



Version préliminaire
pour examen

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE LA BANQUE MONDIALE
SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

17307
July 1997

Tunisie

Étude sur la stratégie des transports

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE LA BANQUE MONDIALE
SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

Tunisie

Étude sur la stratégie des transports

*Banque mondiale
Washington, D.C.*

Copyright © 1997
Banque internationale pour la reconstruction
et le développement/BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Tous droits réservés
Fait aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage en français : juillet 1997

Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées, à des membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences qui pourraient résulter de leur emploi. Les frontières, couleurs, appellations et autres informations figurant dans les cartes que peut contenir ce volume ne signifient pas que le Groupe de la Banque mondiale porte un jugement quelconque sur le statut juridique d'un territoire, ou qu'il reconnaisse ou accepte les frontières en question.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Les demandes d'autorisation de reproduction sont à adresser au Bureau de l'édition, à l'adresse indiquée ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. L'autorisation de photocopier des parties de ce document à des fins pédagogiques est accordée par le Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A.

ISSN : 0259-210X

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué ce document de la manière suivante :

Tunisie— étude sur la stratégie des transports.

p. cm. — (Etudes économiques de la Banque mondiale sur le
Moyen-Orient et l'Afrique du Nord)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-3988-5

1. Transportation and state — Tunisia. 2. Transportation — Tunisia.

I. World Bank. II. Series.

HE282.5.T86 1997

388'.09624—dc21

97-13358

CIP

Table des matières

Préface **vii**

Avant-propos **viii**

Remerciements **ix**

Abbréviations et sigles **x**

Taux de change **xi**

Note de synthèse **xii**

Recommandations principales **xiii**

Première Partie **1**

Chapitre 1 Situation actuelle du secteur tunisien du transport : à la poursuite de trop d'objectifs **3**

Contexte général 3

Principales caractéristiques de l'infrastructure de transport: un système relativement bien développé 4

Une évolution dynamique des trafics et un engagement important du secteur public au niveau de la prestation de services 5

Politique d'investissement antérieure: Besoin d'un recentrage sur les priorités économiques 6

Prestation actuelle de services: une amélioration reste possible 8

Chapitre 2 Accéder plus vite à la compétitivité internationale avec des transports plus performants **13**

Perspectives macroéconomiques: Les conditions d'une croissance plus soutenue 13

Sept principes de base pour l'élaboration du IX Plan des Transports 14

Chapitre 3 Les orientations stratégiques du ix^e plan pour les transports **29**

Transports maritimes: l'expansion par la privatisation 29

Ports de commerce: privilégier la productivité et faciliter les échanges	31
Les chemins de fer: transformer la SNCTF en entreprise commerciale	33
Transports interurbains: améliorer les routes et les rendre moins dangereuses	34
Transports urbains: renforcer les cohérences avec la planification urbaine	38
Transports aériens: renforcer la compétitivité internationale	39
Transport intermodal: promouvoir les entreprises tunisiennes	42

Encadrés

2.1 La nouvelle frontière à la privatisation du réseau routier: le cas de l'autoroute Dulles Greenway aux Etats-Unis	18
2.2 Comment améliorer les objectifs sociaux par la privatisation : le cas des autobus londoniens	19
2.3 La dérèglementation du transport maritime et la protection du pavillon national: le cas du Chili	22
2.4 Le coût des restrictions aux importations sur les équipements de transport	24
2.5 La réforme des ports au Canada, ou la recherche d'une commercialisation des fonctions portuaires et d'une intégration dans l'économie locale plus poussées	28

Graphiques

1.1 Structure des investissements publics de transport en Tunisie	7
---	---

Tableaux

1.1 Efficacité de l'exploitation ferroviaire : Comparaison internationale	10
1.2 Productivité horaire d'un navire à quai en Tunisie par rapport aux normes internationales	11

Deuxième Partie 45

Chapitre 1 Les transports maritimes 47

Présentation du sous-secteur	47
Le cadre institutionnel	51
Les options stratégiques	54

Chapitre 2 Les ports de commerce 63

L'évolution des trafics portuaires	63
Equipement et rendement des ports tunisiens	66
Le cadre institutionnel	69
Les finances portuaires	71
La stratégie du développement portuaire	73

Chapitre 3 Les transports ferroviaires 83

Le secteur ferroviaire en crise	83
---------------------------------	----

Redéfinition du rôle économique du chemin de fer dans le système des transports	89
Refonte du cadre institutionnel de l'activité ferroviaire	94
Redimensionnement de l'outil ferroviaire et réorganisation de la SNCFT	98

Chapitre 4 Les transports routiers interurbains et ruraux 105

Diagnostic	105
Scénarios envisageables	118
Recommandations pour le IXe plan	126

Chapitre 5 Les transports urbains 138

Diagnostic	138
Les enjeux essentiels pour l'avenir	149
Les choix stratégiques, quelques propositions	150

Chapitre 6 Les transports aériens 157

Généralités sur le sous-secteur	157
Diagnostic d'ensemble	159
Orientations stratégiques	170

Annexes

1	Autres tableaux statistiques	177
2	Tunisie : Sécurité routière	185
3	Tunisie - SNTRI	189
4	Tunisie : Régime de taxation applicable aux véhicules routiers	191
5	Tunisie : Données de base sur les entreprises de transport par autobus et leurs activités	192
6	Tunisie : Les contrats programmes des entreprises publiques de transports urbains	193
7	Tunisie : Investissements publics au secteur du transport	203

Encadrés

6.1	Gestion privée d'aéroports : l'exemple de Toronto au Canada	173
-----	---	-----

Graphiques

5.1	Le transport urbain en 1994	139
5.2	Répartition des voyageurs de la STS	142
5.3	Recettes de la STS	142
5.4	Productivité de différents acteurs tunisiens et étrangers	144

Tableaux

1.1	Résumé du compte d'exploitation de la CTN	50
1.2	Résumé du bilan de la CTN	51
2.1	Caractéristiques des infrastructures portuaires en Tunisie	67

2.2	Rendements moyens par heure et par navire	67	
2.3	OPNT. Compte d'exploitation simplifié	72	
2.4	OPNT. Résumé du bilan	73	
3.1	Résultats d'exploitation SNCFT (Millions DT)	87	
4.1	Dépenses de l'Etat pour le IXe plan réseau routier classé		132
5.1	Répartition modale dans les trois agglomérations principales		139
6.1	Niveau d'utilisation des capacités aéroportuaires	161	
6.2	OPAT. Résultats financiers de 1993	163	
6.3	Tunis Air. Evolution des principaux indicateurs d'activité		168
6.4	Tunis Air. Résumé des comptes financiers (1986-1994)		168

Map IBRD 28453

Préface

Ce rapport est le fruit d'une collaboration étroite entre le gouvernement de la République Tunisienne et la Banque. En effet, le transport fait partie du groupe de secteurs sur l'avenir desquels le gouvernement a jugé opportun d'interroger la Banque, en lui demandant de contribuer activement à l'élaboration de la stratégie à suivre dans le cadre du Neuvième Plan. Sans doute l'expertise internationale de la Banque sur les mutations technologiques, économiques et institutionnelles des transports, ainsi que sa connaissance plus directe des réalités du secteur en Tunisie au travers, notamment, de projets routiers et portuaires, la désignaient-elle comme partenaire utile d'une réflexion locale approfondie sur la stratégie à suivre au cours de la période 1997-2001. Le fait que ce partenariat ait été officiellement recherché par le gouvernement est source de réelle satisfaction mais aussi d'inspiration. C'est dans le cadre de telles relations de confiance que l'action de la Banque au service du développement dans le monde peut atteindre son efficacité la plus grande.

Les progrès accomplis par la Tunisie durant la dernière décennie sont tout à fait remarquables. Le passage à l'économie de marché a favorisé une croissance soutenue qui se traduit aujourd'hui par un appareil productif déjà complexe ainsi qu'une infrastructure de base et un secteur des services de niveau rarement atteint par les autres pays maghrébins. Le pari de l'ouverture et du libre échange à terme avec l'Union Européenne témoigne de la juste ambition du gouvernement de ne pas en rester là et d'entamer l'étape décisive qui permettra à la Tunisie de rapprocher son niveau de vie de celui des pays situés au nord de la Méditerranée. La transition ne sera pas toujours facile à négocier et il faudra se garder des tentations du retour en arrière. Cette nouvelle perspective donne au facteur transport un rôle encore plus déterminant dans l'équation du succès économique car l'échange intensifié dépendra de services aux normes internationales de qualité et de coût. Pour satisfaire cette condition, le transport a besoin d'investissement et de transfert technologique qu'une plus grande implication du secteur privé favorisera sans nul doute. Encore faut-il que son action s'intègre dans le cadre d'un équilibre harmonieux entre missions de puissance publique et poursuite de l'intérêt privé. La diversité des situations propres au transport fait de la recherche de cet équilibre un exercice délicat. Tel marché ne demandera en guise de régulation que le libre jeu de la concurrence, tel autre exigera la formalisation des rapports entre l'Etat propriétaire et l'exploitant privé par un contrat de concession. La stratégie proposée dans le rapport met l'accent sur ces aspects institutionnels qui sont d'autant plus fondamentaux que le secteur public a été jusqu'à présent le principal pourvoyeur en services de transport. La Tunisie saura-t-elle, en la mettant en oeuvre, recueillir les fruits des réformes parfois difficiles qui lui sont proposés? Elle pourra en tous cas compter sur le soutien de la Banque dans le cadre du projet sectoriel des transports en cours de préparation.

Kemal Derviş
Bureau régional Moyen-Orient et
Afrique du Nord
Banque mondiale

Avant-propos

Le Gouvernement a identifié les besoins d'études stratégiques pour la préparation du IXème Plan (1997-2001). Ce rapport, basé sur les conclusions d'une mission principale qui s'est rendue en Tunisie en mai 1995, répond à la demande formulée par le Gouvernement d'un appui de la Banque, dans le cadre du programme économique et sectoriel, pour définir une stratégie des transports qui offrirait une place de choix à la Tunisie dans la "course" économique du XXIème Siècle. Le Rapport de Synthèse décrit les points forts et les faiblesses du secteur des transports en 1995, et établit les principes directeurs sous-jacents aux choix stratégiques proposés en matière de politiques de transport et d'investissements. Le Rapport Détaillé apporte le contexte analytique par sous-secteur, une discussion des options disponibles, et explique le bien-fondé de la stratégie proposée.

Remerciements

L'Étude sur la Stratégie des Transports a été réalisée à la demande du Gouvernement Tunisien. Elle repose sur un travail de collecte et d'analyse des données réalisé au cours du premier semestre de l'année 1995 et, plus spécialement, lors de la mission principale de la Banque qui s'est déroulée du 26 avril au 9 mai 1995. La présentation formelle de l'étude est intervenue dans le cadre d'un séminaire organisé à Tunis les 18 et 19 mars 1996 par le Ministère du Transport.

L'administration tunisienne en général est le Ministère du Transport, en particulier, a apporté une collaboration précieuse à l'élaboration de l'étude. Les commentaires présentés par le Comité de Suivi mis en place par le Ministère du Transport ont été stimulants et enrichissants. La mise au point finale de l'étude leur doit beaucoup. Qu'ils en soient tous remerciés.

Ce rapport comprend deux parties; la première est le rapport de synthèse et la deuxième est le rapport détaillé. Il est résultat d'un travail d'équipe dirigé par Michel Loir. Karim Jacques Budin a rédigé le chapitre ferroviaire. Claude Archambault a contribué au chapitre consacré aux transports interurbains. Jaffar Bentchikou a contribué à l'analyse des infrastructures routières. Bernard Simon assisté de Stéphane Grandguillaume a rédigé le chapitre sur les transports urbains. Ovadia Salama, O&DA Consulting, a apporté un éclairage sur les mutations du marché international et leurs implications. Hans Peters a assumé la fonction de révision en tant que pair. Enfin, des commentaires précieux ont été reçus de Hedi Larbi et de Sikander Rahim.

Abbreviations et sigles

km	kilomètre
m	mètre
cm ³	centimètres cubes
mdt	million de Dinar Tunisien
mt	million de tonne
v/j	véhicules par jour
uvp	unité de véhicule particulier
BOT	"Build-Operate-Transfer" (soit : Construire-Exploiter-Rétrocéder à l'Etat)
CTN	Compagnie Tunisienne de Navigation
CMR	Conseil Ministériel Restreint
DGPC	Direction Générale des Ponts et Chaussées
DGPE	Direction Générale de la Planification et des Etudes
DGTT	Direction Générale des Transports Terrestres
DMM	Direction de la Marine Marchande
DREH	Direction Régional de l'Equipement et de l'Habitat
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel
FTA	Free Trade Agreement (Accord de libre échange)
MEH	Ministère de l'Equipement et de l'Habitat
MT	Ministère des Transports
OPAT	Office des Ports Aériens de Tunisie
OPNT	Office des Ports Nationaux Tunisiens
PDRT	Plan Directeur Régionale de Transport de Tunis
PTAC	Poids Total Autorisé en Charge
SMLT	Société du Métro léger de Tunis
SNCFT	Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens
SNT	Société Nationale de Transport
SNTRI	Société Nationale des Transports Intergouvernorat
SORETRAS	Société Régionale de Transport de Sfax
SRTM	Société Régionale de Transport de Marchandises
SRTV	Société Régionale de Transport de Voyageurs
STAM	Société Tunisienne d'Acconage et de Manutention
STM	Société de Transport de Marchandises
TIR	Transport International par Route
TSTC	Tunisian Sea Transport Company
UE	Union Européenne

Taux de change

Avril 1995

Dinar tunisien (dt)	=	1.000 millimes
1 dt	=	1.08 dollar EU
1 dollar EU	=	DT 0.92

Note de Synthèse

Ce rapport propose une stratégie du transport pour le IXème Plan dont les sept principes de base se résument en ces termes : (a) Investir dans la qualité et viser la rentabilité économique, le souci étant ici de moderniser les capacités et de relever la productivité du capital par une sélection rigoureuse des projets dont les justifications économiques sont fermement établies. (b) Le deuxième principe qui s'applique surtout aux ports et autoroutes est de substituer les capitaux privés aux capitaux publics afin de réduire le fardeau budgétaire. (c) Un ciblage plus précis des subventions est particulièrement important pour le transport urbain. Le cas du Royaume-Uni est étudié pour démontrer que les besoins de subventions peuvent être réduits et mieux couverts lorsque la concurrence entre en jeu pour les obtenir, et qu'une définition claire de leur champ et des bénéficiaires a été établie. (d) Promouvoir la concurrence et adapter les réglementations publiques est un principe qui trouve plus d'une application en Tunisie.

Les opérateurs du transport devraient bénéficier de plus de liberté pour optimiser leurs combinaisons de facteurs. (e) L'élimination des restrictions à l'importation et l'allègement des droits de douane sont considérés comme essentiels au rajeunissement du parc. La protection de l'industrie automobile naissante ne devrait pas se faire au détriment des transporteurs et des chargeurs. (f) Le transfert des services commerciaux au secteur privé est un moyen efficace de servir le consommateur à meilleur coût et de dépasser les impasses du système des entreprises publiques, comme maints exemples le prouvent dans le monde entier; (g) Enfin, la promotion du transport multimodal et le renforcement des services logistiques ont des implications importantes sur le développement de la compétitivité internationale de la Tunisie.

Recommandations principales

Transport et développement économique en Tunisie à ce jour

La Tunisie est un pays à contrastes d'environ 164.000 km² avec une population approchant les neuf millions d'habitants. Le PNB par habitant, de 1.800 \$US en 1994, place la Tunisie au premier rang des pays du Maghreb membres de la Banque. Le développement est concentré dans les régions du Nord et du Centre-Est du pays qui ne représentent que 16 % seulement du territoire tunisien mais concentrent environ les deux tiers de l'emploi national. En 1986, la Tunisie a adopté une nouvelle politique économique fondée sur l'économie de marché et l'ouverture sur l'extérieur. Les réformes d'ajustement structurel entreprises ont été couronnées de succès: la croissance du PIB, qui n'avait atteint en moyenne que 3,2 % par an de 1981 à 1986, a fait un bond entre 1987 et 1994 pour atteindre une moyenne annuelle de 4,8%.

Le système des infrastructures de transport est relativement bien développé. Quelques 6.000 km de routes nationales relient les principaux centres économiques et assurent le gros du trafic routier. Amorçage du réseau autoroutier national, un tronçon de 140 km a été mis en service récemment entre Tunis et Sousse. Le réseau ferroviaire long d'environ 2.000 km comprend une ligne principale qui suit le corridor Tunis-Gabès, une ligne internationale reliée au réseau algérien et des lignes assurant le transport du phosphate dans le sud. On compte trois ports dans la zone de Tunis, plus cinq autres ailleurs sur la côte, ce qui est largement suffisant. Six aéroports assurent le trafic aérien: celui de Tunis est le plus important tandis que ceux de Monastir et Djerba reçoivent l'essentiel des flux touristiques. L'infrastructure du transport urbain subit par contre la pression d'une rapide croissance démographique, spécialement à Tunis. La politique du transport menée par le Gouvernement depuis 1989 se caractérise par la déréglementation progressive du marché, objectif largement atteint pour le transport routier de marchandises dont la privatisation est déjà très avancée, mais qui reste relativement lointain pour les autres sous-secteurs.

L'influence de l'Etat sur les investissements du secteur du transport a été d'autant plus décisive que, jusqu'à récemment, le secteur public en assurait l'essentiel. La politique d'investissement a été généralement bien orientée, malgré quelques erreurs d'appréciation sur les effets d'entraînement que les infrastructures nouvelles peuvent avoir sur l'économie. C'est ainsi que des aéroports et des ports ont été construits très en avance sur les besoins réels et que le rail a longtemps bénéficié d'une priorité injustifiée. Au contraire, l'expansion du réseau routier a pris quelque retard sur l'évolution du trafic et son entretien a souffert de contraintes budgétaires; le secteur maritime local connaît un retard technologique dû à un déficit d'investissement. Enfin, l'inadaptation de la voirie urbaine à Tunis entrave la circulation. Il reste que la comparaison entre les trois derniers plans de développement fait bien ressortir la révision des priorités dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins économiques. La part des investissements routiers est passée de 37,5 % dans le VI^{ème} Plan à 53 % dans le IX^{ème} Plan; celle des chemins de fer a baissé de 35,8 % à environ 11 %.

Les services de transport actuels sont relativement bons quoique perfectibles. Pour les transports routiers de marchandises, la part élevée (3/4) du transport par petit camion et du transport pour

compte propre est un indice de productivité défailante. Le fait que les tunisiens soient pratiquement absents de la scène du transport international routier témoigne aussi d'une capacité concurrentielle insuffisante. Pour les transports de personnes, la faiblesse financière chronique des entreprises publiques pèse sur le développement du transport en commun, tandis que l'expansion rapide des services de louage ne semble pas aller dans le sens de l'efficacité économique, tout en contribuant à la détérioration de la sécurité routière. L'effritement de la part de marché des chemins de fer est en rapport avec la mauvaise qualité des services; la productivité globale des chemins de fer tunisiens est à l'évidence faible. Il en va de même des ports où la manutention des marchandises est lente et coûteuse, et où les marchandises importées séjournent jusqu'à 30 jours. Le déficit d'offre du transport urbain est d'au moins 20 % de la demande. Enfin, l'état des routes laisse à désirer: la proportion des routes revêtues en bon état avoisine 50%, contre 85% ou plus dans les pays industrialisés. On pourrait épargner l'équivalent du budget de l'investissement routier au niveau des coûts d'exploitation des véhicules par simple réduction de 10% de la proportion du trafic circulant sur des routes en mauvais état.

Objectif: des transports efficaces pour mieux intégrer la Tunisie au marché mondial

La Tunisie doit faire face à de nouveaux défis: créer plus d'emplois pour réduire le chômage alors que la population urbaine en âge de travailler progresse rapidement; contrebalancer la tendance aux rendements décroissants du capital dont la base s'élargit; revitaliser les moteurs de la croissance, les industries exportatrices notamment dont les normes de production sont à relever sauf à compromettre leurs chances de conquérir des marchés exigeants et disputés. Les récentes études économiques de la Banque sur la Tunisie envisagent deux scénarios basés sur l'hypothèse de la poursuite des réformes pour rétablir les équilibres macro-économique et éliminer les distorsions. Le scénario à forte croissance qui envisage une croissance durable d'environ 6 % par an, implique une réduction du déficit public et la relance de l'économie interne grâce à une concurrence accrue. L'Accord de libre-échange (ALE) avec l'Union Européenne en fournira l'occasion et ce, d'autant plus que sa mise en oeuvre sera plus rapide. D'autres gains pourront être retirés de la libéralisation du commerce extérieur prévue dans le cadre des accords de l'Uruguay Round, même si certaines productions locales peuvent être fragilisées par la concurrence étrangère. Le transport étant un bien intermédiaire, exerçant une influence diffuse sur la productivité, le fait d'en relever le niveau d'efficacité devrait contribuer puissamment à la réalisation des objectifs de croissance.

Ce rapport propose une stratégie du transport pour le IXème Plan dont les sept principes de base se résument en ces termes : (a) investir dans la qualité et viser la rentabilité économique, le souci étant ici de moderniser les capacités et de relever la productivité du capital par une sélection rigoureuse des projets dont les justifications économiques sont fermement établies. (b) Le deuxième principe qui s'applique surtout aux ports et autoroutes est de substituer les capitaux privés aux capitaux publics afin de réduire le fardeau budgétaire. (c) Un ciblage plus précis des subventions est particulièrement important pour le transport urbain. Le cas du Royaume-Uni est étudié pour démontrer que les besoins de subventions peuvent être réduits et mieux couverts lorsque la concurrence entre en jeu pour les obtenir, et qu'une définition claire de leur champ et des bénéficiaires a été établie. (d) Promouvoir la concurrence et adapter les réglementations publiques est un principe qui trouve plus d'une application en Tunisie. Les opérateurs du transport devraient bénéficier de plus de liberté pour optimiser leurs combinaisons de facteurs. (e) L'élimination des restrictions à l'importation et l'allègement des droits de douane sont considérés comme essentiels au rajeunissement du parc. La protection de l'industrie automobile naissante ne devrait pas se faire au détriment des transporteurs et des chargeurs. (f) Le transfert des services commerciaux au secteur privé est un moyen efficace de servir le consommateur à meilleur coût et de dépasser les impasses du système des entreprises publiques, comme maints exemples le prouvent dans le monde entier; (g) Enfin, la promotion du transport multimodal et le renforcement

des services logistiques ont des implications importantes sur le développement de la compétitivité internationale de la Tunisie.

Les orientations principales du IXème Plan pour le Transport

Pour le transport maritime, il faut avant tout rechercher l'amélioration de la desserte du pays afin que les chargeurs tunisiens puissent disposer de services de qualité supérieure à meilleur compte. La modernisation de la flotte et sa meilleure adaptation aux besoins du trafic sont au coeur de la stratégie préconisée et l'avenir de l'armement tunisien ne devra dépendre que de sa capacité à devenir plus concurrentiel. Sa protection et celle des quelques 2000 travailleurs du secteur maritime local ne sont pas justifiables en raison des coûts qui en résulteraient pour le commerce et la production locale où les enjeux d'emploi sont infiniment plus importants. Ainsi convient-il de mettre fin au système de "péavis" institué par la Loi de 1977 pour l'affrètement. Des aménagements doivent être apportés au cadre réglementaire afin de donner plus de liberté aux armateurs privés locaux dans leurs choix d'entreprise en matière d'équipement, de financement et de configuration des services, et de leur ouvrir davantage le marché des lignes régulières. Des mesures de soutien transitoires sont aussi nécessaires pour aider à la "mise à niveau" de l'industrie locale des transports maritimes. L'accent est à mettre sur la formation professionnelle, la mise au point d'un code d'investissement et de formules de financement spécialisés, voire l'aménagement de la fiscalité. Enfin, la privatisation de la CTN restructurée est à rechercher afin d'en renforcer l'efficacité commerciale et de mieux l'intégrer au réseau du transport international, tout en permettant l'émergence d'un second pôle efficace de transport maritime national, facteur d'un plus grand dynamisme de la concurrence sur le marché.

Pour le secteur portuaire, on dispose en général de réserves de capacité suffisantes et les quelques investissements à prévoir sur la durée du IXème Plan viseront à favoriser le développement du trafic conteneurisé par la construction d'un terminal, de préférence à Bizerte et à combler les quelques lacunes constatées au niveau de quais spécialisés. Le cadre institutionnel doit être révisé. Tout d'abord, le rôle de l'OPNT est à recentrer sur deux fonctions principales: (i) la fonction réglementaire qui recouvre la bonne gestion du domaine public des ports, la définition et la supervision du cadre contractuel de l'exploitation des services par le secteur privé, ainsi que la protection de l'environnement; (ii) la fonction de facilitation visant la modernisation de l'interface portuaire, la rationalisation des procédures de transit et l'animation d'une véritable communauté d'intérêts portuaires. Il faudra ensuite donner au secteur privé les moyens de participer de façon la plus large possible à la production des services portuaires dans le cadre d'une réglementation allégée des dispositions trop restrictives de sa liberté d'exploitation. Ceci passe d'abord par la privatisation de la STAM et la restructuration en général des activités de manutention, y-compris l'ouverture du marché des ports de la Goulette et de Radès aux entreprises privées d'aujourd'hui. On mettra en place une organisation susceptible de permettre la concurrence, tout en remédiant au morcèlement excessif de la manutention privée actuelle, frein majeur à la modernisation et au développement de l'équipement des ports. La réalisation de la stratégie proposée pour les ports passe par l'aménagement préalable du cadre juridique des concessions, suivi du lancement d'opérations pilotes qui pourraient porter sur l'exploitation d'installations existantes (Sousse par exemple) et la construction de quais spécialisés (terminal à conteneurs). Enfin, il faudra mettre fin au régime trop rigide d'emploi de la main d'oeuvre portuaire introduit par un décret de 1949, source de rente pour les dockers et de surcoûts pour les usagers, et entrave à une productivité plus élevée.

Pour le chemin de fer, la stratégie met l'accent sur la réhabilitation et l'équipement d'un réseau de base répondant au besoin de spécialisation de l'activité sur des services commercialement rentables, ainsi que sur la refonte du cadre institutionnel de la gestion et de l'exploitation du réseau. Les lignes à potentiel de trafic insuffisant devront être déposées et les services voyageurs intervilles seront

concentrés sur le corridor Tunis/Sousse/Sfax/Gabès et sur la ligne Tunis/frontière algérienne. La rationalisation des méthodes d'entretien de la voie et du matériel, ainsi que le redimensionnement des effectifs à environ 5900 agents figurent au nombre des mesures préconisées pour accroître la productivité. En matière institutionnelle, la recommandation porte sur la transformation de l'entreprise publique en société anonyme et sur l'adoption d'un nouveau Cahier des Charges donnant à la SNCFT davantage d'autonomie commerciale et tarifaire afin de lui permettre de mieux faire face à la concurrence des autres modes de transport. L'organisation interne de l'entreprise, allégée, s'appuiera sur trois divisions opérationnelles responsables respectivement des transports phosphatiers, de fret et des services voyageurs. Sur le plan financier, la stratégie visera à équilibrer l'exploitation. A l'issue du IXème Plan, les concours de l'Etat devront strictement se limiter à la compensation des obligations de service public explicitement imposées dans le cadre de conventions particulières, ainsi qu'aux constructions d'infrastructures nouvelles. On prévoiera cependant un concours exceptionnel sur la période du IXème Plan afin d'aider à la restructuration du secteur et à la mise à niveau des infrastructures ferroviaires. Enfin, une participation plus active du secteur privé est à encourager pour la maintenance de l'infrastructure et les activités de support ferroviaire.

Pour les infrastructures routières interurbaines, il faut améliorer le cadre institutionnel et renforcer le financement. Les autorités régionales devraient être plus impliquées dans la gestion des réseaux secondaires et des routes rurales. La privatisation de l'entretien routier par réduction de la régie permettrait aussi de mieux employer des ressources budgétaires qu'il faudrait, en outre, pratiquement doubler par rapport aux montants actuels afin de bien répondre aux besoins du réseau. Un fonds routier alimenté par des taxes affectées et des recettes d'usage pourrait être envisagé. En matière d'investissement, la priorité est à la modernisation d'itinéraires stratégiques et d'autres à définir par voie d'étude, comprenant la mise systématique hors d'eau et le traitement homogènes des tronçons (renforcement, amélioration d'uni, stabilisation des accotements). Un accent spécial est à mettre sur l'aménagement de l'interface urbain-interurbain. Des voies de contournement sont à prévoir à Jendouba, Kairouan, Gabès et Zaghouan. L'expansion du réseau autoroutier est à poursuivre dans le cadre de concessions de type "BOT." Enfin, la détérioration de la sécurité routière est un phénomène inquiétant qui nécessite que des actions soient rapidement arrêtées pour exécution durant le IXème Plan.

Pour le transport routier interurbain, l'un des principaux objectifs est de moderniser le parc de véhicules afin d'abaisser les coûts d'exploitation, d'accroître la qualité des services et, aussi, de réduire une source non négligeable de pollution atmosphérique. La libéralisation des importations, la restructuration de la fiscalité routière en réponse au désarmement douanier attendu et au souci d'harmoniser la concurrence entre modes de transport, un meilleur contrôle technique des véhicules constituent les principaux axes de la stratégie préconisée. S'agissant du camionnage, le processus de privatisation des entreprises publiques devra être mené à terme et le cadre réglementaire est à revoir afin de ne mettre l'accent que sur le respect des critères de sécurité routière et la qualification professionnelle des entreprises. Des études seront menées afin de permettre un meilleur suivi du fonctionnement du marché et de guider l'action gouvernementale destinée à limiter les transports pour compte propre et à assainir la concurrence. Pour le transport international routier, le développement de la part de marché des entreprises tunisiennes est à rechercher par l'alignement du régime fiscal sur celui de leurs concurrents étrangers et par des actions visant à relever la qualification professionnelle. Pour les transports de voyageurs, l'action portera à deux niveaux: (i) la SNTRI est à privatiser dans des conditions qu'une étude ponctuelle aura à définir; et (ii) le marché des transports intervilles par autobus sera ouvert à la participation du secteur privé. Dans un premier temps, cette participation interviendrait dans le cadre de concessions de lignes attribuées par voie d'appel d'offres. Dans une phase ultérieure, la libéralisation des services commercialement rentables serait poursuivie, pour

autant que la concurrence sur le marché apparaisse possible. Enfin, il serait opportun de mettre fin au programme d'aide de l'Etat au renouvellement du parc de véhicules de louage.

De meilleures définition et conception des contrats-plans pour les services d'autobus urbains sont nécessaires afin d'en clarifier les objectifs. La responsabilité de leur gestion devrait être décentralisée au moins au niveau des Gouvernorats, et une unité technique devrait être établie à Tunis pour coordonner les divers modes. L'amélioration de la gestion du trafic à Tunis devrait engendrer d'importants bénéfices, si l'on tient compte des nombreuses faiblesses actuelles. Des études devraient être engagées afin d'examiner les plans de circulation. Certaines portions des routes périphériques devraient être élargies, et la conception des carrefours devraient être revue pour accroître leur capacité à moindre coût. Des stations de transfert efficaces devraient être développées afin d'assurer une meilleure complémentarité entre les modes de transport et d'augmenter la capacité du transport public. La participation du secteur privé devrait être encouragée par le développement progressif de services d'autobus de qualité à places assises uniquement, et par la sous-traitance ou la concession des services de base. La mise en concurrence progressive et, à terme, la privatisation des entreprises publiques d'autobus sont également recommandées.

Pour les aéroports, le IX^{ème} Plan devra prévoir une nouvelle phase d'extension à Tunis. Les études de plan directeur et de déplacement de l'aéroport de Tunis sont deux actions importantes pour mettre à jour la stratégie à long terme. Le développement institutionnel proposé inclut la privatisation des services auxiliaires par le biais, notamment, de concessions des services d'assistance au sol. On pourrait envisager plus largement la concession des espaces commerciaux, éventuellement en combinaison avec un "BOT" pour la construction de tranches de capacité nouvelles. Pour les services de transport aériens, le schéma proposé consiste à parachever la privatisation de Tuninter tout en intensifiant l'effort de compression des coûts, à en élargir la vocation au transport international en association avec un autre transporteur. Pour Tunis Air, la récente vente en bourse de 20 % de son capital devrait ne constituer qu'une première étape vers la privatisation totale. La stratégie proposée est de poursuivre activement la réduction des coûts d'exploitation, de rechercher des investisseurs stratégiques qui participeraient au capital social de Tunis Air et renforceraient son réseau commercial international. Enfin, le renforcement de la coopération maghrébine permettrait d'accroître la compétitivité des transporteurs tunisiens et devrait être poursuivie, même si la conjoncture actuelle ne permet pas d'escompter des développements spectaculaires à court terme. Pour les lignes intérieures dont la rentabilité paraît mal assurée, l'Etat devrait définir lui-même la configuration des services qu'il juge important de maintenir pour des raisons politico-sociales et être prêt à verser des compensations à proportion des déficits d'exploitation; les lignes seraient concédées par voie d'appel d'offres afin de créer une concurrence minimale et des incitations à minimiser les coûts et les subventions.

Le service multimodal est un attribut essentiel du transport efficace. Les tunisiens ne sont pas encore en mesure de concurrencer les grandes entreprises multimodales qui se sont développées en Europe. Un contingentement dans le cadre d'accords bilatéraux en vue de leur réserver une place dans le transport international irait en fait à l'encontre des intérêts des chargeurs tunisiens. Il serait dès lors préférable d'élaborer un cadre institutionnel favorable au développement du transport multimodal pour le plus grand bénéfice des négociants tunisiens. Il faudra avant tout éliminer les restrictions aux importations de véhicules, réaliser des études en vue de définir un cadre adapté de partenariat entre opérateurs tunisiens et étrangers, appliquer les normes du commerce international lors de l'élaboration des contrats et utiliser des documents standardisés, promouvoir enfin la fonction logistique. Une attention particulière devrait être accordée à la signature d'accords spéciaux couvrant les transports avec l'Union Européenne afin d'encourager une coopération plus étroite et l'émergence plus rapide d'une compétition à armes égales entre transporteurs tunisiens et européens.

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre 1

Situation actuelle du secteur tunisien du transport : à la poursuite de trop d'objectifs

CONTEXTE GENERAL

Indépendante depuis 1956, la Tunisie est un pays de dimension modeste à l'échelle Maghrébine (superficie d'environ 164.000 kilomètres carrés) et à géographie contrastée. En 1994 sa population était d'environ 8,8 millions d'habitants, concentrée pour un tiers dans la région du Nord-Est qui ne représente qu'une fraction du territoire national (environ 7 pour cent) mais dont l'économie génère environ 40 pour cent de l'emploi total. Cette même année, on recensait près de deux millions d'individus dans la région du Grand Tunis où l'urbanisation rapide (3,6 pour cent entre 1984 et 1994 contre une croissance démographique nationale de 2,3 pour cent en moyenne) vient à empiéter sur les zones rurales avoisinantes. Aidé par une pluviosité relativement bonne et un développement adéquat de l'infrastructure, le Nord-Est dispose d'un secteur agricole dynamique à coté d'une concentration d'activités industrielles et de services. Le Centre-Est, avec comme villes principales Sousse et Sfax, constitue le deuxième centre économique de la Tunisie. Il groupe environ 20 pour cent de la population sur moins de 9 pour cent du territoire national. L'agriculture et les industries exportatrices sont les principales activités productrices. Les barrières montagneuses ont été un facteur de désintégration économique pour la région du Nord-Ouest où une population éparpillée en faible croissance vit principalement de l'agriculture. Le climat aride qui prédomine dans la plupart des autres régions du pays est à l'origine de vastes déserts. Le Sud, cependant, est riche en ressources minérales, telles que les phosphates et les hydrocarbures, qui ont donné naissance à quelques pôles industriels. Avec plus de 120.000 habitants, Gabès en est la ville la plus importante. Le tourisme de masse est florissant tout au long du Golfe d'Hammamet ainsi que sur l'Ile de Djerba. Un climat ensoleillé, de belles plages, et des sites archéologiques de première classe attirent bon an mal an quatre millions de touristes.

En 1986, la Tunisie a amorcé un virage décisif en faveur de l'économie de marché et l'ouverture sur l'extérieur. Les réformes d'ajustement structurel mises en place ont été couronnées de succès. Alors que la croissance annuelle du PIB n'avait été que de 3,8 pour cent par an entre 1980 et 1986, elle s'est accélérée pour atteindre 4,8 pour cent entre 1987 et 1994. L'impulsion initiale est venue du tourisme et des exportations menées par une industrie textile en pleine expansion et qui rapporte actuellement près de la moitié des recettes d'exportation. L'agro-industrie est un autre secteur générateur de gains importants en devises (part de 10-15 pour cent), alors que les secteurs traditionnels d'exportation (énergie, phosphate, et produits chimiques) ont perdu du terrain. La substitution qui s'est opérée au niveau des investissements publics en faveur de l'investissement privé depuis 1989 a également joué un grand rôle dans la relance économique. Les défis à relever se situent désormais au niveau d'une plus forte exposition à la concurrence étrangère consécutivement à deux accords importants: celui de l'Uruguay Round, ratifié en janvier 1995, et l'Accord de Libre-échange avec l'Union Européenne, signé en avril 1995, qui prévoit une période de transition de 12 ans pour sa mise en oeuvre complète. Des investissements étrangers directs beaucoup plus élevés que ceux qui se sont matérialisés à ce jour paraissent essentiels à l'accélération de la croissance qui est également conditionnée par l'amélioration des infrastructures. Le pays a également été affecté par la

sécheresse chronique de ces dernières années qui a ramené la croissance du PIB à 3,4 pour cent en 1994. Le développement agricole et la réduction du déficit alimentaire sont donc au centre de la politique économique gouvernementale. Environ 40 pour cent de la population vit encore en milieu rural et l'amélioration des conditions de vie passe par un développement économique plus équilibré entre les villes et les campagnes. L'amélioration des routes rurales, lien essentiel entre l'exploitation agricole et le marché, constitue un moyen de peser sur l'évolution.

L'organisation administrative du pays est en voie de décentralisation. La Tunisie est subdivisée en 23 Gouvernorats. Le Gouverneur est le représentant du Gouvernement et supervise les branches locales des ministères centraux. On compte plusieurs échelons administratifs entre le Gouvernorat et la municipalité (ou les "Imadas" dans les zones rurales) qui constitue l'unité de base. Les conseils régionaux, présidés par le Gouverneur, jouent un rôle clé dans la planification et l'exécution des programmes régionaux avec l'aide des assemblées consultatives, les conseils ruraux. La législation adoptée en 1989 a défini les prérogatives des gouverneurs dans le contexte d'une organisation décentralisée, mais sa mise en oeuvre se heurte au manque d'expertise technique et de ressources financières locales. A l'heure actuelle, le rôle de l'administration décentralisée demeure limité et on constate de fréquents chevauchements de responsabilités qui ne facilitent pas le développement de stratégies optimales. Le Gouvernement est pleinement conscient du problème, mais il faudra encore un certain temps et la réalisation d'autres études avant que des solutions valables puissent être identifiées, notamment au niveau de la redistribution des responsabilités entre les collectivités locales et le gouvernement central. La gestion du réseau routier est un autre domaine où la décentralisation pourrait aboutir à la construction de meilleures routes à moindre coûts¹. Elle est actuellement à l'étude par un comité interministériel assisté par des experts. Un Plan d'Action devrait être préparé d'ici le début de 1996 et mis en application sur une période de cinq ans.

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT : UN SYSTEME RELATIVEMENT BIEN DEVELOPPE

Le réseau routier classé en 1984 couvrait près de 17.000 km de routes dont 8.875 km de routes revêtues. En 1994, le réseau ne s'était accru que de quelque 900 km, mais les routes revêtues couvraient alors 11.700 km ou les deux tiers du total. Avec 1,4 km de routes revêtues par 1000 habitants, la Tunisie se situe loin derrière les pays industrialisés (6 à 10 km/1,000 hab) mais dans la moyenne des pays à revenu intermédiaire. Un réseau national de base de 6.000 km de long regroupe les routes principales assurant les communications entre les principaux centres économiques. On compte une proportion relativement importante de "routes nationales" (23 pour cent)² et la répartition des routes à travers l'ensemble du territoire est inégale. La densité des routes revêtues varie de 10 m/km² dans les provinces de Kébili et Tataouine à près de 1 km/km² aux environs de Tunis, avec une moyenne nationale de 70 m/km². Un déficit en qualité se rencontre du fait que l'entretien n'est pas assuré régulièrement, notamment en milieu rural, et on constate des contraintes de capacité (trois quarts des routes classées ont moins de 6.5 m de largeur pour un trafic journalier souvent supérieur à 7.000 véhicules). Le réseau autoroutier se limite actuellement aux

^{1/} Voir : Rapport sur le Développement dans le Monde 1994 (l'étude portant sur 42 pays en développement a montré que, là où l'entretien des routes est décentralisé, les retards étaient moins importants et les routes en meilleur état - page 75).

^{2/} Voir C. Kessides : "Institutional Options for Provision of Infrastructure", Document de Travail de la Banque mondiale no. 212-IIA, page 22- (les "routes nationales" représentent généralement 2 à 10 % de l'ensemble du réseau dans la plupart des pays industrialisés). La proportion plus importante relevée pour la Tunisie est à attribuer en partie à un réseau nettement moins développé.

140 km séparant Tunis de M'saken, près de Sousse. Le réseau ferroviaire a une longueur proche de 2.000 km. Il comporte une dorsale principale de Tunis à Gabès, la ligne d'inter-connexion de Tunis à Ghardimaou à la frontière algérienne et les lignes du sud du pays qui assurent le transport du phosphate. Tunis et ses environs dispose de trois ports et on compte cinq autres ports le long de la côte allant de Bizerte à Gabès, ce qui est plus que suffisant. Les navires ayant un tirant d'eau de plus de 11 m ne peuvent cependant entrer dans ces ports qui souffrent par ailleurs de contraintes d'accès terrestres. Six aéroports pourvoient aux besoins du trafic aérien; l'aéroport de Tunis est le plus important et ceux de Monastir et Djerba sont les principaux seuils d'entrée pour le tourisme. L'infrastructure du transport urbain n'a pas suivi la croissance démographique, spécialement à Tunis où les conditions du trafic se détériorent. Les intersections des pénétrantes vers le centre ville avec les deux routes périphériques concentriques sont encombrées aux heures de pointe, en particulier le carrefour Bab Saâdoun.

UNE EVOLUTION DYNAMIQUE DES TRAFICS ET UN ENGAGEMENT IMPORTANT DU SECTEUR PUBLIC AU NIVEAU DE LA PRESTATION DE SERVICES

Le trafic routier a augmenté beaucoup plus rapidement que le PIB à un taux annuel de 11 pour cent entre 1977 et 1982. Tombé ensuite à environ 4 pour cent par an au cours des cinq années suivantes, il est reparti en flèche au cours des dernières années à la suite des réformes d'ajustement structurel. La déréglementation du transport routier marchandises en 1989 a conduit à un développement du trafic de gros camions au rythme de 11 pour cent par an entre 1987 et 1992, comparé à près de 7 pour cent pour le transport de personnes. Les camionneurs privés contrôlent déjà deux tiers du marché des transports pour compte de tiers et seront totalement en charge du secteur au terme de la vente en cours des compagnies publiques de camionnage. A ce jour le transport interurbain de passagers couvre les services d'autobus exploités par les entreprises publiques (la SNTRI opère à l'échelle nationale et 12 entreprises régionales dans leurs gouvernorats respectifs et parfois au delà) et les services de taxis collectifs ou de "louages" aux mains d'opérateurs privés qui détiennent une licence d'exploitation pour des itinéraires donnés. Le transport mixte de passagers et de marchandises autorisé par les gouverneurs prédomine en milieu rural. Les services de transport urbain sont assurés par les 12 entreprises régionales et par les taxis. La métropole du Grand Tunis fait exception avec un système de métro léger (SMLT) coexistant avec une compagnie d'autobus appartenant au secteur public. Les transports d'autobus par le secteur privé sont autorisés à Tunis depuis 1990 mais leur part de marché est encore insignifiante.

Le trafic portuaire a augmenté à un taux annuel de 3 pour cent pour atteindre environ 18 millions de tonnes (mt) en 1994; il est cependant en quasi stagnation depuis 1989. La gestion portuaire dépend de l'OPNT, une agence publique également responsable du remorquage et du pilotage, à quoi s'ajoute l'entreposage et le gardiennage des cargaisons dans les ports régionaux. La manutention est le monopole d'une entreprise publique dans le complexe portuaire de Tunis (STAM) qui, dans d'autres ports, est en concurrence avec de petites entreprises privées. Le transport maritime est dominé par une autre entreprise publique, la CTN, mais quelques armateurs privés ont été autorisés dans le secteur du tramping depuis 1982 et celui des lignes régulières depuis 1995. Le trafic aérien s'est développé rapidement entre 1986 et 1994, beaucoup plus pour les charters (croissance annuelle d'environ 12 pour cent) que pour le trafic régulier (5 pour cent par an). Tunis Air, une entreprise publique, est la compagnie aérienne nationale pour le transport international régulier. Le secteur privé local est présent à la fois sur les marchés des vols affrétés et domestiques. La SNCFT (Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens) est une entreprise publique chargée de la gestion des services ferroviaires. Le trafic en faible évolution sur la période 1980-1994 a varié entre 25 et 30 millions de voyageurs et 8 à 12 mt pour les marchandises. Le rôle du chemin de fer est faible: sa part de marché n'est que de 5 pour cent pour le trafic de passager et d'environ 28 pour cent pour le trafic de marchandises dominé par le phosphate et ses dérivés qui en représentent près des deux-tiers.

POLITIQUE D'INVESTISSEMENT ANTERIEURE : BESOIN D'UN RECENTRAGE SUR LES PRIORITES ECONOMIQUES³

L'influence de l'Etat a été d'autant plus décisive que le transport fût longtemps l'apanage d'un vaste secteur public qui représentait encore près de 70 pour cent de la production en 1993.⁴ Le budget public a ainsi été la principale source des investissements de transport. Maintenir un juste équilibre entre objectifs de croissance immédiate et développement à long terme constitue l'une des difficultés majeures de la planification stratégique et les politiques d'investissement du passé semblent y être parvenues, bien qu'elles aient parfois donné trop d'importance à la répartition équilibrée du développement sur l'ensemble du territoire en surestimant les effets structurants et les économies externes des investissements d'infrastructure. Les priorités naturelles de la Tunisie découlent de trois constats: l'importance primordiale des routes pour le transport intérieur, du transport maritime pour le commerce extérieur (5 pour cent seulement des exportations et des importations s'effectuent par trafic routier ou aérien) et de l'aménagement des réseaux et de la circulation urbaine afin d'écartier les risques de congestion allant de pair avec l'urbanisation rapide du pays. Il s'ensuit que l'accent est à mettre sur les investissements routiers, portuaires et maritimes, et d'infrastructure de transport urbain. Or l'on constate que ces priorités n'ont pas toujours été reconnues avec toute l'ampleur voulue. Une trop grande priorité a été accordée aux chemins de fer par le passé. Le "métro du Sahel" est un bon exemple d'investissement aux résultats décevants. La construction de nouveaux quais d'accostage pour les navires rouliers à Sousse et Zarzis était sans doute prématurée et les aéroports de Tabarka et Tozeur ont offert des capacités très en avance sur la demande. Les routes rurales ont souvent été revêtues pour de mauvaises raisons.⁵ Par ailleurs, l'expansion du réseau routier ne s'est pas faite au même rythme que celle du trafic et l'entretien routier laisse à désirer. Les principales installations portuaires se sont adaptées trop lentement aux nouvelles technologies et, dans l'ensemble, la flotte marchande est vétuste. Enfin, le niveau de congestion du trafic urbain augmente de plus en plus à Tunis.

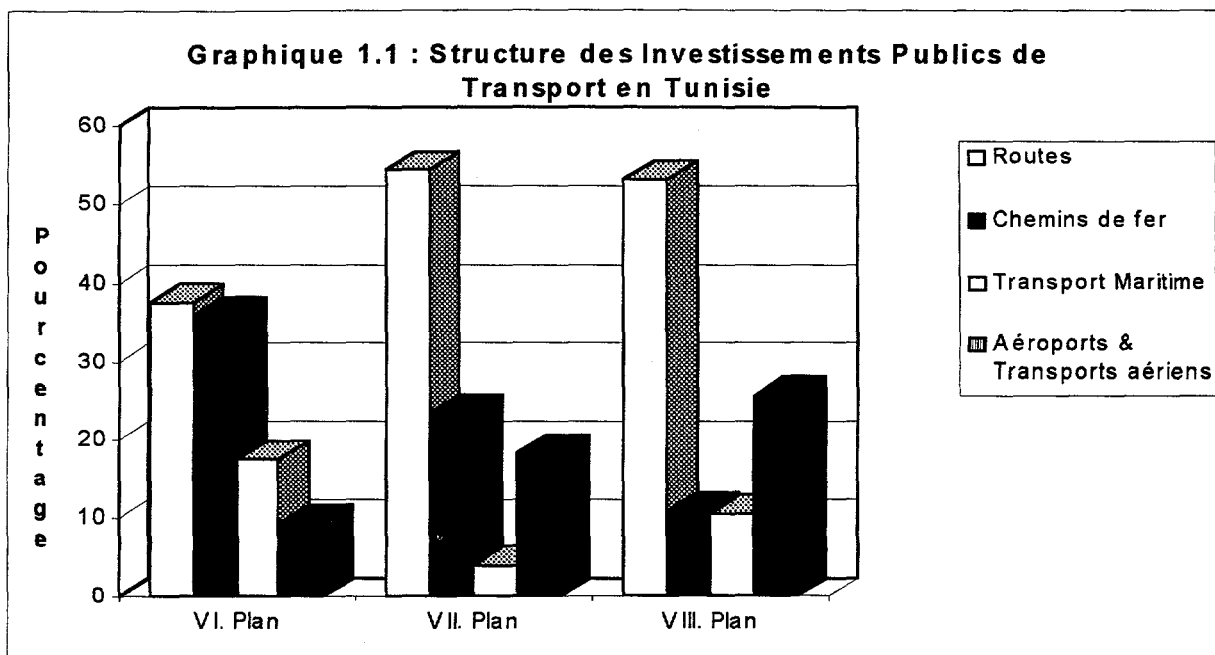
Au cours des années quatre-vingt, les investissements dans les transports et les communications ont représenté entre 1 et 4 pour cent du PIB dans la plupart des pays développés. En Tunisie, la proportion des investissements de transport s'est située aux alentours de 3 pour cent, ce qui laisse penser que les problèmes sont moins liés à une insuffisance des dotations budgétaires qu'à la manière dont les ressources ont été réparties entre modes de transports. Par rapport aux investissements totaux, le secteur du transport a absorbé 10 pour cent des ressources dans le cadre du VIème Plan, ensuite 12,4 pour cent dans le cadre du Plan suivant. Sa part devrait avoisiner 13 pour cent sur la période du VIIIème Plan. Des détails sur la structure des investissements figurent en annexe 7 de ce rapport. On constate d'importants changements de priorité d'un plan à l'autre que le graphique 1.1 fait bien ressortir.⁶

^{3/} Les données se rapportant aux investissements du VIIème Plan sont des estimations prévisionnelles.

^{4/} Source : F. Lakhrouf : "Rôle et poids du secteur public en Tunisie", 1995.

^{5/} Le revêtement des routes a été une solution facile en l'absence de fonds pour les routes rurales non revêtues qui, de ce fait, se sont rapidement détériorées et qui ont soulevé des protestations de la part de la population. La solution eut été de fournir un financement décentralisé adéquat et un appui technique aux autorités locales.

^{6/} L'annexe 7 fournit le détail des investissements par sous-secteur.



Source : Ministère de l'Équipement

Dans le cadre du VIème Plan, les investissements relatifs au transport terrestre représentaient 73 pour cent du total et étaient répartis de manière égale entre les routes et le chemin de fer, ce qui est assez surprenant compte tenu du faible niveau du trafic ferroviaire d'alors (13 pour cent pour le fret sans les phosphates et 6 pour cent pour les voyageurs au début des années 1980). Le projet ambitieux d'expansion du rôle des chemins de fer a entraîné des investissements coûteux qui n'ont pas atteint leur objectif. Les investissements d'infrastructure se sont élevés à 170 mdt (millions de dinar tunisien) pour les routes interurbaines (dont un tiers environ pour l'entretien et la réhabilitation et près de 30 pour cent pour la construction de routes rurales par le Gouvernement central) et quelque 15 mdt pour les réseaux urbains. Les collectivités locales ont consacré environ 60 mdt aux routes rurales et urbaines. Peu d'investissements ont été consacrés au transport maritime : les deux entreprises publiques ont chacune fait l'acquisition d'un transporteur de vrac. En ce qui concerne les ports, les principaux investissements ont été réalisés dans le cadre du Troisième Projet Portuaire de la Banque mondiale, comportant le dragage et la construction de 350 m de quais à Radès, en plus de la construction d'environ 500 m de quais d'accostage pour les cargos et les navires rouliers à Sfax. Vue de façon rétrospective, il apparaît que la composante transport du VIème Plan n'était pas suffisamment axée sur les vraies priorités économiques.

Certains ajustements se sont produits dans le cadre du VIIème Plan avec l'augmentation des ressources affectées aux routes (54 pour cent). La part des routes interurbaines est passée aux deux tiers des investissements consacrés à l'infrastructure routière, l'autoroute Tunis-Hammamet constituant l'investissement le plus important (50 mdt). Les ressources allouées à la construction de routes rurales par le Ministère de l'Équipement ont été 50 pour cent inférieures en termes réels à celles allouées dans le cadre du VIème Plan⁷, mais cette baisse a été compensée par la montée en flèche d'autres programmes spéciaux de routes rurales sous l'égide du Ministère du Plan et d'autres ministères (PDRI, PRD). Dans l'ensemble, les routes rurales ont absorbé environ le même montant de ressources que les routes interurbaines. Cette parité pose problème, d'abord en ce qui concerne la recherche d'un équilibre harmonieux entre les besoins

^{7/} Le ministère de l'équipement et de l'habitat (MEH) a construit 400 km de routes durant le VIIème Plan.

du trafic routier et ceux du milieu rural et, ensuite, au niveau de la cohérence des politiques de développement des routes rurales. Les ressources allouées aux réseaux urbains ont pratiquement doublé en termes réels, mais elles se sont néanmoins encore avérées insuffisantes. Les investissements ferroviaires, tout en ayant été quelque peu réduits, représentaient encore une part excessive du total (environ 23 pour cent). Le secteur maritime a, quant à lui, été largement négligé. Les ports de pêche et la construction de Zarzis, principalement un port pétrolier, ont absorbé la majorité du financement public. Peu de travaux ont été entrepris au niveau de la modernisation et de l'acquisition d'équipement portuaire compte tenu des sévères contraintes financières que connaissait alors l'entreprise publique de manutention. Le transport aérien a pratiquement doublé sa part de l'investissement total pour atteindre près de 18 pour cent. Un tiers des investissements aéroportuaires a été consacré à la construction de l'aéroport de Tabarka; d'autres investissements ont été consacrés aux travaux d'extension des aéroports de Tunis, Monastir et Djerba. Le renouvellement du parc de Tunis Air et le développement de Tuninter ont fait passer les investissements consacrés aux lignes aériennes de 70 mdt dans le cadre du VIème Plan à 166 mdt.

Le VIIIème Plan (1992-1996), actuellement en cours, prévoit quelque 2,9 mdt d'investissements de transport. La proportion des investissements consacrés aux routes est demeurée pratiquement inchangée à 53 pour cent. La construction d'un nouveau tronçon d'autoroute qui vient d'être achevée (Hammamet-M'Saken) a été le projet le plus important. La construction de routes rurales s'est ralentie globalement⁸ mais mobilisera tout de même quelque 200 mdt au titre de budgets divers, soit à peu près autant que ce qui sera consacré aux réseaux routiers urbains. La métropole du Grand Tunis absorbe la plupart des ressources consacrées à l'infrastructure urbaine qui, quoiqu'en hausse, risquent de ne pas satisfaire pleinement les besoins des populations, notamment en raison du fait que le taux d'exécution de ce programme est l'un des plus faibles pour les trois premières années du VIIIème Plan. L'entretien lourd des routes interurbaines n'a représenté qu'un cinquième du budget alloué au Ministère de l'Équipement. Un changement positif se situe au niveau de la plus grande priorité accordée au secteur maritime, encore que les retards enregistrés sur le plan de la passation des marchés réduisent considérablement le niveau des réalisations. Les investissements portuaires, en baisse quoique bien dimensionnés, sont axés sur la construction de nouveaux terminaux rouliers, à l'acquisition de remorqueurs et d'équipement pour le terminal à conteneurs de Radès, et à l'extension des installations pétrolières de Bizerte. En ce qui concerne les chemins de fer, les investissements couverts par le Contrat Plan entre la SNCFT et l'État s'élèvent à un total de 188 mdt dont 36 pour cent sont consacrés au matériel roulant. Ils prévoient aussi le doublement d'une partie de la ligne Borj Cedria-Kalaa Kebira, mais reflètent néanmoins un changement net de priorité en faveur du renouvellement (qui représente actuellement quelque 55 pour cent des investissements envisagés pour l'infrastructure). Les investissements des compagnies aériennes et maritimes ont quadruplé, passant à 700 mdt, ce qui atteste de la réorientation des priorités en faveur de la modernisation en vue de développer les parts de marché. Pour les lignes aériennes, la plupart des investissements sont le fait de Tunis Air qui poursuit la réalisation de son programme de renouvellement de la flotte.

PRESTATION ACTUELLE DE SERVICES : UNE AMÉLIORATION RESTE POSSIBLE

Transport routier. La base de données relative à la condition du réseau routier est ancienne et offre peu d'information sur la situation actuelle. Les indicateurs les plus récents montrent que 55 pour cent des routes revêtues étaient en bonne condition en 1988⁹, contre 85 pour cent ou plus pour les pays

⁸/ Le programme du MEH a porté sur plus de 800 km.

⁹/ Voir : Rapport sur le Développement dans le Monde de 1994 "Une infrastructure pour le développement", Tableau 32.

industrialisés. Il est vraisemblable que la situation s'est détériorée davantage entre 1988 et 1995, l'entretien normalisé étant de 50 pour cent supérieur à ce qui peut être réalisé dans le cadre des contraintes budgétaires existantes. L'administration routière a tendance à concentrer ses ressources sur les routes principales et à négliger le reste, en particulier les routes rurales. La majorité des accotements ne sont pas entretenus, et leur détérioration est d'autant plus rapide que les routes sont plus étroites. L'entretien lourd qu'exige la rapide évolution du trafic routier sur les routes principales est souvent différé en recourant au palliatif des enduits superficiels. On constate un vieillissement des chaussées ainsi qu'un traitement non homogène des parcours qui gêne la circulation et la rend parfois dangereuse. Enfin, la Tunisie se distingue par l'insuffisance de priorité donnée à la construction et à la réhabilitation des ponts. Une partie du réseau n'est pas mis hors de l'eau, ce qui entraîne des coupures de route et des dégâts en période hivernale. En résumé, la politique routière présente encore des faiblesses coûteuses pour l'économie. On admet généralement que les coûts d'exploitation des véhicules augmentent de 70 pour cent quand on passe d'une route en bon état à une route en mauvais état. Avec un trafic journalier de 27 millions de véhicules-km sur l'ensemble du territoire¹⁰ et sur un coût moyen d'exploitation de véhicule de 0,4 dt, la Tunisie pourrait épargner environ 160 mdt par an, soit l'équivalent du budget d'investissement routier, si la part des routes en mauvais état était seulement réduite de 10 pour cent en termes de trafic supporté¹¹. Pour les transports par camion, la privatisation a engendré une forte réaction de l'offre qui a relevé la productivité et ramené les tarifs à leur niveau du milieu des années 1980. Cependant, le Ministère du Transport estimait le coût d'exploitation d'une semi-remorque à l'équivalent de 1,7 \$US/km¹² soit une fois et demie supérieur au coûts en France. Le fait que les camionneurs tunisiens ne sont pratiquement pas présents sur la scène du transport routier international (TIR) indique clairement un déficit de productivité et de qualité que doivent supporter les commerces locaux obligés de recourir à leurs services. La vétusté du parc routier est un problème général qui a des incidences néfastes aux deux plans économiques et écologiques.

Chemins de fer. Malgré des concours financiers massifs de l'Etat, la réalisation de nombreuses études stratégiques et la mise en oeuvre de plans d'action, la compétitivité du chemin de fer n'a cessé de se dégrader de 1980 à 1994 sur l'ensemble de ses marchés à l'exception des transports minéraliers sur lesquels il conserve une position de monopole. Globalement, la part du chemin de fer dans le marché global des transports a été divisée par deux depuis les années 70. Cette perte de compétitivité, qui était quelque peu masquée jusque dans les années récentes par la protection de fait dont bénéficiait le chemin de fer en raison d'un cadre réglementaire peu incitatif à la concurrence, s'est nettement accélérée depuis 1992, suite au développement du réseau autoroutier et aux mesures de déréglementation des transports marchandises et de privatisation des transports routiers. Cette perte de compétitivité s'explique en premier lieu par la géographie économique de la Tunisie, pays de petite dimension où l'activité économique reste fortement concentrée dans la zone de Tunis et sur le corridor Tunis/Sousse/Sfax. Les distances de transport sont courtes, tant pour ce qui concerne les voyageurs que pour les marchandises, lesquelles de surcroît portent sur des quantités unitaires souvent faibles, tous facteurs a priori défavorables à la compétitivité économique du mode ferroviaire par rapport au transport routier. Au delà de ces éléments, les insuffisances de la politique commerciale de la SNCFT jusqu'à une époque récente et la qualité souvent médiocre du service fourni par la SNCFT (non-respect des délais d'acheminement marchandises, retards et manque de

^{10/} Le recensement de 1992 fait état d'un total de 22,7 millions de véhicules/km (voir : DGPC - Recensement Général de la Circulation - Année 1992).

^{11/} Le modèle HDMIII montre que le coût moyen d'exploitation d'un véhicule augmente d'environ 40 % lorsque l'on passe d'une route lisse (2.000 IRI) à une route moyennement accidentée (6.000 IRI).

^{12/} Les données communiquées par la DGPE le 20 juin 1995 se rapportaient à une semi-remorque Scania; la valeur rapportée du dinar était de 1,523 DT.

confort des trains voyageurs) ont contribué à la stagnation du trafic ferroviaire dans un marché par ailleurs en forte expansion. Enfin, la productivité technique de la SNCFT est médiocre, ce qui induit des coûts de production relativement élevés. La densité de trafic sur le réseau est faible¹³. L'outil ferroviaire, de bonne qualité technique générale, souffre toutefois de graves faiblesses dans le domaine du matériel de traction et dans le domaine de l'entretien de l'infrastructure. Le parc de locomotives est hétérogène et sa disponibilité, franchement mauvaise depuis de nombreuses années (moins de 60 pour cent entre 1988 et 1992) traduit une efficacité médiocre des services d'entretien, même si elle s'est quelque peu améliorée en 1994 (65%)¹⁴; elle restera en outre fortement handicapée dans les prochaines années par la mauvaise qualité de deux séries de matériels pourtant récents. Dans le domaine des infrastructures, les retards pris en matière de renouvellement et l'absence de maîtrise de l'entretien ont conduit, en particulier sur l'axe principal Tunis/Sousse/Sfax, à une forte dégradation des vitesses commerciales des trains voyageurs (temps de parcours des trains voyageurs Tunis/Sfax: 3 heures 25 en 1980 contre 4 heures 15 actuellement). Enfin, en matière de productivité du personnel, celle-ci a connu une amélioration lente mais régulière depuis 1980¹⁵; des progrès restent toutefois encore possibles et seront nécessaires pour ramener le ratio des frais de personnel aux recettes du trafic à un niveau compatible avec un équilibre financier durable de la SNCFT. Le niveau global de la productivité est faible comme l'indiquent les comparateurs repris au Tableau 1.1.

	Tunisie	Maroc	France	Etats Unis (Pass.)	Etats Unis (fret)
km de lignes/10.000 km ²	118	41	593	195	195
'000 unités de trafic/km de lignes	1,35	3,40	3,43	0,24	8,64
Unités de trafic/employés	336	448	566	409	7983
'000 Passagers/km/wagons	3180	3210	5609	4937	-
Disponibilité des locomotives	58 %	82 %	93 %	83 %	90 %
Longueur moyenne du parcours (km) :					
- passagers	35	190	76	461	-
- marchandises	189	167	365	-	859

* Les données sont relatives à l'année 1992 sauf pour le Maroc (année 1994)

Source : SNCFT

Transport Maritime. La faible part de marché du pavillon Tunisien dans le secteur du transport maritime (environ 20 pour cent) cache en fait une participation plus importante dans le domaine des lignes régulières essentielles aux exportations de produits manufacturés et agricoles. La navigation de ligne, en voie de libéralisation, a longtemps vécu sous un régime de cartel dont les chargeurs faisaient les frais. Le transporteur national, la CTN, exploite une flotte vétuste de 10 cargos (en moyenne âgés de 18 ans) et les plans de modernisation se matérialisent lentement à cause de retards dans la passation des marchés. Entreprise de petite taille, la CTN supporte des déséconomies d'échelle par rapport à ses concurrents étrangers. Compte tenu des trafics et de la longueur des rotations, la taille des navires est sub-optimale. Les équipages sont trop importants et les longues escales dans les ports de Tunisie comportent trop de temps mort. Il est certes difficile de comparer des situations dissemblables, notamment les lignes maritimes intéressant la Tunisie et les lignes de l'Atlantique ou de l'Extrême Orient. Néanmoins, on dispose d'indices

^{13/} Densité de trafic (en Million d'unités de trafic par km de ligne): SNCFT: 1,67; Maroc: 3,73; France: 3,43 en France; Etats-Unis: 8,76.

^{14/} Disponibilité des locomotives: Maroc: 81%, France: 93%, Etats-Unis: 90%.

^{15/} Productivité du personnel (en milliers d'unités de trafic par agent et par an): SNCFT 1994: 405; Maroc: 505; France: 566; Etats-Unis: 6481.

attestant de l'existence de surcoûts¹⁶. On sait, par exemple, que les taux hors conférence appliqués par les étrangers sont généralement de 25 pour cent inférieurs aux taux de conférence, et que le coût par conteneur pour un trajet entre Tunis et Rotterdam est de 530 dollars EU, soit plus ou moins identique à celui d'un trajet entre Tunis et Casablanca de durée nettement plus courte. Un autre élément d'appréciation est l'écart relativement élevé entre les coûts CIF et les coûts FOB de la Tunisie au cours de la période 1988-1991 (près de 7 pour cent) par rapport à la moyenne internationale (3,2 pour cent) et à la moyenne pour l'Union Européenne (1,5 pour cent).¹⁷ Même si ces données peuvent difficilement être utilisées pour tirer des conclusions sur l'amplitude des écarts, elles dénotent sans ambiguïté l'existence d'un différentiel de prix et de qualité. Depuis 1992, le secteur privé tunisien a fait son entrée sur le marché des transports maritimes. D'abord confiné au "tramping", il peut depuis 1995 exploiter des lignes régulières. Jusqu'à présent, cette apport privé a été modeste. D'abord, ses moyens ne lui permettent pas d'aligner des navires compétitifs. Ensuite, le rôle de l'administration, par le biais des cahiers des charges et celui des membres existants des cartels maritimes, limitent encore ses possibilités de pénétration du marché à plus vaste échelle.

Installations portuaires. C'est un secteur clé pour l'économie qui nécessite des améliorations importantes. Les technologies de transport les plus efficaces ne sont pas suffisamment répandues. Par exemple, le taux de conteneurisation n'était que de 21 pour cent en 1994. Pour l'infrastructure, la combinaison de quais qui ne sont pas utilisés à plein rendement (la productivité moyenne de 555 tonnes par mètre en Tunisie se compare à des moyennes de 800-1.000 tonnes et 5.000-10.000 tonnes respectivement pour les marchandises diverses et les quais à conteneurs) et de périodes d'attente (les statistiques portuaires pour 1994 montrent, qu'en moyenne, 36 pour cent des navires passent par des périodes d'attente avant d'accoster) est une indication suffisante des carences de productivité. Lorsqu'ils sont à quai, les navires ne sont généralement en opération que 12 heures par jour. Ce n'est que tout récemment qu'un équipement spécialisé pour la manutention des conteneurs a été affecté au trafic. Les procédures inefficaces, la transmission des documents suivant des méthodes traditionnelles, une inspection douanière systématique, et une commercialisation abusive dans l'enceinte même des ports contribuent à un taux de rotation relativement lent des marchandises en transit (jusqu'à 30 jours pour les importations). La main-d'oeuvre est disproportionnée par rapport aux besoins. Les services portuaires sont coûteux et de faible qualité. Le Tableau 1.2 fournit quelques éléments de comparaison avec les normes internationales de productivité.

Tableau 1.2 : Productivité horaire d'un navire à quai en Tunisie par rapport aux normes internationales (en tonnes métriques)					
	Cargo Conventionnel	Navires Rouliers (Ro-Ro)	Porte-Conteneurs	Pétroliers	Vrac (solide/liquide)
Ports Tunisiens	28	38	42	312	69
Normes Internat.	60-80	80-100	150-200 (200-300)*	500-1000	300-600

* avec grues à portique et équipement de transfert spécialisé

Source : Office des Ports Nationaux Tunisiens

Transport aérien. Les transporteurs tunisiens offrent des services qui se conforment entièrement aux normes internationales de l'industrie, et le niveau de sécurité est jugé satisfaisant. La compagnie porteuse du pavillon national, Tunis Air, a fait preuve de dynamisme commercial grâce auquel elle a pu s'adapter

^{16/} Une analyse intéressante de tous ces aspects est reprise dans : Maghreb Transport and Trade Facilitation Study, Banque mondiale, 1995.

^{17/} Voir Maghreb Transport and Trade Facilitation Study, Banque mondiale, 1995, Op.cit (Tableau 2.1).

aux mutations d'un marché plus concurrentiel et participer activement transport de touristes. La compagnie est cependant handicapée par sa taille, par les contraintes de procédure liées à son statut d'entreprise publique, ainsi que par des surcoûts divers dont certains se rapportent aux sureffectifs, qui se traduisent globalement par des coûts directs de vol supérieurs d'environ 20-30 pour cent à la moyenne de l'industrie américaine. L'entreprise connaît une situation financière florissante, mais elle s'est engagée dans une phase de renouvellement de la flotte à un moment où la pression concurrentielle s'intensifie avec la déréglementation dans l'Union Européenne et la politique de "ciel ouvert" prônée par les Etats Unis. Les services de transport intérieur sont assurés depuis 1992 par une entreprise privée, Tuninter, qui a réussi à accroître son trafic de 50 pour cent en deux ans, mais dont le déficit chronique hypothèque l'avenir. Enfin, les aéroports ont généralement su s'adapter à la croissance des trafics et les services qu'y trouve l'utilisateur sont de bonne qualité. Les seules réserves que l'on puisse adresser au système tiennent à l'insuffisante valorisation du potentiel commercial par le monopole public gestionnaire des aéroports et à la diversion de ressources d'investissement vers la création de capacités qui, comme c'est le cas pour Tabarka, ne correspondent pas aux besoins du moment.

Transport urbain. Les services d'autobus de Tunis sont surchargés aux heures de pointe. La SNT fait état de neuf passagers par m² alors que la norme acceptable est de six. Près de la moitié des trajets se font à pied. Pour faire face à la demande non satisfaite, et selon une estimation conservatrice, les services d'autobus devraient augmenter d'au moins 20 %. En ce qui concerne la productivité des opérations, les entreprises publiques semblent être relativement efficaces. La disponibilité du parc se situe entre 75 et 90 pour cent pour la STS, la SNT, et Soretras ce qui est relativement faible pour les deux premières nommées. Le nombre d'employés par bus qui varie entre 4,5 et 6,3 pour les mêmes entreprises se situe dans la normale (3-8) mais des améliorations sont encore possibles, notamment au niveau de la maintenance, domaine pour lequel il serait souhaitable de développer la sous-traitance. La distance moyenne parcourue par jour, de 240 et 311 kilomètres pour la SNT et la STS respectivement, est satisfaisante. Par ailleurs, la performance de la Soretras (158 km) paraît médiocre. Elle est aussi faible qu'à Paris bien que les contraintes de congestion de trafic soient à Sfax sans commune mesure avec celles que connaît la métropole française. Un grave problème est celui du financement des services. L'Etat n'a pas compensé l'intégralité des contraintes de service public, notamment le transport des "scolaires". Les entreprises ont des difficultés pour augmenter leurs parcs et fournir aux usagers un service satisfaisant. La dégradation de la qualité des transports collectifs urbains risque de réduire leur part de marché et d'aggraver la congestion urbaine.

Chapitre 2

Accéder plus vite à la compétitivité internationale avec des transports plus performants

PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES : LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE PLUS SOUTENUE

Rétablir les grands équilibres et compter davantage sur la production privée. Malgré une bonne performance économique au cours des années récentes, la Tunisie doit faire face à de nouveaux défis: créer suffisamment d'emplois pour réduire le chômage alors que la population urbaine en âge de travailler augmente rapidement; combattre la tendance aux rendements décroissants au fur et à mesure que l'économie se développe et que son intensité capitaliste augmente; revitaliser les moteurs de la croissance qui, comme l'industrie textile, sont confrontés à un besoin de modernisation de leurs méthodes de gestion et des techniques utilisées de plus en plus pressant¹⁸; ou encore faire face à la dégradation du littoral et des terres arables, ainsi qu'à l'épuisement rapide des nappes phréatiques. Pour que la Tunisie puisse connaître un développement rapide, il est nécessaire que le secteur public libère des ressources que le secteur privé pourra mieux valoriser. Au début de la décennie en cours, la part du secteur public dans le PIB et l'investissement brut s'élevait encore à 70 pour cent. Une récente étude économique de la Banque consacrée à la Tunisie¹⁹ envisage deux scénarios supposant la poursuite des réformes pour redresser la structure macroéconomique et éliminer les distorsions. Le scénario qui prévoit la croissance la plus élevée, soit une croissance durable d'environ 6 pour cent par an, implique une réduction du déficit budgétaire, ce qui signifie la rationalisation des dépenses de l'Etat, la restructuration et la privatisation des entreprises publiques, et la dynamisation de l'économie intérieure en intensifiant la concurrence. Le renforcement de la compétitivité internationale de la Tunisie nécessitera, entre autres, de meilleures infrastructures, des taux de change soumis aux lois du marché, et une flexibilité accrue des salaires et des prix intérieurs. Les transports étant un bien intermédiaire et exerçant une influence diffuse sur la productivité, il est clair qu'en augmentant l'efficacité contribuera grandement à réaliser l'objectif de croissance accélérée.

Le défi de la libéralisation des échanges. C'est dans un contexte d'intégration régionale au sein de l'Union européenne (UE) et de réduction des obstacles aux échanges mondiaux suite à l'Uruguay Round, que la Tunisie doit promouvoir une politique de croissance axée sur l'industrialisation et l'exportation. Si elle ouvre des perspectives de progrès, cette évolution comporte aussi des risques. Ainsi, l'accord de libre-échange avec l'UE supprimera les limites aux échanges contenus dans les accords antérieurs aux fins de protéger les producteurs de l'Union, permettant à la Tunisie de développer ses exportations dans les secteurs où elle bénéficie d'avantages comparatifs sur ses concurrents, en tirant parti notamment de sa proximité à l'Europe. Réciproquement, les entreprises tunisiennes fournissant les marchés domestiques seront confrontées à une concurrence nouvelle de la part des producteurs européens. L'Uruguay Round aboutira également à une protection réduite des échanges commerciaux entrant dans le cadre de la clause de

^{18/} L'industrie textile doit être modernisée pour rester au niveau des standards internationaux. Les investissements de mise à niveau avec la concurrence étrangère ont été estimés à 700 millions de dinars tunisiens, dont 200 millions sont destinés à moderniser la gestion.

^{19/} Voir : Mémoire économique 1995. "Towards the 21st Century."

la nation la plus favorisée. Il se peut qu'il faille rechercher des échanges plus intensifs avec le reste du monde pour compenser le fait que les pays membres de l'UE pourraient se tourner vers d'autres pays que la Tunisie pour certaines importations couvertes jusqu'à présent par les accords préférentiels. La levée des obstacles instaurés par l'Arrangement Multifibres (AMF) rendra le marché européen plus compétitif mais, à l'inverse, les pays les plus favorisés par l'AMF perdront inévitablement du terrain dans un système plus libéral, laissant plus de place aux autres pays exportateurs. C'est dans ce contexte plus ouvert et incertain que la Tunisie doit s'attacher à développer de nouvelles spécialisations. L'entière convertibilité du Dinar contribuera à l'efficacité de la production et des échanges, tout en exigeant une plus stricte adhérence à la discipline financière car une telle mesure laisse peu de place à une politique macroéconomique déficiente. Les enjeux sont élevés, car un gain annuel de croissance de l'ordre de 3-5 pour cent du PIB résulterait d'une mise en oeuvre accélérée de l'accord de libre échange. Des gains de 0,2 à 0,5 pour cent du PIB s'ajouteraient si l'on procédait à la libéralisation des échanges prévue par l'Uruguay Round.

SEPT PRINCIPES DE BASE POUR L'ELABORATION DU IX PLAN DES TRANSPORTS

Privilégier l'investissement en qualité et la rentabilité économique

La compétitivité des productions tunisiennes et un développement économique plus équilibré passent par une amélioration substantielle des infrastructures et des services de transport. Pour les premières dont il a généralement la charge, il faudra que l'Etat se montre sélectif et évite de surinvestir ou d'allouer de ressources à des investissements de rentabilité économique incertaine. En effet, la mobilisation des capitaux publics aurait alors raréfié les ressources des marchés financiers nécessaires à l'investissement privé et fait supporter, tant aux producteurs qu'aux consommateurs, une charge fiscale excessive de nature à ralentir la croissance. La qualité du programme d'investissements publics est donc essentielle, ainsi que la participation du capital privé. Les pays de l'Asie de l'Est, qui ont connu une croissance économique remarquable entre 1960 et 1990²⁰, ont dû en partie leur succès à l'intensification des investissements, passés de 20 à 35 pour cent du PIB entre 1965 et 1990, mais aussi à une contribution du capital privé presque deux fois plus élevé que dans les pays à revenu moyen. On constate que la Tunisie a connu des taux d'investissement aussi élevés sur la période 1980-1986 (l'investissement brut tournait autour de 30 pour cent du PIB) sans pour autant obtenir un résultat comparable, le PIB par tête d'habitant n'y ayant progressé que d'un peu plus de 1 pour cent par an soit cinq fois moins vite. Pousser trop loin l'analogie serait risqué, mais le fait que le taux d'investissement soit redescendu à environ 24 pour cent du PIB sur la période 1987-1994 tout en étant accompagné par un doublement de la croissance du revenu par tête suggère que la rationalisation des investissements depuis 1987, plus que leurs montants, a été la force motrice d'une amélioration très nette de la performance économique. Il reste que le dynamisme de la croissance est encore faible par rapport à celui dont témoignent les pays de l'Asie de l'Est. La remontée du taux d'investissement autour de 28 pour cent du PIB à partir de 1992 sous l'impulsion du secteur privé augure bien de l'accélération attendue de la croissance, mais la rigueur des choix économiques doit aussi se renforcer.

En matière de transport, l'augmentation relevée plus haut de la part croissante des investissements publics alloués au secteur depuis quinze ans est un facteur positif que tempère la participation relativement faible du secteur privé à l'effort d'équipement. De fait, la production du secteur était encore assurée pour près de 70 pour cent par le secteur public en 1993, et on peut penser que cette dominance se retrouve au niveau de l'investissement global. Or, si le niveau des investissements de transport paraît plutôt se situer dans la moyenne supérieure (voir para. 1.07 plus haut), on ne voit pas qu'ils se soient traduits par une contribution

²⁰/ La croissance du revenu par tête d'habitant a atteint 5,5% entre 1960 et 1990, performance inégalisée dans le monde (voir IBRD "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. 1993).

comparable du secteur au PIB. La part globale de la production des transports et des télécommunications dans le PIB s'est bien accrue régulièrement depuis 15 ans, d'environ 5 pour cent sur la période 1981-86 à 7 pour cent sur les huit dernières années²¹. Cependant, les transports pris isolément ne devraient contribuer au PIB qu'à concurrence de 5 pour cent, ce qui est plutôt faible pour un pays arrivé à ce stade de développement²². Tout ceci permet de conclure à la nécessité de poursuivre l'effort de rationalisation des investissements de transport afin de renforcer les chances de porter le taux de croissance économique annuel d'environ 6 pour cent sur la période couverte par le IX Plan. Dans la mesure où il est établi que les investissements d'infrastructure en général, et de transport en particulier, ont une élasticité de 1 par rapport au PIB, il faudrait prévoir un volume d'investissement de 50 pour cent plus élevé à prix constants pour répondre aux contraintes d'accélération de croissance. La rationalisation des investissements permettra de réduire ce volume.

Les routes devraient se voir accorder une plus haute priorité que sous le VIIIe Plan. Le relèvement du faible taux de motorisation actuel (environ un dixième de celui des pays européens) produit par l'accélération de la croissance économique qui intensifiera aussi les déplacements, laisse attendre des taux de croissance du trafic routier de l'ordre de 6 à 7 pour cent dans le scénario de croissance rapide, ce qui représente un doublement en douze ans. Des fonds plus importants devraient ainsi être alloués au programme d'élargissement des chaussées pour écarter les risques de congestion. Il faudra aussi combler progressivement les lacunes du réseau attestées par la faible densité du réseau revêtu (voir paragraphe 1.04²³), et mettre à niveau les routes existantes sur le plan de la sécurité et de la signalisation. Les programmes de construction de routes rurales paraissent bien dimensionnés; leur part dans l'investissement total de transport devrait être maintenue, parce qu'ils comptent parmi les plus efficaces des outils de réduction des disparités économiques dans la nation. La hausse des fonds affectés à la maintenance des chaussées est un ajustement majeur à effectuer. Travaux courants et périodiques compris, le budget de maintenance représentait quelque 32 pour cent du budget total affecté aux routes nationales sous le VIe Plan. Cette proportion a chuté à moins de 30 pour cent sous le VIII Plan et avoisinait 35 pour cent sur 1992-94. Le budget actuel de renforcement et de réfection du revêtement des routes devrait progresser d'au moins 50 pour cent. Les réseaux urbains doivent également recevoir plus d'attention, particulièrement à Tunis où l'expansion des infrastructures et des moyens de transport en commun est essentiel pour préserver l'équilibre du développement de la ville. Ici comme pour les routes, il faut agir afin d'éviter la congestion du réseau que la hausse prévisible de 5 à 7 pour cent par an de la demande de transport risquerait de provoquer. Dans les ports, il faut avant tout investir pour faciliter la pénétration des technologies modernes de transport, conteneurisation et roulage notamment, tout en continuant à conforter les ouvrages existants. Dans les chemins de fer, il faudra concentrer l'investissement sur les branches vives de l'activité en mettant l'accent sur le renouvellement des voies, l'amélioration des systèmes de télécommunications et de signalisation avant de se lancer dans des programmes plus coûteux de doublement de voies. Enfin, c'est peut-être au niveau des services de transport terrestre que le principe de recherche de la qualité trouve son champ d'application le plus vaste. Il faut investir dans un parc moderne, dans la sécurité routière et dans la lutte contre la pollution.

^{21/} Source : Ministère du développement économique (cité dans le Mémoire économique de 1995, tableau 4.2).

^{22/} Pendant les années 80, les services de transport produisaient 5 à 10% de la valeur ajoutée dans la plupart des pays en développement.

^{23/} En Europe, la densité dépasse 10.000 km par million d'habitant; elle est dix fois plus élevée qu'en Tunisie.

Mobiliser le capital privé pour alléger le fardeau de l'Etat

La nécessaire modernisation du système des transports crée un besoin de financement très important que l'Etat ne sera pas en mesure de couvrir à lui seul. Sa contribution au financement de l'économie (dépenses courantes et investissements) a déjà fortement baissé par rapport au PIB à 30 pour cent en 1994. La réduction des apports en capital (subventions et concours temporaires) a été particulièrement marquée: de 5,9 pour cent en 1986 à environ 1,8 pour cent en 1994. La politique de rigueur budgétaire se poursuit avec un déficit prévisionnel de seulement 2 pour cent en 1996 qui devrait n'être plus que de 1 pour cent en 2003 pour rester compatible avec le scénario de croissance rapide. La projection de la Banque fait passer les dépenses en capital de l'Etat de près de 7 pour cent du PIB en 1994 à environ 5.5 pour cent en 2003. Comme les investissements de transport devraient au moins suivre la croissance du PIB, on arrive à la conclusion que les entreprises devront désormais assumer une part plus grande du financement des dépenses d'infrastructure jusqu'à présent couvertes par l'Etat. Pour assurer un meilleur rendement économique des sommes investies, un recours croissant à l'initiative et à la participation privée devra être recherché. Le risque financier que supporte l'entrepreneur privé est le meilleur garant d'un choix soigneux des meilleurs investissements, dont la réalisation sera affranchie des contraintes de procédure auxquelles la dépense publique est soumise, depuis les incertitudes inhérentes au débat parlementaire sur le budget jusqu'aux contrôles a priori sur les engagements et les décaissements.

Le cadre macro-économique de la Tunisie est favorable au développement de l'investissement privé, encore faut-il lui faire plus de place dans l'infrastructure des transports où le secteur public est encore très présent.

Le système de concession est un moyen privilégié d'attirer le capital privé dans des secteurs d'activité où l'Etat souhaite conserver la maîtrise du jeu économique et rester propriétaire. Il reste à vérifier que le cadre institutionnel existant en Tunisie offre à l'investisseur les garanties qu'il est en droit d'attendre sans pour autant le libérer du risque commercial ou lui donner une rente de situation. Une étude est nécessaire pour mettre au point des contrats de concession dans les transports, des procédures de sélection, et des mécanismes de régulation et d'arbitrage suffisamment proches de la pratique internationale pour que les investisseurs étrangers puissent être intéressés à venir travailler en Tunisie et y apporter une expertise en plus de capitaux. Les autoroutes, les ports, les aéroports, les transports collectifs urbains et interurbains, et tout autre activité où le service rendu est individualisable, donc facturable, se prêtent bien au système de la concession. Des applications concrètes sont à programmer sur la période du XIème Plan.

En Tunisie, c'est le développement du réseau routier qui a le plus absorbé de financement public et c'est donc là que réside le plus fort potentiel d'allègement de la charge budgétaire de l'Etat en mettant le capital privé à contribution. La Tunisie s'est déjà engagée dans cette voie. La société anonyme Tunisie-Autoroute (T-A) a ainsi été créée en 1992. Environ 80 pour cent de son capital est détenu par des entreprises publiques et semi-publiques et des banques de développement publiques, les 20 pour cent restants se répartissant entre des banques privées et des entrepreneurs de travaux publics. T-A s'est vue accorder une concession de 30 ans sur l'autoroute Tunis-M'Saken, longue de 140 km, financée par l'Etat. Le contrat de concession oblige T-A à investir 25 mdt dans des installations de collecte des péages et des équipements d'exploitation et de sécurité, soit seulement 10 pour cent de l'investissement consenti par l'Etat sur Tunis-M'Saken. Le programme de développement des autoroutes nécessitera des fonds importants qui devraient surtout provenir de sources privées. Une participation accrue du secteur privé au capital de T-A et une démarche plus audacieuse sont donc à envisager. Il existe de nombreux exemples de formules "BOT" (Build-Operate-Transfer, soit en français: Construire-Exploiter-Rétrocéder) appliquées aux autoroutes dans le monde et un marché s'est créé pour des sociétés spécialisées dans leur gestion. La mise au point d'un cadre réglementaire et contractuel susceptible de mettre en confiance les investisseurs étrangers devrait bénéficier du concours d'experts internationaux. Un soin particulier doit entourer l'évaluation économique et financière de projets de concession, faute de quoi de graves problèmes peuvent survenir comme cela fût le cas pour les autoroutes mexicaines. L'exemple du projet Dulles-Greenway aux Etats Unis (voir Encadré

2.1) montre jusqu'où peut aller le financement privé, mais aussi la nécessité comme la difficulté de trouver un financement long correspondant à la vie économique de l'investissement, enfin le risque d'exagération des trafics futurs qui dans ce cas particulier s'est malheureusement vérifié. L'Etat tunisien devrait veiller à ne promouvoir que des projets potentiellement rentables, car les échecs auront vite fait de détourner durablement le capital privé.

Mieux répartir le poids de subventions plus ciblées

Les transports urbains et les chemins de fer sont subventionnés par l'Etat. Même si la part des coûts supportés par les usagers (deux tiers) est élevée en comparaison avec d'autres pays²⁴, cela représente une lourde charge pour l'Etat tunisien qui verse 40 à 50 mdt par an de subventions d'exploitation pour les transports en commun, dont environ la moitié pour les entreprises publiques de transport par autobus et l'autre moitié pour les chemins de fer. Viennent en plus les subventions en capital, importantes dans les deux cas. Cet effort de l'Etat obtient-il tout l'effet recherché? Dans les villes, les subventions au transport couvrent principalement le déficit des services en faveur des étudiants et écoliers, qui ne paient que 10 pour cent du tarif normal. Le système est d'autant plus contestable qu'il prévoit une compensation stricte de la différence entre le prix du billet étudiant et le coût du service rendu, disposition non-respectée. L'écart se creuse entre les subventions et le coût de la contrainte de service public, forçant les compagnies d'autobus à rogner leurs dépenses de renouvellement et à transférer une partie de la charge aux autres catégories d'usagers. Or, à 2 dt la section, les cartes hebdomadaires représentent une part significative du pouvoir d'achat moyen du citoyen estimé à environ 20 dt en 1990. Ici comme ailleurs, on constate que les subventions ne bénéficient pas nécessairement aux plus démunis. Certains de ceux qui reçoivent une assistance financière n'en ont pas besoin, alors que les clients réguliers à revenu faible, dont l'emploi est conditionné par le entre domicile et lieu de travail, ont du mal à faire face au coût de ces trajets, sans parler de l'inconfort et du coût des attentes qui s'ajoutent! Une autre forme de subvention d'incidence incertaine provient des avantages fiscaux concédés à certains types de véhicules ainsi qu'à des bonifications d'emprunt. Un bon exemple est celui du programme de renouvellement des voitures de louage: lancé en 1989, il représente pour l'Etat un manque à gagner de près de 6 mdt par an, alors que des doutes commencent à sourdre sur le bien-fondé de l'aide étatique à ce type de services.

Limiter les subventions, c'est d'abord minimiser les coûts. Il faut comprendre que l'octroi de subventions dont le montant est défini de façon bureaucratique, sans objectifs précis ni contrôle de leur incidence finale, ne crée pas d'incitations à la productivité pour l'entreprise bénéficiaire, encourage sa passivité devant la montée des coûts avec la quasi-certitude que l'Etat la renflouera tôt ou tard car une crise des transports urbains prend rapidement une dimension politique. La subvention, pourrait-on dire, engendre sa propre croissance. Le Royaume-Uni, où les subventions ont été multipliées par 13 entre 1972 et 1982, illustre ce genre de situation ainsi que des formules originales permettant de remédier au problème. Dans le cas des autobus londoniens, la stratégie a consisté à remplacer une offre monolithique par une offre pluraliste en procédant à la mise en concession de lignes pour une durée donnée (on estime que cinq ans constitue la durée maximale du monopole concédé). L'élément de concurrence pour le gain du marché ainsi introduit,

^{24/} En France, c'est la fiscalité des collectivités locales qui constitue la principale source (75%) de financement des transports en commun de province. Elle provient à part égale du "versement transport" pour 37% et des impôts locaux. L'Etat ne contribue que pour 2%. La faible différence qui reste représente le prix du ticket acheté par l'usager.

Encadré 2.1 : La nouvelle frontière à la privatisation du réseau routier : le cas de l'autoroute Dulles Greenway aux Etats-Unis?

L'Etat de Virginie ne pouvait combler le déficit d'infrastructure routière sur financement public traditionnel, aussi s'est-il tourné vers des solutions reposant sur la mobilisation du capital privé. La construction de 22 km d'autoroute entre l'aéroport international de Dulles et Leesburg pour réduire la congestion du réseau existant illustre la nouvelle politique, mais aussi les conditions à réunir pour son succès. Il s'agit du premier exemple de financement privé intégral d'autoroute aux Etats Unis. Le projet est né en 1986 lorsque des investisseurs privés s'associèrent dans un contexte de marché immobilier euphorique. Deux ans plus tard, l'Assemblée législative de l'Etat votait une loi autorisant la construction de routes privées en Virginie. La recherche d'un financement adapté, difficile, finit par aboutir lorsque des investisseurs institutionnels (les compagnies géantes d'assurance Prudential et John Hancock Mutual Life) s'intéressèrent au projet. Les emprunts à long terme purent ainsi financer 80% des coûts estimés à 325 millions de US\$. Le reste du financement a été apporté par les banques commerciales (environ 15%) sous forme de crédits à court terme, ainsi que par les apports en capital des associés. L'autoroute a été mise en service en septembre 1995 avec six mois d'avance sur le calendrier révisé au démarrage des travaux et un dépassement du budget avoisinant seulement 10%. La société Greenway comprend aujourd'hui trois associés: une investisseur privé; Autostrade International SpA qui est une entreprise italienne spécialisée dans la gestion d'autoroute; et une entreprise de travaux publics qui a construit la route. L'exploitation de l'autoroute est confiée à Autostrade.

Le financement privé s'est étendu à l'acquisition des emprises de l'autoroute : un tiers a été concédé par les Autorités aéroportuaires (1/3) et le solde a été acheté (1/3) ou payé en nature par des propriétaires fonciers en échange de la construction de rampes d'accès à leurs domaines (1/3). Il reste que l'autoroute Dulles Greenway deviendra propriété de l'Etat au terme d'une concession d'exploitation de 42,5 ans à compter de sa mise en service et que les péages sont assujettis au contrôle de l'Etat qui plafonne le taux de profit à 18%. L'un des principaux arguments en faveur de ce programme a été que la construction par le secteur privé de l'autoroute serait plus rapide et moins chère, car l'administration des travaux publics est soumise à une lourde réglementation. La privatisation englobe même la sécurité qui est sous-traitée à la police de l'Etat de Virginie: la société lui rembourse les frais de mise à disposition de patrouilles exclusives! La réalisation du projet pour être un succès, n'en fût pas moins difficile à gérer. L'initiative privée a dû solliciter nombre d'autorisations et respecter les injonctions du pouvoir réglementaire. Les investisseurs ont dû notamment compenser les dommages causés aux marécages protégés par la loi fédérale, replanter et construire un pont à travée unique afin d'éviter la pollution des eaux. Des sommes élevées ont été ainsi dépensées en conseils juridiques.

Le succès technique du projet semble compromis aujourd'hui par de sérieuses difficultés commerciales. On prévoyait un trafic de 34.000 véhicules/jour, trois fois plus que le trafic réel enregistré sur les premiers mois d'exploitation. Les recettes de péage restent très en deçà des montants nécessaires aux frais d'exploitation et à l'amortissement de la dette. L'Etat n'a fourni aucune garantie et l'avenir du projet dépend des possibilités de refinancer la dette à court terme. Les leçons toutes provisoires que l'on peut tirer sont au nombre de trois: (a) Le financement privé est possible pour la construction d'autoroutes, encore faut-il trouver des capitaux à long terme et porteurs d'intérêts modérés auprès des investisseurs institutionnels, compagnies d'assurances et fonds de retraite. (b) Un grand soin doit être apporté aux études de marché. Le projet Dulles Greenway a reposé sur des études réalisées au moment du "boom" de l'immobilier que l'on a négligé de mettre à jour alors que la difficile promotion du projet en retardait le démarrage de trois ans. (c) On a aussi négligé de faire des enquêtes de comportement des usagers. Bien que moyen par rapport à d'autres pays, le tarif de péage initial proche de 8 cents US par km est le plus élevé aux USA (il a été réduit de 43% en mars 1996, ce qui a conduit au doublement du trafic dans les 3 mois suivants). Les usagers ont réagi vivement en boycottant la nouvelle route. Des enquêtes auraient sans doute abouti à une plus grande progressivité du péage. (d) Il est difficile de penser que la Tunisie pourrait attirer des capitaux privés étrangers sans garantir les risques de souveraineté.

Source : Banque mondiale.

sans pour autant compromettre le contrôle du respect des cahiers des charges, a permis de réduire les subventions de l'Etat et d'améliorer la couverture des services nécessaires (voir Encadré 2.2). Le même

principe est applicable avec les mêmes effets aux transports interurbains par autobus, comme le prouvent les expériences du Chili, du Sri Lanka, ou encore du Royaume Uni. Dans un pays comme la Tunisie, le maintien des subventions aux transports urbains paraît raisonnable, non seulement pour des raisons d'équité, mais à cause des déséconomies associées à une croissance urbaine rapide et concentrée, que des transports urbains performants peuvent corriger. Toutefois, les contraintes financières de l'Etat font qu'il est souhaitable de rechercher comment imputer une partie du poids de la subvention à d'autres sources contributives que l'impôt général. Les bénéficiaires indirects du transport bon marché, les propriétaires de biens immobiliers et de commerces dans la zone d'influence des lignes, ou encore les employeurs, pourraient ainsi être taxés en toute équité pour faciliter le paiement des subventions.

Encadré 2.2: Comment améliorer les objectifs sociaux par la privatisation : le cas des autobus londoniens

Dérogeant aux conclusions du Livre blanc sur les services d'autobus recommandant leur déréglementation pure et leur privatisation (l'argument étant que le coût des subventions aux transports en commun est maintenant inacceptable »), le transport londonien par autobus a subi une transformation graduelle entamée avec la création de London Regional Transport (LRT) par la loi de 1984 sur les transports. Organisme public, LRT était chargé de planifier et d'assurer les services d'autobus, ainsi que de déterminer leur cahier des charges et de fixer les tarifs. London Buses Ltd. (LB), filiale à 100 pour cent de LRT, assurait initialement les services au sein du réseau central réparti entre 12 succursales. L'innovation a consisté à présenter des lignes additionnelles (certaines non rentables), et d'inviter des entreprises privées à soumissionner en concurrence avec LB. A la fin des années 80, quelque 30 pour cent des services d'autobus étaient exploités sous contrat, dont la moitié furent attribués à des entreprises privées. Les contrats étaient signés pour 3 ans et couvraient le coût brut des services spécifié dans l'offre, tandis que les recettes étaient versées à LRT (au début, LRT avait invité des soumissions sur la base du niveau de subventions requis pour assurer le service, mais ce système, impliquant des contrôles coûteux et d'application difficile et favorisant les péréquations entre lignes, fût ensuite écarté). La privatisation des services d'autobus à Londres s'est développée et elle est générale depuis la fin l'année 1994. Plusieurs enseignements peuvent être dégagés de cette expérience des dix dernières années : a) l'offre de transport a augmenté d'environ 25 pour cent (véhicule/km); b) les coûts unitaires ont chuté de près de 50 pour cent; c) la demande a progressé de 5 pour cent et le taux d'occupation des autobus n'a souffert qu'une réduction mineure; d) l'innovation s'est manifesté par une forte croissance de petits autobus (jusqu'à 35 places); e) les craintes que l'aggravation de la pollution et de la congestion du trafic et l'augmentation du nombre d'accidents iraient de pair avec la privatisation se sont révélées non fondées; f) enfin et surtout, un plus grand nombre de lignes se sont avérées rentables et les subventions de l'Etat ont pu diminuer de 70 pour cent! Globalement, les aides financières représentaient en 1993-94 un total de 165 millions de livres dont 106 venaient en compensation des tarifs "sociaux". Cela représentait un peu moins d'un tiers des coûts d'exploitation. Par comparaison, les transports de la région parisienne avaient en 1992 des coûts d'exploitation dont le tarif payé par l'utilisateur ne couvrait que le tiers. En bref, la privatisation des transports d'autobus à Londres a donné naissance à des services de meilleure qualité et, surtout, moins onéreux.

Source principale: K.M. Gwilliam, Pr. Transport Economist, Banque Mondiale: "Private Sector Participation in Urban Public Transport; an Assessment of Worldwide Experience". (1995)

Lorsque les subventions sont justifiées, il est préférable de les canaliser vers des bénéficiaires répondant à des critères précis, d'en fixer le montant au plus juste, voire d'en confier la répartition à un organisme tiers plus en mesure de s'assurer que leur incidence est conforme aux objectifs déclarés. Les subventions forfaitaires aux entreprises de transport ne sont pas souhaitables, car l'Etat perd le contrôle de l'usage qui en est fait par l'entreprise: en effet, celle-ci peut ne pas respecter l'objectif de redistribution entre catégories sociales poursuivi par l'Etat. Les systèmes de péréquation sont souvent utilisés en Tunisie pour réduire la subvention extérieure à l'entreprise et la remplacer par la subvention d'une catégorie d'utilisateurs par une autre. L'application en est simple, mais des effets pervers peuvent se produire lorsque, par exemple, la demande la plus solvable s'évade vers d'autres modes de transport non collectif, ou lorsque la surfacturation aboutit à pénaliser l'activité derrière cette demande et à en briser la croissance. La péréquation doit donc être utilisée de façon plus restrictive. Une bonne connaissance de la valeur du temps

est aussi un moyen de limiter les subventions sans distorsions ni omission des aspects sociaux. Les tarifications heure de pointe-heure creuse sont de nature à déplacer une partie de la demande en améliorant les conditions de rentabilité financière.

Promouvoir la concurrence et mieux délimiter le champ des réglementations

L'interventionnisme d'Etat à tendance à survivre aux circonstances qui lui ont donné naissance, qu'il s'agisse d'une économie de pénurie ou de reprise d'activités auparavant contrôlés par des intérêts étrangers. Tantôt, l'on craint que une offre trop "atomisée" ne puisse satisfaire la demande de transport, soit en qualité soit en quantité, tantôt qu' elle crée une surcapacité chronique et du gaspillage. La notion que les économies d'échelle ne peuvent être récoltées sans donner le temps et les moyens à des sociétés organisées de se développer à l'abri du risque de concurrence "sauvage", le paradigme de la protection des industries naissantes vis à vis de l'étranger, le souci de neutraliser les méfaits du pouvoir de monopole en le mettant sous contrôle de l'Etat, tout cela explique la prolifération passée des sociétés nationales et, sur le plan international, la cartellisation du marché au travers d'accords bilatéraux ou de partage de marché avec les entreprises dominantes étrangères. On perçoit bien le risque d'abus de pouvoir de monopole au détriment des intérêts de la clientèle et on pense le neutraliser en plaçant l'entreprise sous gestion publique. La réalité est parfois décevante, mais l'idéologie prend souvent le relais de la raison pour continuer à justifier la présence de l'Etat là où elle s'avère sans objet, sinon néfaste. Ainsi, les restrictions de concurrence dans le domaine du transport routier, qu'il s'agisse de camionnage ou de transport collectif de personnes, se voient créditées d'économies d'échelle quant l'analyse objective du fonctionnement de ce mode démontre qu'elles y sont marginales. L'expérience internationale aurait dû conduire à une déréglementation beaucoup plus précoce du transport de fret par route en Tunisie, étant donné l'impact positif démontré qu'elle a sur l'offre et les tarifs²⁵. Plus généralement, l'économie tunisienne en se développant élargit et diversifie l'appareil productif ainsi que la gamme des choix de production. Les systèmes de décision décentralisée seront de mieux en mieux adaptés à la complexité croissante des problèmes. Aussi faut-il progressivement libérer les forces du marché des contraintes étatiques actuelles.

Pour les entreprises publiques, le problème vient moins de la réglementation extérieure que de l'ingérence de l'Etat dans leur gestion. Davantage d'autonomie devrait leur être donnée à l'intérieur de limites définies de façon précise. Trop nombreuses encore sont les contraintes qui s'imposent aux entreprises publiques, qu'il s'agisse de politique d'investissement, ou de choix des sources d'approvisionnement et des modalités du financement, ou encore de défense de l'emploi. Il faudrait aussi transférer les décisions de gestion aux échelons les plus directement concernés et responsabiliser ceux qui les prennent, le moyen le plus efficace étant de les exposer aux risques du marché et à la concurrence. L'exemple des discussions récentes sur les équipements portuaires à acquérir durant le IX^e Plan est symptomatique de situations où des questions importantes ne sont pas débattues où il conviendrait. L'OPNT et son ministère de tutelle se soucient du nombre et du type de grues à acquérir pour accroître la productivité des ports. En fait, les grues font partie intégrante du processus de manutention des marchandises, et il serait préférable de laisser ce type de décision aux manutentionnaires, car eux seuls ont la prescience des besoins réels ainsi que la perception des risques commerciaux qu'ils devront assumer. A l'inverse, le système de décision actuel tend à diluer le commercial dans des préoccupations plus générales et moins proches du terrain, sans réels risques de

^{25/} Aux Etats-Unis, on a estimé que les tarifs de transport routier étaient déjà de 40 % inférieurs à ce qu'ils auraient été sur un marché administré, seulement 5 ans environ après la libéralisation; des réductions supplémentaires étaient escomptées à mesure que les transporteurs apprenaient à opérer plus efficacement sur un marché libre.

sanction du marché puisque L'OPNT, en tant que détenteur d'un monopole, trouvera toujours un moyen direct ou indirect de répercuter le coût de ses investissements peu judicieux sur les usagers des ports²⁶.

Les conditions d'entrée du secteur privé sur le marché des transports apparaissent souvent trop étroitement définies. Un financement minimum sur fonds propres (habituellement 30 pour cent) est la règle générale. Pour le transport maritime et aérien, la possibilité de démarrer une activité par l'affrètement à temps et le crédit-bail est limitée à quelques années, après quoi l'équipement doit être en propriété. L'inclusion dans la flotte de transport de véhicules, avions ou navires d'occasion est limitée (par exemple, la capacité de transport d'une flotte de camions doit être couverte à 75 pour cent par des véhicules neufs et aucun véhicule de plus de 4 ans n'est autorisé). Dans les ports, les projets de cahiers des charges pour exercer une activité de manutention de fret donnent une liste détaillée du minimum d'équipement qu'il faut avoir en propriété. Cela constitue de réelles barrières techniques et financières à l'entrée sur le marché. L'objectif visé, décourager les amateurs et les spéculateurs, est bon, mais les moyens actuellement utilisés pour le réaliser ne peuvent qu'étouffer l'innovation en matière de financement et d'optimisation de la combinaison des facteurs. Les réglementations devraient laisser aux opérateurs la liberté de proposer les meilleures options. L'OPNT, par exemple, devrait ne s'intéresser qu'aux performances, quels que soient les moyens utilisés, et se borner à fixer des objectifs de productivité sanctionnés par de fortes pénalités en cas de défaillance.

Il faut veiller à ce que la réglementation ne soit pas en porte-à-faux avec les tendances profondes du marché. L'analyse des politiques de soutien au développement du pavillon maritime nationale largement pratiquées dans le monde fait bien ressortir l'importance de ce principe. En Tunisie même, l'ancienne politique maritime tunisienne fournit l'illustration d'une réglementation inopérante, quoique coûteuse. L'objectif visé était de promouvoir le pavillon tunisien et d'économiser les devises en accordant un monopole à la CTN et en signant un certain nombre d'accords de partage de fret. Le résultat a été décevant, si l'on en juge par l'effritement de la part de marché du pavillon national. Pour le chargeur, le marché "administré" a favorisé avant tout les armateurs, et contribué à maintenir des taux de fret relativement élevés. En effet, la protection d'une compagnie maritime nationale sape souvent sa capacité d'adaptation à l'évolution des marchés et des technologies, ce qui aboutit à terme à des taux de fret plus élevés que ceux prévaudraient en milieu concurrentiel. Les systèmes bureaucratiques de réservation de fret ajoutent des contraintes dont les chargeurs font aussi les frais. Le protectionnisme maritime peut donner l'illusion de contribuer à l'équilibre de la balance des paiements, mais la réalité est très différente sitôt que sont pris en compte les pertes liées à la faible productivité du transport maritime et aux entraves à la liberté contractuelle. Selon une étude de la Banque Mondiale, le Venezuela a réalisé une économie nette apparente de l'ordre de 20 millions de dollars en devises en utilisant sa flotte nationale à l'abri d'un système de réservation des cargaisons, mais la perte résultant de taux de fret incorporant ses coûts d'inefficacité et dégageant une rente pour les armements étrangers partageant le trafic, était en fait près de dix fois plus importante²⁷! La question des devises mise à part, certains trouvent justifié de protéger l'armement national pour garantir la sécurité des approvisionnements extérieurs et promouvoir les exportations. Cette vue résiste mal à la simple constatation de l'existence d'un surplus de tonnage sur le marché maritime mondial qui minimise le risque d'isolement de la Tunisie par pénurie de l'offre. La création d'emplois et le prestige du pavillon national sur les océans sont d'autres formes courantes de rationalisation des politiques maritimes protectionnistes. Cependant, le cas du Chili (voir Encadré 2.3) suggère que les armateurs locaux ont trouvé dans la déréglementation des conditions de développement plus favorables, avec la possibilité

^{26/} OPNT. « Activité portuaire et indicateurs de rendement ». Le rapport indique que les grues fixes et mobiles sont rarement utilisées parce qu'elles ne répondent pas aux besoins des usagers (p. 31).

^{27/} Source : Messerlin et al. « The Uruguay Round. Services in the World Economy ». La Banque mondiale et le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales. Avril 1990.

notamment d'immatriculer leurs navires sous pavillon étranger, et que leur capacité d'innover pour améliorer l'économie du transport maritime a été stimulée.

**Encadré 2.3 : La déréglementation du transport maritime et la protection du pavillon national :
le cas du Chili**

Le Chili, pays à revenu intermédiaire comme la Tunisie, livre une expérience éloquent. Les systèmes de réservation de cargaisons introduits par une loi de 1956 ont duré jusqu'en 1979. Les navires immatriculés au Chili se sont vu reconnaître le droit de transporter 50 pour cent de marchandises échangées avec l'étranger. Ces navires devaient être exploités en propriété locale à hauteur de 75 pour cent, et la taille et la composition des équipages par nationalité étaient réglementées. Les objectifs poursuivis, qui étaient de développer la marine marchande nationale et de promouvoir le commerce chilien, se sont révélés incompatibles. Les cargaisons étaient affectées ex-ante à des services qui n'étaient pas nécessairement capables de les transporter dans les délais, ni techniquement adaptés pour satisfaire les exigences des chargeurs. Des renonciations devaient alors être émises par l'armateur « attiré », ce qui engendrait des retards et laissait les chargeurs dans l'incertitude sur leur capacité à respecter les délais de livraison. Le flou de la frontière entre le trafic maritime régulier et le tramping était source de conflits entre les chargeurs et les cartels maritimes, facteurs là encore des coûts additionnels et de retards. Des restrictions d'entrée sur le marché étaient imposées aux armateurs indépendants, mettant les membres des conférences à l'abri des pressions de la concurrence.

La loi de 1979 a aboli le système de réservation de cargaison excepté pour quelques routes commerciales au départ et à destination de pays désireux de le maintenir. Un certain niveau d'interventionnisme s'est maintenu pendant un certain temps, notamment pour aider les armateurs nationaux confrontés à de graves difficultés financières, ou encore pour faciliter l'intégration de la compagnie maritime publique au cartel européen. Mais la loi de 1979 n'en a pas moins eu des effets positifs considérables. Une analyse des échanges entre le Chili et les Etats-Unis a révélé une importante substitution du tramping au trafic maritime régulier, qui a chuté à 4 pour cent en 1986 et a été contraint de renforcer son efficacité pour survivre. Selon les estimations, les taux de fret ont baissé de 22-25 pour cent par rapport à ceux qui auraient prévalu si le système d'avant 1979 avait été maintenu. Les armateurs privés ont profité de la nouvelle politique pour immatriculer leurs navires à l'étranger dans des conditions plus avantageuses que celles qui leur étaient offertes localement. En fin de compte, la part de marché des armateurs chiliens a paradoxalement progressé par rapport à ce qu'elle était à l'époque où l'Etat protégeait le pavillon national.

Source : E. Bennathan et al.: "Deregulation of Shipping. What Is to Be Learned from Chile" dans Document de synthèse de la Banque Mondiale N° 67.

De ce qui précède, on ne saurait conclure que toute réglementation soit à écarter. L'essentiel est de bien l'adapter aux besoins du marché. Passer du rôle d'agent économique par l'intermédiaire des entreprises publiques à un rôle de régulateur efficace, tel est l'objectif que doit se fixer l'Etat. Il lui faut mieux remplir les fonctions essentielles que sont la définition et l'application de la réglementation fiscale, particulièrement pour les routes où le développement du secteur informel présente un risque de déstabilisation du marché, et la protection des usagers contre les risques de la circulation. La normalisation de la qualité des services, la définition des critères de qualification professionnelle pour accéder à la profession de transporteur constituent des attributions de puissance publique. Les aspects économiques sont également à prendre en compte. La concurrence est le meilleur des instruments de régulation, encore faut-il que les conditions y soient favorables. L'Etat doit développer ses moyens de suivi du fonctionnement du marché pour corriger ou sanctionner les dysfonctionnements, prévenir les risques de cartellisation. Il lui faut aller plus loin lorsque des sous-secteurs présentent des particularismes (monopole naturel, service d'intérêt public) qui ne rendent pas souhaitable leur ouverture à la concurrence. Il peut s'agir des ports et des autoroutes, où l'indivisibilité des grands investissements d'infrastructure rend la concurrence peu compatible avec une gestion à l'équilibre, ou encore des transports collectifs urbains où les effets économiques externes important s'ajoutent à une dimension sociale très forte. Dans tous ces cas où l'on se rapproche de la gestion

monopolistique, la mise en place d'un mécanisme réglementaire est indispensable pour définir le cahier des charges et organiser la mise en concession du service, superviser l'exécution du contrat, procéder aux amendements d'autant plus indispensables que le service est dévolu pour une durée plus longue, et régler les conflits. Mais il faut que cette fonction de réglementation se systématisse pour s'exercer dans la rigueur technique et la transparence au bénéfice de l'intérêt public, en toute indépendance vis à vis des entreprises concernées, sinon du gouvernement (comme aux Etats Unis et au Royaume Uni).

Libérer le transport des restrictions d'importations et d'une fiscalité trop lourde

Les importations de véhicules ne sont pas libres. Le système en vigueur repose sur l'octroi de licences d'importation conditionné par la création compensatoire de valeur ajoutée locale dans le secteur, ainsi que sur l'imposition de quotas d'importations. Ces caractéristiques sont décrites dans l'Encadré 2.4. Des appels d'offre internationaux sont lancés périodiquement par le ministère du commerce pour importer des véhicules dont les caractéristiques ont été arrêtées par l'administration²⁸. Ce système, dont l'objectif est de défendre l'industrie locale et la monnaie nationale, entraîne des surcoûts directs et indirects pour les transporteurs et les usagers (de 15 à 20 pour cent). Les droits de douane et taxes diverses sur les véhicules importés sont particulièrement lourds: les taux progressifs vont de 85 pour cent du prix CIF pour des voitures à moteur essence de moins de 1000 cm³ à 377 pour cent lorsque la cylindrée dépasse 2.500 cm³. Le barème applicable aux voitures à moteur diesel varie entre 120 et 450 pour cent lorsque la cylindrée passe de 1500 à plus de 2800 cm³. La décision prise en Novembre 1994 de réduire la fiscalité d'importation à 21 pour cent pour la voiture dite « populaire » (1.200 cm³), bien accueillie par l'opinion publique, semble avoir connu quelques difficultés de mise en oeuvre en raison de lenteurs administratives. On constate en revanche que la plupart des voitures de luxe entrant en Tunisie échappent à la fiscalité d'importation, situation quelque peu paradoxale découlant de la réglementation autorisant les nationaux de retour après un séjour d'au moins deux ans à l'étranger, à rapatrier leur voiture en franchise douanière.

Cette politique, qui aboutit à renchérir la puissance d'un véhicule dans un pays où le revenu moyen est encore faible, incite à prolonger à l'excès la vie du parc disponible. Avec environ 25.000 véhicules immatriculés chaque année entre 1987 et 1992²⁹ et un parc en circulation estimé autour de 425.000 unités, l'âge moyen devrait être proche de 17 ans, ce qui est élevé. Les conséquences les plus visibles sont l'augmentation des coûts d'entretien et la baisse du taux de disponibilité des véhicules. D'autres sont plus diffuses. La sécurité routière est également en jeu, car le contrôle technique des véhicules n'est pas aussi régulier ni aussi efficace en Tunisie que dans les grands pays industriels. La surconsommation d'énergie constitue un autre handicap, car les moteurs de technologie ancienne ont un rendement très inférieur à celui des modèles les plus récents. Un simple calcul donne une idée des surcoûts impliqués: en supposant, toutes choses égales par ailleurs, une consommation supérieure de 30 pour cent du fait de l'âge du parc et un prix "frontière" du carburant voisin de 20 cents EU par litre, on arrive à la conclusion que le coût économique de cette surconsommation pourrait atteindre 100 à 120 millions de dinars tunisiens par an³⁰! La protection de l'environnement est une autre source de préoccupations. Une étude récente de la Banque rappelle que le trafic routier est à l'origine de 90 pour cent ou plus de la pollution atmosphérique dans les grandes villes par le plomb et le monoxyde de carbone³¹. Le fait que la consommation de carburant est plus grande, à

²⁸/ Le dernier appel d'offre remonterait à 1992.

²⁹/ Voir DGPC. « Recensement général de la circulation 1992 » (p. 98).

³⁰/ Le rapport de la DGPC ("Recensement de la Circulation 1992") indique une consommation totale de carburant de 1,4 mt par les véhicules à moteur en 1992. Pour 1995, ce chiffre devrait s'élever à environ 1,7 mt.

³¹/ Voir: IBRD- "Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform" - 1996 (para.3.1) .

distance égale parcourue, pour un parc vétuste démontre l'aggravation de la pollution qui lui est imputable. De surcroît, les moteurs se dérèglent et deviennent plus polluants avec le temps. En marge de ces questions se pose le problème de la nature des carburants utilisés. L'usage de l'essence sans plomb, recommandé pour la santé publique, tend à se répandre dans l'Union Européenne³² et la Tunisie devrait à son tour le promouvoir, mais il faudra pour cela que le parc se modernise afin que les véhicules disposent des moteurs adaptés à ce type de carburant. La prédominance de la consommation de diesel est un autre sujet d'inquiétude. La recherche médicale a fait ressortir que les particules fines (sulfate, nitrate, etc..) émises avec les gaz d'échappement contribuaient de façon importante aux maladies coronaires et respiratoires. A cela s'ajoute le fait que la qualité des carburants raffinés en Tunisie laisse à désirer. Le rajeunissement du parc et le passage à des carburants moins polluants ressortent donc comme des objectifs de première importance. La libéralisation des importations et l'allègement de la fiscalité faciliteront la régénération du parc en réduisant les coûts de l'ajustement pour les usagers de la route.

Encadré 2.4 : Le coût des restrictions aux importations sur les équipements de transport

L'importation des véhicules utilitaires est soumise à des contrats de « compensation » fondés sur le principe que 50 pour cent de la valeur de l'importation doivent être compensés par la valeur ajoutée de marchandises achetées localement dans le même secteur ou ayant des liens avec celui-ci. Etant donné que la production des équipements de transport en Tunisie dépend encore fortement de produits semi-finis importés, le ministère chargé du système d'importation a déterminé que la valeur ajoutée nationale représentait 25 pour cent du prix de vente des véhicules assemblés dans le pays. En conséquence, l'importation de véhicules d'une valeur de 100 oblige à acheter une valeur de 200 sur le marché local. Ces dispositions limitent considérablement la liberté d'importation, car les besoins réels d'achat local peuvent ne pas atteindre la part requise. L'un des objectifs est de développer l'industrie locale. Ainsi, un importateur deviendra fabricant de produits connexes à son activité de base de façon à générer une valeur ajoutée nationale qui peut être utilisée aux fins de « compensation ».

En ce qui concerne les véhicules industriels (autobus, camions), l'entreprise publique STIA (Société tunisienne d'industrie automobile) est le principal importateur de lots de pièces détachées assemblées en Tunisie. Jusqu'en 1994, elle jouissait d'un monopole de fait sur les importations de composants et de véhicules. A présent, il existe un système de quotas qui répartit les « droits » d'importation entre des entreprises privées (par exemple, Ennakel et les Industries Mécaniques Maghrébines) et la STIA, qui reste l'entreprise dominante. Les modalités d'attribution des licences d'importation sont peu transparentes. Les quotas sont normalement basés sur les ventes de l'année précédente mais peuvent aussi faire l'objet d'une décision arbitraire. Le système de quotas engendre des coûts et des retards, tout en limitant sérieusement la capacité de choisir les équipements de transport les plus performants. Les véhicules assemblés localement sont de qualité inférieure (les fonctionnaires de la compagnie publique d'autobus à Sousse ont signalé une corrosion rapide et des défaillances des mécanismes d'ouverture des portes) et la forte protection permet de pratiquer des prix plus élevés, ce qui sape la compétitivité des transporteurs tunisiens dans le domaine du TIR. Enfin, le système engendre des ruptures de stock, des livraisons différées (les véhicules 1994 importés sont distribués en 1995) et des rentes versées à ceux qui consentent à passer leur « tour » sur les listes d'attente.

Source : Banque mondiale

Promouvoir le transport multimodal et les services logistiques pour devenir plus concurrentiel

Qu'il s'agisse de voyageurs ou de marchandises, le passage d'un mode de transport à un autre en Tunisie est à l'origine de surcoûts et de retards. Lorsqu'il s'agit d'échanges internationaux, l'intervention des

^{32/} La part de l'essence sans plomb y était de 53% en moyenne en 1993, atteignant 70% dans des pays tels que l'Allemagne et les Pays Bas. Aux Etats Unis, toute l'essence consommée est sans plomb.

douanes peut facilement passer pour la cause principale des lenteurs du transit, alors que la réalité des choses est beaucoup plus diversifiée et complexe. Les obstacles à une plus grande fluidité du transport sont parfois techniques, lorsque les moyens de transbordement font défaut, mais plus souvent institutionnels dans la mesure où la libéralisation du marché des transports est encore trop récente pour avoir pu faire totalement disparaître les compartimentages établis par les anciens monopoles publics, et susciter l'émergence d'opérateurs de transport multimodal. La complémentarité et la substituabilité des transports est ce qu'il faut développer aujourd'hui. Le transport multimodal trouve dans la conteneurisation une de ses expressions les plus efficaces du fait de la standardisation d'un module qui peut aisément passer, par exemple, d'un camion à un train ou encore à un navire. Mais l'insuffisante spécialisation des moyens de transport et de manutention a jusqu'à récemment fait obstacle à l'utilisation économique des conteneurs en Tunisie et limité leur taux de pénétration. Le capital local a sans doute fait défaut pour favoriser le développement du transport multimodal, mais plus encore l'expertise en logistique des échanges, devenue essentielle pour s'imposer sur les marchés intérieurs et extérieurs. Le logisticien des transports intègre l'ensemble des données disponibles sur l'économie de l'offre de transport potentielle tous modes confondus, ainsi que les besoins de son client, pour optimiser un choix d'acheminement qui ne correspondra pas nécessairement à la distance la plus courte entre origine et destination. Il n'est pas seulement un intermédiaire, mais transporteur et prestataire de services tels que la distribution éclatée, le stockage, le conditionnement, la manutention. Le développement de plateformes logistiques en Europe est une des manifestations des mutations en cours où la fonction transport se spécialise pour mieux servir la stratégie commerciale des entreprises industrielles. Les grandes entreprises de transport multimodal, parfois surnommées « supermarchés des transports », nombreuses dans le monde, fournissent à leurs clients un service précieux dans la mesure où elles prennent pour eux toutes les mesures nécessaires au transfert de bout en bout des marchandises et leur permettent de maîtriser les délais de livraison. Le système du « juste-à-temps » popularisé par les entreprises japonaises constitue aujourd'hui un impératif pour les entreprises actives sur le marché mondial. Pour les deux parties à l'échange, l'excellence logistique se traduira par une réduction substantielle du coût de stockage.

L'industrie d'exportation tunisienne, qui a bénéficié d'un certain niveau de protection, ne peut espérer réussir dans l'environnement plus concurrentiel attendu sans le concours de services logistiques locaux dont il faudra favoriser l'essor. Les enjeux sont de taille car, si l'on suppose que les stocks représentent 30 pour cent du chiffre d'affaires et que la marge bénéficiaire est de 10 pour cent, une réduction de moitié des stocks abaisserait le coût des marchandises vendues de 2,5 pour cent (15 pour cent de stock multipliée par un taux d'intérêt de 15 pour cent), et augmenterait les bénéfices de 25 pour cent. Parmi les actions à entreprendre en faveur du transport multimodal, la définition et la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat pour son développement s'impose d'autant plus que la loi 95-32 du 14 avril 1995 définissant les professions auxiliaires des transports maritimes ne reconnaît toujours pas ce type d'activité. Si d'autres interventions de l'Etat peuvent être envisagées, telles que la formation et l'amélioration sélective de l'infrastructure des transports comme des télécommunications, si importantes pour l'intégration des logisticiens locaux au réseau mondial, il n'en reste pas moins que le secteur privé devrait avoir l'initiative dans la réalisation des actions commerciales et des investissements permettant de promouvoir les solutions de transport multimodal les mieux adaptés aux besoins du pays.

Ouvrir davantage le secteur à la participation du secteur privé

La Tunisie a entrepris récemment de développer l'activité privée dans les transports, mais la démarche reste prudente, sinon méfiante, et laisse encore nombre d'activités à l'écart dont il est permis de penser qu'elles pourraient être avantageusement reprises par le secteur privé. La défense de l'emploi et du pouvoir d'achat sont invoqués pour justifier le statu quo, mais les gains d'efficacité économique dégagés par les privatisations dans le monde justifient le changement. Pour l'amorcer, le gouvernement doit affirmer sans ambiguïté sa résolution à céder au secteur privé des services jusqu'à présent rendus par des entreprises

publiques. Il peut y avoir progressivité, mais aucun doute ne doit subsister sur l'objectif ultime, sinon les investisseurs privés sérieux refuseront de s'engager. Le cadre juridique est très important pour permettre l'entrée du secteur privé et, plus encore, assurer sa participation au niveau de qualité le plus élevé. Le développement de la participation privée peut prendre de multiples formes, depuis le contrat de gestion d'une entreprise publique jusqu'à sa vente, en passant par des formes intermédiaires telles que l'affermage et la concession de travaux et d'exploitation. La possibilité de concurrence, facteur clé du progrès escompté, devra être examinée avant de choisir un modèle plutôt qu'un autre. Pour les formes de "privatisation" se rapprochant plus de la délégation de service public, il sera souhaitable de renforcer le rôle des usagers dans la préparation des grandes décisions sur l'infrastructure, la configuration des services, et leurs prix. En ayant un moyen de contrôle sur la dépense et de son impact sur le niveau de service reçu, l'utilisateur peut mieux responsabiliser le gestionnaire et sa disposition à payer davantage pour un service amélioré sera plus grande, allégeant d'autant les problèmes financiers du secteur. Faut-il ouvrir le secteur tout en maintenant en activité des entreprises publiques, par "précaution" ou pour tout autre motif? Des enseignements utiles peuvent ici être tirés de la libéralisation du transport routier de fret intervenue à la fin des années quatre-vingt. Les entreprises publiques de camionnage n'ont pas été privatisées à l'époque et elles ont perdu rapidement pied face à leurs concurrents privés. Comme l'a montré une étude récente sur l'impact de la déréglementation du camionnage, les tarifs ont baissé de 20 pour cent ou plus, minant la rentabilité de transporteurs publics handicapés par leurs sureffectifs et des frais généraux élevés³³. Cette expérience montre que la libéralisation sans privatisation risque à terme de causer la faillite des sociétés d'Etat, privant l'Etat des recettes qu'il aurait pu tirer de leur vente plus immédiate.

Les exemples d'activités privatisables abondent. Dans le cas des infrastructures routières, on note que la plupart des travaux de maintenance courants et périodiques sont faits en régie, employant environ 3.000 salariés et consommant un bon tiers du budget total de maintenance du réseau routier. Or, il est patent que les travaux en régie ne sont pas très efficaces au plan économique, dès lors que l'intégralité des coûts est comptabilisée. Avec près de 1.300 engins, dont un tiers est hors service et le reste alloué aux Gouvernorats selon des règles trop rigides, le parc d'entretien illustre bien les faiblesses de la gestion publique. La qualité des travaux en régie souffre aussi de la comparaison avec celle des travaux sous-traités. En se retirant, la régie offrirait les possibilités d'expansion qui manquent aujourd'hui aux petites et moyennes entreprises sur l'étroit marché des travaux publics de Tunisie. Dans le domaine des aéroports, les bons résultats actuels ne suffisent pas à écarter la notion que le secteur privé pourrait insuffler au secteur un surcroît de dynamisme commercial et une gestion plus souple, donc moins coûteuse. On constate dans le monde un nombre croissant où le secteur privé a pu mieux valoriser les espaces commerciaux et apporter des capitaux. Même des fonctions longtemps jugées publiques par nature sont en voie d'être déléguée au secteur privé. Ainsi en va-t-il du contrôle du trafic aérien au Canada. Le Royaume Uni enfin, avec la privatisation de sept des principaux aéroports sous l'égide de BAA (British Airports Authority) dont les actions sont cotées en bourse, ou encore celle de l'aéroport de Belfast en Irlande du Nord dont 50 pour cent des actions appartiennent à un groupe de directeurs et d'employés de l'ancienne entité publique, a montré que la privatisation totale des aéroports n'était pas un cas d'école³⁴.

^{33/} L'étude concluait que les coûts de main-d'oeuvre des transporteurs privés représentaient un tiers de ceux de leurs concurrents publics, du fait d'une main-d'oeuvre par camion moins nombreuse (50 %) et de salaires plus bas. Le secteur privé sous-traitait également la maintenance de sa flotte, avait des frais généraux inférieurs et pouvait générer 30 % de liquidités pour autofinancer ses investissements, contre 7 % pour les entreprises publiques.

^{34/} Aux Etats-Unis, la loi d'octobre 1996 sur l'amélioration des aéroports donne un coup d'arrêt à la privatisation dont l'aéroport international d'Indianapolis offre le seul exemple. Le fisc et le "lobby" des compagnies aériennes prévalent encore sur les partisans d'une gestion plus efficace par le secteur privé.

Pour les chemins de fer, dont l'histoire rappelle qu'ils sont nés dans le secteur privé avant de devenir public, on constate un intérêt croissant dans le monde pour la formule de concession de gestion et d'exploitation au secteur privé dont on a vu récemment en Argentine une des applications les plus spectaculaires. Un premier pas dans cette direction est souhaitable en Tunisie, car des réductions des coûts et l'amélioration des services résulteraient d'une association du secteur privé par voie de concession de services aujourd'hui assurés par la SNCFT (restauration à bord des trains, entretien de la voie et du matériel, services de trains spécialisés et de messagerie). Dans les ports tunisiens, on observe que la manutention est déjà ouverte au secteur privé mais que celui-ci végète. L'administration invoque la taille limitée et la faible assise financière des armateurs et des consignataires privés en Tunisie pour justifier que l'OPNT continue d'investir en grues et en remorqueurs, par exemple. Mais il est possible de susciter une participation privée plus forte. Il faut pour cela revoir le cadre institutionnel afin de créer de nouvelles incitations à l'efficacité. L'instauration d'un régime stable d'autorisation d'exploitation, de concession, d'amodiation de zones, tenant compte des particularités physiques des ports tunisiens, permettrait à la profession privée de prendre davantage de risques commerciaux qu'elle ne le fait aujourd'hui et d'investir, non seulement dans des équipements, mais encore dans des ouvrages portuaires, comme cela est vérifié dans de nombreux pays (l'Argentine en particulier). Il faudrait aussi supprimer l'entrave majeure au développement du secteur privé dans la manutention que constitue le monopole de l'entreprise publique dans le complexe portuaire de Tunis. L'Encadré 5 présente le programme de réforme des ports canadiens qui est intéressant à plus d'un titre. La réforme en cours recherche un meilleur équilibre entre pouvoirs publics et dynamisme privé, une réduction de la charge budgétaire de l'Etat ainsi qu'une plus grande responsabilisation du niveau local. Enfin, il n'est jusqu'au transport collectif de personnes qui ne mérite considération en matière de privatisation. Pour les transports interurbains, des expériences déjà anciennes (Chili, Royaume Uni) ont prouvé que la privatisation allant de pair avec la libéralisation était viable. Pour les transports urbains, la libéralisation est plus difficile à concevoir, mais la concession de services ou la sous-traitance sont des formules dûment éprouvées qui permettent la mise en concurrence et la privatisation progressive.

Encadré 2.5: La réforme des ports au Canada, ou la recherche d'une "commercialisation" des fonctions portuaires et d'une intégration dans l'économie locale plus poussées.

On compte près de 600 ports au Canada, non compris les ports de pêche! Les ports sous gestion privée traitent moins de 20% des trafics. Trois régimes administratifs caractérisent les ports publics. (a) Sept des plus grands ports sont des organismes semi-autonomes gérés par la Société Canadienne des Ports (CP), elle-même sous tutelle du ministère des transports (MT). Ces entités ressortent du modèle des 'Crown corporations' qui les soumet à la discipline du marché, et leur impose des règles d'efficacité économique, de transparence de gestion, et d'équilibre financier. (b) Neuf autres ports à vocation régionale ou locale sont gérés par des Commissions des Havres (CH), entités fédérales autonomes sous tutelle du MT, dont les organes de gestion sont largement l'émanation du pouvoir et des milieux d'affaire locaux, mais qui ne jouissent pas de liberté tarifaire ni de gestion du domaine de la Couronne situé dans l'enceinte des ports. (c) La direction des Havres et Ports au MT gère directement plus de 500 ports publics de moindre importance, qui ont accès aux subventions fédérales. La distribution du trafic national est de 50 % pour (a), 13 % pour (b) et 20% pour (c). La diversité des régimes a été perçue comme un facteur d'inflation des investissements portuaires, en même temps qu'un handicap pour les sept ports principaux, contraints dans leur autonomie de gestion par CP et concurrencés parfois par des ports subventionnés.

La réforme proposée en juin 1995 par le Comité Permanent des Transports du Parlement, dont certains détails restaient à fixer, vise à simplifier les régimes de gestion portuaire en distinguant entre ports commercialement viables et ceux qui ne le sont pas. Pour les premiers, CP disparaîtrait et la tutelle du MT ne serait plus assurée que par un simple secrétariat portuaire. Les ports auraient délégation permanente de pouvoirs pour signer des contrats, concéder des installations, acquérir ou vendre des biens, et mener toute autre activité commerciale conforme au plan annuel des dépenses en capital approuvé par le ministre. La liberté tarifaire et celle d'emprunter serait renforcée. L'Etat fédéral ne verserait plus de subventions et n'apporterait pas sa garantie. La représentation des municipalités et du secteur privé local serait accrue, bien que l'idée de faire désigner par le MT la majorité des membres des conseils d'administration portuaire devrait prévaloir. Les ports non viables commercialement seraient pris en charge par le gouvernement fédéral lorsqu'ils répondent à un intérêt stratégique ou rendent un service public essentiel aux populations. Pour les autres, ils seraient transférés aux pouvoirs locaux, ou concédés à des entreprises privées, voire fermés si aucun intérêt ne se manifestait pour leur reprise.

Ainsi, l'objectif essentiel de la réforme est-il de réduire le nombre de ports publics, de limiter au maximum les interférences du MT avec la gestion des ports publics, de renforcer la présence du secteur privé et des élus locaux dans la gestion des ports publics, voire de substituer un statut de droit commun à celui de fonctionnaire pour les emplois portuaires. Cette étape qui s'amorce renforcerait l'autonomie commerciale des ports, où l'administration s'est déjà dégagée depuis longtemps des fonctions de services au profit du secteur privé qui exerce ses activités dans le cadre de contrats divers et de concession de type BOT. La 'commercialisation' des fonctions portuaires s'étendrait même au pilotage, dont on a pu dénoncer le pouvoir de monopole d'autant plus fort que les organes de régulation, les Autorités de Pilotage de zones (il y en a quatre), sont gérés par un conseil où les pilotes sont bien représentés. La proposition est de créer une petite unité spécialisée au MT pour réguler le pilotage, de privatiser les pilotes qui négocieraient librement leurs contrats avec les armements, et d'instituer un mécanisme d'arbitrage définitif des conflits possibles entre pilotes et usagers.

Source: Parlement canadien. Rapport du Comité Permanent des Transports: 'Une Stratégie Maritime Nationale'. Mai 1995.

Chapitre 3

Les orientations stratégiques du IXe plan pour les transports

TRANSPORTS MARITIMES : L'EXPANSION PAR LA PRIVATISATION

Cadre politique et réglementaire

La politique maritime de la Tunisie doit s'inspirer de l'évolution en cours en Europe, son principal partenaire commercial. L'UE a adopté des politiques maritimes libérales. Les cartels et les ententes entre armateurs sont soumis aux règlements communautaires sur la concurrence qui requièrent, notamment, que les accords limitant la concurrence accordent une part équitable des avantages économiques qui en résultent aux chargeurs et aux consignataires. Ils s'appliquent aux conférences de compagnies régulières et aux consortiums maritimes, qui sont acceptés dans la mesure où ils rationalisent effectivement les opérations par des dispositions techniques, opérationnelles et/ou commerciales. L'entente sur les prix est interdite et une commission consultative sur les cartels et sur la domination du secteur des transports maritimes a été constituée afin de surveiller les infractions. En conséquence, le système traditionnel des conférences ne survit qu'en apparence, car ses fondements mêmes, c'est-à-dire le contrôle des prix et de l'accès au marché, et le partage des cargaisons sont minés par les dispositions de l'UE. Le système "40-40-20" du Code de conduite des Nations Unies est aussi voué à une disparition prochaine. Il faut donc résister à la tentation du protectionisme qui a encore ses défenseurs dans la sous-région.

L'avenir de la marine marchande tunisienne dépend de sa capacité à devenir concurrentielle. Compléter la déréglementation des transports maritimes l'y aidera. Les intérêts des chargeurs tunisiens doivent être prioritaires, ce qui implique de ne pas entraver leur liberté contractuelle en matière de transport. Protéger les quelque 2.000 emplois dans les professions maritimes locales ne vaut évidemment pas le coût qu'une telle action imposerait au commerce et à la production locale où des emplois bien plus nombreux sont en jeu. Les actions proposées sont présentées ci-après :

- (a) rationaliser le cadre réglementaire afin d'encourager la création de compagnies tunisiennes privées aux "reins solides", dotées de flottes modernes. Des incitations à l'investissement et des avantages fiscaux devraient être envisagés pour mettre l'armement tunisien sur un pied d'égalité avec la concurrence étrangère, favoriser le retrait et la vente des navires les plus obsolètes, et l'achat de bâtiments neufs mieux adaptés aux besoins actuels. Afin de favoriser l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des navires tunisiens, le gouvernement devrait revoir la réglementation relative à la taille et à la nationalité des équipages, au crédit-bail ("leasing") et à l'immatriculation des navires sous pavillon tunisien, former/recycler les marins et le personnel d'exécution et d'encadrement. Dans l'attente de la restructuration des chantiers locaux, les conditions d'utilisation des chantiers navals étrangers devraient être assouplies, afin de réduire le coût des réparations et la durée d'immobilisation des navires;

- (b) il est une pratique qui fait exception à la nouvelle politique d'inspiration libérale du sous-secteur: celle du "préavis" que la Loi de 1977 a institué. Le but visé est de préserver les chances de l'armement Tunisien, ainsi que d'économiser les devises. La Direction de la Marine Marchande (DMM) gère ces préavis avec, semble-t-il, beaucoup de souplesse. Lorsqu'un affréteur veut utiliser un navire étranger, il est tenu d'en informer la DMM qui invite les armements Tunisiens à faire une contre-offre, et le marché leur est attribué si leurs propositions sont équivalentes ou meilleures. Autrement, le navire étranger sera retenu. On admet que cette pratique est parfois contraignante pour l'exportation, dans la mesure où une occasion avantageuse peut se présenter à l'improviste. Les effets négatifs semblent bénins, d'autant plus que des dérogations sont acceptées. Mais ils ont un impact psychologique sur les clients locaux et étrangers qui dépasse la matérialité des pertes; d'autre part, il existe toujours une possibilité de "durcissement" dans l'application de la Loi de 1977. C'est la raison pour laquelle il est recommandé d'abroger cette disposition.

Stratégie d'entreprise : privatisation et partenariats

Il est souhaitable d'ajuster la politique de privatisation en cours, car elle limite encore les possibilités d'expansion du privé maritime en les confinant à des zones d'activité qui ne semblent pas des plus rémunératrices, comme le "tramping". Sa participation au trafic de lignes est aujourd'hui réduite aux rares services que la CTN a accepté de céder. Faut-il envisager l'avenir de la marine marchande tunisienne uniquement à travers celui d'une CTN restructurée, ou développer à ses côtés un pôle privé? La stratégie du IXème Plan devrait privilégier le second terme de l'alternative, car il l'avantage de stimuler la concurrence et de prendre en compte les intérêts des armateurs privés existants. Pour réussir, cette stratégie implique que le secteur privé aie les "coudées plus franches" et la réglementation doit donc évoluer.

L'accès au financement conditionne le développement de l'armement privé tunisien. Des branches pourraient être spécialisées au sein des grandes banques locales pour offrir des formules adaptées de crédits hypothécaires qui ont été largement utilisées dans le monde au cours des deux dernières décennies pour l'achat de navires. La libre contractualisation des relations entre chargeurs et armateurs peut, en sécurisant les rentrées futures, contribuer à faciliter l'accès aux concours bancaires. Un autre moyen serait que l'Etat aide à la constitution d'un fonds dont les ressources serviraient à financer des projets privés dans le secteur maritime et portuaire. C'est l'approche suivie par la Malaisie dont le Fonds d'Investissement Maritime est maintenant en voie de privatisation. Sans aller jusqu'à subventionner directement le sous-secteur pour éviter d'alourdir son budget, l'Etat pourrait enfin consentir un certain nombre d'allègements fiscaux pour que l'armement Tunisien aient de meilleures chances de faire face à la concurrence des armements étrangers souvent subventionnés. Ces mesures de soutien devraient être limitées dans la durée, leur principal objectif étant de permettre d'amorcer le développement de l'armement local. Un code des investissements spécifique pourrait être élaboré en ce sens.

L'évolution de la CTN sera déterminante de l'avenir du sous-secteur. Les options sont nombreuses. Sa privatisation devrait aller de l'avant, car les entraves au dynamisme commercial sont avant tout liées au caractère public de sa gestion. La vente d'actions en bourse devrait aller de pair avec la recherche d'un investisseur stratégique étranger pour faciliter la mise à niveau de l'entreprise et son intégration dans un réseau d'alliances. Le capital pourrait rester à majorité tunisienne, mais l'investisseur étranger devrait marquer la gestion de son influence. Une variante envisageable serait de transformer la CTN en société d'exploitation qui, dans le cadre d'un contrat de leasing, exploiterait des navires propriété d'une société de patrimoine étrangère. Les avantages généraux du leasing sont multiples: il permet de limiter l'endettement et d'épargner des liquidités pour alimenter le fonds de roulement et d'autres dépenses d'investissement, et il peut aussi réduire le bénéfice imposable. Un autre avantage est que la CTN pourrait tirer parti des

multiples possibilités disponibles sur les marchés financiers beaucoup plus développés que celui de la Tunisie pour mobiliser indirectement des financements attractifs. En effet, on voit aujourd'hui des sociétés de placement drainer l'épargne des investisseurs institutionnels vers des investissements en biens d'équipement dont les revenus sont assurés par des contrats de leasing avec l'entreprise exploitante.

La complexité des problèmes de la CTN nécessite qu'une étude d'approfondissement soit réalisée avant d'en arrêter la stratégie de restructuration. Cette étude établira un diagnostic plus précis sur les forces et faiblesses de l'entreprise, établira mieux les perspectives du trafic, développera des scénarios de repli sur le marché fondamental et de cession au secteur privé des branches d'activité secondaire, appréciera l'intérêt de l'ouverture du capital aux investisseurs privés locaux et étrangers.

PORTS DE COMMERCE : PRIVILEGIER LA PRODUCTIVITE ET FACILITER LES ECHANGES

Développement de l'infrastructure

La Tunisie possède une importante réserve de capacité portuaire, mais quelques investissements sélectifs sont nécessaires pour absorber la croissance attendue des trafics (de 5 à 6 pour cent par les marchandises générales) dans les meilleures conditions. Il est frappant de constater que les principaux ports sont concentrés sur une longueur de côte de moins de 200 km (de Bizerte à Sousse). Une meilleure intégration du système portuaire national devrait permettre de renforcer les complémentarités portuaires et de mieux distribuer les trafics entre ports. A cette fin, il est bon d'améliorer les interconnexions routières et ferroviaires. La desserte ferroviaire des ports de Radès, Sousse et Sfax constitue une priorité. Une liaison routière continue entre La Goulette et l'autoroute Tunis-M'Saken en est une autre, exigeant la construction d'un pont en remplacement du bac actuel. L'amélioration de la traversée de la ville de Sousse doit être aussi conçue comme moyen d'améliorer la desserte routière du port. Mis à part l'extension de quelques quais spécialisés, la construction d'un nouveau terminal à conteneurs est le seul investissement majeur envisagé sous le IXe Plan. Parmi tous les sites possibles, Bizerte est le plus avantageux en raison des caractéristiques favorables de ses accès maritimes, de la liaison autoroutière prévue avec Tunis et des synergies possibles avec le développement de zones franches.

Gestion portuaire

Il est souhaitable de redéfinir le rôle de l'OPNT autour de deux fonctions principales. (i) La "fonction réglementaire" recouvre les questions relatives à la sécurité du plan d'eau et du travail portuaire; la gestion de l'environnement et la mise en oeuvre de mesures réductrices de la pollution marine et portuaire; l'intégration harmonieuse du développement portuaire dans les plans d'aménagement urbain pour mieux utiliser l'espace et fluidifier le trafic portuaire; enfin, cette fonction couvre aussi le développement du secteur privé dans les ports: l'OPNT devra être responsable de la préparation et de la gestion du cadre réglementaire de l'activité privée. La définition des conditions d'emploi des dockers et des normes de productivité, le respect de la concurrence et la prévention des monopoles seraient au coeur de son action. (ii) La "fonction de facilitation" comporte trois dimensions: réaliser les infrastructures de base ayant nature de bien collectif pour lesquels un financement privé est difficile à mettre en place; définir et mettre en oeuvre des mesures de facilitation du commerce extérieur au niveau de l'interface portuaire; faciliter l'information réciproque des professions portuaires; créer et animer une communauté d'intérêt portuaire. Il s'agit d'une révision en profondeur qui nécessite de revoir l'organisation, de former le personnel aux nouvelles fonctions ou de recruter des spécialistes. Ces questions de personnel sont délicates à gérer dans la mesure où l'abandon d'autres fonctions imposera une réduction d'effectif. Une période de transition

semble justifiée et une étude devrait être lancée sans tarder pour en définir les modalités et la durée. La réforme des tarifs est aussi à étudier en priorité.

Exploitation portuaire privée

Le développement de l'investissement d'infrastructure par le secteur privé doit être encouragé. Cela peut prendre deux formes non exclusives. La formule de concession pour la construction et l'exploitation pourrait être utilisée pour développer des installations spécialisées nécessaires pour les trafics conteneurisés. On pourrait aussi concéder un port existant (Sousse par exemple) à un exploitant privé qui se retrouverait donc concurrent de l'OPNT. L'objectif est de dynamiser le secteur des ports et d'offrir à l'usager une alternative privée sur toute la gamme des services. Il est souhaitable de tester ces formules au travers d'opérations pilotes. Afin de s'engager dans cette direction, une étude complémentaire est à prévoir. Elle mettra au point le cadre juridique, identifiera les opérations pilotes, et préparera les documents d'appel d'offre.

Réorganiser la manutention

Les manutentions bord et terre, ainsi que le magasinage et le gardiennage ne devraient plus être démembrés par le monopole de l'OPNT dans les ports régionaux et il faut mettre fin au monopole de la STAM dans le complexe portuaire de Tunis. Le développement des manutentionnaires privés, souhaitable, comporte trois exigences: (i) leur ouvrir tous les ports; (ii) éviter l'ingérence publique dans le choix des moyens de production et leurs modalités de disposition; (iii) inciter au regroupement pour constituer un deuxième pôle susceptible de concurrencer la STAM avec efficacité; (iv) prévoir le développement de concessions. Quant à la STAM, qui pense à ouvrir une fraction de son capital aux investisseurs privés, il faudrait que le gouvernement affirme clairement son intention de compléter le processus de privatisation à un horizon précis. Compte tenu de la complexité du dossier, il est souhaitable que des études ponctuelles soient entreprises afin d'arrêter un plan d'action. L'une s'attachera à préciser les modalités de la restructuration de la STAM, l'autre l'organisation en général de la manutention dans les ports, les modalités d'intervention du secteur privé et l'équipement à prévoir. Il faut enfin transformer le statut de la main d'oeuvre portuaire: le Décret de 1949 fixant les conditions d'emploi des dockers fait obstacle à l'efficacité des ports.

Facilitation des échanges

La priorité la plus élevée devra être donnée aux actions suivantes:

- (a) amélioration des procédures douanières: l'informatisation des déclarations est à étendre à leur transmission effective, à un traitement automatisé des risques de fraude, à l'émission directe des bons à enlever, à la régularisation automatique des déclarations à l'exportation faites après l'embarquement; il faudrait aussi développer la procédure de dédouanement à domicile pour les marchandises unitarisées;
- (b) établissement d'un Comité National de Facilitation des Echanges: son mandat serait de simplifier et harmoniser les procédures de commerce international et la circulation des informations afférentes; le Comité aura des fonctions techniques d'adaptation des systèmes en place, de sensibilisation des usagers des ports, et de formation des intervenants de la chaîne; l'Accord de Libre Echange rend d'autant plus urgent ce type de "mise à niveau".

LES CHEMINS DE FER : TRANSFORMER LA SNCFT EN ENTREPRISE COMMERCIALE

Spécialisation dans les domaines d'activité rentables

Le chemin de fer doit se spécialiser dans les domaines d'activité où il peut offrir des services adaptés aux besoins de la clientèle dans des conditions de coûts et de prix compétitifs, c'est-à-dire dans les domaines d'activités commercialement rentables. Dans ce contexte, les créneaux potentiels du chemin de fer sont: (a) le transport des phosphates sur les lignes Gafsa/Sfax et Gafsa/Gabès; (b) le transport des marchandises générales sur l'ensemble du réseau; et (c) les transports voyageurs intervilles sur les seuls corridors Tunis/Sousse/Sfax/Gabès et Tunis/Ghardimaou (frontière algérienne). A ces services commerciaux s'ajouterait l'exploitation, dans le cadre de conventions d'obligation de service public passées avec l'Etat, des services voyageurs de la banlieue sud de Tunis et du "métro du Sahel". La SNCFT devrait abandonner rapidement l'exploitation des autres services, déficitaires.

Refonte du cadre institutionnel

L'objectif de la refonte du cadre institutionnel est d'asseoir l'orientation commerciale de l'activité ferroviaire, dans le contexte général d'un marché des transports concurrentiel. Un nouveau Cahier des charges devrait donner à la SNCFT la liberté complète de fixer la configuration et la tarification des services commerciaux de transport marchandises et voyageurs et clarifier les relations financières entre l'Etat et la SNCFT. Les concours financiers de l'Etat à la SNCFT devraient, à l'issue du IX e Plan, se limiter strictement à la compensation des obligations de service public explicitement imposées par l'Etat, dans le cadre de conventions particulières, et au financement de la construction des infrastructures nouvelles et de la construction des ouvrages de franchissement routier et de clôture de la voie ferrée. Le coût de l'entretien, du renouvellement et des aménagements des infrastructures serait ainsi directement pris en charge par la SNCFT. Toutefois, à titre exceptionnel, l'Etat devra apporter un concours financier à la SNCFT pendant le IX e Plan pour la restructuration du secteur et la mise à niveau des infrastructures. Enfin, il est recommandé d'examiner la faisabilité d'une gestion séparée du réseau Nord et du réseau Sud, avec exploitation éventuelle de ce dernier par un opérateur privé dans le cadre d'une concession/affermage.

Redimensionnement de l'outil ferroviaire

Le réseau ferroviaire doit être redéfini et devrait comprendre, au titre du réseau de base, les lignes suivantes: Gafsa/Sfax, Gafsa/Gabès, Tunis/Sousse/Sfax/Gabès, Tunis/Ghardimaou, Tunis/Khalaa Khasba et Djedeida/Bizerte. Les autres lignes seraient exploitées comme voies d'embranchement ou, lorsque leur potentiel de trafic est insuffisant, devraient être déposées. Les standards d'entretien de la voie devront être revus, ligne par ligne, en fonction stricte des caractéristiques du trafic y transitant, ce qui devrait conduire à d'importantes économies d'entretien. L'utilisation du cantonnement radio sur les lignes à faible trafic permettra de supprimer le personnel des gares. Les installations logistiques et d'entretien du matériel, surabondantes, seront redimensionnées. Enfin, un effort d'amélioration de la productivité du personnel sera poursuivi, qui conduira notamment à ramener les effectifs à environ 5900 agents à la fin du IX e Plan.

Réorganisation de la SNCFT

A l'organisation actuelle de la SNCFT, lourde et bureaucratique, devrait être substituée une organisation plus simple, axée sur la satisfaction des besoins de la clientèle et la recherche de la performance commerciale et financière. L'organisation recommandée s'appuie sur trois divisions opérationnelles: une division des transports phosphatiers, une division fret et une division voyageurs. Chacune des divisions

serait responsable des aspects commerciaux de son activité et de la mise en oeuvre des moyens en personnel et en matériels qui lui seraient alloués; elle serait responsable du respect d'objectifs de performance financière. Deux structures fonctionnelles légères seraient maintenues au siège, l'une à caractère financier, l'autre technique. Enfin, la SNCFT devrait s'attacher à promouvoir une intervention plus active du secteur privé, notamment pour ce qui concerne la sous-traitance de la maintenance des infrastructures, sa filiale SOTRAFER étant privatisée, et des autres activités de support ferroviaire.

TRANSPORTS INTERURBAINS : AMELIORER LES ROUTES ET LES RENDRE MOINS DANGEREUSES

Aspects relatifs aux infrastructures

Mettre à niveau les routes

La stratégie routière à suivre passe par la mise à niveau des infrastructures routières. Il convient d'améliorer le maillage, la densité et la capacité du réseau classé. Il faudra mettre hors d'eau un réseau d'itinéraires structurants stratégiques pour assurer la permanence de la liaison entre les grandes régions du territoire. Ce réseau devrait comporter non seulement les radiales les plus importantes (Bizerte - Tunis - Sousse - Sfax; Tunis - Jendouba; Tunis - Siliana frontière) mais également plusieurs rocadés de liaison entre le Nord-Ouest et le Sahel pour compléter le maillage. Il faut aussi moderniser les routes sur base d'itinéraires complets, consistant à renforcer la chaussée et améliorer l'uni, élargir la chaussée à 7,40 m, mettre au gabarit les ouvrages existants, construire des ouvrages d'art en remplacement des passages à gué, identifier et corriger les points de concentration d'accidents. De plus, il faut recharger, aménager ou revêtir les accotements de part et d'autre des voies de roulement. Ces modernisations combinées devraient porter en priorité sur les routes qui supportent un trafic de plus de 5.000 véhicules par jour, ce qui représente une longueur totale d'environ 1.000 km, soit environ 200 km de routes par an. Dans une phase ultérieure, on devrait faire de même pour tous les tronçons qui portent un trafic supérieur à 3.000 véhicules par jour, qui représentent aussi une longueur totale d'environ 1.000 km.

Dans le Sud, les mailles du réseau sont naturellement plus grandes à cause de la faible densité relative du trafic et de l'activité économique. Cependant certaines liaisons économiquement et administrativement importantes ne sont pas encore assurées au niveau de service requis. Il faudrait progressivement combler ces lacunes. L'effort d'aménagement (85 pour cent) et de revêtement (15 pour cent) de pistes rurales pour désenclaver les zones d'ombre à l'intérieur des mailles existantes du réseau et assurer la desserte des champs agricoles, est aussi à poursuivre. De façon générale, il faut augmenter les budgets d'entretien routier. Les 20 mdt inscrits en 1995 couvrent moins de la moitié des besoins.

Concernant l'interface urbain - interurbain, les actions doivent d'abord chercher à éviter les goulets d'étranglement, à réduire ensuite les délais et les ruptures de charge pour les transports à grande distance. Ce sont donc essentiellement des pénétrantes, des périphériques et des contournements d'agglomérations qui doivent former un tout cohérent, car traiter un carrefour à la fois en construisant des échangeurs coûteux ne fait que reporter le problème au carrefour qui suit! Ces actions sont à intégrer étroitement aux plans d'urbanisme correspondants. Il faut éviter les investissements lourds lorsqu'un investissement équivalent dans les transports en commun serait plus efficace. Des voies de contournement sont à prévoir à Jendouba, Kairouan, Gabès et Zaghuan. Il sera bon de réserver les emprises en prévoyant la construction éventuelle d'une deuxième chaussée de sept mètres.

Développer le rôle du secteur privé

Le système de concession au secteur privé s'impose pour les autoroutes. Il faut, bien sûr, choisir les sections les plus circulées du réseau routier pour les concessions car le trafic conditionne largement la rentabilité économique et financière. Les sections Tunis - Bizerte (60 km) et Tunis - Mezez el Bab (60 km) sont les meilleurs candidates tandis que M'Saken - Sfax (120 km) pourrait suivre dans un horizon plus lointain. Avant de mettre de telles concessions sur le marché, il faut rechercher les dates optimales de mise en service de ces sections et définir les normes minimales, en particulier les paramètres qui ont une grande influence sur le coût de construction. Ces normes doivent rester compatibles avec l'objectif essentiel des autoroutes qui est de faire transiter des grands flux de transport rapidement et sûrement. La participation financière de l'état doit être limitée à l'expropriation et au paiement des terrains. La sélection du concessionnaire doit être transparente et se faire par appel d'offres international selon des procédures adaptées. Le contrat de concession devra en particulier laisser au concessionnaire une large autonomie de conception des ouvrages et de leur gestion, y-compris la fixation du péage.

La privatisation de l'entretien routier est recommandée. Le principe de base devrait donc être de ne faire aucun travail en régie quand le secteur privé peut mieux le faire. Il faut donc chercher à sous-traiter un maximum de tâches au secteur privé, tant pour les travaux (entretien et construction) que pour leur contrôle. Une faible part de l'entretien routier doit rester en régie pour les interventions urgentes et surmonter les défaillances du marché. Il faut aussi privatiser la gestion du matériel des travaux publics et encourager en parallèle le développement d'entreprises locales spécialisées. Les entreprises privées auront besoin d'un meilleur accès aux devises et au crédit, d'avances plus importantes pour acquérir matériel et pièces de rechange, et d'un programme d'assistance technique et de formation. Cette privatisation pourrait démarrer par la passation de marchés cadres d'entretien dans des gouvernorats pilotes. Enfin, une autre raison d'augmenter le budget d'entretien est d'assurer un plan de charge suffisant aux entreprises privées. La productivité présumée supérieure des travaux à l'entreprise permettra d'augmenter les budgets à proportion moindre que celle du linéaire de routes traité.

Repositionner les administrations et opérateurs routiers

Il convient de redéfinir le rôle de l'état dans la gestion du réseau routier, car la structure et l'organisation de la DGPC et des DREH témoignent de faiblesses. Ce rôle devrait être celui d'un propriétaire gérant son patrimoine consciencieusement afin de le valoriser au mieux pour l'utilisateur, suivant de près l'état et l'évolution de l'utilisation de ce patrimoine (auscultations et comptages), planifiant les investissements et les charges récurrentes d'entretien, programmant et passant les marchés pour les travaux et les contrôles correspondants avec les entreprises privées. La mise en place d'outils de gestion modernes, des campagnes de comptage réguliers, et un brassage d'expérience au sein de l'administration constituent des priorités.

Pour les routes à vocation essentiellement régionale et locale, la décentralisation de la gestion est souhaitable. La DGPC devrait conserver la responsabilité de la définition de normes adéquates de construction et d'entretien de l'ensemble des routes classées, mais les Conseils Régionaux gèreraient désormais les budgets d'investissement et d'entretien. Les moyens financiers et techniques d'assumer leurs responsabilités sont à prévoir. Un nécessaire lien institutionnel est à établir entre budgets d'entretien et classification routière. Pour éviter de créer des entités nouvelles de gestion routière, il serait opportun de demander aux DREH de continuer à être l'agence d'exécution des Conseils Régionaux, en qualité de maître d'ouvrage délégué. Chaque Conseil Régional devrait préparer un schéma directeur régional de transports pour servir de cadre de référence aux futures discussions budgétaires et aux arbitrages correspondants.

La création d'un fonds routier, selon un modèle déjà appliqué par bien des pays, peut contribuer à améliorer l'entretien du réseau routier. En créant un tel fonds, on s'assure de la stabilité du financement de l'entretien

essentiel, de la clarification des responsabilités, de l'amélioration de la gestion et de l'efficacité des organismes responsables de l'entretien. Le financement du fonds routier serait assuré par les usagers de la route sous forme de redevances et taxes diverses payées pour acquérir et exploiter leurs véhicules. La création d'un Conseil de gestion du réseau routier constituerait un utile complément au fonds routier. La Finlande, le Japon la Nouvelle Zélande et le Royaume Uni en particulier ont des Conseils d'Administration chargés de gérer le réseau et les budgets routiers. Les usagers de la route sont majoritaires dans ces conseils et, habitués à la discipline de marché du secteur privé, ils sont prompts à vérifier que niveau de fiscalité routière et niveau de service vont de pair.

Améliorer la sécurité routière

Les réformes institutionnelles portent sur la désignation d'un responsable politique unique, la création d'une structure de coordination et l'institution d'un fonds spécial de sécurité routière alimenté par une contribution obligatoire du système d'assurance. Les actions prioritaires incluent l'application plus stricte des règles de port de ceinture, la résorption des points noirs, un programme d'aménagement de sécurité à faible coût, un plan de formation, l'élaboration d'un schéma directeur d'intervention d'urgence, le développement d'un fichier informatisé de données accessible à de multiples utilisateurs et un programme d'études et de recherches en accidentologie. Il faut enfin prévoir un plan de communication avec le grand public, où tous les partenaires de la sécurité routière doivent trouver leur place, en étroite cohérence avec la politique de lutte contre l'insécurité routière (Annexe 1).

Aspects relatifs aux services de transport

Amélioration qualitative du parc

La politique doit être de réunir les conditions pour que les transporteurs routiers puissent se doter de véhicules plus efficaces au plan économique. L'action visant à abaisser l'âge moyen du parc et à rechercher des gains d'échelle en relevant la capacité moyenne de véhicules pourrait se développer selon quatre axes principaux: (i) libéraliser progressivement les importations de véhicules: une étude est à réaliser pour mieux préciser les enjeux et définir un plan d'action sur cinq ans; (ii) aménager la fiscalité routière: une mise à jour de l'étude de fiscalité routière est indispensable afin de mieux répartir la charge de l'usage des routes et d'harmoniser la concurrence avec le rail, guider la restructuration de la fiscalité frappant les poids lourds, définir le niveau optimal de la pression fiscale sur les usagers de la route et sauvegarder les revenus de l'Etat malgré le désarmement douanier proposé; (iii) contrôler l'état des véhicules de façon plus stricte; (iv) mettre le TIR tunisien à égalité de traitement fiscal avec la concurrence étrangère.

Privatisation des services de transport

Il convient de parachever la privatisation des transports de marchandises. En ce qui concerne les transports interurbains de personne et plus particulièrement la SNTRI, diverses stratégies de privatisation peuvent être envisagées, dont la vente des actifs sur une base nationale à un seul acquéreur ou sur une base régionale à divers acquéreurs, la concession de lignes avec obligation aux différents acquéreurs de reprendre en partie les actifs et le personnel de la SNTRI, la souscription en Bourse. Un démembrement limité de l'entreprise pourrait être un moyen d'éviter que le repreneur privé de l'ensemble ne domine le marché. Il faudrait éviter de libéraliser le secteur des transports interurbains avant d'assainir la situation financière de la SNTRI. Autrement, il y a risque que la concurrence du secteur privé, beaucoup plus agressif qu'une société d'état, ne mette l'entreprise en faillite, comme ce fut le cas pour certaines SRTM. Il faut aussi régler le problème foncier en préalable à la privatisation.

Repositionnement du rôle de l'administration

Le désengagement de l'Etat de la production des services commerciaux implique le renforcement de sa fonction de régulation du marché. Un rôle essentiel est de promouvoir les conditions d'une saine concurrence entre les divers intervenants, sans s'impliquer dans la commercialisation des activités de transport ni la configuration des services si les forces concurrentielles du marché sont suffisantes. Il faut aussi gérer les aspects relatifs aux économies et déséconomies externes afin de corriger les mécanismes du marché et assurer un niveau optimal de production de services. Un autre rôle essentiel est d'assurer le meilleur niveau possible de sécurité des usagers de la route. En matière tarifaire, les interventions du MT ne devraient pas aller au delà de la fixation de prix indicatifs. Enfin, les autorités locales ou régionales devraient avoir la maîtrise du transports et des circulations dans leurs communautés respectives et disposer des ressources à cet effet.

Pour les marchandises, il faut aussi revoir la réglementation existante, supprimer les contraintes d'accès au secteur et faire porter la réglementation sur les caractéristiques techniques des véhicules et l'aptitude des conducteurs plutôt que sur les charges totales des camions constituant le parc d'une société, ou encore l'âge du camion et la structure du financement. Il faut développer la réflexion sur les critères de qualification professionnelle et la formation qui devrait exister pour rendre ces critères opérationnels. La question des transports informels mérite d'être approfondie. On recommande une étude pour mieux connaître les fonctions économiques remplies par ce transport avant de décider d'agir pour contrer des pratiques qui, semble-t-il, dégagent des rentes en exploitant les failles de la réglementation actuelle. Une autre étude devrait fournir au gouvernement les analyses dont il a besoin pour aller plus loin dans la libéralisation du marché en supprimant le système d'autorisations à l'horizon 2000. Enfin, il faut se garder de continger les transports TIR pour protéger les opérateurs tunisiens.

Pour le transport collectif des personnes, les enjeux économiques et sociaux d'une bonne desserte sont importants. Les divers modes de transport peuvent coexister, comme c'est le cas maintenant, sans que l'Etat n'ait d'autre rôle que celui de veiller à la bonne sécurité des personnes: conducteurs, voyageurs ou piétons. Les mesures que l'on préconise sont les suivantes (i) En phase transitoire, on peut conserver la segmentation du marché par ligne, mais à la différence de ce qui se passe aujourd'hui, l'attribution de ces lignes serait faite par appel à la concurrence dans un régime de concession. Pour les lignes "sociales", c'est le niveau minimum de subvention demandée qui désignerait l'adjudicataire. Les redevances des concessions "rentables" seraient versées à une caisse de compensation pour financer les subventions des lignes "sociales". L'Etat gérerait les concessions de lignes inter-gouvernorats. Il est clair que le grand nombre de lignes concernées (plus d'une centaine) implique la création d'un organe spécialisé sous tutelle du ministère des transports pour gérer les appels d'offre et contrôler les concessions. (ii) Dans une phase ultérieure qui démarrerait en fin d'exécution du IXème Plan, on pourrait libéraliser le marché des transports interurbains de personnes, à l'exception des lignes "sociales" qui resteraient attribuées par appel d'offre. Une condition pour passer à cette deuxième phase serait la constatation de l'émergence d'un nombre suffisants de transporteurs efficaces et financièrement solides. Les tarifs seraient déterminés librement par le marché, sauf pour les lignes sociales. Des gares routières communes devraient être développées pour faciliter la transparence du marché et éviter l'apparition de positions dominantes. Ces gares pourraient faire l'objet de concession au secteur privé afin de limiter les investissements de l'Etat.

Le MT pourrait aussi envisager le décloisonnement du transport par louages et du transport rural mixte. On devrait éliminer les contraintes d'itinéraires et renoncer à standardiser le véhicule rural. Il est préférable d'exiger l'acquisition de véhicules adéquats en termes de sécurité (minibus plutôt que camionnettes à cabine allongée) au moment de l'émission des permis. Il faudrait encourager la constitution de sociétés qui pourraient, grâce aux économies d'échelle et à une meilleure gestion du parc, améliorer la qualité des services, tout en diminuant les prix. La tarification actuelle, combinée aux contraintes réglementaires, joue

sans doute un rôle sur le détournement des véhicules ruraux vers des utilisations péri-urbaines illégales: on peut supposer que la majoration de 10 pour cent des tarifs prévue par arrêté est insuffisante pour couvrir les différentielles de coûts. Une plus grande liberté tarifaire doit être introduite en corollaire à une plus grande liberté d'exploitation. L'Etat devrait aussi rapidement mettre un terme aux programmes d'aide au renouvellement du parc, comme conséquence de la libéralisation des importations de véhicules.

Afin de traduire les orientations précédemment définies en plans d'action, quelques études d'approfondissement devront être réalisées. L'importance de l'étude sur la fiscalité routière a déjà été soulignée. Il faudrait aussi mieux connaître les flux directionnels de transport et les projeter dans l'avenir, ce qu'une enquête origine-destination et son exploitation modélisée rendront possibles. L'avenir de la SNTRI est l'ultime sujet sur lequel une étude complémentaire s'impose pour mettre au point les réformes.

TRANSPORTS URBAINS : RENFORCER LES COHERENCES AVEC LA LANIFICATION URBAINE

Clarifier les objectifs

L'objectif devrait être recentré sur les transports en commun en général et sur leur contribution à un urbanisme harmonieux. Des services à caractère social devraient être assurés dans le cadre de contrats spécifiques, prévoyant des mécanismes de compensation équitables.

Décentraliser la gestion

La gestion des Contrats-plans doit être décentralisée et déléguée aux Gouverneurs dans un premier temps, et les municipalités devraient pouvoir intervenir dans leur définition. Une cellule technique forte devrait être constituée à Tunis pour coordonner la SNT et la SMLT. Les ministères doivent être équipés pour apporter l'assistance technique dont les institutions locales auront besoin dans les premières années d'élargissement de leurs responsabilités.

Encourager la participation du secteur privé

Le secteur privé s'est montré intéressé par la fourniture de services de transport en commun par autobus. Lui accorder un rôle plus important permettrait d'assurer une meilleure couverture des besoins. La stratégie proposée prévoit un ensemble de mesures étalées dans le temps: (i) la fourniture par le secteur privé de services de qualité n'offrant que des places assises; (ii) la concession et la sous-traitance de lignes régulières afin d'introduire un élément de concurrence avec les entreprises publiques; et (iii) la privatisation progressive des compagnies publiques d'autobus.

Améliorer la gestion du trafic

Les réseaux urbains à Tunis sont proches de la saturation, et des actions en faveur d'une meilleure gestion du trafic seraient très rentables, étant donné les faiblesses actuelles dans ce domaine. Les plans de circulation existants sont dépassés et des études doivent être commandées pour rendre compte des modifications des habitudes de transport et de l'utilisation des espaces urbains. Des couloirs réservés aux autobus, des trottoirs plus larges, des systèmes de parking améliorés et des améliorations ponctuelles de l'infrastructure sont recommandés. La construction de voies de contournement des grandes villes afin de limiter le trafic de transit (surtout celui des camions) devra être soigneusement intégrée aux plans d'occupation des sols et de développement, ce qui requiert des études détaillées.

Développer des points de correspondance efficaces

Les installations actuelles ne permettent qu'une complémentarité limitée des modes de transport (véhicules privés, autobus, métro léger). Le développement et l'amélioration de points de correspondance de forte capacité, d'installations de parking aux abords des gares, de gares routières et de services secondaires d'autobus pourraient accroître la productivité et la qualité globales des transports urbains.

TRANSPORTS AERIENS : RENFORCER LA COMPETITIVITE INTERNATIONALE

Les vols entre la Tunisie et l'Union européenne (UE) représentent plus de 80 pour cent du trafic aérien tunisien, ce qui rend les évolutions actuelles dans l'UE extrêmement pertinentes pour la formulation d'une stratégie tunisienne. La politique de libéralisation adoptée par les pays de l'UE et l'intensification de la concurrence qui en résulte tendent à affaiblir le principe de l'égalité des chances stipulé dans les accords bilatéraux. Les dispositions adoptées par l'UE aboutiront vraisemblablement à une réorganisation du transport aérien selon le modèle américain des réseaux en étoile. Cela peut conduire à une saturation des plaques tournantes, auxquelles les petites et moyennes compagnies accéderont moins aisément, et à la marginalisation des aéroports secondaires pour les vols directs au départ et à destination d'autres régions du monde. La distinction traditionnelle entre le transport aérien régulier et le transport non régulier (charter) s'estompe, car les compagnies européennes sont maintenant autorisées à aligner leurs tarifs appliqués aux services réguliers sur les tarifs charter, si ces services sont équivalents en terme de qualité et de conditions. Les différentiels de prix entre les deux services se sont amenuisés. Ce contexte international conduit à faire les recommandations suivantes.

Aéroports

Il faudra rechercher un phasage optimal d'investissements à rentabilité économique solidement établie, ainsi qu'une plus grande efficacité de gestion.

- (a) *Mise à jour de la planification stratégique* Deux études importantes contribueront à cet objectif: (i) l'étude de plan directeur des aéroports a fait l'objet d'un appel d'offre durant l'été 1995, mais les lenteurs des procédures administratives ont fait que l'adjudication du contrat ne devrait pas intervenir avant les prochains mois de 1996. Cette étude est importante; (ii) l'étude en cours sur la desserte de la région de Tunis déterminera l'opportunité du développement d'un nouvel aéroport. Ce projet à long terme touche à de multiples et complexes aspects (aménagement urbain, environnement) qui justifient qu'on les analyse dès à présent.
- (b) *Augmentation des capacités* Un minimum d'investissements d'infrastructure aéroportuaire est à prévoir sur le IXème Plan, une fois que le programme en cours sera achevé. Les travaux d'extension de l'aéroport de Tunis, à lancer sur les dernières années du plan, en constitueront l'essentiel. Un développement à Sfax est à déconseiller. Les services de fret sont à renforcer. Des moyens de stockage appropriés dans les aéroports, y compris des chambres froides et, plus encore, la mise en place de procédures douanières efficaces, constitueront des atouts pour attirer des investisseurs étrangers à la recherche de bases efficaces d'exportation sur le marché "global".
- (c) *Ouvrir les aéroports au secteur privé.* La participation du secteur privé doit être recherchée comme moyen d'accroître l'efficacité économique du sous-secteur. La

privatisation pourrait comporter plusieurs degrés. (i) Outre un recours accru aux travaux à l'entreprise pour l'entretien, il est suggéré d'introduire la concurrence pour l'exercice de fonctions auxiliaires telles que les services d'assistance au sol. Comme il ne semble pas opportun aujourd'hui d'avoir plusieurs opérateurs dans ce domaine, il faudrait procéder par appel d'offre réservé à des entreprises présélectionnées et mettre au point un contrat de concession dont la durée est à déterminer avec soin: ni trop longue, pour ne pas sécuriser l'adjudicataire, ni trop courte, pour ne pas le décourager d'investir ou d'entretenir les installations concédées. (ii) On pourrait envisager que l'OPAT (ou la DGAC) se concentre sur ses fonctions de gestion des services de contrôle de la navigation aérienne et des services de la zone sous douane, notamment le service des aéronefs en approche et au sol. Le reste des installations serait repris en affermage par une société privée qui aurait la responsabilité de gérer directement les installations, ou d'en sous-louer une partie. (iii) Pour la construction de nouveaux terminaux ou leur extension, la formule de BOT pourrait apporter du capital en Tunisie et renforcer l'efficacité dans la conception et la réalisation des travaux que cela ne serait le cas avec un promoteur public comme l'OPAT qui doit respecter des procédures plus contraignantes. Une ou deux opérations pilotes permettraient de tester les formules de privatisation qui, en cas de succès, pourraient être généralisées. Une étude d'approfondissement permettra de mettre au point le cadre juridique des concessions et de préparer le lancement d'appel d'offres.

- (e) *Une tarification basée sur les coûts.* La tarification des aéroports doit être établie sur la base des coûts réels et non plus sur l'indicateur de marché régional, qui peut fort bien refléter des pratiques monopolistiques. La péréquation entre aéroports intérieurs est à remettre en cause.

Transport aérien intérieur

La stratégie des transports intérieurs par voie aérienne, que l'on ne peut qu'ébaucher, doit s'inspirer de plusieurs considérations:

- (a) l'expérience Tuninter doit continuer, ne serait-ce qu'en raison de ses performances économiques supérieures pour les transports intérieurs à celles de Tunis Air avant 1992³⁵; revenir à une solution d'intégration des services intérieurs et extérieurs risquerait d'affaiblir Tunis Air à un moment critique.
- (b) Tuninter doit faire un effort systématique de compression des coûts qui sont directement sous son contrôle. Faut-il viser l'autonomie dans des domaines tels que l'entretien, les services au sol, les représentations commerciales? La réponse à ces questions requiert une analyse objective des relations entre Tunis Air et Tuninter. A priori, il devrait être plus avantageux de sous-traiter certains services en raison d'économies d'échelle que Tuninter ne peut espérer isolément. Reste le risque de relations contractuelles déséquilibrées entre les deux sociétés qui pourrait justifier l'autosuffisance.
- (c) l'une des options serait d'achever la privatisation du capital de Tuninter en cherchant un autre repreneur stratégique plutôt qu'une vente sur le marché boursier pour étendre sa vocation à l'international. Une alliance avec Nouvelair (ex-Air Liberté Tunisie) pourrait

^{35/} Cette supériorité se vérifie davantage au niveau de la satisfaction d'une demande élargie qu'à celui du coût des services. En effet, Tuninter a bénéficié de tarifs deux fois plus élevés, tout en restant déficitaire.

être envisagée. L'existence de deux groupes Tunisiens partiellement concurrents permettrait de créer des incitations mutuelles à l'efficacité économique, tout en offrant une plus large couverture du marché par développement de spécialisations. Développer un second pôle de transport aérien peut sembler aller à l'encontre du mouvement actuel de concentration dans le monde. Cependant, il peut être avantageux, dans le cas de marchés encore relativement peu développés, de permettre le pluralisme des initiatives afin d'étendre le réseau de marché des entreprises Tunisiennes, quitte à encourager la concentration ultérieurement.

- (d) Plutôt que de recourir à des péréquations entre lignes intérieures et lignes de voisinage, il faudrait que l'Etat prenne ses responsabilités et s'implique dans les choix de configuration du réseau intérieur en faisant valoir la nécessité du service public. Les lignes que l'Etat souhaite voir exploitées seraient donc confiées à l'issue d'un concours entre les deux transporteurs aériens nationaux en fonction d'un cahier des charges détaillé ouvrant droit à compensation financière.

En conclusion, il s'avère souhaitable d'analyser plus en détail les caractéristiques et les perspectives du marché du transport intérieur par voie aérienne avant de formuler la stratégie détaillée à mener dans le cadre du IXème Plan. L'étude d'approfondissement correspondante identifiera de façon plus précise les faiblesses structurelles de Tuninter, le rôle économique et social du mode aérien dans le système des transports de Tunisie et l'opportunité pour l'Etat de participer à la couverture du déficit.

Transport aérien international

Pour la Tunisie, une desserte aérienne aux moindres coûts est ce qui doit être recherché avant tout. Cet objectif ne doit pas être édulcoré par le souci de préserver le pavillon Tunisien. Quatre voies sont à explorer.

- (a) *Privatisation.* La récente vente en bourse d'une faible partie du capital amorce une politique de privatisation qui doit aller plus loin. Tant que la majorité du capital restera à l'Etat, Tunis Air subira des contraintes de gestion qui la pénaliseront face à la concurrence privée. Il est prématuré de conclure sur la forme de privatisation qui serait la plus avantageuse. Une étude est nécessaire.
- (b) *Elimination des surcoûts.* Cette recommandation fait écho à celle du CMR lors des séances du 18 janvier et du 14 avril 1995, ce qui en confirme la justesse. La concurrence va se renforcer, et les tarifs auront tendance à baisser. La politique d'emploi, celle des salaires, l'implantation des représentations commerciales, constituent autant de domaines où des compressions de coûts peuvent être obtenues. La politique tarifaire est aussi un secteur qui peut améliorer l'efficacité en incitant à un meilleur remplissage de la capacité offerte. Les distorsions tarifaires liées au taux de change administré devraient disparaître.
- (c) *Coopération Maghrébine.* La faible taille de Tunis Air constitue un désavantage théorique dans la concurrence future. Royal Air Maroc et Air Algérie sont dans le même cas. Face aux partenaires Européens, le pouvoir de négociation des trois compagnies groupées dans des domaines tels que l'attribution des créneaux horaires dans les grands aéroports d'Europe, se trouverait renforcé. Un réseau élargi, des possibilités d'échange de matériels,

des installations communes³⁶, notamment au niveau des représentations commerciales à l'étranger figurent parmi les bénéfices à attendre de l'intégration des compagnies Maghrébines. La Tunisie pourrait susciter la création d'un "Comité Aviation" rassemblant les experts des trois pays pour un échange d'informations, la conduite d'études techniques et juridiques, et l'élaboration d'une stratégie commune.

- (d) *Alliances stratégiques.* L'objectif serait ici de mieux s'intégrer au réseau mondial des transports aériens en recherchant un partenaire étranger bien implanté. L'alliance stratégique peut prendre la forme d'une entente commerciale avec des partenaires opérant à l'échelle planétaire. C'est une voie qui est poursuivie par Tunis Air qui a signé un accord en ce sens avec KLM, société néerlandaise à dominante privée. Une forme plus permanente et profonde d'alliance stratégique est celle de l'intégration par échange de participations au capital. C'est ce qu'ont fait KLM et Northwest par exemple. Un certain nombre de paramètres sont à considérer pour évaluer l'intérêt de la formule pour Tunis Air. Une étude spécifique serait utile pour analyser les conséquences d'une telle alliance sur l'indépendance de l'entreprise et le maintien de sa nationalité³⁷, ou encore le risque de domination et d'impacts négatifs sur les flux nets de gains en devises du pays. Cette étude devrait aussi comparer les options d'alliance stratégique en fonction des moyens qu'elles donneraient à Tunis Air de surmonter les contraintes actuelles d'intégration dans le système informatisé de réservation.

TRANSPORT INTERMODAL : PROMOUVOIR LES ENTREPRISES TUNISIENNES

La Tunisie a signé et ratifié la plupart des principaux accords internationaux portant sur le transport terrestre international, mais leur application a été inefficace, particulièrement en ce qui concerne le transport international routier. Si les camions étrangers sont aisément admis sur le territoire tunisien sur une base temporaire, les camions tunisiens entrant dans les pays étrangers rencontrent des difficultés. Le système d'importation des véhicules décrit au Chapitre 2 a constitué un handicap supplémentaire pour les Tunisiens. L'absence d'un comité de surveillance commun est une autre raison pour laquelle la mise en oeuvre de ces accords a échoué. En conséquence, les transporteurs tunisiens ont été dépassés par la concurrence étrangère, organisée maintenant en entreprises de transport intermodal, fortement intégrées en amont et en aval. La pratique du cabotage, largement répandue en Europe, permet à un transporteur allemand, par exemple, de charger des marchandises en France et de les décharger en Tunisie. Cela se traduit par une diminution des retours à vide pour les transporteurs européens, qui peuvent intégrer plus facilement le coût de repositionnement de leur équipement pour prendre une nouvelle cargaison en Europe à leurs tarifs Nord-Sud, et donc pratiquer des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents tunisiens qui sont encore handicapés par les transports à vide. La vérification du partage des cargaisons conformément aux accords bilatéraux est également devenue moins aisée, car de plus nombreuses caractéristiques doivent être prises en compte, comme la nationalité du transporteur, l'origine des marchandises, de même que tout quota encore en vigueur.

^{36/} Par exemple, Royal Air Maroc a réalisé de gros investissements en 1993 et 1994 pour la maintenance de sa flotte (composée de Boeing). Ces installations ne peuvent être rentables que si elles servent des clients étrangers. Une possibilité serait que la branche maintenance de RAM soit filialisée, et qu'une participation au capital soit offerte à Air Algérie et à Tunis Air qui exploitent toutes deux des Boeing.

^{37/} On constate que les prises de participation de petites compagnies régionales par les "méga-transporteurs" restent souvent limitées à 49%.

Les accords bilatéraux portant sur le transport routier s'appuient sur la distribution de quotas: ils souffriront en conséquence de la politique libérale de l'UE et des accords du GATT. L'autre solution est de revitaliser le TIR et de rechercher des avantages concurrentiels par des partenariats, afin de renverser l'habitude qu'ont les négociants tunisiens d'acheter sur une base coût et fret (C&F), ou port payé, et de vendre FOB à leur avantage. Pour gagner une stature internationale et permettre une meilleure intégration des activités de logistique dans les processus de fabrication et de marketing en Tunisie, les opérateurs tunisiens devraient rechercher l'intégration verticale, de l'entreposage à la distribution, améliorer la qualité de leurs services et atteindre la taille critique pour une exploitation rentable. Les normes européennes (sur la sécurité, la protection de l'environnement, les aspects sociaux) doivent être respectées. Les mesures à étudier sont les suivantes.

- (a) *La promotion d'une politique financière et fiscale incitative.* Un cadre légal et réglementaire moderne intégrant les règlements en vigueur en Europe doit être mis en place; la définition de ce cadre requiert une assistance technique.
- (b) *Le développement de partenariats avec les compagnies européennes.* Pour mieux s'assurer du fret nord-sud, les transitaires tunisiens fonctionneraient comme des opérateurs commerciaux pour les armateurs tunisiens à l'étranger, ce qui permettrait de négocier les taux de fret dans le cadre du contrat global de transport. Il serait avantageux de rechercher des partenaires européens de haut standing spécialisés dans le transport international routier, afin de gérer efficacement la liaison routière sur l'ensemble de la chaîne de transport. En contrôlant, par un partenariat, un volume important de trafic international diversifié, l'agent tunisien pourrait apporter un meilleur soutien commercial aux négociants tunisiens, qui, seuls, ne pourraient maintenir une telle organisation. La définition d'un cadre adapté pour les partenariats avec les entreprises étrangères est une tâche complexe qui requiert une étude spécialisée traitant, notamment, des aspects juridiques, des options de partage des coûts et des dispositions en matière d'audit mutuel.
- (c) *L'utilisation systématique des "Incoterms".* Le transport international implique l'exécution d'un contrat entre l'acheteur et le vendeur ressortissant de pays dont les systèmes juridiques et commerciaux peuvent différer profondément. Aux termes de ce contrat, l'une des deux parties est responsable de l'organisation et de la gestion du transport international. Selon le terme utilisé, la responsabilité légale du transport tout au long de la chaîne peut incomber au transporteur ou au transitaire tunisien. Une connaissance approfondie du lexique du commerce international ("Incoterms") affermera la position des opérateurs tunisiens dans les négociations.
- (d) *La normalisation des documents de transit.* Ces documents doivent être mis en conformité avec les règlements européens et maghrébins. Toute incompatibilité relative aux systèmes de transmission de données électroniques entre la Tunisie et l'UE devrait être évitée. Des liaisons rapides et fiables avec les installations bancaires, portuaires et de transport sont essentielles.
- (e) *La promotion en Tunisie de la fonction logistique.* Les transporteurs et les industriels devraient bénéficier d'incitations à investir dans des systèmes de communication, des camions et des modules de transport plus performants, des équipements de manutention et des entrepôts sans douane, afin d'assurer un mouvement régulier et rapide des marchandises dans le cadre d'une stratégie commerciale dynamique. La spécialisation de la fonction logistique, au sein de l'entreprise ou au niveau de prestataires extérieurs, est une tendance forte de l'évolution des échanges constatée dans les pays industriels au cours des

dernières années et la Tunisie aurait tout avantage à la promouvoir rapidement afin de pouvoir tirer parti de l'Accord de Libre Echange avec l'Union Européenne et lutter à armes égales avec ses concurrents du nord de la Méditerranée.

Il faudrait étudier les possibilités de négocier des accords spéciaux avec l'UE dans le domaine des transports, qui incluraient des clauses favorisant une coopération plus étroite et l'émergence d'une situation équitable entre les transporteurs tunisiens et européens. Les accords de partenariat et de coopération que l'UE a négociés avec les Etats non membres, particulièrement en Europe de l'Est, constituent la base à partir de laquelle il serait possible d'élaborer des accords répondant aux besoins tunisiens.

Un plan d'action devrait être préparé pour exécution sur la durée du IXème Plan. Les orientations qui ont été tracées demandent un approfondissement pour être traduites en mesures concrètes. Une étude sur la logistique des échanges et le transport multimodal permettra de préciser les adaptations nécessaires du cadre institutionnel, les besoins d'investissement d'accompagnement, la formation à prévoir et les formes de dissémination les plus efficaces, ainsi que les dispositions à prendre pour développer la présence tunisienne sur le marché "TIR".

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre 1

Les transports maritimes

PRESENTATION DU SOUS-SECTEUR

Fonctions économiques et participation nationale

Les enjeux commerciaux. L'essentiel du commerce extérieur de la Tunisie passe par la voie maritime (environ 95%), ce qui traduit la forte attraction exercée par l'économie Européenne ainsi que la faible intégration des économies Maghrébines, aggravée dans les années récentes par le relatif isolement politique des voisins de la Tunisie: la Libye et l'Algérie. Le commerce extérieur est aussi devenu un des moteurs de la croissance économique avec la mise en oeuvre en 1987 d'un plan de libéralisation du commerce extérieur qui devrait arriver à terme fin 1995. De 1987 à 1993, les importations et les exportations en volume, énergie non comprise, ont augmenté respectivement de 53 et 62 pour cent, alors que le PIB ne progressait que de 26 pour cent, montrant bien le phénomène d'intégration croissante de la Tunisie dans l'économie mondiale. Dans la mesure où des restrictions quantitatives et des barrières tarifaires aux échanges internationaux subsistent encore mais seront prochainement réduites, voire éliminées en application des accords du GATT et de libre échange avec l'Union Européenne¹, il ne fait pas de doute que ces tendances se poursuivront et que l'importance stratégique d'une gestion efficace de la logistique du commerce international se renforcera. La place que la Tunisie parviendra à se faire sur le marché global sera largement tributaire de la qualité et du coût des services de transport maritimes qu'elle pourra utiliser. Les enjeux de la capacité concurrentielle du commerce extérieur sont vitaux, ceux du développement de la part du pavillon Tunisien le sont beaucoup moins.

La politique maritime de l'Etat. L'Etat Tunisien a fait preuve de pragmatisme dans la gestion de sa politique de transport maritime, et le souci d'efficacité économique semble l'avoir emporté sur celui de la protection de l'armement local. Même si des contraintes ont pesé sur les chargeurs, on constate que la part du pavillon Tunisien s'est effritée au fil des années et donc, dans une certaine mesure, que les chargeurs ont pu saisir les opportunités offertes par les armements étrangers, sauf sur quelques lignes "exclusives". Cette remarque est particulièrement vérifiée pour les importations qui sont conclues sur une base CIF ne permettant pas au Gouvernement, ou peu, d'interférer avec les choix du transporteur maritime. En volume, la part globale du pavillon Tunisien représentait 35 pour cent du commerce extérieur en 1981, la capacité de transport affectée comptant pour environ 85 pour cent du total. Cette part n'a cessé de s'amenuiser jusqu'à 15 pour cent en 1987. Il semble qu'elle ait légèrement remonté depuis: en 1994, les autorités Tunisiennes l'estiment autour de 20 pour cent, dont la moitié serait assurée par des navires affrétés. En valeur, la part du pavillon Tunisien est plus élevée, de l'ordre de 30 pour cent, reflétant une participation sélective aux activités du trafic maritime les plus lucratives (secteur des marchandises diverses).

^{1/} Le Ministre du Commerce déclarait fin mai 1995 que 91% des barrières à l'importation avaient déjà été éliminées. Les seules barrières qui subsisteraient après 1995 concerneraient les produits subventionnés. Les mines et l'énergie ne sont pas comprises dans le plan de libéralisation.

L'armement Tunisien. La Compagnie Tunisienne de Navigation (CTN) a longtemps bénéficié du monopole du pavillon Tunisien sur les lignes régulières où, en 1993, elle réalisait la moitié de son chiffre d'affaire, ainsi que sur le marché des services de "tramping" (transport en gros et à la demande dans le cadre d'une charte-partie). L'armement privé Tunisien a fait son apparition en 1992 sur le marché du tramping, à la faveur du retrait progressif de la CTN. On peut estimer à un peu moins d'un tiers la part du pavillon Tunisien sur l'ensemble des transports de ligne et de tramping. Pour les trafics de vrac liquide et solide, ses parts respectives ne sont respectivement que de 2 et 9 pour cent. La liquidation de Gabès Chimie Transport (GCT) qui avait transporté plus de 0.9 mdt en 1986 et dont la moitié de la flotte a été cédée à des étrangers, a fortement contribué à la marginalisation du pavillon Tunisien sur les transports de vrac. Pour les car-ferries assurant des services de passager entre Tunis d'une part, Marseille et Gènes de l'autre, la CTN contrôle plus de la moitié des trafics². Dans les 20 pour cent de la part Tunisienne estimée, la CTN entre pour les trois-quarts.

Caractéristiques de l'armement Tunisien

Nature juridique des entreprises. La société d'Etat CTN est donc le principal armement Tunisien. Son capital social est passé de 0,1 mdt en 1959 à 42,5 mdt aujourd'hui. L'Etat en est propriétaire à concurrence de 85 pour cent, les autres actionnaires principaux étant l'OPNT (6,4 pour cent), la compagnie d'assurance STAR (1,5 pour cent), la compagnie d'électricité STEG et l'Office du Commerce de la Tunisie (1,3 pour cent chacun). Le gouvernement envisage de privatiser jusqu'à 20 pour cent du capital de la CTN par vente en bourse aux petits porteurs. GCT fût longtemps le seul autre armement Tunisien au capital réparti à parité entre la CTN et le groupe chimique SIAPE. C'est en 1992 que l'on a assisté à la création des premiers armements privés. Certaines tentatives d'entrée sur le marché des lignes de l'Europe du Nord et de l'Italie se soldèrent par un échec et c'est d'abord sur le marché du tramping que les privés ont conquis une part de marché. On comptait cinq entreprises maritimes privées en 1995. La Tunisian Sea Transport Company (TSTC) exploite aujourd'hui de tels services sur le nord de la France. Un autre armement privé est apparu, la Compagnie Méditerranéenne de Navigation (CMN); il dispose d'une branche "tanker" qui a récupéré la moitié de la flotte de GCT et son personnel, et d'une branche tramping. D'autres armements privés ont suivi (Petronav et GMT pour le transport de produits pétroliers). En mai 1995, Carthage Marine a pu intégrer la conférence Sud-France à côté de la CTN et fournit un service de lignes entre les ports Tunisiens et Sètes.

Les équipements. La flotte de la CTN se compose aujourd'hui de 11 navires en propriété, contre 14 au début du VIIIème Plan, dont l'acquisition pour l'essentiel remonte au Vème Plan (1977-1981). Son âge moyen élevé (environ 18 ans) constitue un sérieux handicap, surtout du fait que les navires ne sont plus adaptés aux besoins du trafic, qu'il s'agisse de taille optimale ou de technologie du transport maritime. La flotte de fret totalise environ 133.000 tonnes de port en lourd se répartissant comme suit:

- (a) 2 rouliers de 2.500 tpl;
- (b) 1 pétroliers de 37.000 tpl pour le transport de fuel;
- (c) 4 navires polyvalents de 8.300 tpl chacun;
- (d) 2 vraquiers de 16.000 tpl chacun;
- (e) 1 vraquier de 26.000 tpl.

Pour les passagers, la CTN dispose du car-ferry Habib. Quatre transporteurs de vrac ont été vendus entre 1992 et 1994. On prévoit la cession de six autres navires, y-compris le Habib. Le VIIIème Plan prévoyait

^{2/} En 1986, la CTN assurait 57% du trafic de passagers et 65% de celui des voitures accompagnées.

la modernisation de la flotte à un coût avoisinant 150 mdt. L'accord sur un programme d'acquisition comprenant 2 rouliers neufs (capacité de 2.000 mètres linéaires chacun), 2 porte-conteneurs cellulaires dont un d'occasion, et un car-ferry n'est intervenu qu'en 1993, et il est probable que les livraisons n'interviendront pas avant le démarrage du IX^{ème} Plan. En attendant, la CTN est obligée d'affréter à temps 3 rouliers, et deux porte-conteneurs d'environ 200 Unité-Vingt-Pied (UVP). Les porte-conteneurs à acquérir auront une capacité de 600 UVP. La flotte des armateurs privés est faite de navires d'occasion rachetés aux grands armements. La TSTC exploite un petit vraquier de 3.100 tpl et Carthage Marine, un roulier. Outre les navires rachetés à GCT, CMN exploite deux cargos de 7.150 tpl chacun. Afrimar prévoyait de louer un petit cargo de 1.500 tpl pour ses opérations. Dans une large mesure, la flotte Tunisienne en activité peut être qualifiée d'obsolète. Il y a un besoin patent de "mise à nouveau" dans le secteur maritime.

Les services. Les services de ligne ont été jusqu'à présent l'apanage de la seule CTN. Les principales lignes desservent l'Espagne (Barcelone), l'Italie (La Spezia, Gènes), la France-Sud (Sètes et Marseille), l'Europe du Nord, la Côte Occidentale d'Afrique³, et le Moyen Orient. La CTN s'est retirée progressivement des services de tramping repris par le privé, comme elle l'a fait pour le cabotage de produits pétroliers. La TSTC dessert seule Rochefort sur la côte Atlantique Française, ainsi que le Nord de la France conjointement avec la CTN. Une nouvelle étape a été franchie, suite aux recommandations du Conseil Ministériel Restreint (CMR) du 31 octobre 1994 relatives à la contribution des armateurs Tunisiens au développement du secteur, avec l'ouverture des services de ligne aux armements privés. La ligne exploitée par Carthage Marine constitue la première concrétisation de la nouvelle politique. Pour les vrac et les transports de cargaisons homogènes, la CTN reste la mieux placée des entreprises locales pour faire face à la concurrence étrangère, bien que celle-ci se taille la part du lion. Les liens spéciaux qu'elle entretient avec les chargeurs du secteur public Tunisien (l'Office des Céréales notamment) lui ont assuré jusqu'à présent un marché relativement captif.

Les aspects financiers

Rentabilité des services. La faillite de GCT a démontré la vulnérabilité des armements nationaux face à la crise mondiale des transports maritimes. Pour les armements en activité, la situation financière n'est connue de façon précise que pour la CTN (un des armements privés serait en difficulté). Le peu d'investissement réalisé par les armateurs privés et leur insistance à obtenir le droit d'exploiter des lignes régulières laissent supposer que leurs services de tramping sont peu rémunérateurs. Après avoir subi des pertes cumulées de 20 mdt entre 1981 et 1986 et une restructuration financière en 1984 (recapitalisation portant sur 17,5 mdt en 1984), la CTN a dégagé des résultats positifs depuis 1987. En 1993, elle affichait un bénéfice net de 7,3 mdt. Le tableau suivant retrace les principales évolutions de son compte d'exploitation.

Quelques faiblesses demeurent. Elles tiennent d'abord aux incertitudes comptables, progressivement corrigées, qui gonflent les postes de recettes et charges liées aux exercices antérieurs et bénéfice avant impôt. Si l'on s'en tient aux aspects liés au transport maritime et aux services connexes, on peut conclure que la gestion est tout juste équilibrée. Il y a ensuite la ligne sur la Côte Occidentale d'Afrique et de celle du Moyen Orient, exploitées comme obligation de service public, et qui coûtent de 0,5 à 1 mdt par an. Cette perte est compensée par l'OPNT. La CTN bénéficie d'une réduction des droits de port en vertu d'une clause de fidélité exclusive. En effet, elle est seule à atteindre la limite de 301 escales par an y ouvrant droit. Une autre faiblesse réside dans les sureffectifs, tant au niveau du personnel navigant qu'à celui des

^{3/} En 1995, les services sur l'Afrique de l'Ouest ont été interrompus.

cadres (le taux d'encadrement dépasse 25 pour cent). Les sureffectifs alourdissent un poste de dépenses où l'armement Tunisien aurait normalement un avantage comparatif sur ses concurrents étrangers (les charges salariales représentaient 12,6 pour cent du chiffre d'affaire en 1993), tout en allant de pair avec une politique salariale peu motivante. Le coût des affrètements constitue encore une lourde charge pour la CTN (ce coût a toutefois baissé de 25 à 20 pour cent du chiffre d'affaire entre 1989 et 1993).

Tableau 1.1: Résumé du Compte d'Exploitation de la CTN (en mdt)

	1986	1992	1993	variation 93/86
Chiffre d'affaire	61,0	120,1	124,2	103,6%
Autres revenus	7,8	23,9*	28,7*	267,9%
Total	68,8	144,0	152,9	122,2%
Consommations	44,8	92,4	96,6	115,6%
Salaires	9,0	14,7	15,6	73,3%
Autres dépenses	4,0	7,7*	11,3*	182,5%
Amortissement	7,6	10,1	15,9	109,2%
Intérêt	3,5	1,2	1,5	(-57%)
Total	68,9	126,1	140,9	104,5%
Bénéfice brut	(-0,1)	17,9	12,0	-
Impôt		6,1	4,7	-
Bénéfice net	(-0,1)	11,8	7,3	-

* comprend les revenus et charges exceptionnels non liés à l'exploitation du service exceptionnels et/ou reliés aux exercices antérieurs, se montant respectivement à 17,3 et 10,7mdt en 1993, contre 11,9 et 5,1mdt en 1992.

Source : Compagnie Tunisienne de Navigation

Enfin, l'analyse fait ressortir l'importance relativement élevée des frais de port et de manutention, conséquence autant de l'ancienneté de la flotte que du faible rendement et des tarifs monopolistiques des acconiers. Un point fort sinon insolite est celui des intérêts et dividendes reçus en 1993 (8,3 mdt, en hausse de 17 pour cent sur 1992).

L'évolution du bilan de la CTN est marquée par l'érosion des immobilisations. En 1993, la flotte de la CTN ne représente plus en valeur nette que 13,5 mdt.⁴ En sens inverse, l'entreprise accumule une trésorerie importante du fait que ses investissements ont été différés. En 1993, ses avoirs à court terme et à moyen terme atteignent environ 90 mdt soit un tiers environ des investissements programmés. Les dettes à long et moyen terme de 45,2 mdt en 1993 sont pour environ la moitié constituées de provision pour perte de change. Le ratio des dettes à long et moyen terme aux fonds propres, après neutralisation des avances sur l'augmentation de capital et les provisions pour litige, s'établit à 61:39. Le Tableau 1.2 donne un résumé des comptes de bilan de la CTN.

La fiscalité. Conformément aux orientations fixées par le Conseil Ministériel Restreint du 31 octobre 1994, le secteur du transport maritime est encouragé par l'Etat et bénéficie de certains avantages fiscaux. La CTN, comme ses concurrents privés, peut ainsi acheter des navires et équipements à l'étranger en franchise de droits de douane et de taxe à la valeur ajoutée. Ces exonérations, par contre, ne s'appliquent pas aux pièces détachées. Les services portuaires sont facturés au navire, taxe sur valeur ajoutée comprise. Le bénéfice n'est pas imposé pour la partie se rapportant aux services exportés (clientèle non résidente). Dans l'ensemble, les aides accordées aux armateurs Tunisiens paraissent modérées par rapport à celles dont bénéficient leurs concurrents Européens.

^{4/} Ce montant est pratiquement le prix "à la casse" de la flotte!

Tableau 1.2: Résumé du Bilan de la CTN (en mdt)

	1986	1992	1993	variation 93/86
Immobilisations:				
- nettes	40,9	25,3	19,0	
Placements, prêts		0,9	10,9	-26,9%
Stocks	3,3	5,6	4,9	48,5%
Créances à CT	76,9	31,5	37,9	
Trésorerie		80,9	79,9	53,2%
Total	121,2	144,2	152,6	25,9%
Fonds propres	15,3	56,5	63,9	317,6%
Dettes LT & MT	40,8	52,3*	52,2*	27,9%
Dettes CT	65,2	35,4	37,5	-42,5%
total	121,2	144,2	152,6	25,9%

* on a intégré à ce poste les provisions pour litige et l'avance de 7 millions sur l'augmentation de capital

Source : Compagnie Tunisienne de Navigation

Les coûts pour l'usager. Du point de vue des chargeurs, le coût des transports maritimes est perçu comme élevé. Les tarifs de fret ne suivent la loi du marché que lorsque la concurrence existe. Encore faut-il remarquer que les lignes desservies sont plus à l'écart des grands courants de transport vers l'Amérique du Nord et l'Asie et attirent relativement moins de concurrents potentiels. La diversité des situations ne facilite pas une comparaison objective entre routes maritimes, mais certains indices tendent à démontrer que les lignes régulières intéressant la Tunisie ont offert jusqu'à présent des taux de fret relativement élevés⁵. On remarquera en outre que le coût du transport pour le chargeur va au delà du taux de fret acquitté: il y a des coûts indirects liés à la qualité du transport et le fait que la CTN ait vu ses parts de marché se rétrécir peut suggérer des faiblesses à ce niveau. Pour les lignes régulières régies par l'accord bilatéral avec la France puis par la conférence Sud-France, les tarifs reflètent incontestablement l'existence d'un pouvoir de monopole. On remarque cependant que les concertations se sont développées depuis 1993 afin de rechercher un meilleur équilibre entre les intérêts de la clientèle et celui des membres du cartel maritime, pour qui le prix du service relativement élevé trouve sa contrepartie dans la qualité supérieure du service exigé (régularité et rapidité). Ces concertations se sont traduites par une baisse moyenne des tarifs de l'ordre de 20 pour cent en 1993. En octobre 1995, une refonte des taux de fret applicables aux trafics rouliers est intervenue ayant pour effet de les réduire en moyenne de 3,5 pour cent. La prise en compte des contraintes de politique d'aide aux exportations fait qu'il existe une différentielle de taux de fret de 30 à 40 pour cent en faveur de celles ci.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

L'accès au marché

Il fût longtemps régi par la Loi 77-13 du 7 mars 1977, remplacée désormais par la Loi 95-33 du 14 avril 1995 portant organisation des professions de la marine marchande. Cette nouvelle loi est d'inspiration beaucoup plus libérale. En particulier, les dispositions relatives à la commission consultative habilitée à donner son avis pour l'accès à la profession d'armateur, ont été supprimées. L'inscription est notamment conditionnée par le respect des critères de capacité professionnelle fixées par décret et par la disposition de

^{5/} Le secteur privé Tunisien a longtemps été exclu des services de ligne qui ont permis à la CTN d'accumuler une trésorerie substantielle; une étude publiée par la Banque en mars 1995 (Maghreb Transport and Trade Facilitation Study. Pages 22-23) établit que le fret maritime pour un conteneur allant de Tunis à Rotterdam est virtuellement le même que celui d'un conteneur allant de Tunis à Cadix; la même étude note que les tarifs des armements "outsiders" sont généralement inférieurs de 25% à ceux des tarifs de conférence pour une ligne donnée.

moyens matériels minima, qui ont été précisés par l'Arrêté du ministre du transport pris en date du 15 septembre 1995. Les principales dispositions de cet arrêté concerne la surface de bureaux disponibles et leurs équipements de communication, ainsi que la propriété d'un navire de fret ou de passager au plus tard dans l'année qui suit l'inscription. Le principal souci sous-tendant ce texte est de décourager les armateurs velléitaires et les spéculateurs. Il est aussi précisé que l'armateur Tunisien doit immatriculer son navire en Tunisie. Les dispositions de la Loi de 1977 qui réservent aux armements agréés les contrats d'affrètement de tout ou partie d'un navire pour tous types de cargaison restent en vigueur. C'est en vertu de cette loi que la CTN et les autres armateurs privés Tunisiens disposent d'un droit de préavis de 48 heures pour les transports de vrac et de tramping. L'objectif est ici de garantir à l'armement local la transparence sur ce marché particulier et de lui permettre de faire une contre-proposition qui sera acceptée dans la mesure où elle représente l'offre moins-disante. Cette disposition est gérée avec le maximum de souplesse par la direction de la marine marchande, non sans toutefois compromettre les intérêts des chargeurs sur un marché "spot" qui suppose des délais de réponse très rapides.

Le marché des transports maritimes est très largement ouvert à la concurrence. L'activité de transport de marchandises en lignes régulières est aujourd'hui libre, à l'exception des trafics sur le sud de la France. Pour les destinations de l'Europe du nord, de l'Italie, de l'Espagne et du Moyen Orient sur lesquelles la CTN exploite les deux-tiers de ses services de ligne, le marché est libre. On dénombre une dizaine d'armements étrangers concurrents, dont certains exploitent des services de "feeder" via des ports d'éclatement tels que la Valette, ou encore Algeciras. La concurrence est particulièrement vive sur les lignes de l'Espagne et de l'Italie. Quant à l'axe maritime Tunisie-Sud France, où la CTN réalise un tiers de ses activités, il a fait l'objet d'un accord gouvernemental entre 1958 et 1992 réservant l'exclusivité de l'acheminement des échanges bilatéraux aux compagnies maritimes battant pavillon Tunisien ou Français⁶. Cet accord a pris fin en décembre 1992. Il a été remplacé par un accord armatorial entre les compagnies exploitantes, auxquelles se sont jointes d'autres compagnies⁷. On s'attend à ce que l'intégration économique européenne rende caduque cet accord avant la fin de la décennie.

Si la concurrence existe bien entre l'armement Tunisien et les armateurs étrangers, il n'en va pas de même au sein même de l'armement Tunisien pour les trafics de ligne. La CTN semble encore disposer de privilèges sur ce marché qui n'a été rendu accessible au privé que sous la pression de celui-ci et dans des conditions tenant plus de la concession de services que de la libéralisation. Selon l'une des recommandations du CMR du 31 octobre 1994, on a voulu élargir le champ de la concurrence aux lignes régulières tout en "l'organisant". La stratégie poursuivie est de faire une place au privé en retirant les services de la CTN, et de rechercher des spécialisations géographiques nouvelles plutôt que de mettre les privés et la CTN en concurrence. On recherche la complémentarité entre secteur privé et secteur public. Cette redistribution des cartes est largement contrôlée par la CTN en raison de son poids et de sa nature d'entreprise publique qui lui assure plus facilement l'attention du gouvernement.

La liberté d'exploitation

Les armateurs privés. La liberté d'exportation des armements privés dépend du marché où ils évoluent. Elles semblent assez large pour le vrac et le tramping, et plutôt limitée pour les transports de ligne, moins sans doute par des contraintes réglementaires que par le pouvoir des compagnies exploitantes, spécialement

^{6/} Les transporteurs étaient la CTN, du côté Tunisien, et Sud Cargo, SNCM, et Delom, du côté français.

^{7/} Tunis Carthage en 1995, pour la Tunisie, plus des compagnies de pays tiers: Grimaldi, Tarros, et Caltram en 1993.

celui de la CTN. Cet aspect mériterait d'être approfondi. L'article 6 de la Loi 95-33 parle de conditions de capacité professionnelle à fixer par décret, lequel n'a pas été communiqué. L'Arrêté du 15 septembre 1995 impose la propriété d'un navire qui doit être immatriculé en Tunisie, double condition réductrice de la liberté de l'exploitant. La réglementation Tunisienne ouvre la possibilité d'acquérir un navire en utilisant la formule de prêt-bail et il est possible d'exiger que ce navire soit enregistré sous pavillon Tunisien. Cependant, la durée limite de 5 ans admissible pour cette opération cadre mal avec la durée de vie économique d'un navire, ce qui en limite l'intérêt pratique. L'armateur doit s'assurer auprès de compagnies Tunisiennes, et il doit respecter des quotas de personnel Tunisien. Des contraintes existent au niveau de la nationalité et de la dimension des équipages. Enfin, les étrangers ne peuvent exercer la profession d'armateur en Tunisie que si leur participation au capital de l'entreprise est inférieure à 50 pour cent.

L'armement public. La CTN manque d'autonomie de gestion. La nomination du Président Directeur Général (PDG) par le Président de la République lui donne une stature politique dont l'entreprise tire prestige et avantage dans un système d'économie publique, mais tend à l'isoler des pures contraintes commerciales, ce qui constitue une hypothèque dans le nouveau système d'économie de marché, dans la mesure où la dimension politique pourra faire obstacle à une décision bonne pour l'entreprise. Les plans stratégiques d'équipement sont approuvés, en dehors de l'entreprise, par le CMR. Il a fallu plus de deux ans pour que l'accord soit donné sur le programme d'investissement de la CTN. Les inspections sont multiples, tout en n'empêchant pas les contrôles a priori. Elles sont de la Cour des Comptes, du ministère des transports, du ministère des finances, du premier ministre. On est arrivé à un point où le contrôle peut décourager l'action et déresponsabiliser la direction.

Comme d'autres sociétés publiques, la CTN a dû contribuer au développement d'activités jugées prioritaires par l'Etat. Quoique d'un montant faible, les participations et placements de la CTN s'étendent à 27 sociétés, notamment la Stam (manutentionnaire), Navitour (consignataire et agence de voyage) et Socotu (transitaire). Ces participations financières sont vides de sens. Elles n'amènent pas de gain de synergie: par exemple, bien qu'elle dispose des deux tiers du capital de Socotu et de la Stam, la CTN ne peut imposer une stratégie de groupe, dans la mesure où les PDG de ces filiales tiennent aussi leurs pouvoirs du Président de la République et ne se sentent pas tenus de rendre des comptes à la société mère. D'autre part, elles ne rapportent rien; ces participations sont passivement acceptées et ont nature d'épargne forcée.

La Loi de 1977 prévoyait que les tarifs seraient homologués par arrêté conjoint des ministres chargés de la marine marchande et de l'économie. Cette disposition n'est plus appliquée. Il n'en reste pas moins vrai que la CTN n'est pas totalement libre d'établir ses barèmes et qu'il lui faut tenir compte des priorités de l'Etat. Les tarifs spéciaux consentis à l'exportation sont là pour le démontrer.

Une autre point crucial est celui de la possibilité de recruter et conserver un personnel qualifié dans une économie qui se développe et se privatise, spécialement pour les spécialités à technologie de pointe (informatique, ingénieur d'armement, etc.), car les candidats compétents réalisent que le secteur privé peut leur offrir un salaire très supérieur. Les possibilités de dérogation à la grille des salaires semblent réduites. La politique commerciale, où le déplacement inopiné est parfois nécessaire, est entravée par le système public des ordres de mission et des indemnités de déplacement désuètes. Ces problèmes de personnel ont une autre dimension: celle des sureffectifs. La CTN est tenue de faire un "effort" pour lutter contre le chômage. Il en résulte que les équipages à bord des navires tournent autour de 25 membres.

Le système des marchés publics (Décret 89-442 du 22 avril 1989) est sans doute la contrainte la plus pénalisante. La Commission Supérieure des Marchés intervient pour les contrats de plus de 5 mdt. Une Commission Interne est compétente pour les contrats de 100.000 dt à 5 mdt. Le souci de transparence

s'accompagne souvent de pointillisme et de réserve prudente qui retardent les décisions. C'est ainsi que le jugement des offres de navires rouliers (50 mdt chacun) a nécessité jusqu'à cinq reports de la date de validité des offres. La politique d'affrètement "spot" est normalement impossible, car tout passe par la Commission Interne, alors que les décisions devraient être prises en fonction d'occasions qui peuvent être fugitives.

La Banque Centrale interfère aussi avec les opérations en devises. La CTN pourrait acheter cash un porte-conteneur d'occasion, mais se voit contrainte de contracter des crédits en devises, dont l'expérience a montré au terme de l'effort d'investissement des années 70-80 qu'ils étaient très onéreux (pertes de change de 50m\$US, doublant le prix d'achat de navires). Pour les rouliers, la Banque Centrale cherche à différer les sorties de devises en fonction des contraintes d'équilibre de la balance des paiements et impose un échéancier de remboursements de la dette, qui peut différer de celui retenu dans le dossier sur la base duquel les offres ont été soumises.

Les armements nationaux ont des incitations à recourir aux services de la Socomena, un chantier naval dont l'Etat est propriétaire. Pour la CTN, le service de réparation navale se contracte par voie d'appel d'offres, et la question qui se pose est moins celle du prix des services que celle de la qualité et des délais. Il semble en outre que la Socomena bénéficie d'avantages fiscaux coûtant ainsi à la collectivité sans pleinement satisfaire son client. Une solution de privatisation de la Socomena s'impose.

LES OPTIONS STRATEGIQUES

Evaluation sommaire des enjeux et des contraintes

Le soutien à la balance des paiements. Les objectifs généralement associés au développement d'une flotte nationale sont les suivants: l'impact sur la balance des paiements, l'emploi, et la maîtrise du commerce extérieur pour conquérir des marchés et se mettre à l'abri d'un monopole de transport étranger. L'impact sur la balance des paiements est l'argument le plus solide en apparence. En effet, les quelque 1.500 employés de la CTN pèsent peu dans l'emploi national qui dépasse les deux millions. La défense de ces 1.500 emplois au détriment de l'efficacité économique du transport maritime aurait toute chance d'affecter négativement, dans des proportions bien plus grandes, l'emploi des secteurs d'activité clients dont la compétitivité serait réduite. L'argument de maîtrise du commerce extérieur et de promotion des exportations, que l'on sent bien présent dans la politique des taux de fret notamment, n'a qu'une portée réduite dans un contexte de tonnage maritime excédentaire sur le marché mondial⁸ et de dépendance des exportateurs locaux à l'égard des fournisseurs étrangers. Cet argument a toute chance de conduire à des surcoûts et à des distorsions de prix dont l'incidence diffuse peut fort bien aboutir à réduire la compétitivité internationale du pays. Il semble que l'argument de soutien à la balance des paiements puisse avoir davantage de mérite. Analyser les comptes de la CTN en distinguant les recettes et dépenses en devises des autres ne permet pas de saisir facilement les manques à gagner et les coûts indirects ou implicites. C'est pourquoi, en se basant sur une structure type de coût d'exploitation d'une flotte, on estimera en première approximation que les coûts réels en devise pourraient représenter les trois-quarts du coût d'exploitation.

⁸/ La protection de la marine marchande des Etats Unis se justifiait en partie par des raisons militaires: l'assurance de pouvoir transporter troupes, matériels et munitions en cas de conflit. La guerre du Golfe a fait prendre conscience des larges possibilités d'affrètement de navires à l'étranger, comme du besoin de disposer de navires spécialement conçus. Une révision de la politique d'aide à la marine marchande sous pavillon US semble en train de s'opérer.

Il s'ensuit que la flotte nationale pourrait économiser 25 pour cent du coût de transport maritime sur une solution de recours aux armements étrangers, soit 50 mdt par an au mieux en Tunisie en supposant qu'elle contrôle la moitié du marché. Cette économie représente 5 pour cent du déficit de la balance commerciale; cela n'est pas négligeable et pourrait justifier une politique de présence accrue du pavillon Tunisien sur les mers. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le coût des gênes au commerce causées par des mesures de protection du pavillon national se sont souvent révélées sans commune mesure avec l'effet positif direct sur la balance des paiements⁹.

La réduction des coûts de transport. Poursuivre l'objectif de soutien à la balance des paiements par l'entremise d'une entreprise publique ne constitue pas une solution très efficace. Les contraintes de gestion que supporte la CTN sont à l'origine de surcoûts que les accords de partage de trafic ont permis d'imputer aux chargeurs et qui réduisent la compétitivité des entreprises locales. L'étude des transports au Maghreb déjà citée a donné une idée des importantes différentielles de coûts liées à la taille du navire et à son degré de spécialisation¹⁰. On peut ainsi mesurer les conséquences négatives des retards apportés à la modernisation de la flotte de la CTN. La même étude montre que l'incidence des coûts de transport sur la valeur fob des importations en Tunisie était de proche de 10 pour cent en 1991, contre une moyenne de 4,2 pour cent pour l'ensemble des pays en voie de développement. Tout en observant que les contraintes de transport maritime se sont depuis fortement allégées et que les données du commerce extérieur sont entachées d'une certaine marge d'erreur, on peut voir dans l'ampleur de l'écart constaté la preuve d'une anomalie dont l'existence, d'ailleurs, ne saurait être imputée uniquement aux structures du marché des transports maritimes Tunisiens. La question est aujourd'hui plus de savoir comment la CTN fera face aux charges d'amortissement et aux frais financiers des navires commandés, maintenant que les tarifs sont plus concurrentiels, évoluent à la baisse et sont moins susceptibles que par le passé d'absorber une marge d'inefficacité économique. La stratégie la plus réaliste est donc de libérer l'armement Tunisien de l'emprise étatique, afin de lui permettre de s'adapter au marché et de réduire ses coûts.

L'exigence de qualité. Pendant longtemps, les primeurs furent envoyés par palettes mal standardisées. On favorise désormais le transport par remorques, qui limitent les dégâts à la marchandise (25% seulement des exportations d'agrumes se font par remorque en 1995, et le reste par palette). Des progrès sont nécessaires. Un autre aspect est celui de la rapidité du transport: les entreprises étrangères implantées en Tunisie sont particulièrement sensibles aux délais d'approvisionnement et de livraison à l'étranger. L'éloignement physique est devenu secondaire par rapport à la maîtrise des délais d'acheminement. C'est cette maîtrise des "flux tendus" qui permet aux producteurs Asiatiques de conquérir tant de marchés et de limiter les coûts de stocks. Les chargeurs Tunisiens doivent pouvoir tirer parti de la relative proximité de l'Europe, où se trouvent leurs principaux débouchés. Pour cela, il faut moins des navires rapides (les nouveaux grands rouliers en service sur le trafic Tunisien, y compris ceux que la CTN a commandé, ont une vitesse de 22 noeuds leur permettant une traversée en 24 heures contre 36 heures avec les navires d'aujourd'hui) qu'une parfaite maîtrise des délais d'acheminement. Naturellement, l'accélération du transit

^{9/} Dans le cas du Venezuela, on a pu établir que les gains apparents en devises permis par la flotte nationale étaient de l'ordre de US\$20 million mais que les pertes, dues au fait que les taux de fret étaient de 30% supérieurs à ce qu'ils auraient été sur un marché concurrentiel, se chiffraient à dix fois plus! (in: Messerlin et al.: The Uruguay Round- Services in the World Economy. The World Bank and the United Nations Centre on Transnational Corporation. Avril 1990).

^{10/} In IBRD "Maghreb Transport & Facilitation Study" - Rapport 13908-MNA- On y relève au tableau 3.1 que le transport de conteneurs entre Marseille et Tunis par un navire polyvalent comme le Kairouan supporterait un surcoût de 50% par rapport à la concurrence étrangère. Pour un trajet Tunis-Rotterdam, le surcoût approcherait 100%.

dans les ports est une absolue nécessité (il est de quelques heures dans les ports efficaces). Ces rouliers sont chers, mais c'est le prix à payer pour rester compétitifs.

L'intensification de la concurrence. L'accord de libre échange avec l'Europe changera sans doute fondamentalement la latitude que l'Etat Tunisien a de mener une politique interventionniste dans le domaine des transports maritimes, déjà très réduite par quatre Règlements adoptés par le Conseil de la Communauté en 1986. Le Règlement 4055/86 étend le principe du respect de la concurrence au transport maritime¹¹, excluant désormais les accords bilatéraux de partage de trafic tels que celui qui existait sur la ligne France-Sud. Le Règlement 4056/86 étend le principe de libre concurrence au transport maritime. Le Règlement du Conseil 4057/86 rejette les pratiques tarifaires discriminatoires et réserve le droit des Etats Membres à prendre des mesures de rétorsion contre les pays qui s'en rendraient coupables. Enfin, le Règlement 4058/86 reconnaît le droit d'entrée librement sur le marché, tout en admettant la légitimité du Code de Conduite des Conférences Maritimes ("40-40-20"). Il reste que le désarmement tarifaire entre la Tunisie et l'Europe fera que les mesures de rétorsion qui suivraient une infraction aux principes évoqués seront plus sensibles pour les exportateurs Tunisiens, et donc dissuasives pour l'Etat Tunisien. Par ailleurs, le fait que le "40-40-20" soit maintenu ne signifie pas pour autant que la Tunisie aura durablement les moyens de s'assurer 40% du trafic maritime sur l'Europe. D'une part, ce système est de plus en plus dénoncé comme inefficace et coûteux et le rôle des conférences maritimes tend à diminuer dans le monde sous la pression de la concurrence¹²; son abrogation pourrait éventuellement être décidée. D'autre part, tous les armements Européens sont désormais admis à concourir pour la part Européenne de 40% tandis que les "cross-traders" pourront viser les 20% restants, avec pour effet général une concurrence beaucoup plus intense et une baisse corrélative des taux de fret. On note aussi sur le plan mondial que les accords du GATT ne couvrent pas encore les services maritimes, mais qu'un Groupe de Travail a été institué pour formuler une recommandation quant à leur éventuelle inclusion. Sur le plan national enfin, la privatisation mettra fin aux relations préférentielles entre entreprises publiques valant à la CTN de disposer de quelques gros clients captifs. La CTN réalise qu'à partir de 1997, elle sera dans un milieu concurrentiel. Elle est aussi consciente de ce que les garde-fous réglementaires à l'intrusion des armements privés Tunisiens sur son marché réservé ne seront pas très efficaces. Si la CTN n'a pas pu tout charger, il sera en effet politiquement difficile de refuser au chargeur le droit de saisir l'occasion d'un départ plus rapide sur un navire privé, au lieu d'attendre le prochain service de la CTN.

L'avenir incertain du marché. Après la crise pétrolière de 1973, le marché des transports maritimes a connu une longue récession jusqu'au milieu des années 80 qui s'est traduite par une accumulation d'excédents de tonnage, spécialement pour les pétroliers; la reprise relative qui a suivi n'a que partiellement corrigé le déséquilibre entre l'offre et la demande¹³. Dans ces conditions, il était avantageux d'éviter d'investir dans des navires, et de chercher sur le marché mondial les services les plus compétitifs. En fait, bien des pays en voie de développement ont entrepris de développer des flottes nationales à la faveur du Code de Conduite des Conférences Maritimes, avec pour effet une aggravation du déséquilibre du marché. Faut-il dès lors que ces pays inversent leur stratégie et s'en remettent aux armements étrangers pour assurer leurs transports maritimes internationaux? Les conclusions d'une analyse de la Banque en 1993 mettaient l'accent sur les risques de détérioration, non seulement de la qualité des services mais aussi des conditions

^{11/} En vertu des dispositions des articles 85 et 86 du Traité de Rome.

^{12/} On note un développement de relations contractuelles entre chargeurs et armateurs qui s'inscrivent dans la durée, spécialement pour les transports conteneurisés; cela permet de se passer des conférences maritimes.

^{13/} En 1983, un tiers de la flotte pétrolière était désarmée, ainsi que 10% du tonnage affecté au transport de marchandises générales. En 1992, ces coefficients sont respectivement réduits à 16% et 5%.

de rentabilisation des flottes, dans un contexte d'excédents de tonnages durables¹⁴. L'évolution récente conforte l'idée que l'offre de transport maritime restera supérieure à la demande pour le moyen terme, notamment en raison de la pléthore des fonds prétables pour l'achat de navires. Le transport maritime resterait un marché d'acheteur, et les taux de fret évolueraient plutôt à la baisse. Les incertitudes sont plus grandes pour le long terme. La correction des excès du système bancaire et les besoins croissants de renouvellement de la flotte pour répondre à des normes plus strictes de sécurité de la navigation et de défense de l'environnement marin, combinées avec l'accélération attendue de la croissance du trafic de marchandises générales sous l'impulsion de la libéralisation des échanges mondiaux, pourraient amener un retournement de la conjoncture. Pour s'assurer contre ce faible risque, il apparaît justifié de conserver une flotte Tunisienne dimensionnée en fonction de ses probabilités de survie, c'est à dire, de taille modeste. En tout état de cause, il est important de ne pas contrarier les forces du marché.

La concentration et l'intégration croissante des services La concurrence et son impact sur les niveaux des taux de fret a induit des modifications structurelles importantes, les compagnies maritimes essayant de regagner un certain contrôle sur le marché en offrant des services intégrés. Dans les années récentes, la part du fret maritime dans le coût de porte à porte a chuté de moitié à un niveau actuel de 25 à 30 pour cent. C'est au niveau des services auxiliaires du transport maritime et des acheminements terrestres que l'on peut faire des bénéfices. C'est la raison pour laquelle les armateurs cherchent à compenser le manque à gagner de leurs fonctions classiques en développant des activités à terre: agences maritimes, transit, entreprises multimodales. La recherche de limitation des risques commerciaux et de meilleure couverture du marché pousse également des armements de pays différents à s'unir. Dans cette optique, la CTN aurait avantage à rechercher un partenaire qui non seulement lui apporterait des nouveaux marchés, mais encore aurait lui-même déjà évolué dans le sens de l'intégration verticale.

Les stratégies possibles

La tentation du protectionnisme. Les développements qui précèdent montrent que l'Etat a peu de moyens de protéger l'armement national en lui réservant une part de marché. Doit-on infléchir les habitudes commerciales, et faire que les contrats d'importations soient conclus Fob alors qu'ils le sont CIF aujourd'hui? Ceux qui attribuent les difficultés de l'armement national aux pratiques commerciales actuelles ne sont pas rares, et l'on voit certains pays, l'Algérie hier et l'Inde aujourd'hui, tentés par une réglementation visant à imposer des contrats Fob pour permettre aux armateurs nationaux de développer leur part de marché à l'importation. Cette politique n'est possible que lorsque les importateurs nationaux sont aussi des entreprises publiques sur lesquelles l'Etat peut exercer des pressions, et la privatisation en cours de l'économie Tunisienne ferait rapidement échec à toute tentative de ce genre. Est-il besoin d'insister sur les effets désastreux à long terme d'un protectionnisme de ce genre? Le cas de la CNAN en Algérie est exemplaire en ce qu'il montre qu'un armement protégé perd de son dynamisme et, faute de recherche systématique de gains de productivité, se retrouve au bout du compte trop cher par rapport à ses concurrents étrangers, alors qu'au départ, l'idée était de développer l'armement national pour faire pression à la baisse sur les taux de fret. Protéger le pavillon par compartimentage du marché est une solution coûteuse. En effet, il ne faut pas perdre de vue que les emplois Tunisiens sensibles à la concurrence internationale sont sans commune mesure avec les quelque deux mille emplois fournis par l'armement sous pavillon national¹⁵. L'argument de défense de l'emploi des marins ne saurait justifier le protectionnisme maritime.

^{14/} Hans J. Peters: "The Maritime Transport Crisis". World Bank Discussion Paper, 1993.

^{15/} On compte environ 2,3 millions d'emplois dont 43 mille dans le seul secteur des transports; l'industrie textile, largement "offshore" emploie environ 150 mille personnes.

L'option protectionniste pourrait sembler étrangère au contexte Tunisien et à la politique maritime de l'Etat s'il n'y avait une pratique qui, par nature, s'y rattache: celle du "préavis" que la Loi de 1977 a institué. Le but visé est de préserver les chances de l'armement Tunisien, ainsi que d'économiser les devises. La Direction de la Marine Marchande (DMM) gère ces préavis avec, semble-t-il, beaucoup de souplesse. Lorsqu'un affréteur veut utiliser un navire étranger, il est tenu d'en informer la DMM qui invite les armements Tunisiens à faire une contre-offre, et le marché leur est attribué si leurs propositions sont équivalentes ou meilleures. Autrement, le navire étranger sera retenu. On admet que cette pratique est parfois contraignante pour l'exportation, dans la mesure où une occasion avantageuse peut se présenter lorsqu'un navire au port manque de fret de retour. Les effets négatifs peuvent paraître faibles, d'autant plus que des dérogations sont acceptées. Mais ils ont un impact psychologique sur les clients locaux et étrangers qui dépasse la matérialité des pertes, et, d'autre part, il existe toujours une possibilité de "durcissement" dans l'application de la Loi de 1977. C'est la raison pour laquelle il est recommandé d'abroger cette disposition.

Il convient aussi de supprimer les contraintes bureaucratiques de partage des cargaisons qui sont inhérentes au système du "40-40-20". La rapidité d'acheminement des importations et des exportations est la clé du développement de l'industrie Tunisienne. Les coûts de soumission et de vérification des dossiers de chargement, et d'immobilisation des marchandises en attente du navire désigné alors qu'elles pourraient partir plus vite sur d'autres navires, doivent être éliminés.

Poursuite de la politique actuelle. Cette politique se caractérise par une ouverture progressive du marché au secteur privé, sans concurrence. On pourrait presque parler de "sous-traitance" de certains services de la CTN par son actionnaire principal, l'Etat. Cette option comporte quelques avantages, plus apparents que réels:

- (a) la CTN est mise à l'abri de la concurrence des armateurs privés Tunisiens, et peut recentrer ses activités sur des secteurs où elle a les meilleures chances de rentabiliser ses investissements, c'est-à-dire ceux où la concurrence est moins vive. On vise de cette manière à développer la qualité des transports afin de répondre aux besoins essentiels des industries "offshore".
- (b) le secteur privé peut renforcer son professionnalisme et développer une assise financière qui lui permettra, dans une deuxième étape, de développer l'échelle de ses activités. L'esprit d'entreprise qu'on lui prête et sa liberté de gestion refusée à la CTN le prédisposent à affronter la concurrence étrangère. D'autre part, des entreprises de petite dimension ont des frais généraux peu élevés qui leur confèrent un certain avantage comparatif;
- (c) enfin, l'Etat est soucieux de maintenir un climat d'affaire sain dans le secteur maritime et tenir les "prédateurs" à l'écart. Les conditions d'agrément imposées aujourd'hui cherchent à s'assurer que le candidat armateur entend poursuivre durablement son activité, et non profiter d'une conjoncture favorable et passagère. Le système actuel est effectivement efficace pour se garder des spéculateurs, sinon des escrocs.

Les inconvénients de cette option tiennent d'abord au maintien du statut d'entreprise publique pour la CTN et de toutes les contraintes de gestion dont on a fait état plus haut. La lenteur du processus de décision sera spécialement coûteuse dans un climat plus concurrentiel qu'aujourd'hui. Le fait que les programmes d'investissement aient à passer au crible de nombreux échelons de contrôle ne disposant pas toujours de l'expertise nécessaire, le souci de l'Etat de rechercher au travers d'études multiples les meilleures orientations

stratégiques, sont autant de facteurs qui risquent de stériliser la capacité d'innovation des dirigeants de la CTN et de les déresponsabiliser. L'exemple récent de GCT, qui avait investi 76 mdt au cours de la décennie 80 (contre seulement 14 millions pour la CTN) montre les limites d'un système de décision diffuse où le sens commercial peut s'atrophier. Les contraintes politiques sont à l'occasion un autre obstacle au libre développement d'un marketing agressif. Les chances qui ne sont pas saisies au bon moment passent à d'autres. Un autre inconvénient tient à la difficulté pour une entreprise publique comme la CTN de nouer des alliances avec des partenaires étrangers afin de pouvoir offrir à sa clientèle des services intégrés de bout en bout, comme le font aujourd'hui les armements les plus performants: disposer d'un bon navire n'est plus le seul facteur qui établit la capacité concurrentielle d'un armement. Toutes ces contraintes se traduisent en surcoûts, et il n'est pas garanti que la CTN, dans ses structures actuelles et un contexte de baisse tendancielle des taux de fret, soit à même de dégager un cash-flow suffisant pour faire rembourser les dettes qu'elle contractera pour financer son programme d'investissement. Enfin, le développement du secteur privé en Tunisie risque de priver la CTN de ses meilleurs éléments qui y trouveront les incitations financières qui leur sont refusés aujourd'hui.

Pour le secteur privé, la poursuite de la politique actuelle est par trop contraignante, et l'on pourrait dire qu'il est réduit à la "portion congrue". L'échelle de ses opérations est trop restreinte pour lui permettre d'acquérir des navires modernes et bien adaptés au trafic. Au contraire, il utilise des navires techniquement dépassés dont les grands armements ne veulent plus. En plus on favorise la création des petits armements, à un moment où les compagnies maritimes regroupent leurs forces pour mieux faire face à la concurrence. L'ouverture limitée des lignes régulières au privé risque de ne pas fondamentalement modifier les structures actuelles. Le risque est de le voir développer des pratiques contraires à l'esprit, sinon la lettre du cahier des charges, en venant concurrencer indirectement la CTN et menacer l'équilibre du système. L'efficacité des transports intérieurs en Europe rend ce risque réel. Par exemple, un armateur privé desservant un port français pourrait aller démarcher un client que la CTN sert à partir d'un autre port et l'attirer par des rabais clandestins. Il est vraisemblable que l'armement Tunisien dans son ensemble serait perdant à terme, car l'affaiblissement de la CTN se traduirait par la fuite vers les armements étrangers des clients moins soucieux du prix du service que de sa qualité.

Filialisation des activités de la CTN, et privatisation sélective. Cette option consiste à structurer les principales branches d'activité de la CTN en unités autonomes, qui auraient dans un premier temps une gestion et une comptabilité distinctes mais pas de personnalité juridique. A l'instar de beaucoup d'Etats, la Tunisie a attendu de sa société nationale qu'elle couvre l'ensemble de ses besoins de transport. Compte tenu de la diversité de ceux-ci, de leurs exigences particulières en "métier", et du besoin de masse critique minimale pour être concurrentiel, c'était lui demander presque l'impossible. Comme première étape d'un plan de privatisation, on pourrait envisager la restructuration de la CTN en centres de coûts et de profits autonomes. Une subdivision par grandes fonctions se présenterait comme suit:

- agence maritime;
- transports par car-ferry;
- transports de vrac;
- lignes régulières.

Cette première transformation permettrait de mesurer la rentabilité de chacune des branches, ce qui faciliterait le développement d'une stratégie d'entreprise centrée sur ses avantages comparatifs. La CTN serait modernisée, tant du point de vue de son équipement que de celui des méthodes de gestion. On pourrait ajouter à la liste des branches existantes celles qui pourraient être développées dans les équipements portuaires. En effet, la CTN pourrait investir dans le développement de quais ou de moyens de manutention spécialisés, pour les conteneurs notamment. Celles des branches qui ne s'intégreraient pas

dans la stratégie pourraient être établies comme sociétés distinctes et privatisées. Les avantages et inconvénients de cette formule s'analysent comme suit:

- (a) La CTN sortirait renforcée et mieux à même de faire face à la concurrence étrangère. La vente de certaines branches dégagerait des ressources qui permettraient un taux d'autofinancement plus élevé que dans la formule du statu quo. Le secteur privé Tunisien verrait s'élargir le champ de ses activités, et les risques de concurrence déloyale de sa part seraient réduits.
- (b) Plusieurs inconvénients subsisteraient. D'une part, la CTN subirait toujours des contraintes en raison de son statut d'entreprise publique, car les aménagements réglementaires dont elle pourrait bénéficier ne pourraient pas aller jusqu'à la faire sortir du moule juridique commun. D'autre part, la CTN restera une entreprise naine dans un secteur d'activité de plus en plus dominé par des groupes géants multinationaux. Ces derniers bénéficieront d'économies d'échelle considérables, et leur intégration avec l'industrie et la finance leur donneront davantage de moyens de s'assurer du fret. Une CTN publique et cantonnée au petit marché Tunisien aura du mal à survivre si, comme on l'a recommandé plus haut, l'Etat renonce à la tentation du protectionnisme. Qui plus est, on peut craindre que l'impulsion dynamique consécutive à la restructuration ne s'atténue avec le temps: l'expérience montre en effet que les pesanteurs de la tutelle et la culture propre à une entreprise publique reprennent tôt ou tard le dessus. Enfin, il est vraisemblable que les branches cédées au privé correspondront à celles les plus touchées par la crise mondiale des transports maritimes, et on voit mal dans ces conditions comment le secteur privé pourrait se renforcer. Dès lors, il peut paraître avantageux de vendre l'entreprise en bloc avant restructuration, l'argument étant que l'on pourrait attirer un plus grand nombre d'acheteurs potentiels, notamment les compagnies qui exploitent elles même des services combinés de ce genre, ainsi que saisir une occasion passagère que les contraintes d'une restructuration plus ou moins longue ferait perdre. On pourrait ainsi obtenir un meilleur prix de la compagnie, et ceci d'autant plus que la baisse escomptée des taux de fret entrainera avec le temps celle de la valeur de marché de la CTN.

Développement de joint ventures entre la CTN et les armements étrangers. Il s'agit d'une variante de la formule précédente. La CTN restructurée pourrait non seulement se dégager de services mal en rapport avec son activité principale, mais également développer certains des services conservés en association avec des armements étrangers. Par exemple, tel service ou groupe de services serait pris en charge par une filiale commune à la CTN et à son partenaire étranger.

- (a) L'avantage de cette formule serait de commercialiser les activités les plus sensibles et les plus exposées à la concurrence, et de laisser à la CTN les autres activités où son statut public serait moins pénalisant. Un autre avantage serait de limiter les investissements de modernisation à la charge de la CTN. Enfin, la CTN pourrait s'intégrer partiellement au réseau de son partenaire étranger et développer sa maîtrise du marché. Elle s'internationaliserait et accéderait rapidement aux technologies les plus performantes.
- (b) Outre le fait que cette option ne résout pas les problèmes du secteur privé Tunisien, on peut se demander si des partenaires étrangers seront intéressés à s'associer à la CTN quant ils peuvent espérer gagner des parts de marché en étant simplement plus efficaces, ou à participer à des joint ventures où ils ne seraient pas majoritaires, ce qui serait le cas si les navires acquis devaient battre pavillon Tunisien.

Regroupement des armateurs Tunisiens au sein d'une CTN mixte. Il s'agit d'une variante où la CTN laisserait aux armateurs privés la possibilité d'entrer dans son capital. Leur participation devrait être majoritaire afin de soustraire la CTN aux servitudes de son statut public et de les motiver à investir. Cette variante présente cependant plusieurs inconvénients. D'abord, la CTN resterait enfermée dans le contexte Tunisien et relativement isolée. Le financement resterait Tunisien, et l'accès aux réseaux commerciaux étrangers concurrents serait difficile à obtenir. Les armements privés ont des moyens financiers limités et il pourrait leur être difficile de faire les apports nécessaires. Cette limite pourrait éventuellement être dépassée si une partie du capital privé nécessaire était obtenue par vente d'actions sur la bourse de Tunis. Se pose ensuite le problème épineux de regrouper des armateurs exploitants individuels au sein d'une entité commune et de choisir un directeur. Enfin, l'expérience et la technicité est plus du côté de la CTN que de celui des armateurs privés dans les conditions actuelles, et l'arrivée d'actionnaires privés majoritaires pourrait entraîner des changements dans l'équipe dirigeante qui ne seraient pas nécessairement un facteur de progrès.

Privatisation et ouverture de la CTN au capital étranger. Cette formule consisterait à vendre une partie du capital de la CTN en bourse et, en même temps, de rechercher un investisseur stratégique parmi les grands armements étrangers. On pourrait essayer de maintenir le capital Tunisien au dessus de 50% tout en permettant à l'investisseur étranger d'exercer une influence déterminante sur la gestion de l'entreprise. Il conviendrait cependant de s'interroger sur le bien fondé de la loi Tunisienne empêchant des prises de participation majoritaires par des étrangers.

Rachat de la CTN par son équipe dirigeante ("management buy out"). Cette formule est envisageable, bien que l'on puisse douter des moyens locaux de financement qui pourraient être mobilisés.

Conversion de la CTN en société d'exploitation. Il s'agit d'une variante adaptable aux diverses formules envisagées. La CTN exploiterait dans le cadre d'un contrat de leasing des navires qui appartiendraient à une société de patrimoine étrangère. Les avantages généraux du leasing sont multiples: il permet de limiter l'endettement et d'épargner des liquidités pour alimenter le fonds de roulement et d'autres dépenses d'investissement, et il peut aussi réduire le bénéfice imposable. Un avantage plus spécifique est celui des financements bonifiés que plusieurs pays industriels accordent pour l'acquisition de navire par des nationaux. Enfin, on voit se développer des sociétés de placement qui drainent l'épargne longue privée et celle des investisseurs institutionnels vers des acquisitions de biens d'équipement dont les revenus sont assurés par des contrats de leasing avec les entreprises qui les exploitent. La CTN pourrait tirer parti des multiples possibilités disponibles sur les marchés financiers beaucoup plus développés que celui de la Tunisie et disposerait ainsi des conditions de financement supérieures à celles qu'elle pourrait obtenir pour l'achat direct de ses navires. La propriété des navires serait étrangère et le contrat de leasing pourrait couvrir une durée de 5 à 8 ans. Dans les conditions actuelles de la réglementation Tunisienne, cette option n'est pas praticable.

Financement du développement du secteur maritime. Des formules de crédits hypothécaires pourraient être mises au point et leur gestion confiée à des branches spécialisées que les grandes banques locales développeraient. Une alternative est pour l'Etat de constituer un fonds dont les ressources, certaines pouvant provenir des bailleurs de fonds, serviraient à financer des projets privés dans le secteur maritime et portuaire.

Aide étatique à l'industrie maritime. C'est là une autre option possible. Sans aller jusqu'à apporter des subventions au secteur qui irait à l'encontre du besoin de compression des dépenses publiques et qui risqueraient de générer l'inefficacité comme l'expérience internationale le démontre, l'Etat pourrait consentir

un certain nombre d'allègements fiscaux afin que l'armement Tunisien aient de meilleures chances de faire face à la concurrence des armements étrangers subventionnés. Ces mesures de soutien devraient être limitées dans la durée, leur principal objectif étant de permettre le développement de l'armement local. Un code des investissements spécifique pourrait être élaboré en ce sens.

Conclusion

Il est prématuré, sinon présomptueux, d'émettre à ce stade une recommandation définitive, même si les options combinées de privatisation avec un investisseur stratégique étranger et de recours au leasing semblent présenter le maximum d'avantages. La privatisation de la CTN est bien dans la logique d'une évolution où la survie de l'entreprise passe par l'élimination de tous les handicaps que lui vaut son statut public et où la suppression des entraves à la concurrence, dommageables aux importateurs et exportateurs Tunisiens, devient une impérieuse nécessité. Même si la CTN passait sous contrôle privé, l'Etat pourrait garder une action privilégiée ("golden share") qui lui permettrait de préserver des intérêts fondamentaux à définir de la façon la plus limitative possible. Ce qui précède n'est autre qu'une contribution à une réflexion stratégique qu'il convient de poursuivre et d'approfondir. Des éclairages supplémentaires sur l'environnement futur de l'armement tunisien seront vraisemblablement apportés par l'étude en cours sur la fluidité du Trafic Maritime et les Coûts de Transport. En effet, il est prévu qu'elle débouche sur un plan d'action visant à augmenter la qualité des services, à les optimiser pour promouvoir les échanges extérieurs et améliorer la balance des paiements, ainsi que pour mieux protéger l'environnement marin. Ces thèmes rejoignent largement ceux qui ont été discutés.

Il est donc clair que les orientations générales définies ci-avant demandent à être approfondies avant que l'on puisse valablement arrêter le plan d'action qui engagera l'avenir de la CTN. L'étude de restructuration prévue par le gouvernement fera le point de l'ensemble des analyses disponibles sur le sujet, appréciera en détail les forces et les faiblesses de la CTN, établira les perspectives d'évolution des trafics et des forces en présence sur le marché des transports maritimes intéressant la Tunisie, notamment le rôle à impartir aux armateurs nationaux privés, développera des scénarios correspondant aux diverses options de gestion et de regroupement des forces de la CTN sur son marché fondamental, l'objectif ultime étant d'identifier la meilleure stratégie possible pour promouvoir le développement de l'armement tunisien.

Chapitre 2

Les ports de commerce

L'EVOLUTION DES TRAFICS PORTUAIRES

Structure des trafics

Le commerce extérieur génère l'essentiel du trafic portuaire, 5 pour cent seulement des trafics ayant recours aux modes de transport aérien et terrestre. L'Union Européenne, tout spécialement la France, l'Italie et l'Allemagne, a renforcé son rôle de premier partenaire commercial de la Tunisie au cours de la décennie écoulée, son taux de participation aux importations et aux exportations se situant aujourd'hui aux trois-quarts du total. Le cabotage national joue un rôle négligeable dans le système des transports intérieurs: sa demande, de l'ordre de 1,6 millions de tonnes (mt) en 1993, est liée en quasi-totalité aux produits pétroliers et aux matériels de forage en mer. Enfin, la Tunisie n'exerce pas de fonction de transbordement ni de transit international pour le compte de pays voisins. En 1994, le trafic portuaire national totalisait près de 22 mt, dont 18 ont transité passées par les sept grands ports nationaux. Les données statistiques sur la structure et l'évolution de ces trafics entre 1986, année de lancement du programme de réformes structurelles, et 1994 figurent au Tableau 1 de l'annexe 1.

On y remarque que les vracs liquides entraînent pour 40 pour cent dans le total du trafic des ports Tunisiens pour l'année 1994. Il s'agissait essentiellement d'hydrocarbures, le reste du vrac liquide se partageant entre les approvisionnements et les ventes de l'industrie chimique, et les huiles comestibles importées et exportées. Les vracs solides à l'importation sont surtout représentés par les céréales et le soufre, tandis que le phosphate naturel, les engrais, et le ciment constituent l'essentiel des mouvements de vrac solide à l'exportation. Les marchandises générales, en progression de plus de 6 pour cent sur l'année précédente, ont atteint environ 3,3 mt en 1994. Déduction faite des produits sidérurgiques, des matériels de forage, des bois, des colis lourds et autres marchandises difficilement conteneurisables, on estime à environ 2,5 mt le total des cargaisons diverses pouvant se prêter à une forme ou à une autre d'unitarisation¹⁶. Selon les statistiques de l'OPNT (Office des Ports Nationaux Tunisiens) pour 1994, les ports Tunisiens ont traité un peu moins de 1,1 mt de trafic en conteneurs et en remorques. Les conditionnements classiques restent majoritaires, limitant les possibilités de relèvement de la productivité portuaire. Cet handicap structurel devrait être éliminé aussi vite que possible. Le port de Radès concentre, avec le léger appoint de Tunis, plus de 85 pour cent du trafic de conteneurs. Avec un taux d'unitarisation de 74 pour cent, il préfigure le système portuaire efficace de demain.

Le trafic conteneurisé a porté sur un peu moins de 520.000 tonnes en 1994, soit 21 pour cent du total conteneurisable. Par rapport à 1993, la croissance du trafic conteneurisé est proche de 18 pour cent, contre

^{16/} Par marchandises conteneurisables, on entend des marchandises pouvant se prêter techniquement à ce mode de transport, même si d'autres formes de conditionnement peuvent s'avérer plus économique (cas du ciment et du bois scié par exemple). C'est sans doute par référence aux avantages économiques comparatifs de la conteneurisation que les statistiques portuaires en Tunisie font état d'un total de marchandises conteneurisables d'environ 1,5 millions de tonnes, qui situe autour de 35% le taux de conteneurisation en 1994.

moins de 7 pour cent pour les marchandises générales qui l'englobe. On note que le trafic de conteneurs est très déséquilibré, ce qui réduit l'avantage comparatif de cette technologie: sur environ 70.000 boîtes à l'entrée et à la sortie traitées en 1993, pratiquement la moitié étaient vides. Moins de 15 pour cent des boîtes expédiées sont chargées, alors que la presque totalité des conteneurs reçus sont pleins. Un faible parti est tiré des possibilités de remplir des conteneurs à la sortie. Le trafic routier est bien adapté aux services Méditerranéens, et le tonnage transporté par remorques embarquées se chiffre à près de 540.000 tonnes en 1994, sensiblement du même ordre que celui des conteneurs, mais en croissance moins rapide (8 pour cent sur 1993). Le nombre de remorques tourne autour de 50.000. Ce type de trafic est concentré sur Radès et La Goulette. Enfin, les statistiques de la STAM permettent d'estimer à environ 200.000 tonnes les trafics palettisés. Les exportations d'agrumes et de dattes (de l'ordre de 50.000 tonnes en année moyenne) utilisent encore largement ce type de conditionnement, même si le transport par remorque se développe rapidement (la part des remorques pour les trafics d'agrumes est passée à 30 pour cent en 1994).

Les transports de personne sont importants sur le plan économique et social. La demande provient d'abord des travailleurs immigrés durant la période estivale, une demande aux enjeux stratégiques importants, qu'il s'agisse de rentrées de devises ou de récupération future de la main d'oeuvre qualifiée nécessaire à la croissance économique du pays. Une autre composante est celle des touristes Européens, de moindre importance dans la mesure où il est permis de penser que l'avion restera pour ceux-ci le moyen de transport préféré. Ces flux de passagers sont acheminés par car-ferry entre les ports du nord de la Méditerranée (essentiellement Marseille, Palerme, et Gènes) et la gare maritime de la Goulette. En 1994, le trafic a porté sur 320.000 passagers et environ 100.000 véhicules dans les deux sens. La Tunisie est aussi une escale recherchée par les armements de croisière. Le port de La Goulette a reçu 75 paquebots en 1993 pour un total de 51.000 passagers, ce qui représente plus de 95 pour cent de cette activité en Tunisie (Sousse et Gabès ont été les autres destinations).

La dynamique des trafics

Tendances récentes. A l'exclusion du port de la Skhira spécialisé sur les trafics d'hydrocarbures, le trafic global a d'abord progressé rapidement de 13,9 mt en 1986 à 16,4 mt en 1989 sous la double influence de la dynamique de l'ajustement économique et du bond des importations de produits alimentaires causé par la sécheresse des années 1988 et 1989. A partir de 1990, le trafic global se stabilise autour de 16 mt. Le cabotage national s'est réduit d'environ 20 pour cent entre 1986 et 1993 par substitution du transport terrestre au transport maritime pour une partie du pétrole brut destiné à la raffinerie de Bizerte qui, avec une capacité de 1,5 mt, couvre environ 60 pour cent des besoins nationaux. Les trafics d'hydrocarbures ont progressé de 3-3,5 pour cent par an en moyenne sur les sept dernières années. Les autres vracs liquides ont peu évolué, à l'exception de l'huile d'olive, car les importations accrues des industries chimiques locales sont neutralisées par une plus grande absorption de leur production par le marché local au moyen du transport routier. Les vracs solides, à l'exception des pointes d'importation de céréales en année de sécheresse, ont légèrement progressé entre 1986 et 1993 grâce au développement des exportations de ciment (environ 0,7 mt) et malgré le marché défavorable des engrais et du phosphate naturel. Les marchandises diverses ont mieux suivi l'évolution favorable de l'économie Tunisienne: la croissance des importations de produits sidérurgiques s'est faite à un rythme annuel moyen supérieur à 12 pour cent, et celle des trafics de produits textiles et papiers et de pâte à papier à plus de 10 pour cent. L'évolution des autres composantes a été plus incertaine, avec certaines substitutions du vrac au divers (ciment exporté) et l'absorption plus grande du marché intérieur (agrumes et légumes) compensées par les besoins accrus d'importation de produits alimentaires et autres. Les marchandises diverses ont globalement progressé de 2 pour cent par an sur la période. Pour les trafics de car-ferries, la demande s'est accrue de 2 et 4 pour cent par an respectivement pour les passagers et les voitures.

Les perspectives d'évolution. L'évolution du cabotage national dépendra de la politique de raffinage local et de transport par conduite des produits. Le doublement de la capacité de raffinage pourrait intervenir entre 2000 et 2010, et l'extension de l'oléoduc de Radès à Msaken avant 2000. La consommation augmenterait de 2 mt dans les dix ans à venir, dont l'équivalent de 1,3 mt se ferait par substitution du gaz naturel au pétrole. Le cabotage de pétrole devrait au plus se maintenir au niveau de 1995. En toutes hypothèses, il devrait avoir un faible impact sur la politique d'aménagement des ports. Les importations de pétrole brut devraient progresser de 0,4 mt en 1995 à 1 mt en 2005. Des niveaux aussi faibles ne sauraient justifier des investissements pour permettre l'accès de grands pétroliers. Les installations de Bizerte sont suffisantes. Pour l'industrie chimique, l'exportation de phosphate naturel devrait au mieux se maintenir, et le marché local absorbera le surplus de production. En définitive, le trafic portuaire n'évoluera en hausse que sous l'impulsion des importations d'ammoniac et de soufre qui pourraient générer des flux additionnels de 0,3 à 0,5 mt en 2005. Pour les minerais, on ne voit que le zinc à l'exportation comme facteur de croissance des trafics dans une limite de 0,1 mt par an à partir de 1995. Pour les ciments en vrac, l'absorption du marché intérieur réduira vraisemblablement le potentiel d'exportation maritime. Enfin, l'importation de céréales dépend d'aléas climatiques. Dans la mesure où la consommation par habitant diminuera avec l'augmentation du niveau de vie, il est probable que les pointes se situeront en deçà des niveaux de 1988 et 1989 (autour de 2 mt).

Pour les trafics de marchandises générales liés au commerce extérieur, la dynamique sera influencée par l'accord de libre échange signé en avril 1995 avec l'Union Européenne. Trois aspects sont à prendre en compte:

- (a) la redistribution des facteurs de production vers les secteurs où la Tunisie a un avantage comparatif: on devrait assister à un essor de l'industrie textile¹⁷, d'huile d'olive, et des exportations de fruits et légumes, à une stagnation, voire une baisse, des industries manufacturières et minières du fait du dynamisme commercial accru qui tendra à réduire les produits locaux artificiellement substitués aux importations;
- (b) le développement des investissements étrangers en Tunisie; ces activités nouvelles seront tournées vers l'exportation, générant des flux d'entrée comme de sortie; des zones franches comme celles de Bizerte et de Zarzis devraient être les supports de ce développement;
- (c) l'accélération de la croissance économique en Tunisie qui résultera des deux facteurs précédents.

Dans ces conditions, on peut estimer que le trafic de marchandises générales progressera à un taux annuel de 5-6 pour cent pour atteindre environ 4,3 mt en 2005.

Pour les trafics de passagers par car-ferry, les facteurs d'évolution sont le ralentissement vraisemblable de l'immigration et la distension progressive des attaches avec le pays d'origine, un ralentissement possible de la croissance des capacités hôtelières dans les complexes côtiers Tunisiens¹⁸ pouvant favoriser l'essor d'un tourisme itinérant et plus individuel (voiture et camping), enfin l'amélioration du réseau routier Tunisien et

^{17/} Sous réserve, toutefois, que les procédures d'exportation permettent de tirer effectivement parti de l'avantage temporel de 15 jours environ que les exportateurs Tunisiens ont sur leurs concurrents de l'Extrême Orient

^{18/} L'Accord de Libre Echange avec l'Europe devrait stimuler la production manufacturière locale, qui exercera donc une attraction plus grande sur les capitaux qui, jusqu'à présent, trouvaient dans le secteur touristique ses meilleures chances de rentabilisation.

l'amélioration de la qualité des transports par car-ferry. On estime que ces tendances contradictoires devraient favoriser un accroissement net du trafic par car-ferry. Les travaux prévus pour doubler la capacité de la gare maritime de la Goulette paraissent suffisants pour faire face aux besoins des dix prochaines années. En ce qui concerne les trafics de croisières, la paix au Proche Orient et le vieillissement de la population Européenne sont autant de facteurs favorables à une croissance soutenue, pouvant doubler le nombre d'escales dans les dix ans.

EQUIPEMENT ET RENDEMENT DES PORTS TUNISIENS

L'infrastructure disponible

La capacité portuaire a beaucoup augmenté depuis 1986, d'abord du fait de l'amélioration de la productivité, ensuite par la mise en service de nouvelles installations. Le port de Radès, mis en service en 1986, est aujourd'hui le port le plus actif. Le port de Zarzis est entré en service fin 1990 pour répondre aux besoins du gisement off-shore d'Ezzaouia. Le VIIIème Plan avait retenu une enveloppe d'investissements de 112 mdt, double de celle du plan précédent. Les principaux travaux et équipements programmés comportaient les éléments suivants:

- dragage au port de Sousse
- extension de la gare maritime de La Goulette;
- extension du terminal de Radès et du terminal pétrolier à Bizerte;
- construction d'un brise-lame à Bizerte;
- aménagement du quai cimentier à Bizerte;
- construction de 2 quais Rouliers à Bizerte et Radès;
- fermeture du vieux port de Tunis;
- achat de grues et de remorqueurs pour plusieurs ports.

Nombre de ces projets ont été différés et seront réexaminés en fonction des conclusions de l'étude de plan directeur national des ports qui sera finalisée avant la fin de l'année 1995. L'essentiel des réalisations s'est concentré sur Sousse et Bizerte. Dans le cas de Sousse, les travaux ont été achevés à la fin de l'année 1994, mais la mise en service des nouvelles installations n'a pas donné lieu au rééquilibrage escompté des trafics entre ports, et les quais de Sousse sont très largement sous-utilisés. La réparation du quai No 1 de La Goulette et son aménagement en quai roulier sera achevée pour l'été 1995.

Pour l'ensemble des ports, le rendement moyen par mètre linéaire de quai est de 555 tonnes. La référence internationale étant de 800-1000 tonnes par mètre linéaire pour les quais à divers, et de 5000 à 10000 tonnes pour les conteneurs, il est possible d'avancer que les ports Tunisiens disposent d'une importante réserve de capacité. Cette conclusion demande pourtant à être nuancée, car le potentiel d'une installation portuaire dépend de sa configuration et de la qualité de sa desserte tant maritime que terrestre. Le manque d'espace de stockage, et les insuffisances routières et ferroviaires sont des contraintes fréquemment rencontrées en Tunisie.

Le Tableau 2.1 recense les installations réservées aux marchandises générales et leurs taux d'occupation dans leur configuration de 1994.

Tableau 2.1 : Caractéristiques des infrastructures portuaires en Tunisie

Ports	Linéaire de quais (m)	Tirant d'eau (m)	Surfaces (ha)		Taux d'occupation des quais *		Taux d'occupation des TPs	Tonnage par mètre linéaire
			TPs	Mag.	[1]	[2]		
Goulette	1090	9	12,5	4,75	0,6	0,3	0,2	223
Radès	1110	9	110	3,2	0,6	0,4	0,75	1088
Tunis	860	5,5	15	1,2	0,4	0,4	?	284
Bizerte:								
Memzel	440	8,5	44		0,2		0,3	
Bizerte	500	8,5 à 10	5,5	2,26	0,3	0,4	0,3	562
Sfax	1040	10,5	24	2,3	0,5	0,4	0,4	492
Sousse	500	9	3,84	0,4	0,6	0,4	0,3	615
Gabès	400	10,5	10	5	0,3	0,3	<0,1	624
Zarziz	640	12	32	0,5	-		négligeable	

* [1] taux d'occupation avec productivité actuelle.

[2] taux d'occupation avec productivité potentielle

Source : Office des Ports Nationaux Tunisiens

L'équipement des ports

Les équipements de manutention pour les marchandises générales sont insuffisants. Ils comprennent quelques grues sur rail, à Sfax, Bizerte, et La Goulette, vétustes et de faible capacité. Les insuffisances de moyens de levage en bord à quai sont cependant peu contraignantes, car les navires sont souvent équipés de grues et préfèrent les utiliser. La pénurie de matériel spécialisé est davantage ressentie: au port de Radès, il n'y a qu'une grue mobile en service pour le trafic conteneurisé. Pour les transferts et manutention sur terre-pleins, le matériel disponible est également insuffisant. L'administration portuaire dispose de quelques grues mobiles, mais l'essentiel des moyens est apporté par les entreprises de manutention dont les difficultés financières ont fait obstacle au renouvellement et à la modernisation du matériel. Certains des matériels acquis sont peu adaptés au trafic. Il y a environ 150 engins disponibles pour l'ensemble des ports. Le vieillissement du parc et son manque d'homogénéité entraînent des difficultés d'approvisionnement en pièces détachées qui réduisent l'efficacité des tâches d'entretien.

Rendement et qualité de la manutention

Les gains de productivité ont été rendus possibles à la STAM par l'arrivée de nouveaux matériels de manutention en 1992 et par la réorganisation du travail portuaire après révision de la Convention Collective des Ports et Docks. Il reste que le rendement moyen par navire n'est encore que de 36 tonnes par heure de séjour à quai pour les marchandises diverses, tous navires confondus. Le Tableau suivant recense les rendements en 1994 en les comparant aux normes internationales.

Tableau 2.2 : Rendements moyens par heure et par navire

	conventionnels	rouliers	porte-conteneurs	pétroliers	vracquier (liquide/solide)
Ports tunisiens	28	38	42	312	69
Norme mondiale	60-80	80-100	150-200 (200-300)*	500-1000	300-600

*avec portiques et équipements de parc spécialisés.

Source : Office des Ports Nationaux Tunisiens

Même si les conditions de la manutention en Tunisie sont souvent moins favorables que celles des autres ports, il faut admettre que la productivité du travail y est faible, inférieure même à celle des ports Algériens et Marocains. Pour les conteneurs, les cadences moyennes sont à peine de 5 boîtes par heure pour la manutention verticale, soit la moitié des normes admises en l'absence de portiques¹⁹. Pour la manutention horizontale, les cadences moyennes tombent à trois boîtes par heure en raison de fréquentes difficultés de manoeuvre. Le cas de Radès, port de conception moderne, est particulier. La mise en service de chariots cavaliers-gerbeurs en 1995 y a permis une utilisation beaucoup plus intensive de l'espace (la STAM parle d'un doublement). Les navires rouliers y travaillent jusqu'à 18 heures par jour à une cadence de 16 à 18 remorques par heure (rendement de près de 180 tonnes par heure compte tenu d'une charge moyenne de 10,5 tonnes par unité).

La productivité plus élevée de la manutention privée dans les ports secondaires est affirmée par certains, contestée par la STAM. Le fait est que le secteur privé est soumis aux mêmes contraintes que la STAM pour l'emploi des dockers, et qu'il dispose de beaucoup moins de matériel. Dans ces conditions, il est difficile de penser que la performance du secteur privé puisse être durablement supérieure à celle de l'opérateur public²⁰. Il semble mieux établi, par contre, que la STAM est plus efficace dans les ports où elle est exposée à la concurrence. Un sondage portant sur l'année 1994 indique que le rendement net à Sfax était en moyenne de 20 tonnes par heure et par équipe pour la sacherie, contre seulement 18 tonnes à La Goulette. Pour le divers non conteneurisé, les chiffres correspondants étaient de 20 et 15 tonnes.

Une des causes des faibles rendements tient aussi au fait que les navires sont de petite taille (120 mètres de long, 20 mètres de large, environ 7 mètres de tirants d'eau), et que l'échelle des opérations est restreinte (le nombre moyen d'équipe par shift tourne autour de 1,5). Le manque de spécialisation des navires joue également dans le cas des trafics conteneurisés: moins de 20 pour cent de ces trafics sont transportés par des porte-conteneurs. L'intensité du travail est faible. La manutention de nuit est exceptionnelle pour les cargos conventionnels, leurs propriétaires étant soucieux de minimiser les frais d'escale et d'éviter de payer des tarifs doubles de ceux du travail de jour. L'organisation de la manutention de jour prévoit deux shifts de 6 heures. Pour les navires rouliers et les porte-conteneurs à Radès, la durée du travail s'étend sur 18 heures, et même 24 heures durant l'été. Gabès travaille également 24 heures sur 24.

Le transit des marchandises dans les ports Tunisiens est lent. Les durées de séjour, variables selon les ports, sont de 20 à 30 jours pour les importations, et de 10 jours pour les exportations. Il semble que la tarification du stockage au port ne soit pas suffisamment dissuasive, car on signale des cas où les importateurs manquant d'espace chez eux commercialisent leurs produits au port. Il demeure que le dédouanement de la marchandise reste la cause majeure de stockages prolongés. La lenteur de la transmission des documents (manifestes, connaissements originaux et autres pièces des crédits documentaires) est une cause importante de retard à la déclaration de la marchandise. Les méthodes de travail de la douane constituent une autre entrave à la fluidité du trafic. Les inspections sont systématiques, y compris pour les conteneurs. Enfin, des problèmes de partage de responsabilité en cas de manquants ou d'avaries (fréquentes) sont exacerbés par la multiplicité des intervenants dans la chaîne qui va du navire au moyen d'évacuation terrestre. La lenteur du transit portuaire est d'autant plus pénalisante que le trajet

^{19/} Une étude des besoins d'équipement a été menée par l'OPNT en 1994. On y relève l'hypothèse de 21 heures par escale pour un porte-conteneur chargeant ou déchargeant 100 conteneurs. Lorsqu'il s'agit de navires conventionnels, la moyenne avoisine 2 conteneurs par heure (voir: OPNT. Equipement portuaire. Identification des besoins par port et programme d'investissement. Décembre 1994)

^{20/} Un manutentionnaire privé à Sfax estime que ses rendements sont supérieurs d'au moins 50% à ceux de la STAM. La STAM conteste cette affirmation en observant que les privés ne travaillent pas la nuit.

maritime lui même est ici plus court (24 à 36 heures pour traverser la Méditerranée). Le Gouvernement a pleinement pris conscience des progrès à accomplir dans le domaine de la facilitation du commerce. Un comité de suivi où les usagers et les représentants des importateurs et exportateurs sont représentés, existe dans chaque port pour régler les problèmes. Un "guichet unique" a été installé à Radès en 1992 pour simplifier les démarches. Enfin, le Ministre des Transports préside le Comité FALPRO chargé de définir une stratégie.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

La responsabilité technique des dossiers d'infrastructure et la construction des ports sont sous la responsabilité du ministère de l'Équipement et de l'Habitat (MEH). Par contre, c'est le ministère des transports (MT) qui assure la tutelle de la gestion et de l'exploitation des ports.

L'Office des Ports Nationaux Tunisiens (OPNT) est un organisme public autonome appartenant entièrement à l'État. Le conseil d'administration est composé de représentants de l'État et des usagers. Le président du conseil et directeur général de l'office est nommé par l'État. L'OPNT gère les ports de Tunis (Tunis-ville, La Goulette, et Radès), Bizerte, Sousse, Sfax, Zarzis (depuis 1993) ainsi que Kerkenna (depuis 1994). Dans "ses" ports, l'OPNT exerce les responsabilités de propriétaire, sans pour autant pouvoir disposer librement du "domaine public" qui couvre l'essentiel de l'espace portuaire, ni le vendre. L'OPNT exploite également le port de Gabès en vertu d'un contrat de gestion signé avec l'État²¹. L'autre cas particulier est celui de Skhira (à 50 kilomètres de Sfax) où transitent les importations de pétrole brut destiné au raffinage local, ainsi que des trafics de produits chimiques, et qui est géré par TRAPSA, l'entreprise pétrolière nationale. Les ports de pêche sont sous la tutelle de ministère de l'agriculture et gérés par l'Office National des Pêches depuis 1992.

L'OPNT a participé passivement à la constitution du capital de plusieurs sociétés, et tout récemment, à celui de la société d'économie mixte chargée du développement de zones franches à Bizerte. L'OPNT assure l'entretien des infrastructures. Il assure aussi le remorquage (la justification avancée étant le manque de moyens financiers du secteur privé pour acquérir des remorqueurs qui coûtent plus de 5 mdt pièce), ainsi que le pilotage qui est obligatoire. L'OPNT est responsable du gardiennage dans les ports, à l'exception de Tunis, Radès, et La Goulette. Il est propriétaire des grues de quai ainsi que de quelques grues mobiles à conteneurs qui sont louées aux manutentionnaires. On perçoit une réticence de la part de l'OPNT à l'idée de transférer ses activités commerciales au secteur privé, qu'il s'agisse du remorquage et du pilotage, ou de développement de quais spécialisés. Dans l'ensemble, la qualité de la gestion de l'OPNT est satisfaisante.

L'OPNT finance les infrastructures portuaires sans subventions de l'État. Lorsqu'il s'agit de ports en site vierge, c'est généralement l'État qui assume les coûts de développement. Ce fût autrefois le cas de Gabès, et de Zarzis plus récemment. Lorsque les installations sont à usage exclusif d'un client, celui-ci participe à l'investissement (cas des quais de la SIAPE à Sfax; cas des appointements pétroliers à Bizerte). L'État tend à se désengager du financement des ports. Pour le VIIIème Plan, sa contribution se limite aux projets déjà engagés et aux dépenses de protection du littoral.

^{21/} Le transfert de ce port à l'OPNT est à l'étude.

Les principales orientations de la politique portuaire menée dans le cadre du VIIIème Plan étaient les suivantes:

- (a) renforcer la cohésion et la coordination des intervenants publics et privés en vue de créer une véritable communauté portuaire;
- (b) réformer le statut des dockers;
- (c) simplifier et accélérer le passage de la marchandise dans les ports, et créer un "guichet unique";
- (d) améliorer le professionnalisme et l'assise financière des exploitants portuaires et maritimes;
- (e) intensifier la coopération internationale, notamment avec les autres pays du Maghreb.

Des actions sont en cours pour atteindre ces différents objectifs. Il convient de noter l'effort important de refonte des lois et règlements touchant le secteur portuaire et les professions auxiliaires du transport maritime.

La Société Tunisienne d'Acconage et de Manutention (STAM) est une société anonyme dont le capital appartient pour 20 pour cent au secteur privé, 60 pour cent à la CTN, et 20 pour cent à des entreprises publiques (Office des Céréales notamment). La STAM jouit d'un monopole de fait dans les trois ports de Tunis où elle réalise près de 80 pour cent de ses recettes provenant de manutention, la totalité de celles de stockage et gardiennage, et plus de 90 pour cent de celles de location de matériel. Ce monopole a résulté du regroupement des quatre sociétés privées actives avant l'indépendance, qui disposent toujours de 20 pour cent du capital de la STAM, mais se comportent en actionnaires passifs; il réduit considérablement les possibilités d'expansion du secteur privé. La STAM subit elle-même des contraintes tenant à sa nature d'entreprise publique. Sa stratégie d'entreprise, le choix de son matériel, la passation de ses marchés sont contrôlés par la tutelle. La politique de défense de l'emploi et de promotion des travailleurs a aussi pesé lourd sur les comptes de l'entreprise. Les avantages annexes finissent par doubler le salaire de base.

Le secteur privé travaille à petite échelle dans les ports secondaires. On dénombre plusieurs entreprises: STATT (de loin la plus importante), Boccara, Berrebi, La Couronne, Stumar, K. Damak, Samaara. Le privé est plus ou moins à égalité avec la STAM pour les trafics de vrac, traitant un peu moins de 1,8 mt en 1993, mais il détient une part de marché deux fois supérieure pour les marchandises générales, spécialement sur Sfax et Sousse. Pour l'ensemble des ports de Bizerte, Sousse, Sfax, et Gabès, le tonnage manutentionné était de 4,5 mt en 1993 dont 2,4 mt (53%) pour le secteur privé. Seules quatre des entreprises privées ont un trafic de marchandises générales dépassant 200.000 tonnes. La STATT et Damak sont les seules actives dans deux ports ou plus. Cette échelle de trafic est trop faible pour permettre une exploitation efficace. Il n'est pas étonnant que les manutentionnaires privés aient peu investi en moyens spécialisés, car les chances qu'ils ont de les rentabiliser sont faibles. La STAM est pratiquement seule à pouvoir manutentionner les conteneurs dans les ports secondaires.

C'est la Loi 95-33 du 14 avril 1995 qui définit le cadre général de l'exercice de la profession de manutentionnaire. L'article 8 précise que les moyens matériels minima pour être agréé en tant que manutentionnaire sont fixés par Arrêté du Ministre des Transports. Les manutentionnaires privés exercent leur activité en fonction d'un cahier des charges imposé par l'OPNT. Un Comité de Suivi présidé par le Directeur du port est chargé de vérifier le respect du cahier des charges qui fixent des normes de production (rendements minimaux par type de marchandise et de conditionnement) et un équipement minimum. On va jusqu'à préciser la surface minimale de bureaux et des parcs de stationnement des engins. La propriété d'un minimum d'équipement est exigée. L'article 10 de la Loi 95-33 réserve au Ministre des Transports le droit de limiter l'activité d'une entreprise à un ou plusieurs ports, disposition qui fait planer la menace de contingentement de l'offre. Le secteur privé, enfin, est autorisé à occuper des espaces portuaires dans le

cadre de conventions signées avec l'OPNT. On compte une centaine de titulaires d'autorisation pour les ports de Tunis et de La Goulette (entreprises d'import/export principalement). La gestion de ces conventions n'est pas très efficace: des espaces précieux sont soustraits à une utilisation portuaire plus productive, et le paiement des loyers est irrégulier.

L'emploi des dockers reste régi par un Décret de 1949. Un grave problème de sureffectif avait résulté de la "permanisation" des dockers occasionnels en 1960, ce qui n'avait pas empêché de recruter de nouveaux dockers occasionnels par la suite. En 1970, on comptait 2,000 dockers pour les ports de Tunis et La Goulette. Les autorités Tunisiennes ont depuis fait preuve de pragmatisme en ne compensant pas les départs à la retraite, et en créant des incitations à la retraite anticipée²². Une révision de la convention collective des ports et docks est intervenue en 1992. Elle redéfinit les conditions de travail en fonction de normes modernes. Chaque port a désormais un effectif statutaire établi par référence aux besoins (250 pour les ports de la zone de Tunis). Les effectifs par équipe ont été ramenés d'une moyenne de 24 pour les manutentions par roulage à environ 8 aujourd'hui. En 1994, on comptait 790 dockers professionnels et 832 dockers occasionnels. L'anachronisme des conditions d'emploi peut faire obstacle à la privatisation. C'est ainsi que TSTC avait envisagé de faire de la manutention à Tunis, projet qui a notamment buté sur l'obligation de reprendre tout le personnel de la STAM affecté à l'activité visée. La prochaine étape est de réformer le Décret de 1949 et transformer les dockers en salariés de droit commun. Les conditions sont favorables pour l'engager rapidement: le trafic de divers devrait progresser rapidement jusqu'à la fin de la décennie, ce qui réduira les besoins de licenciements.

LES FINANCES PORTUAIRES

La situation financière de l'OPNT est bonne. Le chiffre d'affaire a approximativement doublé entre 1986 et 1994 tandis que les charges salariales, qui représentent l'essentiel des frais de fonctionnement, ont augmenté de moins de 50 pour cent. L'OPNT dispose cependant d'un effectif stabilisé autour de 1.450 personnes au cours des trois dernières années qui paraît surdimensionné, même en tenant compte du nombre de ports exploités. En 1993, l'OPNT percevait des intérêts équivalents à ceux payés au titre du service de la dette, et la marge brute d'autofinancement était de 25,4 mdt ou 65 pour cent du chiffre d'affaire. En 1994, les résultats provisoires donnaient un bénéfice identique à celui de 1993 et une marge brute d'autofinancement de 23 mdt. On relève l'importance des résultats hors-exploitation où les provisions et reprises de provision liées aux emprunts en devises prennent une part substantielle. La prise en compte par l'OPNT du déficit de la CTN sur les lignes maritimes du Moyen Orient et de la Côte Occidentale d'Afrique, estimé à 2,5 mdt pour les exercices 1991 et 1992, plus le soutien à la CTN sous forme de rabais consentis sur les droits de port (environ 0,1 mdt) dont a fait état au chapitre 1 (voir para. 1.08), représentent des charges anormales. Les intérêts reçus ont baissé en 1994 par suite du paiement à l'Etat des surplus accumulés en 1992 et 1993 (10 mdt). Le Tableau 2.3 donne un résumé de son compte d'exploitation pour les années 1986, 1993 et 1994.

^{22/} On estime à 400 le nombre de départs depuis 1992.

Tableau 2.3 : OPNT. Compte d'Exploitation Simplifié (en mdt)

Indicateurs	1986	1993	1994 (résultats provisoires)
Chiffre d'affaire	18,2	36,4	37,5
Intérêts reçus		2,4	0,9
Autres revenus	0,1	0,2	0,1
total	18,3	39,0	38,5
Consommations	0,3	1,1	1,1
Services	1,7	3,0	3,5
Salaires	6,8	9,2	10,5
Autres	3,0	0,3	0,3
Amortissements	2,1	7,6	6,5
total	13,9	21,2	21,9
Intérêt		(-2,8)	(-2,2)
Résultat hors expl.	0,9	(-4,1)	(-4,1)
Impôt sur bénéfice	(-2,4)	(-4,2)	(-3,6)
	-		
Bénéfice net	1,1	6,7	6,7

Source : Office des Ports Nationaux Tunisiens

Les comptes de bilan de l'OPNT témoignent d'un net renforcement de son assise financière. Le fonds de roulement est ainsi passé de -21mdt en 1986 à +24mdt en 1993. L'amélioration de la trésorerie est spectaculaire, son montant en 1993 atteignant près de 90 pour cent du chiffre d'affaire de l'exercice. Le ratio de liquidité était de 2,3 en 1993 et de 1,8 en 1994. Le ratio apparent des dettes à long terme aux capitaux permanents tournait autour de 45 pour cent en 1993 et 1994. En neutralisant les soldes de gérance de Gabès et de Zarzis au passif et à l'actif, et en convertissant les versements reçus pour l'augmentation de capital en fonds de dotation, on réévalue le ratio de liquidité à 1,3 et 0,8 pour 1993 et 1994, et les ratios des dettes à long terme aux capitaux permanents à 28,4 et 25,6 pour cent respectivement. Le Tableau 2.4 résume les comptes de bilan de l'OPNT²³.

Comme l'OPNT obtient ces résultats en dépit de la surcapacité portuaire et de charges anormales (masse salariale, subventions), et qu'elle arrive en plus à payer des dividendes à l'Etat disproportionnés par rapport à la dotation en capital, il est permis de s'interroger sur le niveau des tarifs payés par l'utilisateur et l'éventualité d'une rente de monopole. L'OPNT fait valoir qu'elle réalise des bénéfices en raison de charges d'amortissement faibles, compte tenu de l'ancienneté de son infrastructure et de la relative faiblesse des investissements financés au cours des derniers plans quinquennaux. On cite également des études comparatives dont il ressortirait que les tarifs des ports Tunisiens seraient plutôt moindres que ceux des ports voisins de la Méditerranée. Cependant, comme pour d'autres sous-secteurs, l'objectif devrait être de renforcer la capacité concurrentielle de la Tunisie en ne facturant pas les services d'infrastructure au dessus du coût réel de production. La référence au prix du marché régional n'est pas de mise, d'autant plus que les structures tarifaires sont généralement différentes d'un port à l'autre sinon les caractéristiques des escales, rendant difficile une comparaison objective des coûts pour l'utilisateur.

^{23/} Sont inclus les provisions pour perte de change (19,5 mdt), les soldes des comptes de gérance de Zarzis et Gabès (18,6 mdt), ainsi que des versements reçus sur augmentation du fonds de dotation (12,5 mdt) qui s'interprètent comme une situation transitoire menant à une augmentation de capital, et non comme une dette à rembourser. Les soldes de gérance sont inscrits dans le passif à CT dans les comptes de l'OPNT, mais l'OPNT n'a d'obligation que celle de réaliser les investissements pour le compte de l'Etat.

Tableau 2.4 : OPNT. Résumé du Bilan (en mdt)

Postes du bilan	1986	1993	1994 (résultats provisoires)
Actif			
-frais d'établissement	0,7	2,7	1,9
-immobilisations nettes	37,6	106,7	103,5
-travaux en cours	98,6	6,4	12,1
-placements	7,1	7,6	7,6
sous-total	144,0	123,4	125,1
-stocks	0,6	1,9	1,9
-créances à CT	7,6	9,1	8,7
-trésorerie	1,7	31,7	24,8
sous-total	9,9	42,7	35,4
total Actif	153,9	166,1	160,5
Passif			
-fonds propres	62,7	80,0	77,3
-dette MT & LT	60,0	67,7	63,7
-dettes à CT	31,2	18,4	19,5
total Passif	153,9	166,1	160,5

Source : Office des Ports Nationaux Tunisiens

La STAM a connu de graves difficultés financières qui l'ont pratiquement empêché d'investir jusqu'en 1992. Son passif, des arriérés d'impôts notamment, a été apuré en 1991. Une source de faiblesse tenait à la lenteur du paiement des factures par les clients publics comme la CTN. Mais les pertes étaient largement imputables aux sureffectifs. A l'heure actuelle, l'emploi permanent est de 1.300 personnes environ, avec une proportion anormale de personnel administratif et d'encadrement. Les tarifs de manutention n'ont pas changé depuis 1982. Ils sont fixés par Arrêté Conjoint du Ministre des Transports et du Ministre Chargé de l'Economie. Le barème est complexe et comporte de nombreux suppléments qui vont jusqu'à doubler le coût pour l'utilisateur. Les nouvelles méthodes de manutention ne donnent pas lieu à un traitement particulier: par exemple, le tarif par tonne sera le même, qu'il s'agisse de manutention verticale ou de roulage. Les gains de productivité n'ont été que répercutés aux usagers partiellement.

LA STRATEGIE DU DEVELOPPEMENT PORTUAIRE

Introduction

Il faut éviter de surinvestir dans les ports. On rappellera que des prévisions de trafic trop optimistes du Plan Directeur de 1975 ont conduit à des investissements prématurés. Par exemple, on prévoyait un trafic de 5-6 mt en 1990 pour le complexe portuaire de Tunis, soit presque le double des trafics constatés.

L'ouverture du secteur au privé est à poursuivre. Les regroupements doivent être encouragés. On doit remettre en question la politique consistant à soumettre l'implantation en Tunisie d'auxiliaires du transport maritime étrangers à la règle de réciprocité de traitement des entreprises Tunisiennes dans leurs pays. Une bonne dose de pragmatisme en la matière peut aider à une meilleure intégration de la Tunisie dans le marché mondial, et c'est cela qui compte.

Le partenariat avec les étrangers est non seulement un moyen de mise à niveau financière et technique, mais encore une occasion d'étendre le champ des relations commerciales. On ne devrait pas fixer le niveau de participation étrangère a priori, car certaines activités peuvent n'intéresser l'investisseur étranger que dans la mesure où il contrôle l'entreprise.

Une mise à jour du Schéma Directeur des ports par un consultant spécialisé est en voie d'achèvement. La portée de ce travail et le détail des analyses dépassent largement ceux du présent rapport. Afin d'éviter de futiles doubles emplois et sans préjuger des conclusions du Schéma Directeur, on se bornera ici à présenter quelques observations sur les principaux aspects de la stratégie du développement portuaire.

Les options d'infrastructure

On remarque que les ports Tunisiens, pour autant que la productivité portuaire s'y développe (grâce, notamment, à un recours plus systématique au travail de nuit, et à l'augmentation du nombre d'équipe par shift et par navire) pourraient absorber, dans de bonnes conditions de service, un trafic supérieur d'au moins 50 pour cent au trafic actuel, sans même tenir compte des deux nouveaux quais rouliers de Sousse et La Goulette qui pourront absorber jusqu'à 1 mt supplémentaires, voire davantage. Pour l'espace portuaire, les durées de séjour actuelles sont excessives et leur réduction de moitié est un objectif réaliste à poursuivre. Avec une croissance annuelle attendue de 5 à 6 pour cent, il faudrait de neuf à dix ans pour atteindre le seuil de saturation. Les ports Tunisiens seraient donc en mesure de satisfaire la demande jusqu'à 2004-2005. Compte tenu d'un délai moyen de construction de 2 ans, les premiers crédits seraient à programmer sur l'exercice 2003, c'est à dire en dehors du cadre temporel du IXème Plan. Le transfert des trafics du vieux port de Tunis prévu en 1997 (Tunis Sud sera chargé de développer la zone comme port de plaisance) ne devrait pas poser de problèmes. Le trafic à basculer se situe aux environs de 250 mille tonnes. Les sites de La Goulette, Bizerte, et Radès constituent autant d'options d'accueil. La Goulette, qui recevait près de 3 mt en 1986 et seulement 0,5 mt en 1994, pourra facilement absorber ce trafic. Il convient de préciser que ces observations se rapportent aux besoins du trafic de marchandises générales sur lequel l'analyse s'est concentrée. Certaines installations de réception du vrac peuvent justifier d'investissements de capacité, comme les quais céréaliers et pétroliers du port de Radès que l'OPNT a programmés sur le IXème Plan.

La conclusion qui précède n'implique pas que des investissements de productivité, et non plus de capacité, ne puissent être justifiés au cours du IXème Plan. Les contraintes et les options à considérer sont les suivantes.

- (a) *Développement des spécialisations.* La surcapacité générale des ports va de pair avec la saturation de certains sites. Les statistiques de l'OPNT pour 1994 font état de durées d'attente moyennes de navires transportant les marchandises diverses de 20 heures environ à Radès et de 35 heures à La Goulette²⁴. La spécialisation pourrait être un moyen de réduire certains déficits d'offre. A titre d'illustration, l'exploitation du port de la Goulette est notamment gênée par les priorités accordées aux car-ferries et aux navires de croisière, et le transfert des escales de ces derniers à Sousse pourrait être un moyen d'alléger les contraintes de la Goulette tout en augmentant l'utilisation des installations de Sousse. De même, dans le cas de Radès, on attribue le déficit de productivité au croisement des cycles de manutention, et au mélange des types de conditionnement des marchandises sur terre-pleins. Une spécialisation plus poussée des installations est une option à étudier.
- (b) *Amélioration des accès terrestres* Les ports sont souvent contraints dans leurs accès terrestres. Afin de pouvoir développer un véritable système portuaire national tirant le parti le plus économique des complémentarités et des spécialisations, il est important que

^{24/} Le rapport de l'OPNT attribue plus de la moitié des attentes à des causes imputables au manque de capacité portuaire.

les ports soient bien reliés, non seulement aux grands centres de production et de consommation, mais encore entre eux. Des options sont à envisager à plusieurs niveaux:

- la GP8 reliant Tunis à Bizerte est proche de la saturation. La construction de l'autoroute serait un atout puissant pour le développement futur du port;
 - la traversée de la ville de Sousse par le chemin de fer perturbe le trafic urbain et contribue à une circulation difficile aux confins du port; régler ce problème est aussi une priorité portuaire;
 - la route desservant La Goulette n'est pas adaptée au trafic lourd; le trafic vers Radès est assuré par un bac qui ne transporte que les piétons et les véhicules légers; un pont de 300 mètres (estimé en 1990 à environ 60 mdt) permettrait non seulement de relier La Goulette à l'autoroute Tunis-Sousse, mais encore faciliterait l'intégration et la spécialisation des deux ports de Tunis;
 - la desserte ferroviaire fait défaut aux ports de Radès, Sousse et Sfax; l'exemple de la CTN qui envoie des marchandises par fer sur les ports secondaires montre les avantages économiques du transport multimodal; le raccordement des trois ports cités au réseau ferroviaire donnerait aux armateurs davantage de liberté dans leurs choix d'escale;
 - le développement de "ports secs" constitue une autre option permettant de transférer les opérations de dédouanement de l'enceinte des ports maritimes vers l'intérieur; des zones de stockage portuaires moins encombrées permettraient d'accroître les rendements de la manutention;
- (c) *Un port/quai en eau profonde?* Il n'y a pas de limites à l'accès des plus grands rouliers dans les ports Tunisiens (les nouveaux rouliers offrant 2.000 ml ont une longueur d'environ 175m et un tirant d'eau compris entre 6 et 7 m). Certains font cependant observer que les tirants d'eau de navires admissibles en Tunisie, étant limités à 11 mètres, empêchent de recevoir des navires de plus de 30.000 tonnes de port en lourd à pleine charge. Une étude économique est donc à réaliser pour comparer les économies d'échelle du transport maritime par navires de 35.000 tpl aux coûts de construction de quais en eau profonde. Les importations de céréales et les exportations de ciment constituent l'essentiel des bénéficiaires potentiels, mais on devra néanmoins tenir compte de la crise durable des transports de vrac, et du fait que les taux de fret sont moins différenciés selon la taille des navires lorsque le marché est déprimé. En revanche, les arguments du développement d'une fonction de transbordement international avancés pour justifier un port en eau profonde sont à écarter. La Tunisie utilise pour l'instant les ports de La Spezia et de Rotterdam pour transborder ses trafics sur l'Extrême Orient et l'Amérique du nord et son intérêt est de continuer à le faire, car les trafics des 10 prochaines années resteront concentrés sur l'Europe. Il y a peu de chances de rentabiliser un port d'éclatement en Tunisie. La concurrence est vive en Méditerranée pour ce genre de services, et la Tunisie a peu d'avantages comparatifs à faire valoir: elle ne se trouve pas au confluent de grandes lignes maritimes, et son trafic national conteneurisé est trop faible pour servir de levier à une fonction de transbordement international. Cela étant, si des armements étrangers se montraient disposés à venir en Tunisie pour faire du transbordement international, l'intérêt

du pays serait de les y encourager sans aller cependant jusqu'à assumer le risque commercial à leur place!

- (d) *Un nouveau terminal à conteneurs?* Les contraintes actuelles au développement du trafic conteneurisé ont surtout à voir avec les carences d'équipement. Cependant, la croissance attendue des trafics de divers et l'accélération du processus de conteneurisation devraient propulser le trafic de conteneurs au dessus de 200.000 evp vers 2005, ce qui justifierait de disposer d'un nouveau terminal. Ce terminal pourrait être construit sur le site de Radès, où sur un autre site. Doter Bizerte d'un terminal à conteneurs paraît être la meilleure solution dans le cadre de la recherche d'une concurrence inter-portuaire. L'investissement privé devrait être recherché. Une formule de concession BOT (Build-Operate-Transfer, soit: construire-exploiter-transférer à l'Etat) serait bien adaptée.
- (e) *La lutte anti-pollution.* Il s'agit d'un objectif prioritaire sur lequel il n'est pas nécessaire de s'étendre, dans la mesure où le gouvernement Tunisien a bien pris conscience des enjeux et oeuvre dans un cadre régional, avec l'assistance de la Banque Mondiale, à la mise en place de moyens destinés à préserver le littoral. La lutte contre la pollution des plans d'eau portuaire doit également être intensifiée.

Les options de gestion portuaire

Le rôle de l'OPNT. Outre sa responsabilité de gestionnaire du domaine public des ports, il est souhaitable de redéfinir les fonctions de l'OPNT afin de limiter ses fonctions commerciales et de renforcer l'efficacité des fonctions de coordination et de protection de l'intérêt public. Deux fonctions principales seraient remplies par l'OPNT.

- (a) *Fonction réglementaire.* Elle couvre la sécurité du plan d'eau et du travail portuaire, la gestion de l'environnement et la mise en oeuvre de mesures réductrices de la pollution marine et portuaire, l'intégration harmonieuse du développement portuaire dans les plans d'aménagement urbain en vue d'une utilisation efficace de l'espace et une bonne fluidité du trafic portuaire; enfin, cette fonction couvre aussi le développement du secteur privé dans les ports: l'OPNT devra être responsable de la préparation d'un cadre réglementaire au sein duquel s'exercera l'initiative privée, et veillera ensuite à son respect. Les conditions d'emploi des dockers, les normes de productivité, le respect de la concurrence et la prévention des monopoles seraient au centre de cette activité confiée à l'OPNT.
- (b) *Fonction de facilitation.* Elle comporte trois dimensions:
- réaliser les infrastructures de base ayant nature de bien collectif pour lesquels un financement privé est difficile à mettre en place: dragage des chenaux d'accès, construction de brise-lame, raccordement aux réseaux divers (route, eau, électricité);
 - définir et mettre en oeuvre des mesures de facilitation du commerce extérieur au niveau de l'interface portuaire, faciliter l'information réciproque des professions portuaires et des usagers, et oeuvrer à la création d'une communauté d'intérêt portuaire;

- aider à la réalisation de projets de transport multimodal en s'associant au secteur privé dans des sociétés d'économie mixte (port sec par exemple, ou terminal spécialisé).

Il s'agit d'une révision en profondeur des fonctions de l'OPNT qui nécessitera de revoir l'organisation et de disposer de compétences dans des domaines nouveaux, soit par la formation du personnel en place, soit par des recrutements. Les questions du personnel seront également délicates à gérer dans la mesure où l'abandon de certaines fonctions imposera une réduction des effectifs. C'est la raison pour laquelle une période de transition d'une durée à définir semble préférable. Une étude devrait être lancée afin d'étudier les modalités de cette transition.

Unification des opérations bord et terre. Les manutentions bord et terre, ainsi que le magasinage et le gardiennage devraient être assurés par un prestataire unique, comme cela se fait déjà dans le complexe portuaire de Tunis. La dualité des responsabilités dans les autres ports prédispose à des litiges coûteux impliquant la douane et le client, qui se traduisent par des séjours prolongés des marchandises en cause. Le pointage contradictoire systématique au moment du chargement ou du déchargement de la marchandise permettrait de délimiter les responsabilités des deux parties, mais il ralentirait le rythme du travail, ce que personne ne veut. Le pointage se fait tardivement dans les magasins, ce qui augmente les risques de litige. La solution est donc de généraliser à l'ensemble des ports le système qui prévaut à Tunis.

L'investissement privé. Le développement de l'investissement d'infrastructure par le secteur privé doit être encouragé. Cela peut prendre deux formes non exclusives.

- (a) La formule de concession pour la construction et l'exploitation pourrait être utilisée pour développer des installations spécialisées nécessaires pour les trafics conteneurisés au sein d'un port qui resterait géré par l'OPNT. Faut-il implanter le nouvel ouvrage à Radès, à Bizerte, ou à Sfax? Il conviendra d'analyser en détail les avantages et inconvénients de chaque site. Sfax semble a priori la moins bonne des options, dans la mesure où les accès maritimes sont moins profonds et le trajet maritime serait plus long de 400 à 500 kilomètres pour la majorité des trafics venant d'Europe. La seconde option comporte l'inconvénient de faire cohabiter le terminal public actuel avec le futur terminal privé. Le choix de Bizerte semble être le plus avantageux. C'est le port le plus proche des routes maritimes. Les accès nautiques sont les plus favorables. Le projet d'autoroute assurerait une excellente desserte routière. Enfin, des synergies pourraient être développées avec le développement prévu de deux zones franches. La Société de Promotion et d'Exploitation de la Zone Franche de Bizerte pourrait entrer dans un groupement d'investisseurs publics et privés, notamment les professions maritimes. A l'inverse, le pont mobile reliant les rives sud et nord constitue une contrainte qui, toutefois, paraît supportable.
- (b) On pourrait aussi concéder un port existant à un exploitant privé qui se retrouverait donc concurrent de l'OPNT. Cette dernière formule est évoquée pour le port de Sousse. Elle présenterait l'avantage d'offrir à l'utilisateur une alternative privée pour toute la gamme des services, du pilotage jusqu'à l'enlèvement des marchandises côté terre. Il faudrait cependant que les handicaps de la desserte routière et ferroviaire du port de Sousse soient éliminés.

Les options d'équipement portuaire

Les besoins en matériels. Selon une étude récente de l'OPNT²⁵, ces besoins ont été chiffrés à environ 50 millions de dollars, dont la moitié serait à la charge des entreprises de manutention. Le partage des responsabilités du financement se fait en général entre grues de quai (OPNT) et matériels de transfert (manutentionnaires). Les grues mobiles à forte capacité font aussi partie des investissements de l'OPNT. Sans se prononcer sur la validité de l'estimation des besoins²⁶, il est utile de mettre l'accent sur certaines des options.

- (a) *Un/des portiques à conteneurs?* A Radès, le trafic était de 63.000 evp en 1993. On ne dispose que de deux grues mobiles sans spreader, dont une est en panne. Les rendements sont faibles. Un portique pourrait sembler prématuré à ce niveau de trafic, mais la dynamique de celui-ci milite en faveur de cette solution. On constate un intérêt croissant pour le conteneur sans remorque, transporté soit par des navires porte-conteneurs intégraux, soit des navires "conro" mixtes. La ligne sur La Spezia en Italie s'est faite le pionnier de ce système qui économise l'espace à bord. Le trafic de conteneurs à manutention verticale devrait se développer, et un portique de 35/40t à Radès est sans doute justifié.
- (b) *Doter chaque port de grues lourdes?* Le projet de l'OPNT prévoit aussi des grues lourdes mobiles pour la manutention des conteneurs dans les ports de La Goulette, Bizerte, Sousse, et Sfax. L'interrogation ici est la suivante: ne serait-il pas justifié de concentrer le trafic conteneurisé sur deux ports au maximum, pour autant que l'on améliore la desserte terrestre des ports?
- (c) *Faut-il des grues de quai classiques?* Dans beaucoup de ports, les chargements et déchargements des navires conventionnels se font en utilisant les appareils du navire, et les grues de quai de l'OPNT sont sous-utilisées. La modernisation des grues et l'augmentation de leur force de levage suffiront-elles à inciter les armateurs à s'en servir? Doit-on rendre obligatoire l'utilisation des nouvelles grues, l'idée étant d'augmenter les rendements et aussi de rentabiliser les investissements consentis par l'OPNT? S'il est possible de répondre sans hésiter par l'affirmative à la deuxième question, la première nécessite une étude de marché détaillée avant que l'on puisse se prononcer. Les arguments contre l'achat de grues de quai sont multiples: (i) pourquoi investir en grues de quai alors que les navires sont souvent bien équipés? (ii) les manutentions verticales de divers ne vont-elles pas rapidement se réduire avec le développement attendu des technologies modernes (conteneurisation, remorques embarquées)? (iii) les entraves à un rendement des quais plus élevé ne se situent-elles pas davantage au niveau du transfert qu'à celui des manutentions verticales ou encore, au fait que le travail à quai ne dure que 12 heures par jour? (iv) n'est-il pas avantageux pour l'OPNT de se libérer des contraintes d'entretien de ses grues? On fait valoir que c'est la défaillance du secteur privé qui oblige l'OPNT à continuer à investir en gros matériel de manutention, mais cet argument n'est pas pleinement convaincant (voir para. 2.22 ci-dessus).

^{25/} OPNT. "Equipement Portuaire. Identification des Besoins par Port et Programme d'Investissement" (Décembre 1994).

^{26/} La démonstration des besoins paraît sommaire, ainsi que les justifications économiques des choix proposés.

- (d) *Liberté des choix d'équipement?* Les manutentionnaires sont les mieux placés pour sélectionner l'équipement adéquat. La précision des cahiers des charges préparés par l'OPNT sur les caractéristiques techniques de l'équipement minimal repose sur une vision OPNT de ce qui est nécessaire. Cela introduit des rigidités et restreint inutilement le champ de l'innovation technique. Un des avantages de la privatisation est de permettre de sortir de schémas habituels d'équipement.

Développement du secteur privé. Le développement du secteur privé est limité par la taille des ports où il est confiné. L'intensité de la concurrence est relativement faible. Les deux ports où les trafics sont suffisamment importants pour attirer la concurrence sont Sfax et Sousse. A Sfax, la STATT est le seul manutentionnaire privé à avoir une activité significative. A Sousse, on a une situation de monopsonne qui répartit les trafics entre les manutentionnaires. La concurrence entre le secteur privé et la STAM est également marginale, l'entreprise publique exerçant un monopole technique pour certains trafics car elle est seule à disposer de l'équipement requis. Une plus grande efficacité des ports Tunisiens passe par le renforcement à la fois du secteur privé et du climat concurrentiel. Plusieurs actions sont à envisager.

- (a) *Libéraliser l'accès à la profession:* le système actuel reste fondé sur la notion de contingentement de l'offre, par crainte de créer une situation où l'offre se développerait de façon excessive, conduisant à une concurrence excessive et à des pratiques jugées contraires à l'intérêt public. On décèle également une méfiance des autorités vis-à-vis des privés qui va jusqu'à prescrire l'équipement indispensable pour obtenir l'agrément de manutentionnaire. Les changements souhaitables sont les suivants: (i) ouvrir tous les ports au secteur privé; (ii) écarter toute interférence de la puissance publique avec les choix du privé sur l'échelle de ses activités dans un ou plusieurs ports; (iii) substituer des critères généraux de compétence professionnelle et d'assise financière minimale aux prescriptions techniques actuelles (matériel, bâtiments, personnel). Ce n'est que dans une situation (improbable) où la concurrence ne serait pas possible que l'OPNT serait fondé à encadrer l'activité du manutentionnaire selon une formule contractuelle qui serait alors beaucoup plus spécifique sur les objectifs que ce que proposent les cahiers des charges (formule de concession, ou contrat-plan).
- (b) *Ouverture de la STAM au capital privé.* La STAM prévoit de porter la part du capital privé de 20 à 49 % dans un avenir proche. Elle ne compte pas sur un placement en bourse, mais sur des investissements des entreprises privées. On cherche donc un regroupement. Il est cependant peu probable que le privé investisse dans la STAM pour une participation qui resterait minoritaire. Il faudrait que le Gouvernement affirme très clairement son intention de compléter le processus de privatisation en spécifiant une date butoir. Il reste le risque de voir un monopole privé se développer. Ce risque pourrait être contenu en donnant une minorité de barrage à l'Etat (golden share). Quoiqu'il en soit, il est souhaitable qu'une étude ponctuelle soit réalisée pour définir les modalités de privatisation de la STAM.
- (c) *Renforcer le privé face à la STAM.* Il est souhaitable de développer un pôle privé qui concurrencerait la STAM. L'idéal serait d'avoir un minimum de concurrence dans chaque port entre deux grandes entreprises. Mais il sera sans doute nécessaire d'arbitrer dans certains ports secondaires entre les bénéfices de la concurrence, et les gains d'échelle permis par un opérateur unique. Dans ce dernier cas, il sera toujours possible d'introduire la concurrence en choisissant le manutentionnaire par voie d'appel d'offres. Dans une certaine mesure, on pourrait viser la concurrence *entre* ports proches dont chacun aurait

son manutentionnaire. (par exemple, Radès avec la STAM ou Bizerte/Sousse avec le privé; dans les autres ports, le privé ou la STAM). Des incitations au regroupement des petites entreprises privées devraient donc être créées. Il faudrait leur laisser le choix d'entrer dans le capital de la STAM, comme indiqué ci-dessus, mais l'objectif à privilégier serait qu'elles constituent entre elles et, si possible, des partenaires étrangers, un consortium de manutention capable de faire contrepoids à la STAM. Une formule plus souple de groupement privé peut aussi être envisagée: syndicat d'acconiers, coopératives par exemple. Dans cette formule, l'autorité portuaire a l'avantage de n'avoir qu'un interlocuteur unique et se décharge sur le syndicat de la responsabilité de répartir entre ses membres les quais, magasins et terre pleins. Le matériel pourrait également être mis en pool.

- (d) *Une tarification moderne.* Il est important que les barèmes de tarifs soient adaptés aux nouvelles technologies portuaires, pour permettre une plus grande transparence des coûts et faciliter l'estimation du coût de passage dans les ports pour l'usager potentiel. Les tarifs forfaitaires devraient naturellement être développés afin d'éliminer les surcoûts dissuasifs, par exemple, du travail de nuit. Cette recommandation s'applique aussi aux droits de port perçus par l'OPNT. Enfin, les tarifs ne devraient plus être fixés par l'Administration; celle-ci conserverait un rôle de surveillance et d'élimination des pratiques monopolistiques.

L'amélioration de la fluidité portuaire

Le Ministère des Transports a mobilisé un consultant pour l'exécution d'une "Etude sur la Fluidité du Trafic Maritime et les Coûts de Transport". Cette étude vise à définir un système plus efficace de gestion des ports, à simplifier les procédures du commerce extérieur, à mettre au point un ensemble d'actions pour le développement des transports combinés et de la logistique industrielle. La priorité la plus élevée devra être donnée aux actions suivantes dans le IXème Plan.

- (a) *Amélioration des procédures douanières* L'informatisation des déclarations est à étendre à leur transmission effective, à un traitement automatisé des risques de fraude, à l'émission directe des bons à enlever, à la régularisation automatique des déclarations à l'exportation faites après l'embarquement; il faudrait aussi développer la procédure de dédouanement à domicile pour les marchandises unitarisées.
- (b) *Etablir un Comité National de Facilitation des Echanges* Son mandat serait de simplifier et harmoniser les procédures de commerce international et la circulation des informations afférentes. Le Comité aura des fonctions techniques d'adaptation des systèmes en place, de sensibilisation des usagers des ports, et de formation des intervenants de la chaîne. L'Accord de Libre Echange rend d'autant plus urgent ce type de "mise à niveau".

Dynamiser les professions d'auxiliaire des transports

Les auxiliaires ont un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration des performances du secteur.

- (a) *Les agences maritimes.* Il y aurait une cinquantaine de petits agents maritimes, plus quatre agences étrangères (2 Italiennes, 1 Française, et une maltaise). Les agences étrangères ne sont pas habilitées à faire des prestations de service directement. Cette restriction est la contre-partie du fait que les agences Tunisiennes ont des difficultés pour installer des antennes à l'étranger avec du personnel Tunisien. La condition de réciprocité

définie à l'article 4 de la Loi 95-33 du 14 avril 1995 n'est donc pas remplie. A l'heure actuelle, la profession est représentée par la CTN et par la Socotu, pour le secteur public, et par beaucoup de petites entreprises privées, notamment celles qui font aussi la manutention dans les ports. La Socotu est une société publique propriété de la CTN pour 60 pour cent (l'OPNT possède 30 pour cent, un autre office et une banque publique se partageant la quasi totalité du reste), qui avait été spécialisée sur certains clients, notamment les navires de l'ancienne Union Soviétique. Son marché s'est atrophié, se limitant aujourd'hui à quelques clients sur les lignes de l'Europe du Nord et sur le marché du "tramping". Les axes possibles des actions de dynamisation de la profession sont les suivants:

- développement de partenariat avec les étrangers: on devrait envisager des formules permettant à ceux-ci d'avoir un réel contrôle sur les sociétés où ils investiraient; les dispositions restreignant la part du capital étranger et la condition de réciprocité devraient être relaxées (ces partenariats apporteront du capital, du savoir-faire technique, et un réseau commercial);
 - encouragement au regroupement des petites sociétés: une taille trop petite est un handicap à la modernisation des méthodes de gestion; ces sociétés devraient pouvoir être autorisées à développer des synergies en intervenant dans d'autres secteurs de services auxiliaires des transports (transit, manutention par exemple); la liquidation des activités d'agent maritime de la Socotu irait dans le sens du remembrement souhaitable du marché.
- (b) *Les transitaires.* Jusqu'à 1995, il n'y avait pas de transitaires au sens juridique du terme en Tunisie. Seul le métier de commissionnaire en douane était reconnu. La Socotu était l'entreprise la plus proche de la fonction de transitaire, faisant notamment de l'entreposage sous douane en dehors des ports. Un des problèmes était que les simples commissionnaires en douane n'étaient pas autorisés à transférer de devises en paiement des services rendus à l'étranger. Les responsabilités n'étaient pas non plus clairement assignées. Ce vide juridique a finalement été comblé par la Loi 95-32 du 14 avril 1995 relative aux transitaires. Les prolongements à donner sont de deux ordres: (i) réduire les restrictions d'accès au marché imposées aux étrangers; (ii) établir le statut juridique d'entreprise de transport multimodal.

Conclusion

La mise au point de la stratégie de modernisation et de développement de la concurrence en ouvrant le secteur portuaire plus largement au secteur privé exige un surcroît d'analyse à trois niveaux. (a) Une étude de restructuration de la STAM s'impose afin de mieux isoler les facteurs qui pèsent sur les performances opérationnelles et financières de l'entreprise, et de comparer les avantages et inconvénients respectifs des options de gestion envisageables pour relever le défi de la concurrence élargie à l'ensemble des ports. (b) Une autre étude d'approfondissement est nécessaire pour mieux préciser les normes d'équipement et d'organisation du travail à imposer aux manutentionnaires afin de garantir l'efficacité de la manutention portuaire en Tunisie et sa rentabilisation. L'étude d'organisation des opérations de manutention traitera en outre des options d'équipement en grues et des responsabilités de gestion y-afférentes, des options de regroupement des acconiers afin de réaliser un arbitrage optimal entre économies d'échelle et pression concurrentielle; enfin, des options de répartition de l'espace portuaire entre exploitants. (c) La troisième étude à réaliser vise plus

spécialement le développement des concessions portuaires. L'étude sur le cadre général des concessions dans le secteur des transports portera notamment sur le diagnostic du cadre juridique actuel, la formulation de propositions pour adapter ce cadre aux normes internationales, enfin la préparation de documents d'appel d'offre pour le lancement d'opérations pilotes qui pourraient comporter la concession d'un port existant et/ou la concession de construction, puis d'exploitation d'installations portuaires nouvelles ("BOT").

Chapitre 3

Les transports ferroviaires

LE SECTEUR FERROVIAIRE EN CRISE

L'activité ferroviaire en Tunisie est placée sous la responsabilité de la Société nationale des chemins de fer tunisiens (SNCFT), Etablissement public à caractère industriel et commercial créé en 1956. Le réseau actuellement exploité, d'une longueur totale de 1862 km²⁷, comporte schématiquement quatre groupes de lignes:

- (a) un axe Tunis/Sousse/Sfax/Gabès, qui assure les relations entre Tunis et les zones fortement peuplées du Centre-Est et les pôles industriels de Sfax et Gabès; des antennes desservent depuis l'axe principal les villes de Nabeul et les villes du Sahel de Sousse (ligne voyageurs Sousse/Mahdia dite "Métro du Sahel");
- (b) l'axe Tunis/Ghardimaou, qui connecte le réseau tunisien aux réseaux algérien et marocain, et assure par des antennes la desserte des zones de Bizerte et de Tabarka;
- (c) la ligne Tunis/Kalaa Khasba, qui dessert les hautes plaines du Nord-Ouest; et
- (d) les lignes minières du sud qui relient les centres phosphatiers du bassin de Gafsa aux ports et centres industriels de Sfax et de Gabès, et dont la vocation essentielle est le transport des phosphates²⁸.

Ce réseau, pour l'essentiel à voie unique, est à écartement métrique, sauf pour ce qui concerne l'axe Tunis/Ghardimaou et ses antennes, à écartement standard (1,435m); malgré ses inconvénients évidents, cette hétérogénéité d'écartement ne constitue pas, dans les faits, un handicap majeur pour le fonctionnement du réseau²⁹.

Un trafic ferroviaire en faible évolution depuis 15 ans

Le chemin de fer est actif essentiellement sur quatre segments du marché des transports: (i) les *transports minéraliers* (phosphates au départ des mines de la zone de Gafsa vers Sfax et Gabès, auxquels s'ajoute, pour des quantités beaucoup plus faibles, le minerai de fer au départ de la mine de Djérissa vers la sidérurgie de Menzel-Bourguiba); (ii) le *transports de marchandises générales* (essentiellement ciment, fer

^{27/} Sur une longueur totale de lignes (réseau exploité et réseau non-exploité) de 2159km.

^{28/} Le réseau minier du Sud (qui ne comportait pas alors la ligne Gafsa/Gabès) était géré jusqu'en 1967 directement par l'entreprise concessionnaire de l'exploitation minière des phosphates de la région de Gafsa.

^{29/} En matière de trafic voyageurs, Tunis constitue de toutes manières un centre d'échanges entre axes de trafic. En matière de trafic marchandises, le handicap pourrait être plus important si les échanges inter-maghrébins devaient se développer fortement; dans la structure actuelle du trafic, seul le trafic du minerai de fer sur la relation Djérissa/Menzel Bourguiba est réellement gêné par l'existence de deux écartements de voie différents.

à béton, céréales, engrais et soufre); (iii) les *transports voyageurs intervilles*, effectués en majorité sur les axes Tunis/Sousse/Sfax/Gabès et Tunis/Ghardimaou; et (iv) les *transports voyageurs de banlieue* (banlieue de Tunis et métro du Sahel). Au cours des quinze dernières années, le trafic ferroviaire global n'a évolué que très lentement. Le trafic moyen annuel était de 2,5 Milliards unités kilomètres (uk) dans la première moitié de la décennie 80 et passait à 2,9 dans la deuxième moitié, soit une croissance moyenne annuelle inférieure à 2%. Au cours des cinq premières années de la décennie 90, le trafic annuel moyen atteint 3,0 Milliards uk, en croissance de moins de 1 pour cent par rapport aux cinq années précédentes. Cette quasi-stagnation de l'activité globale recouvre toutefois des variations notables sur chacun des principaux segments d'activité ferroviaire. Le trafic minéralier des phosphates (environ 1,1 Milliards d'uk sur la période 1990-1994) est sensible à la conjoncture sur le marché mondial des phosphates et engrais et a ainsi connu d'année en année des fluctuations assez importantes. Le trafic des marchandises diverses a connu un développement important dans la fin des années 80, puis une régression assez sensible depuis 1990. Les transports voyageurs intervilles stagnent depuis 1988, après avoir connu une forte croissance. Enfin, la mise en service du métro du Sahel n'a pas entraîné d'augmentation significative du trafic de banlieue (Tableau 2 de l'annexe 1).

La compétitivité du chemin de fer en déclin

Alors que la croissance moyenne de l'activité globale de transport atteignait environ 7 pour cent par an, la faible évolution du trafic ferroviaire pendant la période de 1980 à 1994 traduit un net déclin de la compétitivité du chemin de fer sur l'ensemble de ses marchés à l'exception des transports minéraliers, sur lesquels il conserve une position de monopole. Cette perte de compétitivité s'explique en premier lieu par la géographie économique de la Tunisie, pays de petite taille, avec une activité économique, en voie de diversification, fortement concentrée dans la zone de Tunis et sur le corridor Tunis/Sousse/Sfax. Les distances de transport sont courtes, tant pour ce qui concerne les marchandises que les voyageurs, et les transports portent sur des quantités unitaires souvent faibles, facteurs a priori défavorables à la compétitivité économique du mode ferroviaire par rapport au transport routier. Les insuffisances de la politique commerciale de la SNCFT jusqu'à une époque récente et la qualité médiocre du service fourni (non-respect des délais d'acheminement marchandises, retards et manque de confort des trains voyageurs) ont aussi contribué à la stagnation du trafic ferroviaire. Globalement, la part du chemin de fer dans la satisfaction de la demande de transport a ainsi été divisée par plus de deux depuis les années 70; le chemin de fer ne couvre plus aujourd'hui, en ordre de grandeur, qu'environ 15 pour cent de la demande de transport interurbain marchandises et voyageurs et 5 pour cent de la demande de transport suburbain de voyageurs³⁰.

Cette perte de compétitivité -- qui était quelque peu masquée jusque dans les années récentes par la protection dont bénéficiait de fait le chemin de fer en raison du cadre réglementaire de l'activité de transport, peu incitatif à la concurrence -- s'est nettement accélérée depuis 1992, comme suite au développement du réseau routier (en particulier la mise en service de l'autoroute Tunis/Sousse, qui concurrence fortement l'axe ferroviaire Tunis/Sfax) et aux mesures de déréglementation des transports marchandises (liberté totale des tarifs) et de privatisation des transports routiers.

Des investissements très importants, et pour partie discutables, au titre des VIe et VIIe Plans

La SNCFT a investi environ 394 mdt au titre du VIe Plan (1982-1986) et du VIIe Plan (1987-1991), soit environ 17 pour cent des investissements totaux du secteur des transports. Globalement, le volume des investissements réalisés correspond à près de 80 pour cent du chiffre d'affaires de la SNCFT sur la période, ce qui apparaît nettement excessif compte tenu des perspectives limitées de développement de l'activité ferroviaire et des capacités réduites d'autofinancement de l'entreprise. Le programme d'investissement concernait des projets d'infrastructure pour 261 mdt et des projets relatifs au matériel

³⁰/ Transports assurés par le métro léger de Tunis non compris.

roulant et divers pour 133 mdt. La plupart des projets initiés au titre des VI^e et VII^e Plans se sont réalisés très lentement et certains ont encore à être achevés durant le VIII^e Plan (1992-1996), pour un montant total d'environ 78 mdt. L'analyse rétrospective des projets d'investissements initiés au titre des VI^e et VII^e Plans dépasse le cadre du diagnostic entrepris au titre de la mission. Il semble toutefois que si certains projets d'infrastructure présentaient un intérêt économique incontestable (par exemple la création de la nouvelle ligne Gafsa/Gabès pour le transport des phosphates), par contre d'autres projets ne s'inscrivaient guère dans une politique cohérente et n'avaient pas fait l'objet d'étude de faisabilité technique et économique adéquate, ou étaient décidés pour des raisons d'ordre purement politique, notamment la création de la ligne nouvelle électrifiée dite "métro du Sahel" (84 mdt), le doublement de la voie sur la section Tunis/Jedeida (22 mdt) et les rectifications de tracé sur la ligne Tunis/Kalaa Khasba (28 mdt). Par contre, le programme de renouvellement de la voie—qui n'a concerné sur la période décennale que 280 km de voie³¹ -- ne s'est vraisemblablement pas vu accorder l'importance qu'il méritait, en particulier sur l'axe Tunis/Sousse/Sfax. Certains des matériels acquis au titre du programme, plus spécialement les locomotives et voitures pour le trafic voyageurs intervilles, se sont avérés de mauvaise qualité et sont actuellement, en raison de leur fiabilité déplorable, à l'origine de graves difficultés d'exploitation et de coûts de production élevés. Une nouvelle politique d'investissements a été définie au titre du VIII^e Plan (1992-1996). D'un montant total de 189 mdt (correspondant à environ 40 pour cent du chiffre d'affaires prévisionnel de l'entreprise), le programme retenu se concentre judicieusement sur l'achèvement des projets antérieurs, et, en matière de projets nouveaux, sur le renouvellement ou la réhabilitation de la voie et des ouvrages d'art, la réhabilitation du matériel à voyageurs et l'acquisition de locomotives de ligne en remplacement partiel du parc de mauvaise qualité.

Une entreprise ferroviaire avec un potentiel important, mais mal préparée à la compétition

La SNCFT comporte en son sein de nombreux cadres techniques et de gestion dotés d'une solide formation, dévoués et compétents, et d'un personnel de maîtrise et d'exécution bien formé et de qualité. Certaines techniques modernes de gestion, en particulier en matière de gestion centralisée du trafic et dans le domaine de l'informatique y ont été développées avec succès. Cependant, prise dans son ensemble, l'entreprise ferroviaire a des performances insuffisantes et est mal adaptée à la compétition accrue à laquelle elle fait face depuis quelques années et que l'évolution du secteur des transports va accentuer dans le futur.

Cette inadaptation provient d'abord de la mentalité qui imprègne une partie de l'encadrement et les travailleurs et qui, -- comme d'ailleurs dans de très nombreuses entreprises ferroviaires, tant dans les pays en développement que dans les pays développés -- est fortement influencée par les pratiques de la Fonction publique. Cette mentalité est nourrie par un statut du personnel rigide (en particulier en ce qui concerne l'organisation des filières professionnelles) et par un système de rémunération fortement contrôlé par l'Etat, à l'éventail des rémunérations peu ouvert³², et peu incitatif à la performance individuelle. Dans leur ensemble, les relations entre la direction de l'entreprise et l'organisation syndicale sont bonnes et la paix sociale est assurée à l'intérieur de l'entreprise. Toutefois, selon certaines opinions recueillies par la mission qu'il ne lui a pas été possible de confirmer ou d'infirmer, le maintien de la paix sociale aurait pu être obtenu dans le passé au prix d'un certain laisser-aller se manifestant par le relâchement dans l'exécution du travail, l'indiscipline et le non-respect de la hiérarchie.

L'organisation de l'entreprise -- du type de celle en place dans les chemins de fer européens des années 60 - - apparaît également désormais globalement inadaptée à une gestion efficace de l'activité ferroviaire dans le

^{31/} En ordre de grandeur et compte tenu de la taille du réseau et du volume du trafic, le renouvellement de voie devrait porter sur une soixantaine de km par an, soit environ 600 km sur la période décennale.

^{32/} Le rapport de la rémunération moyenne des cadres supérieures (catégorie 6) à celle des personnels d'exécution est seulement de 2,5.

contexte d'un marché concurrentiel des transports. Les structures centrales de l'entreprise, organisées essentiellement sur la base des fonctions techniques, semblent hypertrophiées³³. A ces structures, se superpose une organisation régionale en cinq régions³⁴, les activités de la zone de Tunis étant supervisées directement par les services centraux. Comme l'exécution de la plupart des trafics importants implique au moins deux directions régionales³⁵, l'existence de structures régionales contribue à fractionner et diluer les responsabilités en matière de gestion commerciale et technique courante et de contrôle des coûts. Au total, près de 20 pour cent des effectifs de l'entreprise seraient affectés à des tâches d'administration générale, ce qui est largement excessif. Dans son ensemble, l'organisation -- malgré l'existence de directions commerciales voyageurs et marchandises dynamiques au sein du département de l'exploitation -- n'est pas orientée prioritairement vers la satisfaction des besoins de la clientèle, ni vers la recherche de la performance financière. Par ailleurs, le système actuel de calcul des coûts ferroviaires³⁶ ne constitue pas l'instrument adéquat pour une action commerciale dynamique dans un contexte concurrentiel, ni d'ailleurs pour évaluer correctement la rentabilité des divers services.

De manière plus générale, le statut actuel d'Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de la SNCFT n'en facilite pas une gestion de type commercial, compte tenu des règles et modalités de gestion et de contrôle par l'Etat de ces établissements. Le Conseil d'administration de l'entreprise est composé, aux côtés du Président-Directeur Général et de deux représentants de l'organisation syndicale, de huit membres représentant l'Administration, sans participation de représentants ayant l'expérience directe du monde des affaires.³⁷ Les règles de gestion des EPIC manquent aussi de souplesse, notamment en ce qui concerne les procédures d'approbation des budgets, et en matière de passation des marchés.

La mission n'a pas pu procéder à un examen détaillé de la situation de l'outil ferroviaire proprement dit. Toutefois, d'après les éléments recueillis, cet outil semble de bonne qualité technique, mais souffre toutefois de graves faiblesses dans le domaine du matériel de traction et dans le domaine de l'entretien de l'infrastructure. Le parc de locomotives de ligne (127 locomotives diesel-électriques en service pour un parc total de 136) est hétérogène; sa disponibilité, franchement mauvaise depuis de nombreuses années (moins de 60 pour cent entre 1988 et 1992), traduit une efficacité médiocre des services d'entretien, même si elle s'est quelque peu améliorée en 1994 (65 pour cent); elle restera en outre fortement handicapée dans les prochaines années par la mauvaise qualité des deux séries de matériel pourtant récents³⁸. Une partie importante du parc d'autorails diesel destiné au trafic voyageurs rencontre les mêmes problèmes (47 pour cent de disponibilité moyenne en 1994). Dans le domaine des infrastructures, les retards pris en matière de renouvellement de la voie et des ouvrages d'art et les difficultés d'organisation et de maîtrise de l'entretien ont conduit, en particulier sur l'axe Tunis/Sousse/Sfax, à une dégradation des vitesses commerciales des trains voyageurs, qui diminue la compétitivité du chemin de fer³⁹. De manière générale, les standards

^{33/} L'organigramme des services centraux comporte 39 postes de niveau Directeur ou équivalent.

^{34/} Béja, Gaafour, Sousse, Sfax, Gafsa.

^{35/} Par exemple, l'exécution des transports phosphatiers implique les régions de Gafsa et de Sfax. L'exécution des transports voyageurs sur l'axe Tunis/Sfax implique la zone de Tunis et les régions de Sousse et de Sfax.

^{36/} Système de répartition des charges selon la méthode de l'union internationale des chemins de fer (UIC).

^{37/} Cette composition est fixée par le décret 91-2121 du 25 octobre 1993.

^{38/} 28 locomotives Ganz-Mavag acquises en 1981 et 1985 dont le taux de disponibilité est inférieur à 40 pour cent et dont la fiabilité est également très mauvaise.

^{39/} Le temps de parcours Tunis/Sfax était pour les trains voyageurs de 3 heures 25 en 1980. Il est actuellement de 4 heures 15 en raison de l'accroissement et de l'allongement des zones de ralentissement.

d'entretien et la programmation de l'entretien des infrastructures semblent arrêtés sans qu'il soit suffisamment tenu compte du potentiel commercial de chacune des lignes.

Les effectifs du personnel permanent (agents temporaires exclus) de la SNCFT se sont situés durant toute la décennie 80 dans une fourchette comprise entre 9000 et 9200. Ils ont légèrement diminué à partir de 1991 et atteignaient 8965 à fin 1991. Dans le cadre des dispositions de Contrat-Programme 1992-1996, un programme de réduction des effectifs a été mis en oeuvre par la SNCFT; à fin 1994, les effectifs atteignent ainsi 7860 agents. Globalement, la productivité du personnel (mesurée en milliers d'unités de trafic par an et par agent permanent) qui avait cru lentement depuis 1980 (276 en moyenne pour la première moitié de la décennie 80, 314 pour la deuxième moitié) atteint désormais environ 405 en 1994. Malgré cette importante amélioration, de nouveaux progrès de productivité restent possibles, notamment grâce à une simplification des structures d'administration générale. Au delà de la simple productivité technique, la préoccupation essentielle dans le domaine du personnel pour l'équilibre de la gestion de la SNCFT est le poids de la masse salariale par rapport aux recettes du trafic; le ratio⁴⁰ est actuellement de 60 pour cent, alors qu'il est généralement admis dans l'industrie ferroviaire que l'équilibre financier durable de l'activité implique que ce ratio n'excède pas de 35 à 40 pour cent, en ordre de grandeur.

D'importants déficits d'exploitation de la SNCFT

Les difficultés auxquelles est confronté le secteur ferroviaire depuis de nombreuses années se sont traduites pour la SNCFT par d'importants déficits d'exploitation. Le résultat brut d'exploitation (hors subvention d'exploitation et indemnités compensatrices versées par l'Etat) a été constamment négatif depuis 1987 (à la seule exception de l'année 1988). Le résultat net d'exploitation (après amortissements) cumulé de 1987 à 1993 est déficitaire de près de 260 mdt, équivalent à près de 57 pour cent des recettes commerciales du trafic ferroviaire de la période (Tableau 3.1).

Tableau 3.1: Résultats d'exploitation SNCFT (mdt)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total 1987/93
Recettes commerciales du trafic	53,7	62,6	61,4	61,0	66,2	74,8	78,3	458
Résultat brut d'exploitation *	-3,1	3,8	-5,8	-14,8	-16,9	-9,9	-11,0	-57,7
Résultat net d'exploitation*	-25,1	-25,2	-31,8	-42,8	-47,8	-41,3	-45,3	-259,3

* hors subvention d'exploitation et indemnité compensatrice versées par l'Etat

Source : SNCFT

... et des transferts financiers massifs de l'Etat vers le secteur ferroviaire

La survie du secteur ferroviaire n'a été assurée jusqu'à aujourd'hui, et ne sera assurée dans les prochaines années, que grâce à des transferts financiers massifs de l'Etat vers le secteur. Pendant le VIIe Plan (1987-1991), le montant total de ces transferts a atteint 283 mdt, montant supérieur au chiffre d'affaires du trafic ferroviaire sur la période (239 mdt). Les transferts totaux prévus au titre du VIIIe Plan (1992-1996) atteindraient environ 260 mdt⁴¹. Le Contrat-Programme signé entre l'Etat et la SNCFT au titre du VIIIe Plan a clarifié la nature de ces transferts, qui dans le passé manquaient de transparence. Les transferts s'élevaient en 1993 à un total de 54,7 mdt⁴², se décomposant comme suit:

⁴⁰/ Masse salariale (y compris charges sociales)/Recettes commerciales du trafic plus compensations de l'Etat pour insuffisances tarifaires.

⁴¹/ Ce montant ne comprend pas les contributions de l'Etat pour l'année 1992 aux investissements d'infrastructure (investissements d'infrastructures au comptant et remboursement de la dette infrastructure).

⁴²/ Chiffres prévisionnels du Contrat-Programme.

- (a) la compensation des obligations de service public imposées par l'Etat à l'entreprise ferroviaire en matière de services de transport voyageurs de banlieue et de tarifs préférentiels en faveur de certains clients des services voyageurs intervilles, soit 6,2 mdt⁴³. Ce type de compensation est, dans son principe, entièrement justifié, même si ses modalités pourraient être améliorées, et ne constitue pas une subvention à proprement parler;
- (b) la prise en charge par l'Etat des coûts d'infrastructure ferroviaire en matière d'investissement (26,9 mdt de paiement au comptant d'investissements et de remboursement du service de la dette) et d'entretien (10,3 mdt). Cette prise en charge aurait dû s'accompagner, d'après le Contrat-Programme, du paiement par la SNCFT d'un droit d'usage "qui tiendra compte de l'état de cette infrastructure et du fait de l'usager unique", disposition qui n'est pas appliquée compte tenu de la mauvaise situation financière de la SNCFT;

Ces contributions n'étant pas suffisantes pour assurer l'équilibre financier du secteur, des transferts complémentaires sont opérés par l'Etat, qui constituent de fait une subvention d'équilibre et qui couvrent:

- (a) la prise en charge par l'Etat d'une partie des pertes de change sur emprunts⁴⁴ (4,0 mdt); et
- (b) une contribution à l'assainissement financier de l'entreprise sous forme notamment de remboursement par l'Etat de certains crédits (7,3 mdt).

Le Contrat-Programme Etat-SNCFT 1992-1996, instrument pour une première étape de restructuration du secteur ferroviaire

En application des orientations retenues par un Conseil ministériel restreint tenu le 25 septembre 1991 à la suite d'un diagnostic de la situation du secteur ferroviaire -- qui, sur de nombreux aspects, semble recouper le diagnostic présenté ci-dessus --, l'Etat et la SNCFT ont élaboré un Contrat-Programme (CP) couvrant la période du VIIIe Plan (1992-1996), signé le 23 décembre 1992. Le CP prévoit principalement (i) en matière de trafic, le développement par SNCFT des trafics voyageurs intervilles susceptibles de couvrir les coûts à long terme et des trafics marchandises rentables, l'exploitation à titre d'obligation de service public de certains services voyageurs de banlieue (banlieue Sud de Tunis, métro du Sahel) avec compensation des déficits correspondants par l'Etat, et l'abandon des autres services déficitaires; (ii) une adaptation des effectifs du personnel SNCFT, et notamment la réduction des effectifs de 1000 agents sur la période; (iii) une stratégie d'investissements limités axés sur l'amélioration de l'outil ferroviaire existant; et (iv) un concours financier de l'Etat destiné à compenser correctement les obligations de service public et à assurer l'assainissement financier de la SNCFT. La mise en oeuvre du CP s'accompagne d'importantes modifications réglementaires et structurelles, qui accroissent le caractère concurrentiel du marché des transports, avec notamment la déréglementation des prix des transports marchandises (Décembre 1991), la réforme des sociétés de transport public régionales avec séparation de leur activité voyageurs et de leur activité marchandises (1993) et la privatisation de plusieurs entreprises régionales de transport marchandises (1995). Le CP, qui, dans ses grandes lignes, s'est exécuté de manière satisfaisante en 1993 et 1994, constitue un instrument de qualité pour une première étape de restructuration du secteur ferroviaire.

⁴³/ Cette compensation se substitue à la subvention annuelle d'exploitation de 1 mdt dont la SNCFT a bénéficié de 1969 à 1992 "en compensation forfaitaire des réductions de tarifs imposés par l'Etat".

⁴⁴/ Pertes de change sur emprunts autres que ceux relatifs au matériel roulant marchandises.

La restructuration du secteur ferroviaire pour lui permettre de sortir de la crise profonde dans laquelle il est plongé est une oeuvre de longue haleine. Initié par le Contrat-Programme 1992-1996, l'effort de restructuration doit être poursuivi et intensifié au cours du IXe Plan 1997-2001, avec pour objectif de disposer à la fin du Plan d'un secteur ferroviaire efficace, géré de manière résolument commerciale, exerçant son activité sur les seuls créneaux du marché du transport où le chemin de fer présente des avantages comparatifs par rapport aux autres modes de transport, et à la gestion financièrement équilibrée. Les principaux axes de la politique ferroviaire du IXe Plan devraient à cet effet concerner: (i) la redéfinition du rôle économique du chemin de fer; (ii) la refonte du cadre institutionnel de l'activité ferroviaire; et (iii) le redimensionnement de l'outil ferroviaire et la réorganisation de la SNCFT.

REDEFINITION DU ROLE ECONOMIQUE DU CHEMIN DE FER DANS LE SYSTEME DES TRANSPORTS

Les profonds changements qu'a connus le secteur des transports dans les décennies passées -- et qui sont à l'origine de la crise profonde du secteur ferroviaire -- amènent à s'interroger sur le rôle économique futur du chemin de fer dans le système national des transports. Compte tenu des options de politique économique générale du pays, les mécanismes mis en oeuvre pour assurer la satisfaction des besoins de transport au moindre coût pour la collectivité connaissent eux-mêmes d'importantes modifications. Si l'Etat entend conserver la maîtrise directe des décisions dans le domaine des infrastructures de transport, il s'appuie désormais sur les mécanismes du marché pour réguler la gestion des services de transport, à la seule exception des services présentant le caractère de service public et qui concernent essentiellement, dans la pratique, les services de transport voyageurs urbain et suburbain. Le contexte dans lequel le chemin de fer évoluera dans la décennie à venir sera ainsi marqué par un fort développement de la concurrence, principalement des transports routiers, sur le marché des transports interurbains de marchandises et de voyageurs. Par ailleurs, les exigences de la gestion du budget de l'Etat impliqueront une réduction du volume des transferts financiers de l'Etat vers le secteur ferroviaire, autres que ceux strictement liés à la compensation des obligations de service public imposées par l'Etat au chemin de fer. Dans ce contexte général, le chemin de fer doit -- en dehors des services qu'il serait éventuellement amener à exploiter à titre d'obligation de service public -- se spécialiser dans les domaines d'activité où il peut offrir des services adaptés aux besoins de la clientèle dans des conditions de coûts et prix compétitifs, c'est-à-dire dans les domaines d'activité commercialement rentables.

La définition détaillée des segments du marché des transports à moyen terme susceptibles d'être commercialement rentables pour le chemin de fer dépasse le cadre de la mission; elle suppose une connaissance intime du marché des transports et notamment de la concurrence potentielle, ainsi que des coûts ferroviaires, en particulier des coûts marginaux à court, moyen et long termes, que le système actuel de suivi des coûts ferroviaires ne donne pas ⁴⁵. La définition et la mise à jour régulière, en fonction de la concurrence et du développement de l'économie, du potentiel de marché du chemin de fer constitue en fait une tâche essentielle des structures de marketing de la SNCFT. Il est toutefois possible, au vu des éléments disponibles -- et notamment des études comparées des coûts de transport ferroviaire et routier effectuées dans le cadre de la préparation du Contrat-Programme 1992-1996 -- et de l'expérience d'autres pays, de définir dans ses grandes lignes le rôle économique futur du chemin de fer et d'en déduire les orientations essentielles pour le redimensionnement de l'outil ferroviaire.

⁴⁵/ La mise en place d'un système adéquat de détermination des coûts ferroviaires, d'ailleurs peu coûteux, constitue une priorité absolue parmi les mesures d'amélioration des instruments de gestion de la SNCFT.

Transports minéraliers

Phosphates. Le transport des phosphates du bassin de Gafsa à destination des ports et usines de transformation de Sfax et Gabès constitue le domaine privilégié d'activité du chemin de fer. Dans le courant de la décennie passée, les tonnages transportés ont assez largement fluctué, en fonction principalement de la conjoncture sur le marché international des phosphates et produits dérivés (acide phosphorique, engrais), dans la fourchette de 4 à 6 million tonnes, correspondant à un volume global d'activité de 0,8 à 1,2 Milliards tk (distance moyenne de transport: environ 200 km). Le tonnage transporté en 1993 a atteint 6,0 millions tonnes, pour un volume de trafic de 1,2 Milliards tk et une recette de 19,4 mdt. L'activité devrait se maintenir à moyen terme à un niveau semblable à celui des années récentes. Les infrastructures et le matériel existants permettent de faire face à la demande de transport. Toutefois, une diminution des coûts de transport devrait être recherchée grâce à la mise en oeuvre d'un programme à moyen terme de modernisation et de rationalisation de l'exploitation (augmentation de la charge à l'essieu, augmentation de la charge unitaire des trains, remplacement de l'exploitation par bloc de voie unique par une exploitation par bloc radio), dont le contenu et les étapes sont à définir par une étude à lancer par la SNCFT. La SNCFT et la Compagnie des phosphates de Gafsa (CPG) ont entrepris récemment la négociation d'une convention afin de définir les conditions d'exécution du transport des phosphates. Un des aspects essentiels que devra traiter cette convention est la détermination des tarifs de transport, qui sont restés à un niveau inchangé (16 millimes par tk en moyenne) de 1983 à 1995 et qui viennent d'être portés à 20, 5 millimes, après un arbitrage ministériel. Il est recommandé que la convention prévoie, en matière tarifaire, un tarif par tranches de tonnage, et une indexation du tarif sur les prix des principales composantes du coût de revient⁴⁶.

Minerai de fer. Le chemin de fer assure le transport du minerai de fer de la mine de Djérissa vers la sidérurgie de Menzel-Bourguiba. Le minerai (environ 200.000 tonnes par an⁴⁷) est transporté par le réseau à voie métrique de Djérissa au port de la Goulette où il est déchargé et mis en stock, puis repris et transporté sur le réseau à voie normale de la Goulette à Menzel-Bourguiba. En outre, le chemin de fer effectue quelques transports diffus de minerai de fer au départ de la mine de Djérissa vers diverses cimenteries et de petites mines du Nord vers Menzel-Bourguiba, pour un tonnage total annuel d'environ 120.000 tonnes. Au total, le transport de minerai de fer correspond à un volume annuel d'activité d'environ 100 millions tk et une recette de 3,5 mdt. La concurrence routière ne semble pas devoir menacer le chemin de fer sur ce marché, tout au moins pour ce qui concerne le transport entre Djérissa et Menzel-Bourguiba. Les perspectives d'exploitation future de la mine de Djérissa, en cours d'épuisement, sont incertaines; la production devrait toutefois se poursuivre au niveau actuel pour une dizaine d'années. Après épuisement complet de la mine, l'alimentation de la sidérurgie s'effectuerait éventuellement pour tout ou partie à partir de la mine algérienne d'Ouenza⁴⁸, avec transport par voie ferrée sur la ligne à voie normale Ghardimaou/Tebourba/ Menzel Bourguiba; le niveau d'activité ferroviaire ne dépasserait pas, en ordre de grandeur, 50 millions tk.

^{46/} Et non, comme cela semble envisagé, une renégociation annuelle des tarifs, sur la base des coûts constatés de l'année précédente, cette formule étant à la fois trop lourde et peu incitative à la recherche par la SNCFT d'une diminution de ses coûts dont elle ne retirerait pas de bénéfice.

^{47/} Les statistiques SNCFT indiquent un tonnage d'environ 400.000 tonnes; ces statistiques additionnent les tonnages transportés sur la ligne Djérissa/La Goulette et ceux transportés sur la ligne La Goulette/Menzel-Bourguiba.

^{48/} Des tonnages limités (moins de 40.000 tonnes) de minerai d'Ouenza ont déjà été transportés vers Menzel-Bourguiba dans les années récentes.

Transports marchandises générales

Le transport des marchandises générales portait en 1993 sur environ 4 millions de tonnes, correspondant à un volume d'activité de 700 millions tk et une recette globale de 31 mdt. Les distances moyennes de transport sont faibles (172 km en moyenne). 90 pour cent des recettes proviennent des transports de six produits, soit, par ordre d'importance les engrais (200 millions tk; 273 km; 35 millimes par tk), les céréales (110 millions tk; 177 km; 41 millimes par tk), le ciment (165 millions tk; distance moyenne de transport 138 km; recette moyenne 45 millimes par tk), le fer à béton (65 millions tk; 200 km; 60 millimes par tk), le soufre utilisé dans l'industrie des engrais (70 millions tk; 119 km; 49 millimes par tk) et le fuel lourd pour l'alimentation des cimenteries (25 millions tk; 202 km; 45 millimes par tk). D'après les coûts tels qu'actuellement calculés par la SNCFT, cette activité serait nettement rentable⁴⁹. Les bonnes performances actuelles -- obtenues en particulier grâce au dynamisme des structures commerciales centrales de la SNCFT et à la qualité du système de gestion du trafic marchandises -- ne doivent cependant pas masquer la grande fragilité de la position concurrentielle du chemin de fer sur ce marché, en raison des faibles distances de transport en cause. Le chemin de fer sera particulièrement vulnérable pour les trafics qui ne sont pas effectués d'embranchement à embranchement, pour lesquels il est handicapé par les coûteuses ruptures de charge⁵⁰. Pour conserver son rôle sur le marché des transports de marchandises générales, l'entreprise ferroviaire devra ainsi s'attacher à (i) poursuivre et développer son action commerciale, notamment en mettant en oeuvre une politique tarifaire souple et diversifiée; (ii) poursuivre systématiquement une politique de réduction des coûts; et (iii) promouvoir, lorsque le volume du trafic potentiel le justifie, une politique d'embranchements particuliers des clients importants.

Le trafic de marchandises générales pourrait donner lieu à développement sur deux créneaux particuliers, les transports internationaux de ou vers l'Algérie et le Maroc, et les transports de conteneurs maritimes à l'import-export. Les *transports internationaux avec l'Algérie et le Maroc* portent actuellement sur des volumes très faibles (entre 50 et 80.000 tonnes dans les années récentes). Ces trafics sont susceptibles de développements importants à la faveur de la libéralisation de l'économie algérienne, tout au moins lorsque la situation politique en Algérie sera redevenue normale. Ce développement impliquera toutefois que les réseaux maghrébins intensifient leur coopération pour améliorer la qualité du service rendu et développer conjointement leur action commerciale. Le chemin de fer n'effectue actuellement aucun *transport de conteneurs maritimes à l'import-export*; le principal port conteneurs de Tunis-Radès n'est d'ailleurs pas embranché au chemin de fer. Le chemin de fer ne constitue pas un instrument adéquat pour les transports diffus des conteneurs, pour lesquels les transports routiers constituent la solution adéquate. Par contre, dans le cas où le volume du trafic transitant par le port de Radès et généré par les zones de Sousse et Sfax serait important, il pourrait être envisagé, après embranchement ferroviaire du port, la création d'un service ferroviaire régulier par trains complets sur l'axe Tunis/ Sousse/ Sfax; compte tenu de ses particularités, la gestion de ce trafic (y inclus les dessertes terminales dans les zones de Sousse et Sfax) pourrait éventuellement être assurée par une entreprise privée, qui associerait la SNCFT et des opérateurs privés.

^{49/} La contribution de l'activité (différence entre recettes et coûts dits "complets") excèderait 2 mdt.

^{50/} L'utilisation d'une technique combinée rail/route n'est -- sauf cas particulier, tel que, le cas échéant, certains transports par conteneurs -- pas concurrentielle en raison du faible parcours sur le réseau ferré. On considère généralement que le parcours sur voie ferrée doit être au moins de 400 à 600 km pour que les économies faites sur le tronçon ferroviaire permettent de compenser le coût du transbordement rail/route.

Transports voyageurs Intervilles

La SNCFT exploite actuellement des services voyageurs intervilles (également dénommés "grandes lignes" par SNCFT⁵¹) sur quatre corridors: Tunis/ Sousse/ Sfax/ Gabès, Tunis/ Ghardimaou (frontière algérienne), Tunis/ Kalaa Khasba et Sfax/ Gafsa/ Metlaoui. Le volume global de trafic correspondant à cette activité est en 1993 d'environ 700 millions vk, pour une recette de 18 mdt (soit, pour un niveau d'activité pratiquement identique en volume, seulement 58 pour cent des recettes de l'activité de transport des marchandises générales). L'activité est globalement déficitaire, en raison du faible niveau des tarifs moyens (24 millimes par vk), et d'un taux d'occupation moyen des trains médiocre (59 pour cent en moyenne). Selon toute vraisemblance, aucun des services ne couvre, dans ses conditions actuelles d'exploitation, ses coûts marginaux à long terme⁵². Sur toutes les relations voyageurs intervilles actuelles, le chemin de fer aura dans le futur à faire face à une concurrence routière accrue, le concurrent le plus redoutable étant constitué par les autocars de grande capacité qui seront exploités par le secteur privé qui, sur les distances moyennes, offrent à la fois une qualité de service (vitesse commerciale, fréquence, confort) au moins équivalente au chemin de fer et des coûts de revient faibles. La politique recommandée est que, pendant le IXe Plan, les services soient restructurés: les services ne présentant pas de perspective de rétablissement de leur équilibre commercial d'ici la fin du Plan devraient être purement et simplement fermés. Il est ainsi suggéré que, dans le cadre des travaux détaillés de préparation du Plan, une étude soit lancée par la SNCFT afin d'arrêter définitivement la politique à suivre en la matière. Assez vraisemblablement, l'étude confirmerait les éléments esquissés ci-après.

Corridor Tunis/Sousse/Sfax/Gabès. Le corridor Tunis/Sousse/Sfax/Gabès regroupe une part prépondérante de la population et de l'activité économique tunisienne. Les services voyageurs intervilles comportent aujourd'hui huit circulations au départ de Tunis, dont deux avec terminus Gabès, deux Sfax, deux Mahdia et deux Monastir; le volume annuel de trafic est d'environ 450 millions vk. Le taux d'occupation des trains est satisfaisant (environ 280 voyageurs par train et un taux d'occupation des trains moyen de 67 pour cent) et la recette au siège x kilomètre offert de 15 millimes. Les performances de vitesse sont médiocres (environ 70 km/h de vitesse commerciale) et se sont nettement détériorées par rapport à celles des années 80, en raison des problèmes rencontrés dans le domaine d'entretien de la voie. L'ouverture à la circulation depuis 1993 de l'autoroute Tunis/Msaken a fortement accru la concurrence des transports routiers. Le développement de la compétitivité du chemin de fer et le rétablissement de l'équilibre financier des services passe vraisemblablement par une amélioration de la qualité du service offert, notamment en ce qui concerne la vitesse commerciale des trains, et, éventuellement, les horaires des trains et la fréquence de desserte. Une étude en cours de lancement examinera les divers scénarios de configuration à moyen et long terme de l'offre ferroviaire sur le corridor, recommandera la stratégie à mettre en oeuvre et définira le programme d'investissements correspondant.

Corridor Tunis/Ghardimaou (frontière algérienne). Les services comportent actuellement six aller-retour par jour, dont un train limité à Béja et un train international dit Transmaghreb vers l'Algérie (Annaba et Alger); le volume annuel du trafic est d'environ 150 millions vk. Les performances de vitesse sont satisfaisantes par rapport à la concurrence routière. Le taux d'occupation des trains est faible (moins de 200 voyageurs par train en moyenne et un taux d'occupation moyen de 52 pour cent) et la recette au siège x kilomètre offert d'environ 14 millimes. Le rétablissement de la rentabilité commerciale des services pourrait être recherchée par une simplification de la grille de desserte permettant de diminuer les coûts, un

⁵¹/ SNCFT inclut également dans les services de "grandes lignes" les services Tunis/ Nabeul et Tunis/ Bizerte, qui sont examinés ici, en raison de leur nature, au titre des services de banlieue.

⁵²/ Y inclus les coûts de renouvellement des matériels roulants.

aménagement des horaires et une modulation des tarifs permettant d'améliorer le taux d'occupation des trains et le niveau des recettes.

Corridor Tunis/Kalaa Khasba. Les services comportent actuellement trois aller-retour par jour (dont l'un limité à Dahmouni); le volume annuel du trafic est d'environ 70 millions vk. Les performances de vitesse sont mauvaises (vitesse commerciale inférieure à 50 km/h) en raison notamment des caractéristiques de tracé de la voie. La demande connaît des pointes importantes les week-end et aux périodes de vacances. Cette structure de la demande conduit à une très faible occupation moyenne des trains (moins de 150 voyageurs par train et un taux d'occupation moyen d'environ 40 pour cent) et la recette au siège kilomètre offert est de 10 millimes. Les coûts de ce service sont élevés, non seulement en raison du coût du mouvement des trains proprement dits, mais aussi parce que le maintien du service voyageurs sur cette ligne implique le maintien de standards de la voie à l'origine de coûts d'entretien très élevés. Malgré l'imperfection des données disponibles en matière de coûts comparés des services ferroviaires voyageurs et des services par autocars qui pourraient leur être substitués⁵³, et quels que puissent être les aménagements apportés à la configuration du service, il semble clair que le chemin de fer n'est à même ni de rétablir la rentabilité commerciale des services, ni de fournir des prestations de qualité équivalente et à moindre coût que l'autocar sur la relation Tunis/Dahmani/Kalaa Khasba. L'exploitation de ces services devrait ainsi être abandonnée et des services de substitution par autocar mis en place⁵⁴.

Corridor Sfax/Gafsa/Metlaoui. Le service comporte un aller-retour par jour; le volume annuel du trafic est d'environ 30 millions vk, et l'occupation moyenne des trains d'environ 170 voyageurs. La possibilité d'atteindre une rentabilité commerciale de ce service est plus que douteuse et le service mériterait très vraisemblablement d'être abandonné et d'être remplacé par des services d'autocar⁵⁵.

Transports voyageurs de banlieue

La SNCFT assure actuellement dans la zone de Tunis une desserte de type banlieue sur l'axe Tunis-Ville/Hammam-Lif/Bordj Cedria (banlieue sud de Tunis), d'une longueur de 23 km, à laquelle s'ajoutent deux dessertes de "grande banlieue" Tunis/Bizerte et Tunis/Nabeul⁵⁶, ainsi qu'une desserte de banlieue dans la zone de Sousse, sur la relation Sousse/Mahdia (ligne dite "métro du Sahel"). Le volume total de l'activité banlieue est d'environ 325 millions vk, pour une recette de 5,6 mdt. La desserte de la *banlieue Sud de Tunis* traite environ 20 millions voyageurs par an, pour un volume de trafic estimé à environ 260 millions vk et une recette de l'ordre de 4 mdt. Cette desserte, qui s'effectue dans de bonnes conditions de qualité de service, bénéficiera des investissements de modernisation des infrastructures en cours d'achèvement⁵⁷. Le transfert sur la route des services ferroviaires n'est pas envisageable compte tenu de la saturation des infrastructures routières sur l'axe. Bien que déficitaire pour la SNCFT, le maintien dans le futur de cette activité, qui fait l'objet d'une compensation financière par l'Etat au titre du Contrat-Programme 1992-1996, est entièrement justifié; il est toutefois suggéré que, au titre du IXe Plan, les

^{53/} Voir les coûts présentés dans les documents de travail préparatoires au Contrat-Programme 1992-1996.

^{54/} Une flotte d'environ 12 autocars serait nécessaire pour assurer le trafic sur le corridor Tunis/Kalaa Khasba.

^{55/} Une flotte d'environ 5 autocars serait nécessaire. Le service d'autobus devrait assurer la correspondance avec les trains Tunis/Gabès et retour.

^{56/} La desserte de la banlieue Nord de Tunis sur la relation Tunis/Jedeida/Tebourba (33 km) ouverte en 1988 a été fermée en 1993 en raison de ses mauvais résultats financiers.

^{57/} Une étude de faisabilité économique de l'électrification du réseau de la banlieue sud de Tunis est en cours par le consultant SYSTRA-SOFRERAIL.

modalités de compensation de cette desserte soient revues⁵⁸: une convention signée entre l'Etat et la SNCFT expliciterait les prestations à fournir par la SNCFT en quantité et en qualité; le système de compensation financière serait conçu de manière à être incitatif pour la SNCFT au respect du programme des prestations à fournir (mise en oeuvre d'un système de bonus et pénalités en fonction des écarts entre prestations fournies et prestations prévues à la convention), ainsi qu'à la recherche de la diminution des coûts et du recouvrement des recettes. En ce qui concerne les dessertes de *grande banlieue de Tunis*, elles assurent respectivement un trafic annuel de 30 millions vk pour la desserte de Bizerte (4 aller-retour par jour) et 10 millions vk pour la desserte de Nabeul (1 aller-retour par jour). Nettement déficitaire, la desserte de Bizerte ne pourra de toute façon pas fournir des prestations concurrentielles, notamment en matière de vitesse, avec le transport routier dès la mise en service de la liaison autoroutière Tunis/Bizerte dont la réalisation sera lancée prochainement; cette desserte aura ainsi à être supprimée⁵⁹. Il est vraisemblable que la desserte de Nabeul, susceptible d'être substituée par deux ou trois autocars, mériterait également d'être supprimée⁶⁰. Le *métro du Sahel Sousse/Mahdia* est une ligne à double voie, à traction électrique, construite dans le courant du VIe Plan 1982-1986 et mise en service en 1984; le trafic escompté sur cette ligne ne s'est jamais matérialisé, malgré certaines dispositions prises restreignant la concurrence routière sur l'axe, en raison notamment d'une accessibilité mauvaise à partir de plusieurs agglomérations et à partir du centre-ville de Sousse. Avec un trafic annuel de 3,4 millions voyageurs correspondant à 55 millions vk et une recette inférieure à 1 mdt, l'exploitation de la ligne est très fortement déficitaire. La fermeture pure et simple de la ligne -- qui constituerait vraisemblablement la solution adéquate sur le plan économique -- semblant impossible sur le plan politique, son exploitation par la SNCFT devra continuer à s'effectuer dans le cadre d'une obligation de service public, avec compensation financière de l'Etat dans le cadre d'une convention dont la structure serait semblable à celle de la convention relative à la banlieue sud de Tunis.

REFONTE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ACTIVITE FERROVIAIRE

La refonte du cadre institutionnel de l'activité ferroviaire a pour objectif d'en asseoir l'orientation commerciale, dans le contexte général d'un marché des transports concurrentiel. Elle concerne essentiellement les aspects suivants: (a) le cadre réglementaire du marché des transports ferroviaires; (b) les relations financières entre l'Etat et le chemin de fer; (c) la structuration globale du secteur; et (d) l'autonomie de gestion de l'entreprise ferroviaire. Les mesures suggérées au titre du IXe Plan viennent, pour une part importante, prolonger et renforcer les dispositions retenues au titre du Contrat-Programme 1992-1996.

Cadre réglementaire du marché des transports ferroviaires

Le cadre réglementaire du marché des transports a été modifié en profondeur par l'introduction fin 1991 du régime de la liberté des prix des transports de marchandises; la SNCFT fixe ainsi désormais librement la tarification et la configuration des services offerts sur ce segment du marché. Dans le courant du IXe Plan,

^{58/} Le système de compensation mis en oeuvre au titre du Contrat-Programme concerne l'ensemble du trafic de banlieue (banlieue sud de Tunis et métro du Sahel); le montant de la compensation est calculé en déduisant les recettes du trafic banlieue du coût estimé d'exploitation des services, évalué forfaitairement à 8 pour cent des charges d'exploitation courantes totales de la SNCFT.

^{59/} Le parc d'autocars nécessaire pour remplacer la desserte est d'environ 3 à 5 autocars. Il convient d'examiner si la desserte ne mérite pas d'être supprimée immédiatement.

^{60/} Une étude particulière est à conduire à ce sujet. La liaison autocars aurait à être en correspondance à Bir bou Regba avec les trains Tunis/Sousse.

compte tenu du développement prévu de la concurrence dans le domaine des transports voyageurs, cette liberté devrait être étendue aux transports de voyageurs interville, l'Etat conservant toutefois la possibilité d'imposer au chemin de fer (comme, le cas échéant, aux autres opérateurs de transport), à titre d'obligation de service public et moyennant compensation financière adéquate, des conditions tarifaires privilégiées en faveur de certaines catégories d'usagers (familles nombreuses, scolaires, handicapés, etc.). Pour ce qui concerne les transports voyageurs de banlieue qui continueront à être exploités à titre d'obligation de service public, la détermination de la configuration des services et de leur tarification doivent rester une prérogative de l'Etat (et/ou des collectivités locales concernées). A partir du IXe Plan, les relations entre l'Etat et l'entreprise ferroviaire pour la fourniture des prestations de service de banlieue et leur compensation financière versée par l'Etat devraient être mieux formalisées, par l'intermédiaire de conventions particulières⁶¹.

Relations financières entre l'Etat et le secteur ferroviaire

La définition claire du principe des relations entre l'Etat et le secteur ferroviaire constitue un des points-clés du cadre institutionnel de l'activité. Il est à cet égard proposé que, une fois achevée la transformation du secteur ferroviaire en secteur à caractère commercial -- soit en principe à l'issue du IX e Plan --, les concours financiers de l'Etat au secteur ferroviaire se limitent, de manière stricte :

- (a) à la compensation par l'Etat des obligations de service public explicitement imposées par l'Etat au chemin de fer, soit à titre d'exploitation de services particuliers (tels les services voyageurs de banlieue), soit à titre de réductions tarifaires en faveur de certaines catégories de clients, soit au titre du maintien en service de certaines lignes ou installations pour des besoins spécifiques (défense nationale par exemple); et
- (b) au financement de la construction des infrastructures nouvelles⁶², de la construction des ouvrages de franchissement de la voie ferrée par le réseau routier⁶³, et des ouvrages de clôture des emprises ferroviaires.

Dans le schéma proposé, le chemin de fer supporterait ainsi intégralement et directement le coût de l'entretien, du renouvellement et des aménagements des infrastructures existantes. Cette formule est cohérente avec l'égalité de traitement entre modes de transport concurrents, les transporteurs routiers devant assurer la couverture des charges d'entretien et de renouvellement du réseau routier par l'intermédiaire principalement des taxes spécifiques perçues sur les carburants⁶⁴. Elle est préférable à la formule dont le principe est énoncé dans le Contrat-Programme 1992-1996 dans laquelle l'Etat prend en charge les coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures ferroviaires, et l'opérateur ferroviaire verse à l'Etat un "droit d'usage" de ces infrastructures; cette dernière formule présente le risque que les budgets d'entretien et de renouvellement fixés par l'Etat soient inadéquats (ce qui semble avoir été le cas ces dernières années, où la SNCFT a financé certains travaux sur ses ressources propres), mais surtout n'est guère incitative à ce que soient fixées à leur niveau économiquement et financièrement optimal les

⁶¹/ Voir paragraphe 3.26 ci-dessus.

⁶²/ Aucune construction d'infrastructures nouvelles ne semble toutefois devoir être envisagée dans la décennie à venir.

⁶³/ Passages à niveau, ponts-rails et ponts-routes, y inclus sur le réseau ferroviaire existant.

⁶⁴/ L'adéquation de la taxation des carburants routiers utilisés par les concurrents du chemin de fer est évoquée dans la partie de l'étude relative aux transports routiers.

dépenses de maintenance et que soient effectués correctement les arbitrages entre travaux d'entretien et travaux de renouvellement.

Sur le plan fiscal, l'opérateur ferroviaire devrait être entièrement soumis au régime de droit commun applicable aux entreprises de transport, à la seule exception de l'exemption de la partie de la taxe sur les carburants perçue en contrepartie des coûts d'usage des infrastructures routières et, éventuellement, de certaines des taxes foncières relatives aux terrains du domaine public ferroviaire.

La période du IX^e Plan 1996-2001 sera une période de transition vers une gestion purement commerciale de l'activité ferroviaire, pendant laquelle les règles de financement futures du secteur esquissées ci-dessus ne pourront être entièrement appliquées. Il sera ainsi encore nécessaire que l'Etat apporte pendant cette période -- et en principe pour la dernière fois -- un concours financier exceptionnel au secteur ferroviaire couvrant, d'une part, les coûts de restructuration de l'activité (coûts associés au programme de réduction des effectifs, coûts de l'assainissement financier complémentaire éventuel⁶⁵), et, d'autre part, une partie du financement du programme des investissements de renouvellement et de modernisation des infrastructures.

Structuration globale du secteur ferroviaire

Séparation de la gestion des infrastructures de la gestion des services de transport ferroviaire? Le secteur ferroviaire tunisien est actuellement organisé, selon le modèle en vigueur dans la quasi-totalité des pays d'Europe jusqu'à une date très récente, en entreprise ferroviaire "monolithique" appartenant au secteur public. Convient-il de remettre en cause ce type de structure afin d'asseoir définitivement une gestion commerciale de l'activité? Plusieurs axes de restructuration sont actuellement mis en oeuvre ou envisagés dans les réseaux ferroviaires étrangers afin de les transformer en entreprises commerciales. Un premier schéma, envisagé essentiellement en Europe (modèle dit "suédois"), consisterait à séparer la gestion des infrastructures ferroviaires (qui resterait assurée, au moins dans une première étape, par une entreprise publique) de la gestion des services de transport ferroviaire, qui serait assurée par une ou plusieurs entreprises, éventuellement privée(s). L'application d'un tel schéma -- pour lequel l'expérience de son application à l'étranger est d'ailleurs encore trop limitée pour en juger la faisabilité -- est, dans les circonstances actuelles, fortement déconseillée pour le secteur ferroviaire tunisien. Elle conduirait vraisemblablement à d'importantes difficultés de coordination technique et opérationnelle en matière d'exploitation des services de transport et d'entretien des infrastructures; elle serait également, dans la pratique, peu incitative à la recherche du niveau économiquement et financièrement optimal des programmes d'entretien et de renouvellement des infrastructures.

Gestion séparée du réseau nord et du réseau phosphatier sud? Dans un autre schéma⁶⁶, l'entreprise ferroviaire monolithique est divisée en plusieurs réseaux indépendants de taille plus réduite, dont la gestion est confiée à des entreprises distinctes, le cas échéant dans le cadre de contrats de concession ou d'affermage passés avec le secteur privé. Un tel schéma pourrait être imaginé en Tunisie et a d'ailleurs été le schéma d'exploitation du chemin de fer tunisien jusqu'en 1967. Une gestion par des entreprises distinctes pourrait être retenue, l'une pour le réseau phosphatier sud (lignes Gafsa/Sfax et Gafsa/Gabès), et une autre pour le reste du réseau ("réseau nord"). Ces deux réseaux n'ont en effet pas de réelles synergies, ni sur le plan commercial, les trafics d'échanges entre les réseaux étant faibles⁶⁷, ni sur le plan technique, chaque

⁶⁵/ Dans le cas où les mesures d'assainissement financier prévues au Contrat-Programme 1992-1996 auraient à être complétées.

⁶⁶/ Cas de la restructuration des chemins de fer argentins par exemple.

⁶⁷/ Dans un tel schéma d'organisation, le trafic de marchandises générales (et même de voyageurs dans le cas où celui-ci serait maintenu) sur le réseau sud pourrait d'ailleurs être exploité par le réseau nord qui ferait circuler ses

réseau ayant, pour l'essentiel des matériels spécifiques, ni sur le plan de la gestion générale et même des moyens humains. D'ailleurs, et bien que la mission n'ait pas eu l'occasion d'examiner en détail cette question, il ne semble pas que l'intégration du réseau phosphatier sud au sein de la SNCFT en 1967 ait conduit à améliorer sensiblement les conditions globales de fonctionnement du secteur. Un schéma de gestion séparée des réseaux nord et sud serait en outre favorable à la privatisation partielle de l'exploitation ferroviaire; si une telle privatisation n'est guère envisageable, tout au moins à moyen terme, pour le réseau nord, qui devra ainsi continuer à être géré par une entreprise publique, elle pourrait par contre être envisagée assez facilement pour le réseau phosphatier sud (si la gestion n'en était pas assurée directement par l'entreprise phosphatière), par l'intermédiaire d'une mise en concession-affermage effectuée par appel à la concurrence. Compte tenu de l'intérêt qu'est susceptible de présenter la gestion séparée des réseaux nord et phosphatier sud, il est recommandé d'en examiner plus en détail la faisabilité et les conditions de mise en oeuvre éventuelle.

Autonomie de gestion de l'entreprise ferroviaire

L'absence d'une véritable autonomie de gestion de la SNCFT et les interférences de l'Administration dans sa gestion ont constitué dans le passé l'un des obstacles à une gestion commerciale de l'activité ferroviaire. Au cours du IX^e Plan, la SNCFT -- qu'elle reste gestionnaire, comme aujourd'hui, de la totalité du réseau, ou qu'elle ne gère que le réseau nord en cas de mise en place d'une gestion séparée des réseaux nord et sud -- devrait être dotée d'une véritable autonomie de gestion. Cette question dépasse naturellement le cadre du secteur ferroviaire, puisqu'elle touche aux règles et modalités de gestion de l'ensemble du secteur public économique. En tout état de cause, les mesures suivantes mériteraient d'être mises en oeuvre pour ce qui concerne spécifiquement la SNCFT:

- (a) les nouvelles "règles du jeu" de l'activité ferroviaire en tant qu'activité commerciale devraient être clairement formulées, grâce à l'adoption (à effectuer par décret), d'un Cahier des charges de la SNCFT⁶⁸;
- (b) la SNCFT devrait être dotée du statut de société anonyme (avec un capital détenu par l'Etat ou des entreprises publiques) en remplacement de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC);
- (c) la composition du Conseil d'administration de la SNCFT devrait être profondément remaniée, de manière à ce que des personnalités issues du monde des affaires du secteur privé y détiennent la majorité;
- (d) les règles de passation des marchés de la SNCFT, trop lourdes et bureaucratiques, devraient être réformées; la passation des marchés devrait être placée sous la responsabilité entière de l'entreprise, à la seule exception éventuelle des marchés dont le financement est assuré directement par le budget de l'Etat, auxquels pourraient continuer à s'appliquer les règles de passation des marchés de l'Etat; et
- (e) la SNCFT devrait se voir reconnaître une liberté plus grande en matière de gestion de son personnel (recrutement, licenciement, rémunération).

trains sur les voies du réseau sud moyennant paiement d'un "péage", selon une formule couramment utilisée en Amérique du Nord ("trackage rights").

⁶⁸/ Ce Cahier des charges se substituerait B la loi 69-31 portant approbation des statuts de la SNCFT.

Contrat-Programme et Plan d'entreprise SNCFT 1997-2001

Les engagements réciproques de l'Etat et de la SNCFT pendant la période de transition vers la gestion commerciale de l'activité ferroviaire que constituera le IX e Plan devraient être décrits dans un deuxième Contrat-Programme, dans le cadre duquel s'inscrira l'autonomie de gestion de l'entreprise pendant la période 1997-2001. Ce contrat devrait traiter pour l'essentiel des aspects suivants: (i) description et échéancier de mise en oeuvre des mesures de type réglementaire à prendre par l'Etat de manière à renforcer le caractère compétitif du marché des transports et l'autonomie de gestion de la SNCFT; (ii) description des services à exploiter par la SNCFT à titre d'obligation de service public et estimation approximative des compensations financières à verser par l'Etat⁶⁹; (iii) politique de réorganisation interne et politique commerciale générale de la SNCFT à mettre en oeuvre afin de concentrer l'activité ferroviaire sur les segments rentables du marché; (iv) politique du personnel de la SNCFT (évolution des effectifs, politique de rémunération) et appuis à apporter par l'Etat à sa mise en oeuvre; (v) politique d'investissements et modalités de financement du programme; (vi) objectifs de performance financière; et (vii) restructuration financière de la SNCFT et concours de l'Etat à la restructuration. Le Contrat-Programme sera accompagné par un Plan d'entreprise SNCFT élaboré pour la même période et adopté par le Conseil d'administration de l'entreprise qui détaillera les objectifs internes de la SNCFT en matière d'organisation, de politique commerciale, de performance technique et de résultats financiers.

REDIMENSIONNEMENT DE L'OUTIL FERROVIAIRE ET REORGANISATION DE LA SNCFT

Redimensionnement de l'outil ferroviaire

La redéfinition du rôle économique du chemin de fer dans le système des transports, telle que préconisée ci-dessus, amènera le chemin de fer à concentrer son activité sur les créneaux d'activité suivants: (a) au titre des activités commerciales, les transports minéraliers lourds, particulièrement les phosphates sur les lignes Gafsa/Sfax et Gafsa/Gabès, le trafic des marchandises générales sur l'ensemble du réseau exploité, et le trafic des voyageurs intervilles sur les seuls axes Tunis/Sousse/Sfax/Gabès et Tunis/Ghardimaou; et (b) au titre des activités exploitées à titre d'obligation de service public, le transport voyageurs de banlieue sur la banlieue sud de Tunis et sur la relation Sousse/Mahdia. Le volume de l'activité ferroviaire à moyen terme (dans la période 2000-2005) devrait, dans l'hypothèse où les diverses mesures de restructuration préconisées dans ce rapport sont effectivement mises en place, se situer aux alentours de 3,5 Milliards unités de trafic par an (contre environ 3,0 en 1993⁷⁰), se décomposant en 1200 millions tk au titre de l'activité phosphatière (identique au niveau d'activité 1993), 100 millions tk pour le transport du minerai de fer (identique au niveau d'activité 1993), 800 millions tk pour le transport des marchandises générales (contre 700 en 1993), 1000 millions vk pour les services voyageurs intervilles (contre 700 en 1993) et 400 millions vk pour les services voyageurs de banlieue (contre 325 en 1993). L'outil ferroviaire devra être redimensionné en cohérence avec le nouveau rôle économique du chemin de fer et le volume d'activité correspondant. Le redimensionnement concerne notamment la configuration du réseau, les standards d'entretien des infrastructures, les méthodes d'exploitation, les installations logistiques et d'entretien, les moyens en personnel et le programme d'investissement.

⁶⁹/ Chacun des services en cause fera l'objet d'une convention particulière à signer entre l'Etat et la SNCFT.

⁷⁰/ Les chiffres d'activité 1993 sont arrondis.

Configuration du réseau, standards d'entretien des infrastructures et méthodes d'exploitation. Dans son nouveau rôle économique, le chemin de fer concentrera son activité sur une partie seulement du réseau actuellement exploité. Les standards d'entretien ainsi que les méthodes d'exploitation devront être adaptés à la nature et au volume des trafics transitant sur chaque ligne. Schématiquement, le réseau sera divisé en trois sous-ensembles: (a) le réseau phosphatier du sud, composé des lignes Gafsa/ Sfax et Gafsa/Gabès et des antennes assurant la desserte des exploitations phosphatières; (b) le réseau mixte voyageurs-marchandises du nord, composé de la ligne Tunis/ Sousse/ Sfax/ Gabès (et ses antennes) et de la ligne transmaghrébine Tunis/Ghardimaou; et (c) le reste du réseau, exploité exclusivement pour le trafic des marchandises, articulé autour des lignes Tunis/Kalaa Khasba et Djedeida/Bizerte. Un examen détaillé du potentiel de trafic marchandises devrait être effectué pour les lignes complémentaires au réseau défini ci-dessus (Menzel-Bourguiba/Bizerte, Mateur/Tamera, Béja/Mateur, Les Salines/Le Kef, Kalaa Srira/Sidi Saad, Kalaa Khasba/Kasserine/Sidi Saad et Kasserine/Metlaoui, Metlaoui/Tozeur); les lignes devraient, en fonction de leur potentiel de trafic à moyen terme évalué de manière réaliste, soit être conservées et exploitées en tant que simples voies d'embranchement, soit, lorsque le potentiel de trafic à moyen terme est très faible, être purement et simplement déposées. Les standards d'entretien de la voie devront également être revus, ligne par ligne, en fonction stricte des caractéristiques du trafic y transitant. Sur les lignes Djedeida/Menzel-Bourguiba et Tunis/Kalaa Khasba les standards d'entretien des lignes à trafic restreint auront vraisemblablement à être adoptés, ce qui conduira à d'importantes économies d'entretien, et aucun investissement autre que les réparations strictement justifiées par le maintien de conditions minimales de sécurité des circulations ne devraient y être effectués. Les méthodes d'exploitation des lignes marchandises Djedeida/Menzel-Bourguiba et Tunis/Kalaa Khasba et des autres sections maintenues en exploitation marchandises devront également être revues avec l'objectif de diminuer les coûts d'exploitation; très vraisemblablement, ces lignes devraient être exploitées par cantonnement radio, ce qui permettrait en particulier de supprimer la totalité du personnel d'exploitation en ligne.

La mise à voie normale de l'axe Tunis/Sousse/Sfax/Gabès a depuis longtemps été considérée comme un objectif à moyen ou long terme de la SNCFT, en particulier dans le cadre de la création d'un grand réseau transmaghrébin Maroc/Algérie/Tunisie/Lybie. Ainsi que déjà signalé, l'hétérogénéité d'écartement de la voie, malgré ses inconvénients évidents, ne constitue actuellement pas -- et ne constituera pas, à moyen terme -- un handicap majeur pour le fonctionnement du réseau. Compte tenu des perspectives économiques, même à long terme, du trafic sur l'axe, les très lourds investissements qu'impliquerait la normalisation ne sauraient en aucun cas être justifiés sur le plan économique. Il est ainsi recommandé, afin d'éviter de disperser les efforts et préoccupations des responsables ferroviaires, de définitivement renoncer à tout projet en la matière. De même, le potentiel de trafic à moyen et long termes ne saurait en aucun cas justifier le prolongement du chemin de fer sur Médenine; le projet de construction de la ligne nouvelle Gabès/Médenine, imaginé il y a quelques années, devrait ainsi être définitivement abandonné.

Installations logistiques et d'entretien. Le redimensionnement de l'activité ferroviaire devrait également conduire à une rationalisation des installations logistiques et d'entretien du matériel, déjà aujourd'hui assez vraisemblablement surabondantes. Cette question aurait à être examinée dans le cadre de la politique générale arrêtée par SNCFT en ce qui concerne l'appel à la sous-traitance en matière d'entretien, qui est évoquée ci-dessous. Il y aurait notamment lieu d'examiner si, compte tenu de l'existence des divers autres établissements d'entretien du matériel, il y a lieu de conserver -- et, le cas échéant, dans quelle configuration -- les ateliers centraux de Sidi-Faatallah.

Moyens en personnel. Un effort continu d'amélioration de la productivité du personnel est absolument impératif pour rétablir une gestion financièrement équilibrée de l'entreprise ferroviaire -- en particulier en référence à l'actuel ratio frais de personnel/recettes du trafic de la SNCFT, qui, à terme, devrait, en ordre de grandeur, être diminué de plus de 30 pour cent -- et garantir la compétitivité du mode de transport ferroviaire. Globalement, l'activité ferroviaire ne devrait connaître à moyen terme qu'une croissance très modérée. L'amélioration de la productivité passe ainsi obligatoirement par une diminution des effectifs du secteur. A titre de simple scénario de référence et pour fixer les ordres de grandeur, les objectifs de productivité susceptibles d'être ciblés de manière tout à fait raisonnable à moyen terme pourraient être d'environ 900.000 unités de trafic par agent sur le réseau phosphatier sud et environ 500.000 unités de trafic sur le reste du réseau. Dans l'hypothèse d'un volume de trafic à moyen terme de 3,5 Milliards unités de trafic par an (dont 1,2 au titre des transports phosphatiers et 2,3 au titre des autres trafics) évoquée ci-dessus, les effectifs de l'entreprise ferroviaire seraient ainsi d'environ 5900 agents⁷¹. Le ratio frais de personnel/recettes du trafic se situerait alors aux alentours de 40 pour cent⁷², ce qui devrait être compatible avec une gestion financière durablement équilibrée. Le redimensionnement des moyens en personnel dépasse naturellement le simple problème du niveau des effectifs, mais concerne également le niveau des qualifications, les plans de carrière, etc... La préparation d'un plan de redimensionnement à long terme des moyens en personnel, compatible avec une diminution progressive des effectifs, constitue une des actions à initier au titre du IX e Plan, dès que le nouveau schéma d'organisation du secteur, évoqué ci-dessus, sera définitivement adopté.

Programme d'investissements. Les investissements du secteur ferroviaire à réaliser au titre du IXe Plan devront être arrêtés en cohérence avec le nouveau rôle économique assigné au chemin de fer tel que décrit ci-dessus et seuls les investissements dégagant une rentabilité financière et économique adéquate dans ce contexte sont à retenir. Le programme détaillé ne pourra être défini qu'à l'issue des études dont la réalisation est recommandée par ailleurs, notamment l'étude de modernisation et de rationalisation de l'exploitation des transports phosphatiers et l'étude de configuration à moyen terme des services voyageurs intervilles sur l'axe Tunis/Sousse/Sfax/Gabès. Sous réserve du résultat de ces études, le programme aurait vraisemblablement à se concentrer:

- (a) en matière d'*infrastructures voie*, sur (a) le renouvellement de la voie et l'amélioration des conditions de circulation sur l'axe Tunis/Sousse/Sfax/Gabès⁷³; (b) la protection contre les inondations⁷⁴ et l'ensablement, le renouvellement de la voie, et, éventuellement, le renforcement des ouvrages d'art, sur les lignes phosphatières Gafsa/Gabès et Gafsa/Sfax et leurs antennes minières, et (c) éventuellement, un programme limité de renouvellement de voie sur l'axe Tunis/Ghardimaou. Par contre, aucun investissement de renouvellement de voie ou de rectification de tracé ne devrait être entrepris sur la ligne Tunis/Kalaa Khasba et sur les lignes complémentaires du futur réseau spécialisé marchandises⁷⁵;

⁷¹/ Contre 8016 en moyenne en 1994 et 7860 à fin 1994.

⁷²/ En supposant que les tarifs moyens et le niveau moyen des salaires restent dans le même rapport qu'actuellement.

⁷³/ L'étude de configuration des services voyageurs intervilles permettra notamment d'évaluer la rentabilité financière et économique de l'achèvement du doublement Borj Cedria/Kalaa Kebira et des diverses rectifications de tracé (y inclus Kalaa Kebira/Sousse) identifiées par la SNCFT pour améliorer les temps de parcours.

⁷⁴/ Achèvement du programme en cours sur financement de la Banque africaine de développement (BAD).

⁷⁵/ Il n'y a en particulier pas lieu de retenir dans le programme le rétablissement des liaisons Metlaoui/Tozeur ou Metlaoui/Kasserine, initialement envisagé par SNCFT.

- (b) en matière de *télécommunications et signalisation*, sur (a) l'équipement en radio sol-train, et, éventuellement, la mise en place partielle d'une commande centralisée des circulations, des lignes Tunis/Sousse/Sfax/Gabès, Tunis/Ghardimaou et des lignes phosphatières; et (b) l'installation d'un système de cantonnement par radio sur la ligne Tunis/Kaala Khasba et les lignes complémentaires du futur réseau spécialisé marchandises; et
- (c) en matière de *matériels roulants*, sur (a) la réhabilitation d'une partie du parc de matériels existants (locomotives de ligne et de manoeuvre, voitures voyageurs); et (b) l'acquisition de locomotives pour le trafic voyageurs sur la ligne Tunis/Sousse/Sfax/Gabès ⁷⁶.

Enfin, les éventuels investissements pour les services voyageurs de la banlieue de Tunis⁷⁷ (et, le cas échéant, du métro du Sahel) exploités à titre d'obligation de service public devraient faire l'objet de programmes spéciaux d'investissement, avec financement pris en charge directement et en totalité par l'Etat.

Organisation interne de la SNCFT

Schéma général d'organisation. La gestion commerciale de l'activité ferroviaire implique une profonde réorganisation interne de la SNCFT. A l'organisation actuelle, lourde, bureaucratique, aux nombreux niveaux hiérarchiques, et s'appuyant sur une double structuration par fonctions techniques et par régions, devrait être substituée une organisation plus simple, axée sur la satisfaction des besoins de la clientèle et la recherche de la performance commerciale et financière. Schématiquement, dans le cas où la gestion du réseau phosphatier sud continuerait à être effectuée par la SNCFT, la nouvelle organisation s'appuierait sur trois divisions opérationnelles correspondant aux trois principaux segments du marché des transports ferroviaires, et dont les responsables auraient rang de directeurs généraux adjoints de l'entreprise, soit:

- (a) une *Division des transports phosphatiers*, responsable de l'activité des transports phosphatiers sur les lignes Gafsa/Sfax et Gafsa/Gabès;
- (b) une *Division Fret*, responsable de l'activité des transports de marchandises autres que les phosphates du bassin de Gafsa, sur l'ensemble du réseau;
- (c) une *Division Voyageurs*, responsable de l'activité des transports voyageurs intervilles (relations Tunis/Sousse/Sfax/Gabès et Tunis/Ghardimaou) et des transports voyageurs de banlieue (banlieue sud de Tunis et métro du Sahel)⁷⁸.

^{76/} Opération déjà inscrite au VIIIe Plan. Les besoins en locomotives et leurs caractéristiques ont à être confirmées par l'étude de configuration des services voyageurs intervilles.

^{77/} Notamment les investissements liés à l'électrification de la traction, dans le cas où les études en cours en confirmeraient la rentabilité.

^{78/} En variante, la Division des transports voyageurs pourrait être scindée en deux divisions distinctes, l'une pour les transports intervilles, l'autre pour les transports de banlieue, dont les logiques de marché sont différentes.

Chacune des divisions serait dotée d'un budget, en dépenses et recettes, dont elle serait responsable de l'exécution, le respect des performances financières constituant un des critères essentiels d'évaluation des dirigeants des divisions. La division serait responsable de l'ensemble des aspects commerciaux de son activité (élaboration des projets de tarifs, prospection commerciale, négociation et suivi des contrats, règlement des litiges de nature commerciale). Les moyens techniques et les moyens en personnel seraient affectés à la division qui en est l'utilisateur exclusif ou l'utilisateur principal, selon des dispositions pouvant s'inspirer du scénario esquissé ci-après.

Gestion et entretien des infrastructures. En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, certaines lignes seront utilisées exclusivement (ou quasi-exclusivement) par une seule division; la gestion et l'entretien de ces lignes sera ainsi naturellement confiée à la division concernée. Ainsi la gestion et la maintenance des lignes Gafsa/Sfax et Gafsa/Gabès, de la liaison Gabès/Graïba et des antennes assurant la desserte des exploitations phosphatières seraient confiées à la Division des transports phosphatiers, et celles des lignes Tunis/Kalaa Khasba et Djedeïda/ Menzel-Bourguiba à la Division Fret; ces divisions supporteraient directement les coûts correspondants. Les autres lignes ont une utilisation partagée entre la Division Fret et la Division Voyageurs. Toutefois, la Division Voyageurs est l'utilisateur principal des axes Tunis/ Sousse/ Sfax et Tunis/ Ghardimaou, l'activité voyageurs déterminant en particulier les standards à adopter en matière d'exploitation de la ligne et d'entretien de la voie. Il est ainsi proposé que la gestion (y inclus le dispatching des trains) et la maintenance de ces lignes soient placées sous la responsabilité de la Division voyageurs, qui en supportera les coûts correspondants; les trains de marchandises générales utiliseront ces lignes moyennant le paiement par la Division Fret d'un "péage" à la Division Voyageurs.

Matériel roulant. En ce qui concerne le matériel roulant, les matériels (locomotives, wagons) mis en oeuvre par la Division des transports phosphatiers sont spécifiques et sont entretenus dans des installations spécifiques (ateliers et dépôts de Sfax et de Gafsa); la division pourra ainsi assurer de manière autonome la traction des trains et la gestion et l'entretien du matériel. Dans les mêmes conditions, les matériels remorqués utilisés respectivement par la Division Fret (wagons) et la Division Voyageurs (voitures voyageurs) sont spécifiques et bien identifiés; chacune de ces divisions s'en verra confier la gestion et l'entretien; à ce titre, la Division Fret gèrera notamment l'atelier wagons de Gaafour et la Division Voyageurs l'atelier voitures de Sidi-Faatalah. La question est plus complexe pour ce qui concerne la traction des trains de marchandises générales et de voyageurs; une étude détaillée devrait examiner s'il est possible d'affecter de manière spécifique une partie du parc des locomotives de ligne à l'activité fret et une autre partie à l'activité voyageurs, et si ces matériels peuvent être entretenus dans des installations distinctes. Dans le cas contraire, la traction des trains devrait -- au moins pour partie⁷⁹ -- être organisée conjointement par les deux divisions, qui auraient alors à créer une "Unité de traction" commune, qui leur facturerait ses prestations.

L'organisation en divisions opérationnelles serait complétée par deux structures centrales légères: (a) une Direction administrative et financière, chargée principalement, au niveau de l'ensemble de l'entreprise, de la définition de la politique du personnel, de la centralisation de la gestion budgétaire, financière et comptable et de l'audit de la gestion des divisions; et (b) une Direction technique, chargée de conseiller les divisions en matière de politique de gestion technique et d'investissements, sans responsabilité de gestion directe ni de "tutelle" sur les établissements.

^{79/} Il est en effet clair que l'utilisation et l'entretien des locomotives pour la banlieue sud de Tunis et des rames automotrices du métro du Sahel peuvent être organisés de manière indépendante.

Participation du secteur privé à l'activité ferroviaire en appui à la SNCFT

Une intervention plus active du secteur privé en appui à l'entreprise ferroviaire devrait, si elle était mise en oeuvre correctement, permettre à la SNCFT de réduire ses coûts de production et de se concentrer sur le noyau dur de son activité, c'est-à-dire l'organisation et la commercialisation des services de transport ferroviaire. Cette intervention concerne principalement, d'une part, la sous-traitance au secteur privé des activités dites de support, et, d'autre part, l'association entre la SNCFT et le secteur privé pour l'exploitation de certains services.

Sous-traitance de la maintenance des infrastructures. Une partie importante de l'entretien et du renouvellement des infrastructures ferroviaires est actuellement confiée par la SNCFT à une société filiale de droit privé, SOTRAFER. La formule, si elle permet à la SNCFT de se décharger de la gestion courante des opérations d'entretien, n'est cependant pas réellement satisfaisante, dans la mesure où SOTRAFER dispose d'une situation de quasi-monopole pour les travaux en cause, et, n'étant pas soumise à l'aiguillon de la concurrence, n'est pas incitée à faire tous les efforts nécessaires pour améliorer sa productivité et diminuer ses coûts. Il est ainsi suggéré de privatiser SOTRAFER et de la mettre en concurrence avec d'autres entreprises privées pour la réalisation des travaux d'entretien et de renouvellement des infrastructures. La SNCFT pourrait encourager la création de deux ou trois entreprises concurrentes de la SOTRAFER privatisée, en lançant des appels d'offres pour des programmes pluriannuels de travaux (ce qui garantit aux entreprises un marché sur une période relativement longue), et en proposant, dans une première étape, de louer ses matériels lourds d'entretien (boureuses notamment) aux entreprises privées, dont l'investissement serait ainsi plus limité. La fabrication des traverses en béton, actuellement directement effectuée par la SNCFT, pourrait également être privatisée, l'usine existante étant mise en location par appel d'offres pour une période d'environ cinq années.

Autres activités de support susceptibles d'être sous-traitées. Un examen approfondi des autres activités de support ferroviaire susceptibles d'être sous-traitées mérite d'être effectué. Cet examen devrait être fait en analysant, pour chaque activité, le potentiel de concurrence entre entreprises sous-traitantes. La sous-traitance est sans risque et en général bénéfique (car elle conduit alors presque toujours à l'amélioration de la qualité des prestations et à une diminution des coûts) lorsque plusieurs entreprises concurrentes fournissent les prestations; elle est plus difficile à mettre en oeuvre et peut présenter des risques potentiels lorsque des prestations complexes et "stratégiques" pour l'entreprise ferroviaire ne peuvent être fournies que par une entreprise unique sur une longue période; il peut alors être judicieux de recourir à une formule de contrat de gestion de l'activité, maintenue au sein de l'entreprise ferroviaire, ou de "joint-venture" créée entre l'entreprise ferroviaire et le secteur privé. Outre la sous-traitance -- d'ailleurs déjà largement pratiquée, mais qui pourrait encore être développée -- des travaux de réparation ou de révision d'organes des matériels, les domaines potentiels de sous-traitance dont la faisabilité devrait être examinée concernent la maintenance et le nettoyage du matériel remorqué marchandises et voyageurs (travaux de sellerie, entretien des installations de climatisation des voitures,...), la maintenance du parc automobile, les services annexes au transport des marchandises (camionnage, manutention) et des voyageurs (services de restauration à bord des trains), les activités de support à la gestion administrative (imprimerie, nettoyage des bureaux). Un autre domaine dont la faisabilité est à explorer concerne l'entretien des locomotives, qui, compte tenu des difficultés importantes rencontrées actuellement, pourrait être réalisé dans le cadre d'un contrat de gestion de l'activité par un opérateur privé⁸⁰ Ces diverses opérations d'appel à la sous-traitance pourraient être conduites en coordination avec les opérations de rationalisation des effectifs de la SNCFT, les ex-cheminots pouvant être incités à se constituer en entreprises sous-traitantes.

Association avec le secteur privé pour l'exploitation de certains services. Une association entre la SNCFT avec le secteur privé pourrait être imaginée pour l'exploitation de certains services, en particulier

^{80/} Cette formule est désormais utilisé avec succès dans certains réseaux nord-américains et africains.

ceux qui exigent une importante souplesse d'exécution ou qui occupent un créneau très particulier et étroit du marché des transports. A titre d'exemples, pourraient être exploités dans un tel cadre les services éventuels à créer de transport des conteneurs maritimes à l'import-export ou les transports de colis-express dans les trains de voyageurs.

Prolongements d'analyse requis pour finaliser la stratégie ferroviaire du IXème Plan.

Pour que la réorganisation administrative proposée puisse atteindre son objectif de responsabiliser la gestion financière par centre d'activité dans la recherche d'une meilleure exploitation du fonds de commerce propre à chacun, il faut pouvoir disposer d'informations comptables fiables et rapidement disponibles sur la rentabilité des différents services. Une étude de mise en place d'un système d'information de gestion est à prévoir afin d'adapter le système de comptabilité analytique au nouveau découpage administratif et aussi de le développer pour remédier aux quelques lacunes actuelles (discordances des résultats avec ceux de la comptabilité générale, retards d'estimation des stocks, non-adaptation aux besoins du contrôle budgétaire).

Le réseau ferroviaire "sud", qui transporte un trafic (phosphate essentiellement) entrant pour environ un tiers dans le trafic total exprimé en unité-kilomètre, est susceptible d'améliorations importantes dans les conditions techniques et économiques d'exploitation. Des investissements doivent être consentis. Le souci de rentabilité économique doit guider les choix. Une étude d'optimisation du réseau de transport de phosphate est à entreprendre afin de mieux identifier les contraintes actuelles, de cerner la demande à l'horizon 2010, de déterminer les moyens les plus efficaces de la satisfaire (changement des méthodes de gestion et de l'organisation, au même titre que les investissements d'infrastructure et de matériel), de préciser enfin la tarification compatible avec la viabilité financière des services.

L'évolution vers une gestion commerciale de l'activité ferroviaire et l'autonomie financière impose d'éliminer les sources du déficit actuel non susceptibles d'être compensées par l'Etat. Une étude des dessertes voyageurs à faible trafic permettra de s'interroger sur les raisons économiques du maintien de ces services coûteux pour l'entreprise, de mesurer l'impact financier de leur fermeture, et de définir la configuration des services de transport routiers de substitution.

Chapitre 4

Les transports routiers interurbains et ruraux

DIAGNOSTIC

La place du sous-secteur dans l'économie et son organisation interne

Les infrastructures routières. La Direction Générale des Ponts et Chaussées (DGPC) au Ministère de l'Équipement et de l'Habitat (MEH) a la responsabilité de la construction et de l'entretien du réseau de voirie régional et interurbain. Sa juridiction s'étend aussi au réseau classé dans les limites des communes. La DGPC a entrepris la classification du réseau routier, lequel comprend au total près de 16.500 kilomètres de routes, sur la base des définitions suivantes: (i) les routes nationales RN (4.080 km); (ii) les routes régionales RR (6.520 km); et (iii) les routes locales RL (5.850 km). A l'exception de l'autoroute reliant Tunis et M'Saken (120 km), toutes ces routes n'ont qu'une chaussée de sept mètres de largeur pour les plus importantes, et de six, voire cinq mètres pour les autres. Les deux tiers de ces routes sont revêtues (11.170 km). Il existe en outre, non encore classées, environ 6.500 km de pistes rurales, aménagées et entretenues par la DGPC. La voirie urbaine à Tunis, Sousse, et Sfax est bien développée, même s'il manque encore certains tronçons des voies de contournement dans le cas de Tunis. Relativement dense dans le corridor côtier qui va de Bizerte à Sfax, et aussi dans la partie nord du pays, mais moins développé dans le sud, le réseau routier reflète la distribution de l'activité économique et les densités différentes de population dans les diverses régions de la Tunisie.

Le VIII^e Plan de Développement économique et social (1992-1996) prévoyait des investissements totaux d'environ 500 mdt dans les transports routiers (acquisition de matériel roulant, construction de gares routières) et de près de 800 mdt dans les infrastructures routières (construction, entretien et réhabilitation des routes et des ponts)⁸¹. Le Tableau 3 de l'annexe 1 fait état des réalisations à la fin de 1994. Sur base des valeurs courantes, le taux de réalisation du plan après trois ans était d'environ 50 pour cent pour les infrastructures. Un léger retard a donc été pris. Il faut remarquer l'effort mis dans la construction et le revêtement des pistes agricoles, puisque le Fonds de solidarité, les programmes régionaux et le programme des pistes agricoles du MEH constituent 15 pour cent de tous les investissements en infrastructures routières de 1992 à 1994. Pour la durée du VIII^e Plan, le budget de construction des routes nationales, régionales et locales représente 68,2 pour cent du budget total du secteur des routes, le budget de construction des routes rurales 9,2 pour cent, et le budget d'entretien de toutes les classes de routes 21,8 pour cent. On estime que le total des investissements d'infrastructure et d'équipement routiers réalisés devrait atteindre 1 milliard de dt, soit un peu plus de la moitié de l'ensemble des investissements de transport⁸².

L'état des infrastructures existantes (ponts et chaussées) est satisfaisant, du moins pour ce qui concerne les routes nationales. L'insuffisance des budgets d'entretien explique qu'à peine 55 pour cent des routes revêtues étaient considérées en bon état en 1988. Les exigences d'entretien normalisé dépassent d'au moins

^{81/} Les montants indiqués sont exprimés en dinar constant valeur 1990.

^{82/} Voir l'annexe 7.

50 pour cent ce qui est réalisable avec les contraintes budgétaires actuelles. La DGPC a pour objectif de concevoir son programme d'entretien en fonction des trafics et des classes des routes, d'où l'importance d'établir une classification fonctionnelle des routes. Les travaux d'entretien à l'exception des enrobés et certains investissements sont effectués en régie. Le parc à matériels, qui comprend quelque 1,300 unités, est pléthorique, vétuste, surdimensionné, hétérogène, sous-utilisé et mal entretenu. La gestion et le suivi du parc sont insuffisants. Les véhicules et engins souvent immobilisés en raison de rigidités administratives et financières. Les travaux en régie s'écartent des spécifications techniques, ce qui nuit à leur durabilité. Des programmes tel le PDRI financent la construction de pistes rurales, mais aucune disposition n'est explicitement prévue pour assurer leur entretien. Les normes de construction des pistes rurales sont souvent plus coûteuses qu'elles ne devraient l'être d'un point de vue technique ou économique. Ce problème résulte indirectement de l'insuffisance des budgets d'entretien, ainsi que de la fausse impression que les routes revêtues exigent moins d'entretien que les routes non revêtues. La prépondérance des travaux en régie et les insuffisances de la comptabilité analytique contribuent aussi à réduire la transparence et la discipline budgétaires.

Il est frappant de constater qu'en Tunisie, une partie du réseau routier n'est pas mis hors d'eau. En plaine, les chaussées sont souvent au niveau du terrain naturel ou en dessous alors qu'un léger remblai (0,5 à 1m) est souhaitable pour des raisons de mise hors d'eau et de drainage transversal. Il y a un manque systématique d'ouvrages d'art pour les franchissements d'oueds et de dalots ou passages busés pour le drainage transversal. Au lieu de passer en dessous des chaussées, l'eau passe donc systématiquement au dessus; les passages à gué correspondent souvent des *radiers* bétonnés et gabionnés. Il en résulte une rupture de profil en long, un danger pour l'utilisateur, des coupures de routes fréquentes, et une contrainte de maintenance et de désablage. De plus, le drainage de la chaussée est souvent inexistant ou insuffisamment entretenu. Les fossés latéraux, quand ils existent, ne sont pas toujours curés, n'ont pas toujours de pente correcte et n'aboutissent pas toujours dans un exutoire naturel. Le drainage transversal est souvent manquant, et les fossés ne comportent pas toujours de buses de continuité en cas d'accès latéraux pour riverains et routes de desserte. Les accotements sont souvent insuffisamment entretenus, surélevés (ou au contraire trop en contrebas) par rapport à la chaussée et d'une pente insuffisante. Il en résulte des accumulations d'eau sur les bords de chaussée (la partie de la chaussée la plus sollicitée par le trafic lourd) ou sur les accotements. De plus, les orages sont intenses bien que peu fréquents et l'érosion est forte car la région est géologiquement jeune. Les crues sont donc soudaines et brutales. Si elles sont imprévisibles pour une zone donnée, elles apparaissent cependant régulièrement à l'échelle du pays. Elles créent des coupures de routes non seulement par la présence d'eau sur la chaussée mais aussi en affouillant les terrassements et accotements des chaussées et les fondations des ouvrages et en déposant à la décrue les matériaux charriés, arrachés par la crue en amont et par les ruissellements dans les zones à forte pente. Ces coupures varient de quelques heures à plusieurs semaines selon l'importance des dégâts et sont un facteur important d'insécurité pour les usagers. Le manque de fiabilité du réseau routier qui en résulte entraîne des surcoûts non seulement pour le MEH qui est contraint de disperser géographiquement les matériels routiers pour qu'ils puissent intervenir rapidement sur les points de coupure mais surtout pour l'économie qui est ainsi contrainte de maintenir des stocks importants et coûteux.

La qualité de service offerte par le réseau à l'utilisateur de la route est relativement médiocre. L'uni est le paramètre qui influe le plus sur les coûts d'opération des véhicules et sur le confort des usagers de la route. Les observations visuelles ne manquent pas pour montrer que l'uni est en général insuffisant. Les plus mauvais unis correspondent aux sections qui ne comportent pas un revêtement en béton bitumineux. Cela est essentiellement dû au vieillissement naturel des chaussées sous circulation (le passage répété d'essieux lourds fatigue les structures des chaussées; celles-ci sont naturellement hétérogènes et leurs zones les plus faibles se déforment alors progressivement mais plus que les zones les plus solides; l'aggravation progressive de l'uni est dû à ces déformations différentielles, aggravées par les charges dynamiques de la circulation). Les renforcements de chaussées et/ou la mise en place d'un tapis d'enrobés mince en couche

de surface sont normalement les premières solutions à considérer. De plus, les unis des chaussées neuves pourraient sans doute être améliorés sensiblement, à la conception et à l'exécution des travaux. Ensuite, les routes manquent d'homogénéité. Les variations brutales de largeur de chaussée, les ponts et dalots étroits, les ruptures inattendues de profil en long par les *radiers*, les virages isolés à faible rayon ne manquent pas et constituent autant de pièges pour l'utilisateur, qu'ils soient ou non correctement signalés. Également, comme il a été dit plus haut, le manque systématique d'ouvrages d'art et le fait que l'eau passe systématiquement au dessus des chaussées provoquent des dangers pour l'utilisateur et des coupures de routes fréquentes. Le manque de fiabilité du réseau routier qui en résulte est un élément important de réduction de la qualité du service routier.

De plus, si on analyse les données sur les débits de circulation on se rend compte que la capacité des routes à accueillir ces débits pourrait être insuffisante à moyen terme aux alentours des agglomérations urbaines et sur la façade nord-est (Bizerte - Tunis - Sousse). En effet, à l'exception de l'autoroute Tunis - Sousse, les routes nationales n'ont qu'une seule chaussée et ne peuvent guère porter des débits supérieurs à 10.000 v/j sans affecter les niveaux de service et la qualité de circulation. Or, les congestions routières entraînent de lourdes charges pour l'économie: une étude de la Banque en 1988⁸³ avait estimé les coûts de congestion sur le réseau routier tunisien à 150 millions de dollars (sur la base des prix de 1982), dont environ 14 millions pour la congestion du réseau interurbain, montant pratiquement équivalent à qu'il en aurait coûté d'élargir et/ou doubler les chaussées des 1.100 km de routes qui présentaient à ce moment-là des déficiences de capacité. Il faudrait recueillir des données sur les flux de transport aux alentours des centres économiques et, à l'aide d'une modélisation gravitaire relativement simple du réseau, identifier les sections candidates à un doublement de chaussée.

L'étroitesse des chaussées augmente les risques d'accidents et les coûts de circulation. Les accidents de la circulation en particulier montrent une évolution inquiétante: on se rapportera à l'annexe 2 pour une analyse sommaire de ce problème.

Autres investissements de transport routier. Le Tableau 4 de l'annexe 1 rassemble les données relatives aux investissements de transport, hors infrastructure routière, effectués durant les deux premières années du plan (1992 et 1993). Le taux de réalisation pour le sous-programme routier y apparaît nettement supérieur à la moyenne générale d'environ 82 pour cent. La libéralisation des transports n'est pas étrangère à cette évolution. La contribution du secteur privé aux investissements a été plus élevée que prévue en raison de la constitution de nouvelles sociétés de transport de marchandises et le renouvellement du parc de petits véhicules. Le Tableau de l'annexe 7 montre que la part du sous-secteur routier dans le secteur des transports varie grandement d'une année à l'autre, en raison des fluctuations importantes des investissements dans les autres sous-secteurs: ferroviaire, maritime et aérien. Pour le VIIIème Plan, le total des investissements réalisés devrait tourner autour de 0,5 milliard de dt.

Le parc de véhicules. Le nombre exact de véhicules en circulation est mal connu, car les données disponibles se réfèrent aux nouvelles immatriculations chaque année, sans tenir compte du nombre de véhicules réformés ou hors d'état de circuler. Le nombre de vignettes émises à chaque année pourrait fournir une indication du nombre de véhicules en circulation, mais cette information est trompeuse dans la mesure où une proportion inconnue de véhicules circulent sans vignette à jour. Le recensement général de la circulation portant sur l'année 1992 réalisé par la DGPC montre que les immatriculations annuelles sont

^{83/} David M. Newbery, Gordon A. Hughes, William D.O. Paterson, and Esra Bennathan. Road Transport Taxation in Developing Countries: The Design of User Charges and Taxes for Tunisia. World Bank Discussion Paper No. 26. 1988, 94 pages.

passées de 17.531 en 1987 à 31.089 en 1992⁸⁴ avec des fluctuations sensibles d'une année à l'autre, tout spécialement pour les voitures de tourisme⁸⁵ qui trahissent autant l'évolution conjoncturelle que l'influence de la politique gouvernementale sur les décisions d'acquérir un véhicule. La DGTT estime à un peu plus de 483.000 l'effectif du parc de transport de personnes en 1994, dont 144.000 camionnettes. En admettant qu'il y a très peu de véhicules de plus de vingt ans en circulation, et que tous ceux ayant été impliqués dans des accidents mortels sont retirés de la circulation, on trouve qu'il n'y aurait pas plus de 390.000 voitures particulières (VP) en état de circuler à la fin de 1994, dont 113.000 camionnettes. Le parc de camions et semi-remorques en exploitation devrait se situer autour de 20.000 unités, tandis que celui des autobus urbains et interurbains pourrait avoisiner 7.000 unités.

L'évolution du parc ressort plus directement. Selon la DGTT, le parc de véhicules pour le transport de personnes se serait développé à un rythme annuel de 14 pour cent par an entre 1985 et 1991 et d'un peu moins de 4 pour cent par an entre 1991 et 1994. A l'intérieur de cette moyenne, il convient de noter la croissance très rapide du parc de transport rural (taux annuels moyens de 19,5 pour cent et de 18 pour cent sur les deux périodes), ainsi que l'accélération récente du développement du parc des véhicules de louage. Pour les poids-lourds, la libéralisation du marché est sans doute à l'origine d'une augmentation annuelle moyenne du parc à un taux voisin de 15 pour cent entre 1990 et 1994.

Le taux moyen de motorisation est encore faible en Tunisie. Le ratio du parc de voitures particulières à la population nationale était de 4,4 pour cent en 1994, soit un véhicule pour environ 23 habitants. Cette moyenne nationale intègre des phénomènes de disparité de développement régional et peut donc fausser la comparaison internationale. On remarque qu'elle est très proche de la moyenne calculée pour le district de Tunis en 1985. Compte tenu des taux de croissance du parc enregistrés entre 1985 et 1994, le taux de motorisation dans la zone du Grand Tunis devrait maintenant avoisiner un véhicule pour 15 habitants. Il n'est guère supérieur à celui de la capitale algérienne, et reste très loin du taux de motorisation en France qui est proche d'un véhicule pour 2,5 habitants.

Concernant l'âge des véhicules, on observe un vieillissement très net du parc de voitures particulières: la part de celles qui ont plus de 10 ans a progressé de 37,8 pour cent en 1985 à 64 pour cent en 1993. La DGTT fait état par contre du rajeunissement du parc de voitures de louage dont l'âge moyen de plus de dix ans en 1988 est retombé aujourd'hui à moins de 5 ans. Le problème de vétusté reste entier pour les véhicules de transport rural (82 pour cent d'entre eux seraient âgés de plus de dix ans). On ne dispose pas d'information précise sur les poids lourds. Il est vraisemblable que le parc de camions affectés au transport public a connu un rajeunissement avec l'entrée des exploitants privés, mais celui des camions faisant des transports pour compte propre et des transports privés n'est soumis à aucune contrainte réglementaire de limite d'âge et l'hypothèse de son vieillissement est plausible. Comme la capacité de transport public par camion ne représente que moins de 10 pour cent de l'ensemble, on peut valablement conclure que la vétusté du parc de camion reste un problème majeur, comme pour les véhicules de transport de personnes. L'âge du véhicule n'est pas le seul facteur qui joue sur son état de fonctionnement. Cependant, on est fondé à penser que l'ancienneté du parc Tunisien a des implications sur les charges d'entretien, l'efficacité de consommation des carburants, la pollution de l'atmosphère et la sécurité routière. A l'exception du premier impact qui est compensé par la création d'emploi dans les ateliers de mécanique automobile, tous les autres constituent des coûts économiques et sociaux importants. Leur estimation est nécessaire afin que le gouvernement puisse mesurer les enjeux d'une politique généralisée de modernisation du parc.

^{84/} DGPC. Recensement Général de la Circulation. Année 1992 (tableau: Evolution des Immatriculations des Véhicules en Tunisie. page 98).

^{85/} De 10.068 en 1987 à 25.001 en 1989, puis 12.577 en 1992!

Les trafics routiers. Le trafic routier sur chaque section et sa composition sont les paramètres les plus importants de la gestion d'un réseau routier, car ils conditionnent le niveau et le type de l'entretien et le calendrier du renforcement, élargissement ou remise en état. Or l'information actuellement disponible sur ces paramètres essentiels présente des lacunes car basée essentiellement sur des programmes quinquennaux de comptages, dont le dernier date de 1992, qui donnent les débits journaliers moyens (tous véhicules motorisés confondus) sur les principaux tronçons de route du pays. De par la nature aléatoire du trafic, une si faible densité de comptage (certaines sections n'ayant que 2 jours de comptage) est insuffisante pour fournir des renseignements fiables et utiles. L'enquête Origine - Destination de 1985 a porté sur l'ensemble du réseau routier interurbain. Elle fournit un instantané de la situation des flux de transport entre les Gouvernorats, aussi bien en ce qui touche le transport des voyageurs que le transport des marchandises. Le Ministère du Transport (MT), responsable de cette enquête, n'a pas complété l'analyse des données recueillies, et les résultats détaillés ne sont pas disponibles. Il n'y a eu aucune autre enquête de ce genre effectuée depuis lors, et il est donc difficile de connaître les flux de transport actuels, sauf pour ce qui concerne les entreprises publiques de transport de marchandises ou de voyageurs, pour lesquelles le MT compile les résultats d'exploitation et financiers.

Les cartes de débit de circulation publiées par la DGPC montrent qu'en dehors des agglomérations de Tunis, Bizerte, Sousse et Sfax, une seule route portait en 1992 un trafic supérieur à 20.000 véhicules par jour. Les tronçons les plus sollicités du réseau routier (plus de 5.000 v/j) ont une longueur combinée d'environ mille kilomètres, soit le quart de l'ensemble des routes nationales. Ces données doivent toutefois être pondérées pour tenir compte de l'impact plus grand des poids lourds sur les capacités et les structures: ceux-ci peuvent constituer, avec les autocars, jusqu'à 20 pour cent du trafic total, de sorte que le trafic mesuré en unités de véhicule particulier (uvp) ou en essieux équivalents⁸⁶ peut être de 25 à 50 pour cent plus élevé que ce laisse voir les données de la DGPC.

Concernant l'évolution globale des trafics routiers, le recensement général de la DGPC fait état d'une croissance annuelle moyenne de 5,1 pour cent entre 1987 et 1992, plus rapide que celle du PNB (seulement 4,6 pour cent par an). Ces résultats témoignent d'une accélération de la croissance des trafics routiers, qui n'avait été que de 4,1 pour cent entre 1982 et 1987, ainsi que d'une certaine constance autour de 1,1 de l'élasticité du trafic au PNB⁸⁷. Les données globales de trafic recouvrent des réalités différentes d'une catégorie de véhicule à une autre. Les trafics de petits camions n'auraient progressé que de 3,5 pour cent par an entre 1987 et 1992, contre 11,3 pour cent pour les semi-remorques, à l'inverse de ce que l'on avait relevé sur la période 1982-1987. On constate donc, pour autant que l'on puisse se fier aux statistiques disponibles, l'amorce d'une évolution positive de la distribution des chargements en faveur des gros camions que l'approfondissement des mesures de déréglementation du marché devrait contribuer à renforcer. Pour les trafics de voiture particulière, la croissance est passée d'une moyenne annuelle de 5,5 pour cent par an entre 1982 et 1987, à 8,6 pour cent sur la période suivante. Ces tendances sont inversées par rapport à celles des immatriculations que l'on a signalées plus haut. Il est probable que le vieillissement du parc et l'utilisation plus intensive des véhicules soient les deux facteurs sous-tendant l'évolution.

^{86/} La notion d'UVP correspond au fait qu'un camion ou un autocar, en raison de leurs caractéristiques mécaniques, occupe jusqu'à cinq fois plus d'espace-temps sur un tronçon de route qu'une voiture de tourisme. La dégradation des chaussées varie selon la puissance 4,3 de l'augmentation de la charge à l'essieu.

^{87/} Un modèle statistique développé par la Banque a estimé entre 1 et 1,28 l'élasticité de la demande de transport de fret routier par rapport au PIB (voir: IBRD - Working Papers - E. Bennathan, J. Fraser & L. Thompson: "What Determines Demand for Freight Transport" -1992- Para. 27). Une autre étude établit que l'élasticité de la demande de transport de passager est presque aussi élevée que celle du fret (voir: IBRD - Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform" -1996- Para.1.21).

Le transport des voyageurs. Le transport routier concentre 95 pour cent des flux interurbains. On observe que les trafics sur la route se partagent à moitié (52,5 pour cent en 1994) entre transports collectifs et transports individuels. Cette répartition a peu évolué au cours des 10 dernières années. Le transport public interurbain des voyageurs est assuré par trois principaux moyens de transport: le train, l'autocar et les louages. Les transports par autocar sont le monopole de la Société Nationale des Transports Intergouvernorats (SNTRI), dont la mission est d'offrir des services de voyageurs entre les Gouvernorats sur de longues distances (plus de 40 km). Les Sociétés Régionales de Transport de Voyageurs (SRTV) offrent aussi des services d'autobus interurbains, services limités à des parcours entre gouvernorats limitrophes, sur de courtes distances. La SNTRI relève du MT, lequel autorise les services offerts, l'acquisition des véhicules, la construction ou l'aménagement des ateliers, des gares routières ou des centres d'échange, sur la base d'un cahier de charges préparé par l'entreprise. Pour éviter toute concurrence entre les Sociétés régionales de transport de Voyageurs (SRTV) qui opèrent dans les Gouvernorats et la SNTRI, cette dernière ne peut en principe accueillir des voyageurs qui effectuent des déplacements de moins de 40 kilomètres. La SNTRI étudie actuellement diverses améliorations qui pourraient être apportées au service, en particulier la coordination des correspondances par l'aménagement des horaires et la restructuration des services: services omnibus avec arrêts fréquents en cours de route, comme c'est le cas maintenant, services semi-express avec arrêts intermédiaires, services express sans arrêt entre les grandes villes. D'autres options sont discutées, comme le développement de services de transport de tourisme.

La SNTRI concurrence le rail sur la plupart des services voyageurs de grandes lignes de la SNCFT. Les tarifs ferroviaires varient entre 30 millimes/PK sur la liaison Tunis - Sfax, et 59 millimes/PK sur la liaison Tunis - Bir Bouragba, avec une moyenne d'environ 50 millimes/PK sur les principales liaisons, à comparer à 33,2 millimes/PK sur les autocars de la SNTRI pour des distances inférieures à 150 km (Tableau 5 de l'annexe 1). La concurrence entre le train et l'autocar joue en faveur de ce dernier, selon la SNTRI, en raison d'un meilleur service, d'un plus grand confort et d'une plus grande souplesse des services offerts. En définitive, ce sont les véhicules de louage qui constituent le principal aiguillon de la concurrence pour les transports interurbains par autocars. Entre 1992 et 1995, les louages auraient accru leur marché de près d'un million de passagers. La SNTRI a enregistré des déficits d'exploitation de 1,3 mdt, 0,6 mdt et 1,2 mdt respectivement en 1993, 1994 et 1995. L'assise financière de la société est en plus fragilisée par le fait que le déficit cumulé de 4,2 milliards antérieur à 1987 n'a jamais été apuré. De plus, la SNTRI est née de l'éclatement en 1981 de l'ancienne SNT qui regroupait une filiale de la SNCFT, un groupe franco-italien, et la régie des transports urbains de Tunis. La cession des titres de propriété foncière n'a pas encore été faite, créant des incertitudes sur la valeur réelle du patrimoine de la SNTRI. On trouvera à l'annexe 3 un tableau d'indicateurs sur les activités et les résultats financiers de la SNTRI.

Les dix SRTV régionales (à l'exception des sociétés de transport de Tunis, Sousse et Sfax) transportent environ cent millions de voyageurs par année (1993), avec un parc de cent véhicules et des effectifs pléthoriques de quatre mille agents. Près de la moitié des clientèles paie un tarif scolaire équivalent à 10 pour cent du tarif normal. Chaque autobus parcourt en moyenne 65.000 kilomètres par année, et le coût moyen par voyageur est de 414 millimes: ce coût varie cependant du simple au double, il est de 256 millimes/voyageur à Bizerte, et de 554 à Gafsa. Hors subvention, les dix SRTV régionales affichent des pertes de plus de 13 mdt pour l'année 1993 (seule la SRTV de Nabeul montre un résultat positif de 0,97 mdt), les pertes variant entre 1,0 mdt à Bizerte et 2,5 mdt à Gabès. Toutefois, si les étudiants avaient payé le même tarif que les autres voyageurs, toutes les sociétés, à l'exception de Kairouan, auraient affiché des résultats positifs en 1993. Entre 1990 et 1993, le parc moyen a augmenté de 10 pour cent, mais le nombre d'agents et le kilométrage moyen par autobus sont demeurés sensiblement les mêmes. Les clientèles ont augmenté de 18 pour cent durant la même période, mais la plus grande partie de cette augmentation est liée à la clientèle scolaire; seules les SRTV de Bizerte et de Jendouba ont connu des augmentations de clientèles non scolaires importantes (24 et 30 pour cent respectivement), alors que les SRTV de Kairouan et du Kef ont perdu respectivement 53 et 14 pour cent de leurs clientèles non scolaires. Les dix sociétés ont vu leurs

chiffres d'affaires progresser environ d'un tiers. Cependant, en dépit de gains de productivité du personnel sensibles entre 1990 et 1993 (19 pour cent), les déficits d'exploitation se sont creusés (plus 37 pour cent). Les données d'exploitation et les résultats financiers ne font pas de distinction entre les transports urbains et les autres transports effectués par ces sociétés régionales, mais il est clair qu'elles pratiquent la péréquation entre leurs services urbains, structurellement déficitaires, et les autres, lignes rurales et parfois inter-gouvernorats, qu'elles se sont vues confiées par exception dans ce but précis⁸⁸. La relative perméabilité des frontières entre l'urbain et l'inter-urbain est une donnée dont tout projet de réforme des transports par autobus doit tenir compte.

En milieu rural et entre les grandes agglomérations, les transporteurs privés utilisent des voitures de louage, ou des voitures de transport rural mixte qui peuvent à la fois transporter des voyageurs et des marchandises. Les louages sont des véhicules de cinq à huit places, hors chauffeur, qui effectuent le transport des personnes interurbains dans les limites d'un gouvernorat, ou entre deux ou plusieurs gouvernorats, voire sur l'ensemble du territoire Tunisien. Les "louages" sont en réalité des taxis collectifs circulant en dehors des zones urbanisées et selon des itinéraires fixes, mais sans horaires préétablis. Ils réalisent des parcours de plus de 500 kilomètres par jour. Ce type de services s'est considérablement développé après 1991, en réponse notamment aux incitations créées par l'Etat dans le cadre d'un programme d'aide au renouvellement de la flotte lancé en 1989. Exprimé en véhicule-kilomètre (v-km), le trafic a augmenté à un taux annuel proche de 9 pour cent par an entre 1991 et 1994. Près de 600 autorisations nouvelles ont été données depuis 1992. On dénombre en 1995 quelques 3.600 véhicules de louage, dont un peu plus de 2.000 pour les lignes inter-gouvernorats. Ce dernier total comprend 175 véhicules qui disposent d'une autorisation d'exploitation sur l'ensemble du territoire. En termes de part de marché, les louages assuraient en 1994 un trafic en passagers-km supérieur de 13 pour cent à celui de la SNTRI et des SRTV combinées! Les transports ruraux mixtes sont assurés en général par des camionnettes de type "404 bâchées", mais aussi par des minibus et véhicules divers. Ils totalisaient en 1994 environ 20 pour cent des trafics empruntant les transports collectifs routiers, contre 26 pour cent pour les louages et 54 pour cent pour les services d'autobus publics et privés.

Il n'existe aucune coordination entre les services de transport par autocars, louages ou transports ruraux mixtes, dans les gares routières. Bien loin, une concurrence se développe de la part de transporteurs "clandestins" aux confins de ces gares. Il s'agit des taxis en violation des règles les restreignant au périmètre urbain, ou encore des transporteurs ruraux venant "écrémer" le marché urbain. Ces clandestins sont dénoncés par des opérateurs tels que la SNTRI qui admet toutefois que la fuite de trafic ne porte que sur des trajets relativement courts. Le problème est sans doute plus réel avec les transporteurs ruraux qu'avec les taxis.

Le transport des marchandises. Le transport interurbain des marchandises est assuré en partie par le rail, en partie par la route. Le MT estime à environ 7.8 millions TK la quantité totale de transport, dont 28 pour cent par voie ferrée, le reste étant transporté par camions. L'Etat est en train de se désengager d'un secteur qu'il dominait au travers des douze sociétés régionales de transport de marchandises, et de la STM, seule société habilitée à faire des transports à l'échelle nationale jusqu'en 1988. L'entrée du secteur privé en 1989 sur le marché du transport public par camion a rapidement réduit le rôle des entreprises publiques, handicapées par leurs frais généraux élevés. En 1994, la DGTT estime que la part de marché des opérateurs privés représentait les deux-tiers du total en termes de tonnes-kilomètres transportées. La privatisation entamée en 1995 aboutira bientôt à un retrait total du secteur public de ce segment du marché. Il est important de noter que la privatisation a trop tardé: les entreprises publiques ont subi de lourdes

^{88/} Ainsi, la STS, en plus de la desserte des gouvernorats de Sousse, Mahdia, et Monastir, exploite une ligne qui va jusqu'à Gafsa à travers quatre gouvernorats.

pertes suite à la libéralisation et leur vente aurait rapporté bien davantage à l'Etat si elle s'était faite en 1989.

Deux caractéristiques retiennent l'attention des autorités. L'une a trait au transport pour compte propre. Selon les statistiques de la DGTT, ce type de transport assurerait un trafic exprimé en tonnes-kilomètres équivalent à celui des transporteurs pour compte d'autrui, entreprises privées et société d'Etat combinées. En termes de capacité, le tonnage de charge utile à la disposition du transport pour compte propre serait deux fois supérieur à celui du transport pour compte d'autrui. Il est donc patent que le parc de transport pour compte propre a une productivité inférieure de moitié, fait d'autant plus préoccupant que la productivité de l'autre parc semble plutôt médiocre⁸⁹. Faut-il décourager la disposition d'un parc pour compte propre? On envisage l'augmentation à cette fin de la taxe unique de compensation⁹⁰. Cependant, il faut noter que l'existence d'un important parc de ce genre n'est pas spécifique à la Tunisie. Il est normal qu'une entreprise qui traite des problèmes logistiques importants de façon régulière s'équipe elle même en camions. Cette politique sera d'autant plus rationnelle que les transports publics sont moins efficaces. L'anomalie relative que la DGTT constate peut ainsi se résorber au fur et à mesure de la démonstration faite par l'industrie des transports pour compte d'autrui de sa capacité à fournir un service de qualité. Une surtaxe n'aboutirait qu'à pénaliser les producteurs locaux. Reste le risque de fraudes, les parcs "privés" venant prendre du fret public. Si cela était le cas, la répression serait plus efficace qu'une taxe.

L'autre problème a trait au transport libre ou informel. La DGTT estime à un peu plus de 50 pour cent la part du trafic en tonnes-kilomètres assurée par le parc libre, c'est à dire des camions d'un poids total en charge de 3,5 tonnes ou moins (moins de 2 tonnes de charge utile). Il est clair que la performance économique d'un camion de si petit tonnage est de loin inférieure à celle d'un semi-remorque⁹¹. Doit-on pour autant conclure que les transports routiers de marchandise sont encore aujourd'hui acheminés dans des conditions de grande inefficacité économique? La réponse à cette question ne parait pas possible en l'état actuel des connaissances et l'on ne peut que conjecturer. Une explication possible serait que la réglementation tunisienne est tellement contraignante que les opérateurs y gagnent à supporter des coûts unitaires de transport élevés en se dotant de véhicules leur permettant de faire ce qu'ils veulent. La solution serait alors d'assouplir la réglementation. Une autre explication pourrait être que les structures de la production tunisienne ne prédisposent pas à la concentration des chargements en un point unique. L'industrie manufacturière est encore peu développée en Tunisie. L'agriculture est surtout le fait de petits exploitants. Il semble que l'on soit en présence d'une production encore morcelée ne se prêtant pas facilement au transport de masse. D'autre part, les échanges inter-industriels ou inter-régionaux sont encore peu intensifs et les transports sur courte distance dominant. Dès lors, l'importance des petits camions ne serait que le reflet des structures de production. Une étude approfondie de cette question devrait être réalisée avant que des conclusions ne soient tirées sur le caractère normal ou parasitaire des transports informels.

^{89/} Les calculs de la DGTT estiment à 70.000 et 40.000 km par an les parcours respectifs des sociétés privées et publiques actives sur le marché du transport pour compte d'autrui. En France, la moyenne de parcours annuel est supérieure à 100.000 km.

^{90/} Elle est de 13 dt par tonne de charge utile et par mois, contre 8 dt pour le transport pour compte d'autrui.

^{91/} La DGTT situe le coût à la t-km dans une fourchette de 450-800 millimes pour un camion d'une capacité allant jusqu'à 3,5 PTAC. Pour un semi-remorque exploité par une entreprise privée, le coût n'est que de 87 millimes. L'économie d'échelle apparait ainsi de 6 à 1 en moyenne. Ce résultat est conforme à l'expérience internationale en la matière.

Le transport international par route (TIR) se fait surtout entre la Tunisie et l'Europe via le "pont maritime" trans-méditerranéen. Le trafic s'est beaucoup développé depuis 1989, notamment celui des tracteurs et semi-remorques. En dépit de l'encadrement de cette activité par des conventions bilatérales prévoyant l'échange réciproque de quotas entre camionneurs des deux pays signataires⁹², la part de marché des entreprises tunisiennes reste faible, de l'ordre de 5 pour cent. On compte une dizaine de sociétés locales agréées pour les services TIR. La Socotu, société publique filiale de la CTN, est devenue l'un des principaux acteurs sur ce segment de marché après le rachat d'une société spécialisée. Parmi les obstacles à une expansion de la part tunisienne, on citera:

- (a) le manque de bases étrangères: le gros du trafic se faisant dans le sens nord-sud et les marchés étant passés C & F, il est difficile de "traquer" le fret au point d'origine;
- (b) le déficit technologique: nombre des trafics sont à flux tendus, et les tunisiens ont du mal à garantir les délais ainsi que la qualité du transport; les étrangers jouissent d'un préjugé favorable à cet égard;
- (c) les surcoûts locaux: les avantages reconnus par le code d'investissement protègent l'industrie automobile nationale; les opérateurs TIR tunisiens sont désavantagés vis à vis de leurs concurrents étrangers dans la mesure où ils doivent utiliser du matériel local pour bénéficier des exonérations fiscales les plus avantageuses; or, ce matériel local est réputé être de médiocre qualité.

Des dispositions ont été prises pour privatiser la Socotu en 1995.

Le dispositif réglementaire

L'inventaire des principaux textes réglementaires. Le texte juridique fondamental qui gouverne le secteur des transports interurbains et ruraux est la loi 85-77 du 4 août 1985 portant organisation des transports terrestres. Cette loi confirme: (i) le droit des citoyens au transport et au choix des moyens; (ii) la reconnaissance du droit des zones rurales et des régions d'accès difficiles de bénéficier de dispositions spéciales régies par décret; (iii) le droit des transporteurs à une juste rémunération, y compris la compensation des tarifs préférentiels et de l'exploitation des services imposés non rentables, et (iv) le droit des entreprises privées à assurer le transport public. Elle détermine les responsabilités de l'Etat dans la construction et l'entretien des infrastructures de transport terrestre. Le transport "privé" est limité aux "transports organisés par l'administration, les collectivités publiques, les entreprises et les associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres". La loi décrit aussi les sanctions en cas d'infraction, en particulier quant à la surcharge des véhicules. La loi 85-77 a été modifiée par la loi 93-70 du 5 juillet 1993 qui décentralise l'octroi des autorisations de transport public de personnes vers les présidents des communes, dans la limite des périmètres communaux, et les Gouverneurs à l'intérieur des gouvernorats. En matière d'infrastructure routière, c'est la loi 86-17 du 7 mars 1986 qui régit la classification tripartite des routes et les responsabilités de leur gestion.

Parmi les autres textes juridiques qui touchent le domaine du transport routier, il faut mentionner la loi 89-9 du 1er février 1989 relative aux participations et entreprises publiques, qui définit en particulier les règles de restructuration des entreprises à participations publiques. La loi sur la régionalisation du 4 février 1989 a introduit le concept de programmes d'intérêt régional. Ceux-ci seraient lancés sous la responsabilité des

^{92/} La DGTT indique que la Tunisie aurait conclu 13 accords bilatéraux, dont 5 seulement seraient en application.

Conseils régionaux dirigés par les Gouverneurs, lesquels sont également à la tête des services extérieurs de l'administration centrale. Les Conseils régionaux sont aussi assistés de Conseils ruraux. Les principaux obstacles à l'application de cette loi dans le secteur routier sont les restrictions sur le financement des routes, la dévolution aux Gouvernorats des responsabilités administratives sans transfert des recettes fiscales correspondantes, ainsi qu'un manque de savoir-faire technique local.

Le décret 86-863 du 15 septembre 1986 fixant les attributions du MT précise que celui-ci "a pour mission globale de doter le pays d'un système de transport global, économique et sûr, et d'en contrôler le bon fonctionnement en vue d'en faire un facteur essentiel de développement économique et social". Le texte rappelle que le MT a pour mission de contrôler la productivité et la qualité des services de transport, d'arrêter la politique tarifaire et d'assurer la tutelle des entreprises publiques de transport. Le décret 91-86 du 14 janvier 1991 portant organisation des services centraux du MT fixe les attributions du Cabinet, du Secrétariat général auquel est notamment rattachée la Direction Générale de la Planification et des Etudes (DGPE), la Direction Générale des Transports Terrestres (DGTT), la Direction Générale de l'Aviation Civile et la Direction Générale de la Marine Marchande. Le décret 94-135 du 17 janvier 1994, fixant les attributions et l'organisation des directions régionales du MT, crée une direction régionale du transport dans chaque Gouvernorat, responsable de la gestion administrative et financière des projets et du personnel du ministère dans la région.

Le décret 92-1904 du 26 octobre 1992 portant réglementation des transports routiers de marchandises définit les conditions d'exercice de la profession. Jusqu'à une limite de 3,5 tonnes de poids total autorisé en charge (PTAC) pour les transports en général, et de 12 tonnes de PTAC pour le transport de produits agricoles, le marché est libre. Au dessus de cette limite, la réglementation relative au transport pour propre compte impose de déclarer son activité et de se munir d'une *carte d'exploitation* délivrée par le MT. La carte a une validité de 5 ans. Elle peut être renouvelée. S'agissant des transports pour compte d'autrui, l'exploitation de camions est soumise à *autorisation de transport routier* délivrée par le MT et à la détention d'une carte d'exploitation s'y référant. Les autorisations ne sont pas cessibles. Elles comprennent deux catégories: la première vise les artisans exploitant directement un seul camion, tandis que la seconde est réservée aux entreprises dont le parc doit avoir une capacité minimale de 100 tonnes de charge utile. Les modalités d'octroi des cartes d'exploitation et des autorisations de transport routier sont précisées dans l'arrêté du ministre des transports en date du 18 novembre 1992.

Pour les transports interurbains de personne, l'accès du secteur privé au marché des transports publics est encore limité aux services de louages. Les textes les régissant sont principalement le décret 89-386 du 23 mars 1989 qui exige une carte d'exploitation délivrée par le ministre des transports pour les itinéraires inter-gouvernorats, et par le gouverneur pour les autres itinéraires. Le décret 89-1223 du 25 août 1989 précise que ces services sont soumis à autorisations. Pour les services inter-gouvernorats, c'est le ministre des transports qui accorde les autorisations après avis d'une commission régionale des transports. Le souci de l'administration est de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande. Ce contrôle se faisait rigide dans le cadre de quotas jusqu'en 1991. La plus grande souplesse dont l'administration fait preuve depuis va de pair avec la pression croissante des louagistes en activité qui souhaitent bloquer les effectifs afin de conserver une part de marché suffisante. La réglementation prévoit la possibilité de créer des sociétés de louage, ou de concession de services entre l'Etat et le transporteur moyennant l'établissement d'un cahier des charges, une sélection par voie d'appel d'offres et le paiement d'une redevance de concession à l'Etat.

La loi 85-77 (article 13) stipule que "les services de transport rural font l'objet de conventions entre l'Etat et le transporteur". Il fût un temps où les SRTV géraient ce genre de services avec des minibus achetés par l'Etat, mais cette expérience a échoué. Les transports ruraux mixtes au moyen de "404 bâchées" ont alors été autorisés et se sont généralisés. Le souci de moderniser le parc rural a mené à une décision du CMR de mai 1992 octroyant des avantages fiscaux à l'achat d'un véhicule. L'administration a arrêté les

caractéristiques techniques du véhicule jugé par elle le mieux adapté aux besoins du service et en a confié la commercialisation à un concessionnaire local. On retrouve une démarche similaire au Maroc notamment. Il semble bien que l'on doive conclure dans les deux cas à un échec dû à une insuffisante prise en compte des contingences commerciales. Le véhicule reste trop cher malgré les conditions favorables des prêts bancaires disponibles. Les transports ruraux-mixtes font l'objet d'autorisations par ligne qui sont du ressort des gouverneurs. Le principe est que ces lignes comprennent des pistes et des routes non bitumées pour au moins 70 pour cent de leur parcours. La pratique est celle d'un marché déréglementé. Les autorisations sont accordées libéralement et le contrôle de l'exploitation est peu pratiqué. On constate que les véhicules de transport ruraux débordent parfois le cadre imparti à leur activité, faisant une concurrence dite "déloyale" aux autres transporteurs réglementés.

Autres modes d'intervention de l'Etat

Gestion des entreprises publiques. Par le truchement de sociétés dont il est actionnaire unique, l'Etat est en mesure d'agir directement sur le marché des transports. Ce pouvoir, d'autant plus fort que la nature publique de l'entreprise se conjugue avec un droit de monopole, est en voie de disparition pour les transports de marchandises sous le double effet de la libéralisation du marché et de la vente au privé des sociétés régionales de transport de marchandises. Il demeure très présent sur le marché des transports publics de personnes. Qu'il s'agisse de la SNTRI ou des SRTV, l'influence de l'Etat pèse lourdement sur les décisions de gestion. Ces entreprises sont tenues de servir les objectifs complexes de la politique gouvernementale. Le développement régional et l'aide sociale, l'équilibre de la concurrence entre rail et route, mais aussi entre le transport par autobus et les autres moyens de transport routiers, enfin la défense de l'emploi et de la monnaie nationale constituent autant de dimensions que les entreprises d'Etat ont la difficile tâche de concilier. Leur autonomie de gestion commerciale s'en trouve réduite d'autant.

L'Etat est en train de se désengager du transport routier des marchandises. C'est ainsi qu'à côté d'un secteur public organisé autour d'une société nationale, la STM, et de douze sociétés régionales, les SRTM, il existe un secteur privé qui devrait connaître une expansion d'autant plus forte que l'Etat a déjà privatisé trois SRTM (Kairouan, Kasserine et Médenine), et qu'il entend compléter la privatisation des autres sociétés d'ici la fin de 1995: les privatisations sont effectuées soit par appel d'offres national, sur la base d'un devis préparé par le MT, soit par cession en Bourse pour les sociétés de Nabeul, Bizerte, Sahel et Sfax. Le dossier d'appel d'offres ne pose aucune condition en ce qui touche le lieu de résidence de l'éventuel acquéreur, ou le territoire qu'il peut desservir. L'acquéreur doit toutefois préciser dans son offre: (i) les éléments de la société qu'il entend acquérir; (ii) la main d'oeuvre qu'il compte conserver à son emploi; et (iii) les garanties financières qu'il offre pour assurer le développement de la société pour les cinq prochaines années.

Les subventions au transport interurbain. Il n'y a pas de subventions directes à ce type de services. Si le MT subventionne bien l'exploitation des SRTV, il est clair que la subvention se rattache à la branche urbaine de leur activité. De même, la SNTRI ne reçoit aucune subvention au titre de l'exploitation de ses services depuis 1987, année où l'Etat lui avait attribué une subvention de 0,6 mdt: depuis cette date, tous les investissements de la SNTRI en matériel roulant et en infrastructure ont été effectués d'abord avec les fonds propres de l'entreprise, mais aussi en faisant appel au crédit local aux conditions du marché. On note que le programme de renouvellement du parc de voitures de louage lancé en 1989 bénéficie de subventions prenant la forme de prêts garantis par l'Etat pouvant atteindre les deux-tiers de la valeur du véhicule, remboursables sur quatre ans et portant intérêt à un taux très inférieur à celui du marché. Les mêmes avantages sont consentis pour l'achat de véhicules de transport rural mixte⁹³. La situation financière

^{93/} Comme indiqué plus haut, le programme de renouvellement des véhicules de transport rural mixte n'a pas suscité beaucoup d'intérêt.

souvent préoccupante des entreprises publiques de transport peut conduire à une autre forme de subvention, l'Etat devant périodiquement contribuer aux plans d'assainissement nécessaires à la poursuite de l'activité. L'option de privatisation passe dans bien des cas par une ultime restructuration financière. C'est ainsi que l'apurement des comptes des sociétés de transport de marchandises et de personnes nécessaire pour trouver un repreneur se solderait par un coût global pour l'Etat de l'ordre de 42 mdt (données cumulées à la fin de 1992), dont 24 mdt pour les SRTV (la SNT principalement), 13 mdt pour la STM, entre 3 et 4 millions pour les SRTM et près de 2 mdt pour la SNTRI.

La fiscalité routière. Le régime actuel de taxation applicable aux transports routiers prévoit trois types de taxes: (i) des taxes perçues au moment de l'acquisition des véhicules; (ii) des taxes annuelles sur la disposition des véhicules; et (iii) des taxes indirectes de circulation. Les taxes indirectes frappent les carburants (droit de douane, redevance douanière, TVA), les lubrifiants, les pneumatiques et les pièces détachées utilisées par les véhicules de transport en commun. L'annexe 3 résume le régime de taxation applicable aux véhicules routiers actuellement en vigueur. Les droits de douane sur les véhicules automobiles varient de 85 pour cent à 450 pour cent du prix CAF; ils sont généralement plus élevés sur les véhicules à moteur à essence que sur les véhicules à moteur diesel. On estime, en l'absence de données statistiques spécifiques, que les taxes indirectes (impôts indirects perçus sur les véhicules moteurs, TVA sur l'importation des voitures, ainsi que la taxe de compensation pour une première immatriculation de voiture dans la série Tunis) pourraient représenter plus du tiers de tous les impôts indirects perçus en Tunisie! Le Tableau 6 de l'annexe 1 recense les produits des différentes autres taxes pour les années 1987 à 1992, année durant laquelle ils se sont montés à plus de 312 mdt, soit près de 90 mdt de plus que les investissements totaux de l'Etat dans les transports routiers et les infrastructures routières. Dans la mesure où les coûts de transport entrent dans les prix de revient des productions tunisiennes, on peut craindre qu'une éventuelle surtaxation des transports ne soit de nature à réduire la compétitivité internationale du pays à un moment où la concurrence s'intensifie.

Tout semble indiquer que les conclusions de l'étude de la Banque sur la fiscalité routière en Tunisie⁹⁴ restent valides. L'étude établissait que les recettes de la fiscalité routière couvraient, en général, l'amortissement des investissements et les charges récurrentes, ainsi que les coûts de congestion. Outre ce qui a été observé au paragraphe précédent, on note que, en mai 1995, les prix s'élevaient entre 310 millimes (US\$0,3)/litre pour le gazole et 570 millimes (US\$0,6)/litre pour le super, à comparer à un coût mondial CAF d'environ US\$0.15-0.20/litre, traduisant une augmentation importante de la fiscalité effective sur les carburants sur ce que l'étude avait calculé à partir de données relatives à l'année 1982. Il convient toutefois de rappeler que cette étude avait souligné les disparités de taxation entre les différentes classes de véhicules, les taxes sur les camionnettes et les poids lourds étant insuffisantes par rapport à leurs contributions respectives aux coûts de la route, et que des corrections pouvaient s'avérer nécessaires. Il est difficile de préjuger de ce qu'a pu être l'évolution de ces distorsions entre 1982 et 1995. Afin de guider de façon plus sûre les incitations que l'Etat entend donner au marché des transports par le biais de la fiscalité et assurer un partage efficace sur le plan économique de la demande de transport entre types de services et entre modes concurrents, il serait opportun d'actualiser l'étude de fiscalité routière.

La fiscalité routière ressort à l'heure actuelle comme l'un des outils privilégiés de l'intervention étatique sur le marché des transports en Tunisie. Le décret 93-1604 du 26 juillet 1993 contient l'essentiel du dispositif d'incitations fiscales. La SNTRI et les SRTV bénéficient indirectement de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur l'achat d'autobus fabriqués ou montés localement, dont les composants importés supportent un droit de douane minimum de 10 pour cent. Les camions montés localement bénéficient

^{94/} Voir note 83.

d'avantages similaires. Le décret 93-1604 prévoit en plus la suspension des droits de douane sur des équipements destinés au transport international, tels que les tracteurs routiers et les camions dont la capacité excède 38 tonnes et les semi-remorques d'une longueur dépassant 12,5 mètres (article 2). Les propriétaires de taxis, de voitures de louage, ou de transport rural mixte peuvent bénéficier d'un ensemble d'aides à l'achat d'un véhicule: (i) l'Etat organise des achats groupés sur la base d'appels d'offres auprès de fournisseurs agréés; (ii) l'Etat a lancé en 1989 un programme portant sur l'acquisition de 2.500 véhicules en renouvellement du parc existant dont les tranches annuelles sont fixées par décret; les véhicules importés dans le cadre du programme bénéficient du tarif douanier minimum de 10 pour cent, ainsi que de la suspension de la TVA et du droit de consommation. L'exonération des droits de douane coûte cher à l'Etat: le manque à gagner qui en découle atteindrait 50 mdt pour la seule année 1994, selon une estimation de la DGTT. Rien que pour le programme de renouvellement des véhicules de louage, le manque à gagner fiscal aurait atteint près de 30 mdt sur la période 1989-1995. Les bénéfices économiques en termes de structure améliorée de l'offre de transport sont-ils à la mesure du sacrifice consenti par le Trésor Public? Faut-il créer des incitations au développement de la fabrication locale de matériels de transport, ou plutôt à celui des entreprises de transport? Ce sont là des questions essentielles à la définition d'une stratégie sectorielle pour le IXème Plan.

La tarification. La loi 85-77 précise que "la politique tarifaire est définie par le ministre du Transport de manière à obtenir l'utilisation optimale, sur le plan économique et social, du système des transports terrestres", en prévoyant "une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité". Le Ministre du Transport fixe par arrêté les tarifs des transports publics des voyageurs, de même que les tarifs des transports privés des voyageurs, louages ou transports ruraux mixtes (Tableau 5 de l'annexe 1). Le contrôle des tarifs par l'Etat répond au souci de mettre le transport à la portée des milieux à faibles revenus, y-compris dans les régions éloignées ou enclavées, tout en prémunissant les entreprises de transport public collectif contre les risques de guerre tarifaire par les transporteurs du secteur privé. On vise ainsi à maintenir l'équilibre de la concurrence entre les différentes catégories de service ferroviaires et routiers offerts à l'utilisateur. Ce faisant, on tend à s'écarter de la "vérité des prix" et à grandement réduire le dynamisme commercial des entreprises publiques plus contraintes que les autres à respecter les termes des arrêtés ministériels. Par exemple, la structure des tarifs de la SNTRI comporte un minimum de différenciation par rapport à la distance et elle s'applique indifféremment à l'ensemble des lignes desservies, quant on devrait pouvoir tenir compte de la rentabilité de chaque ligne et définir ses tarifs en conséquence. La péréquation implicite au système en place constitue une contrainte au développement des branches les plus vives de l'activité. Pour les marchandises, les tarifs ont été libérés et ont baissé d'environ 20 pour cent au cours des années récentes sous la forte pression concurrentielle que certains privés n'hésitent pas à qualifier de "sauvage"! Le marché des transports de marchandises a besoin de retrouver un nouvel équilibre garant d'un bon fonctionnement durable. La liberté tarifaire doit être maintenue, mais les pouvoirs publics devraient se doter des moyens de mieux faire respecter la réglementation technique et la fiscalité applicable aux transporteurs routiers.

La fixation des tarifs par l'état, qui repose sur une estimation des coûts, est un exercice difficile où les marges d'erreurs en plus ou en moins se traduisent soit par des rentes de producteur génératrices d'inefficacité économique, soit par des risques de déficit que l'exploitant privé pourra mieux que son concurrent public conjurer en recourant à des pratiques d'exploitation illicites ou à la fraude fiscale. Le MT avait estimé, en 1986, les coûts unitaires par passager-kilomètre (PK) et par tonne-kilomètre (TK) d'un certain nombre de véhicules typiques - voitures particulières, camionnettes, camions, autobus et autocars - sur la base d'une analyse des composantes fondamentales des coûts d'acquisition et d'exploitation de ces véhicules. La DGPE a mis à jour les calculs pour l'année 1994: les résultats apparaissent au Tableau 7 de l'annexe I. Selon ces données, les tarifs des louages ne seraient pas suffisants pour assurer un revenu décent à l'exploitant, ni même un revenu suffisant pour lui permettre d'amortir son véhicule, puisqu'il en

coûterait 290 millimes/km toutes taxes comprises, alors que le louagiste peut tout au plus espérer une recette de 166 millimes/km lorsqu'il transporte cinq voyageurs. En revanche, la DGTT estime en 1995 que les coûts d'exploitation du louage ne seraient que de 27 millimes par passager-kilomètre, soit environ la moitié de l'estimation précédente. L'explosion durable de l'offre des louagistes semble indiquer qu'il s'agit bien d'une activité lucrative, à moins que la gestion ne se fasse à courte vue sans provisionner le renouvellement du véhicule pour assurer la pérennité de l'activité, comme certains le craignent, alors que la SNTRI dénonce la pratique de rabais sur le tarif officiel dont rendrait mieux compte l'estimation de la DGTT. De même, les tarifs des autocars de la SNTRI d'environ 35 millimes aujourd'hui seraient inférieurs de près de 20 pour cent aux coûts d'exploitation selon le Tableau 7 en annexe. De fait, la SNTRI prévoit un déficit de l'ordre de 5 pour cent de son chiffre d'affaire en 1995. En revanche, la DGTT situe les coûts normatifs de la SNTRI à 22 millimes toutes taxes comprises, or il est difficile de penser que les surcoûts d'inefficacité de l'entreprise pourraient être équivalents aux coûts normaux. La reconnaissance de ces incertitudes conduit à s'interroger sur l'efficacité économique du contrôle des tarifs.

SCENARIOS ENVISAGEABLES

Evolution plausible de la demande

L'évolution des populations et des emplois. Le Tableau 8 de l'annexe I résume les résultats des recensements de 1984 et 1994 pour les sept grandes régions du pays, ainsi que les projections pour les années 2000 et 2010. Les deux régions les plus peuplées, en 1994 comme en 1984, sont le District de Tunis, qui comprend les trois Gouvernorats de Tunis, l'Ariana et Ben Arous, et le Centre-Est, qui comprend les quatre Gouvernorats de Sousse, Monastir, Sfax et Mahdia, chacune de ces régions représentant plus de 20 pour cent de la population du pays. Elles enregistrent toutes deux des taux d'accroissement supérieurs à la moyenne nationale de 2,3 pour cent par an, et les Gouvernorats de l'Ariana et de Ben Arous connaissent des taux de croissance supérieurs à 4 pour cent par année. La région du Nord-Ouest en revanche, qui comprend les quatre Gouvernorats de Beja, Jendouba, Le Kef et Siliiana, perd de son poids démographique et enregistre le taux de croissance annuel le plus faible de la République (à peine 1 pour cent par an). Le taux de croissance annuel de la population du pays, de 2,5 pour cent entre 1975 et 1984, a diminué à 2,3 pour cent au cours de la décennie suivante. De manière générale, les taux de croissance de la population dans la plupart des Gouvernorats ont tendance à baisser. La DGPE estime que la population atteindra 10 millions en l'an 2000, et 12,7 millions en 2010. La population urbanisée a augmenté de près de 4 pour cent par an durant la décennie 1984-1994, atteignant plus de 60 pour cent de la population totale, alors que la population des zones rurales a pratiquement stagné. En 2010, les populations urbaines devraient représenter 75 pour cent de la population totale. Les populations rurales ne représenteraient plus que 3 millions d'habitants.

Structures de la production. Selon l'INS, la Tunisie comptait plus de 2,2 millions d'emplois en 1994, dont 24 pour cent dans l'agriculture et les pêches, 13 pour cent dans l'industrie non-manufacturière (mines, énergie, bâtiments et travaux publics), 21 pour cent dans l'industrie manufacturière et 43 pour cent dans les services (transport, communication, commerce et autres services divers). Le nombre d'emplois a augmenté de plus de 12 pour cent entre 1989 et 1994, les augmentations les plus fortes touchant les services (+20 pour cent) et l'industrie manufacturière (+18 pour cent). Durant cette même période, les emplois dans l'agriculture et les pêches, de même que les emplois dans les industries non-manufacturières n'ont que faiblement augmenté. En 1994, la population occupée représentait 25,3 pour cent de la population totale, à peine plus que le taux de 25,1 pour cent estimé en 1989. Dans l'avenir, on doit s'attendre à ce que le sous-emploi régresse avec un double impact sur la mobilité des personnes et leur faculté de prise en charge de la couverture des coûts de transport. Le secteur manufacturier et les services procureront l'essentiel des emplois nouveaux. On imagine mal que les zones de production pourraient se déplacer vers l'intérieur du

pays. La plus grande ouverture de la Tunisie aux échanges internationaux renforcera l'attraction naturelle des grands pôles côtiers que sont Tunis, Sfax, Bizerte et Gabès. La normalisation des relations d'échange avec les pays voisins (Algérie et Libye) est seule susceptible de créer des courants nouveaux favorisant l'apparition naturelle de nouveaux pôles dans les zones frontalières.

La croissance de l'économie nationale. Une récente étude économique de la Banque consacrée à la Tunisie⁹⁵ envisage deux scénarios supposant la poursuite des réformes pour redresser la structure macroéconomique et éliminer les distorsions. Le scénario qui prévoit la croissance la plus élevée, soit une croissance durable du PIB d'environ 6 pour cent par an entre 1995 et 1999 et de 6,4 pour cent par an entre 2000 et 2003, implique une réduction du déficit budgétaire, ce qui signifie la rationalisation des dépenses de l'Etat, la restructuration et la privatisation des entreprises publiques et la revitalisation de l'économie intérieure par une concurrence accrue. L'autre scénario prévoit une croissance modérée du PIB à un taux annuel respectivement de 4,6 pour cent et 4,1 pour cent sur les deux périodes considérées. Un niveau d'investissement plus élevé contribue à expliquer la croissance plus rapide dans le premier scénario. Mais c'est le rehaussement de la productivité des facteurs de production grâce au progrès de la libéralisation de l'économie et le retrait du secteur public de la production qui est le principal facteur d'accélération de la croissance. L'amélioration des services publics, notamment dans l'infrastructure, joue aussi un rôle. La stratégie des transports à définir pour le IXème Plan devrait, en poursuivant les mesures d'assouplissement de la réglementation et d'ouverture des activités au secteur privé, contribuer à renforcer les chances de matérialisation du scénario de croissance rapide.

Les implications sur la demande future. Les croissances de la population et de l'activité économique entraîneront une demande accrue pour les services de transport. Compte tenu des élasticités relevées plus haut dont on peut penser qu'elles se maintiendront sur la prochaine décennie, on doit s'attendre à une augmentation du trafic routier de 6,5-7 pour cent par an dans l'hypothèse haute, et de 4,5-5 pour cent par an dans l'hypothèse basse. Cela implique des trafics très supérieurs à ceux de 1995: de 45-50 pour cent au terme du IXème Plan et de 75 pour cent en 2004 avec une croissance rapide; et, respectivement, d'un tiers et de 50 pour cent avec une croissance modérée. La constatation du taux de motorisation relativement faible aujourd'hui et les importantes marges de progrès qui s'en dégagent confortent l'opinion que le trafic routier absorbera l'essentiel de la croissance de la demande de transport intérieur⁹⁶. Les routes connaîtront une circulation plus intense et la proportion de trafic de poids lourds dans le trafic total devrait se maintenir aux niveaux actuels, en partie sous l'effet d'une la réduction prévisible du rôle des transports informels dans une économie qui s'organise et s'agglomère. Les axes Tunis - Bizerte, Tunis - Beja - Jendouba, Tunis - Sousse - Sfax - Gabès - Medenine, et Sousse - Kairouan porteront l'essentiel des flux de trafic additionnels. Les contraintes de capacité ressenties aujourd'hui sur l'ensemble des grands axes sont toutefois telles que ces taux de croissance semblent peu compatibles avec le maintien du réseau dans son état actuel. La stratégie doit donc s'appliquer à combiner de la manière la plus efficace possible des mesures d'accroissement de la productivité des transports avec des investissements d'infrastructure routière.

^{95/} Voir : Mémoire économique 1995. "Towards the 21st century".

^{96/} Des recherches menées au sein de la Banque concluent que la croissance des trafics routiers a d'autant plus de chances de se produire que le pays en cause arrive au seuil du processus d'industrialisation. On y relève que l'utilisation des véhicules croîtra plus vite que les effectifs du parc automobile (voir: IBRD- Sustainable Transport..... Op.Cit. au para 4.14)

Les grandes options et leurs enjeux

(i) *Aspects relatifs à l'infrastructure*

Encourager un transfert vers le rail? On pourrait envisager de transférer une partie du trafic routier vers le mode ferroviaire afin de limiter l'engorgement de certains axes du réseau. Cette option serait attrayante dans la mesure où une réserve de capacité existerait dans les chemins de fer. On est donc ramené à une comparaison des coûts économiques de développement des capacités de transport ferroviaire et routier. Des analyses sommaires ont été faites d'où il ressort que la solution "rail" serait deux fois et demi moins chère que la solution "route" pour les marchandises, tandis que l'autocar serait plus économique que le train pour les voyageurs. Ces analyses ne sont pas suffisamment convaincantes pour que l'on puisse conclure dès à présent⁹⁷. A priori, il est difficile d'imaginer que le transport ferroviaire puisse dégager des avantages de coûts collectifs sur la route (en termes de pollution, d'efficacité énergétique et de sécurité du transport) qui justifieraient des subventions dépassant le prix du billet payé par l'utilisateur. Or, comme on l'a vu au chapitre précédent, les recettes de trafic de la SNCFT entre 1987 et 1991 ont bel et bien été inférieures aux subventions de l'Etat. A l'inverse, l'utilisateur de la route restait lourdement taxé. Cette situation contrastée n'a pas empêché la route d'accroître sa part de marché aux dépens du fer. Les préférences ainsi exprimées par les usagers ne sont-elles pas la preuve que les calculs établissant la supériorité économique du mode ferroviaire omettent des éléments importants? En attendant que des études approfondies puissent apporter un éclairage plus précis sur cette importante question, on s'en tiendra aux deux observations suivantes:

- (a) c'est en cherchant les économies d'échelle (trains blocs, wagons complets) et en différenciant ses tarifs que le chemin de fer a les meilleures chances de développer des avantages comparatifs sur la route pour les trafics de marchandises; or, les mêmes raisons qui laissent penser que les structures de production locales sont à l'origine de la prolifération du transport informel conduisent à mettre en doute les chances dans un avenir proche de groupement des marchandises indispensable au succès du rail;
- (b) ceci ne dispense pas de poursuivre une politique sélective de renforcement des complémentarités entre les modes de transport pour pallier le manque de capacité du réseau routier. Une meilleure desserte ferroviaire des ports, un meilleur équipement des gares pour faciliter les transferts intermodaux, l'implantation de plate-formes logistiques sont autant de mesures susceptibles de réduire la pression sur le réseau routier. Il demeure que l'on ne peut en escompter qu'un effet à la marge.

Croissance du réseau routier. Une bonne infrastructure routière augmente la productivité et réduit les coûts de production, mais il faut qu'elle se développe assez vite pour maintenir les conditions de la croissance. Le Rapport 1994 de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde montre que l'augmentation de un pour cent du produit intérieur brut (PIB) demande une augmentation du capital d'infrastructure d'un même montant. De plus la composition de cette infrastructure change avec le niveau de revenu du pays, avec une part grandissante des routes (ainsi que de l'électricité et des télécommunications) par rapport à l'hydraulique. Ce même rapport montre que la répartition des investissements d'infrastructure s'est souvent mal faite; on a trop consacré aux nouveaux investissements et pas assez à l'entretien; on a trop fait pour des projets de faible priorité et pas assez pour des services essentiels.

^{97/} Le raisonnement se fonde sur des valeurs moyennes, au lieu de segmenter le marché et d'imputer les coûts ferroviaires à chaque segment; il ne tient pas compte des trajets terminaux et des doubles manutentions propres au transport combiné.

Recherche de la qualité. Il faut donc investir dans les infrastructures routières pour faire face à l'accroissement de l'offre. Mais relever les défis futurs dans le domaine de l'infrastructure ne saurait se réduire à un exercice de simple comptabilité: dresser l'inventaire du capital d'infrastructure et calculer les investissements qu'il faudra faire. Il faut, au contraire, s'attaquer aux inefficacités et aux gâchis, tant au niveau des investissements que de la fourniture des services, et répondre plus efficacement à la demande de l'usager. Il faut donc faire les choses différemment, avec plus d'efficacité et moins de gaspillage. Il faut aussi, au souci d'accroître la *quantité* de capital routier, joindre celui d'améliorer la *qualité* des services. De nombreux pays, confrontés à ces mêmes problèmes, ont introduit des innovations remettant en cause les agents chargés de mettre en place l'infrastructure, d'en assurer les services et la manière de les fournir à l'usager.

Appareil incitatif. Pour assurer une prestation de services d'infrastructure efficace et conforme aux besoins, il faut modifier l'appareil incitatif par une triple action: pratiquer une gestion commerciale, faire jouer la concurrence et donner une voix aux parties prenantes. Le rôle de l'Etat et celui du secteur privé devront, eux aussi, être transformés. Pour étendre les principes de la *gestion commerciale* aux prestataires, il faut leur fixer des objectifs de performance bien circonscrits et explicites, leur attribuer des budgets adéquats que viendront alimenter les redevances des usagers et les rendre administrativement et financièrement autonomes tout en les tenant comptables de leur gestion. Cela implique que l'Etat s'abstienne d'intervenir au gré des circonstances, sauf pour des transferts explicites, lorsque ceux-ci sont nécessaires pour répondre à des objectifs sociaux. Il faut élargir le champ de la *concurrence* en faisant en sorte que plusieurs prestataires puissent soumissionner pour obtenir un marché ou pour se faire des clients. Il faut *faire intervenir davantage les usagers* dans la conception des projets et l'exploitation des infrastructures pour rendre le prestataire plus comptable envers ses clients. Les programmes de développement donnent de meilleurs résultats lorsque les usagers ont participé à la formulation du projet. Cette participation crée aussi les incitations nécessaires pour que les équipements réalisés soient dûment entretenus.

Classement du réseau routier. L'importance des routes pour le transport intérieur est primordiale, d'autant plus que les chemins de fer ne couvrent que quinze pour cent de la demande de transport interurbain des personnes et des marchandises. La remise en état du réseau des pistes rurales constituerait une puissante motivation pour les fermiers du secteur à rénover ou développer des systèmes d'irrigation. Le transport constitue un facteur d'intégration économique: l'amélioration des routes en particulier permettrait de réduire les disparités de revenus entre les régions, et elle serait un puissant levier d'atténuation de la pauvreté dans les campagnes. Il importe aussi que tout le réseau routier soit classé en fonction des différents rôles que jouent les routes, selon qu'elles doivent en priorité absorber le trafic, ou qu'elles doivent servir d'accès aux diverses occupations du sol qui à leur tour produisent le trafic. Cette classification fonctionnelle est un outil de gestion important pour définir les systèmes de transport et leur planification économique, les normes de conception et d'entretien, la gestion des accès publics et privés, l'allocation des ressources et l'intermodalité.

(ii) *Aspects relatifs aux services*

Rééquilibrer la fiscalité routière? Jusqu'à présent l'Etat s'est beaucoup servi de l'arme fiscale pour orienter l'offre de transport de marchandises. Ces mesures coûtent cher au Trésor sans que des bénéfices économiques ne soient toujours recueillis. Ainsi, le programme de renouvellement des louages a connu une réussite, mais des doutes s'expriment aujourd'hui sur l'efficacité économique de ce type de transport. Plutôt que l'incitation fiscale, ne faudrait-il pas rechercher la neutralité fiscale? Il est souhaitable de mettre à jour l'étude de la fiscalité routière afin d'identifier les lacunes actuelles et d'apporter les correctifs nécessaires. Il faut vérifier la fiscalité applicable aux transporteurs routiers avec deux objectifs:

- (a) le premier est de s'assurer que les poids lourds contribuent normalement à la couverture des coûts de l'infrastructure. A cet égard, il conviendra de s'interroger sur la taxation du diesel qui, comme dans beaucoup de pays, est relativement faible (les prix hors taxes et toutes taxes comprises du diesel s'établissaient respectivement à 289 et 310 millimes par litre en 1995). L'option d'augmentation de la taxe sur le diesel pourrait être considérée⁹⁸, non seulement pour faire supporter aux camions une part plus juste du fardeau de l'entretien des routes, mais encore pour rendre l'évasion fiscale moins efficace pour les informels et réduire l'avantage indu qu'ils en retirent sur les transporteurs organisés.
- (b) Le second objectif est d'élargir la comparaison des coûts aux éléments externes (nuisances, sécurité). La taxation de la route devrait permettre d'internaliser dans le prix des prestations les déséconomies externes qui lui seraient imputables. On pourrait ainsi viser une répartition "socialement" plus efficace des trafics entre services de transport routiers, ainsi qu'un meilleur équilibre entre le rail et la route (des études de coûts et de fiscalité ferroviaires devraient aussi être réalisées dans cette optique).

Assouplir la réglementation du camionnage? Le marché étant libéralisé et avec une offre sur le point de devenir exclusivement privée, le seul moyen dont dispose l'Etat à côté de l'arme fiscale est la réglementation du marché des transports.

- (a) Une option possible serait de supprimer le système des autorisations. Les entreprises de transport pour compte d'autrui n'auraient plus qu'à déclarer leur activité à l'administration des transports routiers afin de permettre à cette dernière de contrôler cette activité et l'acquiescement des taxes y-afférentes, ainsi que l'état technique des véhicules. L'avantage serait de libérer l'offre de transport pour toutes les catégories de camions et, donc, de faire disparaître l'incitation à n'exploiter que des petits camions échappant à toute réglementation. Les opérateurs n'auraient plus d'autre critère que celui d'efficacité économique dans le choix de l'outil de travail. Un autre avantage serait de faire disparaître l'hypothèque d'un retour éventuel à une application plus dirigiste du système des autorisations en fonction de l'intérêt politique du moment. L'inconvénient pourrait être d'exposer les entreprises de camionnages existantes aux assauts d'une concurrence "sauvage" avant qu'elle n'ait pu atteindre la maturité suffisante pour s'imposer. Il faut pouvoir compter sur des services de qualité dans le contexte d'une Tunisie plus moderne et plus ouverte sur l'extérieur. Un nouveau changement des règles du jeu sur le marché peut fragiliser les acteurs actuels à un moment inopportun.
- (b) Une autre option consiste à relever le seuil de réglementation de 3,5 tonnes. La DGTT envisage de porter ce seuil à 10 tonnes. L'objectif est le même que celui visé à l'alinéa (a) mais son application reste limitée. L'avantage sera de récolter des économies d'échelle, la DGTT faisant justement remarquer que le coût à la tonne-kilomètre est de trois à six fois moins élevé pour des camions de 10 tonnes que pour des camions de 3,5 tonnes ou des camionnettes. L'inconvénient peut être que la classe de camions de 10 tonnes peut gagner du fret autant sur les catégories inférieures que sur les catégories supérieures, laissant le gain net de productivité incertain. La DGTT remarque aussi que l'on peut donner ainsi des armes nouvelles au secteur informel dont on se plaint aujourd'hui. Elle propose de contrer

^{98/} On note que le diesel raffiné localement serait de qualité médiocre, encrassant les moteurs et créant de la pollution. C'est un aspect dont il faudrait tenir compte, non sans vérifier toutefois l'exactitude du fait rapporté.

ce risque en lui appliquant une taxe unique de compensation à un taux intermédiaire entre celui du transport pour propre compte et celui du transport pour compte d'autrui.

- (c) Enfin, faut-il continuer à régler par voie administrative certains détails de l'exploitation? On relève un certain nombre d'exigences réglementaires posées pour écarter de la profession les incompetents, les dilettantes et les spéculateurs. Certaines de ces exigences sont techniques: par exemple l'obligation que 75 pour cent de la charge globale soit offerte par des véhicules neufs au moment de l'inscription de la personne physique ou morale, les 25 pour cent restant du parc étant soumis à une limite d'âge de 4 ans. D'autres barrières sont de nature économique: ainsi, le décret 92-1904 (article 19) impose aux sociétés de transport par camion de financer leur investissement sur fonds propres pour au moins 30 pour cent du total. Cette disposition est curieuse, car l'Etat se substitue en quelque sorte aux banques à qui devraient revenir le soin d'apprécier les risques financiers d'un investissement de transport routier. On peut craindre qu'une réglementation trop précise sur l'organisation d'une entreprise ne vienne étouffer l'innovation et l'esprit d'entreprise, et freiner en définitive le développement du secteur et limiter la compétitivité des opérateurs.

Libéraliser l'importation de véhicules? L'importation de véhicules est soumise à des restrictions nombreuses. Les droits de douane sont très élevés et, si cela ne suffisait pas, un certain nombre de dispositions font que l'importation ne se fait pas librement, mais doit respecter des systèmes complexes de quotas et de contrats de compensation dont l'objectif est d'encourager la production et le montage local de véhicules. Les approvisionnements se font par appels d'offres organisés par le ministère du commerce de façon intermittente afin de gagner sur les quantités. L'essentiel des véhicules de tourisme est importé d'occasion à la faveur de facilités offertes aux nationaux ayant séjourné un temps à l'étranger. Pour les camions, les avantages fiscaux (droits de douane, TVA, droit de consommation) sont réservés aux achats auprès d'entreprises locales (Stia, Setcar, etc..) dont les produits sont réputés inférieurs à ceux de la concurrence étrangère. La SNTRI note en particulier que la gamme d'autocars montés localement répond mal à ses besoins, que les moteurs sont d'une technologie dépassée, que les carrosseries et leur peinture ont une résistance au temps de moitié inférieure à la normale, que les prix d'achat enfin sont plus élevés de 20 pour cent environ. La politique actuelle aboutit à des difficultés de renouvellement du parc et explique sa vétusté. Les conséquences sont multiples. La perte de compétitivité en est une, la surconsommation d'énergie en est une autre⁹⁹. Enfin, l'environnement est davantage menacé par un parc vétuste, car les moteurs récents émettent moins de dioxyde de carbone et autres polluants de l'atmosphère. La question est la suivante: la protection de l'emploi local et de la monnaie nationale justifie-t-elle le handicap que les transporteurs locaux doivent supporter et la limitation de leurs choix en matière d'équipement? On est tenté de répondre par la négative, mais c'est un domaine qui demande sans doute à être étudié plus en profondeur.

Dynamiser la gestion des entreprises publiques? Le problème se pose essentiellement pour les entreprises publiques de transport de personnes. Les contraintes sont nombreuses, en matière de gestion de personnel notamment. La SNTRI supporte le coût des salaires de personnels détachés. Elle ne peut recruter que dans les limites d'un cadre rigide où ne figurent pas les spécialités nouvelles dont l'entreprise a besoin. A l'inverse, elle doit conserver 300 personnes en excédent de ses besoins. Le statut du personnel lui assure des avantages nombreux sur les personnels des entreprises privées concurrentes (le coût serait triplé!). L'avancement est soumis à des règles où l'efficacité est reléguée au second plan. Des contraintes de service

⁹⁹ En supposant que le rendement des moteurs est réduit de 30 pour cent pour cause de vieillissement technique et physique et en estimant le prix frontière du carburant à environ 20 cents US par litre, et compte tenu de la consommation totale de carburant on arrive à la conclusion que le surcoût de consommation pourrait dépasser 100 millions de dollars pour la seule année 1995!

public lui sont imposées, telles que la desserte de lignes non rentables, ou encore le transport gratuit de son personnel mais aussi des personnels de la SNT et de la SMLT à quoi s'ajoutent la gratuité des transports des militaires et de la police, et les transports par réquisition. Aucune compensation ne lui est versée en couverture de ces obligations. Les procédures généralement applicables aux sociétés d'Etat constituent une autre contrainte de gestion. Elles sont rigides et limitatives de l'autonomie de gestion. Deux options peuvent être envisagées.

- (a) L'une serait de réformer l'entreprise publique et d'insérer son activité dans le cadre d'un contrat-plan. Davantage d'autonomie serait donnée à l'entreprise pour atteindre des objectifs convenus avec l'autorité de tutelle. L'équipe de gestion recevrait des incitations afin d'atteindre, voire de dépasser ces objectifs. Cette option est d'un recours fréquent, en Tunisie comme ailleurs. Elle aurait le mérite de poser les vrais problèmes et de définir les moyens requis pour les résoudre. Mais l'expérience montre que la dynamique qui se crée de la sorte n'est pas d'effet durable. La discipline diminue avec le temps d'autant plus facilement qu'il ne s'agit pas d'un vrai contrat. L'Etat est souvent responsable des dérapages qui se produisent. Dans le cas de la SNTRI, un contrat-plan pourrait être envisagé à titre transitoire.
- (b) L'autre serait de déléguer au secteur privé la prestation de service de transport. On pourrait envisager que la SNTRI devienne une société de gestion qui encadrerait l'activité de transporteurs privés à qui elle sous-traiterait les lignes. Une formule plus radicale serait de privatiser la SNTRI, comme le gouvernement l'envisage aujourd'hui. Cette dernière formule suppose que le marché des transports inter-urbains soit libéralisé afin d'éviter que la SNTRI privée n'exerce un pouvoir de monopole.

Libéraliser le marché des transports de personnes? Le marché des transports interurbains est encore compartimenté. Le transport par autocar est partagé entre la SNTRI et les SRTV sur la base de lignes bien définies.

- (a) L'avantage propre à l'option pratiquée consiste à contrôler le marché afin de pouvoir réaliser des péréquations permettant à l'Etat de limiter ses contributions financières aux services de transport. L'ouverture de nouvelles lignes est laissée à l'appréciation et à l'initiative de l'administration. Il n'y a pas de concurrence entre sociétés publiques sur une même ligne. La liberté d'action de la SNTRI est ainsi limitée par le souci de l'Etat qui est de permettre aux SRTV de développer des services interurbains permettant de réduire les pertes de leur activité urbaine. Certains services assurés autrefois par la SNTRI ont été rétrocédés aux SRTV (les lignes rurales en 1987). Dans certains cas, des SRTV sont même autorisées à desservir des gouvernorats non limitrophes (la STS va jusqu'à Gafsa). Plus récemment s'est posé le problème des lignes dites "transversales" non encore attribuées, bien qu'elles paraissent disposer d'un potentiel de rentabilisation appréciable. Ces lignes seraient réservées au secteur privé et leur attribution se ferait par voie d'appel d'offres. On assure de la sorte une transition ordonnée entre un marché de monopoles publics vers un marché ouvert au secteur privé. L'inconvénient est de soumettre le développement des lignes et la configuration de leurs itinéraires à une appréciation "administrative" des besoins. Le diffèrement de la mise en service des lignes transversales illustre bien l'inconvénient d'un système où la satisfaction de la demande est subordonnée à une stratégie nationale de développement de l'offre.
- (b) L'autre option serait de libéraliser l'offre, afin d'assurer une meilleure couverture des besoins. Cette option a notamment été appliquée au Chili et dans le Royaume Uni. Dans

le premier cas, on a d'abord assoupli par arrêté ministériel les procédures d'octroi de concession en 1979, laissant notamment le concessionnaire libre de définir la configuration de son service. En mars 1988, le nouveau système fût sanctionné par la loi 18-696 établissant comme seule condition d'autorisation de service l'existence d'un certificat d'inspection technique du véhicule. Malgré le contexte difficile de la crise économique nationale au début des années quatre-vingt, l'offre des transports interurbains s'est développée en quantité et en qualité. Cette expérience a toutefois montré qu'il est nécessaire de surveiller le marché pour éviter l'apparition de monopoles. L'expérience du Royaume Uni est également un succès. Le système de licence de transport fût aboli en 1986. Un transporteur est libre d'exploiter un service qu'il estime rentable passé un délai de 42 jours après remise de son dossier, détaillant l'itinéraire et les horaires, au "Traffic Commissioner". Les grosses entreprises publiques furent "commercialisées", nombre d'entre elles étant vendues à des privées. Les lignes "sociales" firent l'objet de contrats de service attribués par voie d'appel d'offre. Les principaux résultats ont été: (a) une réduction forte des coûts au véhicule-km de l'ordre de 40 pour cent; (b) une augmentation modérée des tarifs et une baisse de 27 pour cent de la fréquentation entre 1986 et 1994; (c) une forte progression de l'offre (de l'ordre de 20 à 25 pour cent en termes de véhicule-km), mais aussi une baisse de qualité du service; (d) une réduction des subventions de 60 pour cent. La clé du succès est d'avoir suffisamment de concurrence sur le marché.

Libérer les tarifs de transports de personne interurbains? La crainte est ici que la liberté tarifaire ne s'accompagne de hausses allant à l'encontre des objectifs sociaux du gouvernement. Cette conséquence n'est cependant pas immanente, comme le montre l'exemple du Chili. La liberté tarifaire y a été progressivement introduite à partir de mai 1977 pour être généralisée en août 1978, sauf pour les tarifs étudiants. La brusque hausse survenue en 1979 permet de conclure qu'il aurait sans doute été approprié d'encadrer les tarifs en phase transitoire en imposant des maxima et des minima¹⁰⁰. Par la suite, l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché a ramené les tarifs à des niveaux inférieurs en termes réels à ceux d'avant la déréglementation, tout en permettant d'assurer l'équilibre financier des entreprises. Au Royaume Uni, on constate que les tarifs de transport ont sensiblement augmenté, tandis que la fréquentation baissait (moins 27 pour cent entre 1986 et 1994). Dans le cas tunisien, il semble que la concurrence devrait pouvoir jouer un rôle modérateur. Encore faudrait-il que cette concurrence, animée principalement par les louagistes et partiellement par la SNCFT, se développe sur une base égalitaire sur le plan fiscal et des aides de l'Etat. Les avantages consentis au renouvellement des 2.500 véhicules de louage devraient disparaître avec la conclusion prochaine du programme.

Développer l'offre TIR tunisienne? Cette question est en fait étrangère à l'objectif central qui est d'augmenter la productivité des transports. Néanmoins, elle préoccupe les autorités et mérite d'être brièvement discutée.

- (a) On pourrait envisager protéger les transporteurs tunisiens en contingentant le marché. Des accords bilatéraux existent et on pourrait en durcir l'application. Des mesures en ce sens sont envisagées par la DGTT. L'avantage d'une telle politique serait de permettre aux tunisiens de développer leur activité sur un marché jugé rémunérateur. Sans doute l'aspect "gains en devises" est-il aussi considéré. L'inconvénient est d'introduire des contraintes bureaucratiques pour suivre l'application des accords qui ne manqueront pas de pénaliser les exportateurs et importateurs tunisiens. On peut dire ici ce qui a été dit au chapitre 1

^{100/} Cette analyse repose sur les conclusions d'une recherche présentée au séminaire de la Banque Mondiale sur la réforme de la réglementation dans les transports (source: Robert T. Brown - "The political framework of regulatory reform of transport enterprises: bus and truck deregulation in Chile"- Mai 1990)

pour les transports maritimes: poursuivre une politique de renforcement de la part de marché tunisienne coûtera beaucoup plus qu'elle ne rapportera.

- (b) L'alternative serait d'aider au renforcement quantitatif et qualitatif de l'offre TIR tunisienne. Un moyen serait de libéraliser l'importation de véhicules et de consentir des exonérations de TVA sur les matériels importés et sur les services exportés. Une autre voie possible est de réunir les conditions réglementaires favorables au développement d'entreprises de transport multimodal et d'encourager l'association avec des transporteurs étrangers. Les détails de ces mesures devraient faire l'objet d'une étude approfondie.

RECOMMANDATIONS POUR LE IX^e PLAN

Les axes de la stratégie proposée pour l'infrastructure

(i) Mettre à niveau les infrastructures routières

La stratégie routière à suivre passe par la mise à niveau des infrastructures routières pour améliorer la qualité de service offerte par le réseau à l'utilisateur de la route, pour minimiser les coûts, répondre aux besoins des usagers et générer la quantité et la qualité de services qu'il faudrait. Il faut donc prêter une oreille très attentive aux usagers et veiller à ce que les programmes de travaux soient définis pour avant tout satisfaire leurs besoins, même si cela doit engendrer quelques complications administratives. Enfin, il faut gérer la qualité totale.

Améliorer le maillage, la densité et la capacité du réseau classé

Il est recommandé que les investissements se fassent dans l'amélioration du réseau classé, c'est-à-dire son maillage, sa densité et sa capacité. Cette amélioration passe par le choix et le meilleur ciblage des investissements.

Itinéraires structurants stratégiques. Il est nécessaire de pouvoir compter sur un nombre limité d'itinéraires structurants stratégiques mis hors d'eau et formant un réseau à grande maille, pour pouvoir assurer la permanence de la liaison entre les grandes régions du territoire, en cas de crue du siècle ou autre catastrophe naturelle. La modernisation de ces itinéraires à un niveau de fiabilité supérieure au reste du réseau devrait non seulement rendre l'économie tunisienne plus compétitive vis-à-vis des adeptes du *just-in-time*, mais également avoir un impact social important en période d'intempéries. Ce réseau devrait comporter non seulement les radiales les plus importantes (Bizerte - Tunis - Sousse - Sfax; Tunis - Jendouba; Tunis - Siliana - frontière) mais également plusieurs liaisons rocades entre le Nord-Ouest et le Sahel pour compléter le maillage. L'avantage d'un tel maillage est que les transports continueraient d'être assurés même si un nombre limité des sections qui le compose est mis hors service. Sur ce réseau, il faut également interdire les accès privés ou tout au moins limiter leur nombre. L'identification d'un tel réseau doit se faire en cherchant à minimiser les investissements correspondants. Elle pourrait se faire à la suite d'une étude brève mais bien ciblée, qui identifierait les centres économiques les plus importants, ferait des enquêtes cordons autour de ces centres pour identifier les flux actuels et construirait un modèle gravitaire pour estimer les flux futurs.

Modernisation d'autres itinéraires. Il est proposé de moderniser des itinéraires complets. C'est-à-dire résoudre simultanément tous les types de problèmes des sections routières qui forment cet itinéraire. Sur ces sections, il faut renforcer la chaussée et améliorer l'uni, élargir la chaussée à 7,40 m, mettre au gabarit les ouvrages existants, construire des ouvrages d'art en remplacement des passages à gué, mettre hors

d'eau les chaussées et les ouvrages pour assurer la pérennité de la circulation même en cas de crue exceptionnelle, et identifier et corriger les points de concentration d'accidents. De plus, il faut recharger, aménager ou revêtir les accotements de part et d'autre des voies de roulement pour qu'ils servent à la circulation des piétons, des cyclistes et des véhicules à traction animale.

Ces deux modernisations combinées (itinéraires structurants stratégiques et modernisations d'autres itinéraires) devraient porter en priorité sur les routes qui supportent un trafic de plus de 5.000 véhicules par jour, ce qui représente une longueur totale d'environ 1.000 km. Le programme devrait donc porter sur la réalisation d'environ 200 km de routes par an, à un coût unitaire de 260.000 Dt/km. Dans une phase ultérieure, il faudrait faire de même pour tous les tronçons qui portent un trafic supérieur à 3.000 véhicules par jour, qui représentent aussi une longueur totale d'environ 1.000 km.

Comblements de lacunes de maillage. Dans le Sud, les mailles du réseau sont naturellement plus grandes à cause de la faible densité relative du trafic et de l'activité économique. Cependant certaines liaisons économiquement et administrativement importantes ne sont pas encore assurées au niveau de service requis. Il faudrait progressivement combler ces lacunes.

Pistes rurales. Il faudrait continuer l'effort d'aménagement (85 pour cent) et revêtement (15 pour cent) de pistes rurales pour désenclaver les zones d'ombre à l'intérieur des mailles existantes du réseau et assurer la desserte des champs agricoles.

Interface urbain - interurbain. Il faudrait investir dans l'accroissement de la capacité du réseau classé là où il est le plus chargé ponctuellement. Ces cas se présentent essentiellement à l'interface urbain - interurbain. Les actions doivent d'abord chercher à éviter les goulots d'étranglement et ensuite chercher à réduire les délais et les ruptures de charge pour les transports à grande distance. Ce sont donc essentiellement des pénétrantes, des périphériques et des contournements d'agglomérations qui doivent former un tout cohérent car traiter un carrefour à la fois en construisant des échangeurs coûteux ne fait que reporter le problème sur le carrefour qui suit. Cet ensemble forme un instrument puissant de planification urbaine et doit être donc étroitement intégré aux plans d'urbanisme correspondants. Il faut éviter les investissements lourds lorsqu'un investissement équivalent dans les transports en commun serait plus efficace.

Pour ce qui concerne les voies de contournement ou rocadés, celles-ci ont pour fonction première de diminuer le trafic de transit dans les villes, en particulier le trafic des camions. Il existe déjà de telles voies à Tunis, Bizerte, Sousse et Sfax. Il faut compléter ces réseaux, et aussi construire des voies de contournement à Jendouba, Kairouan, Gabès et Zaghuan. Pour assurer un bon niveau de service, il importe d'y interdire autant que possible les accès privés, sources de conflits et de friction latérale qui réduisent la capacité des routes, et de limiter les accès aux carrefours. Les coûts de construction des rocadés sont de l'ordre de 125.000 Dt/km par voie. Il serait prudent, au moment de réserver les emprises, de prévoir la construction éventuelle d'une deuxième chaussée de sept mètres.

Promouvoir la qualité

Pour mieux répondre aux besoins de l'utilisateur, il est également nécessaire d'améliorer la qualité de l'exécution des investissements. Pour cela il est nécessaire de créer un environnement incitatif, à la fois dans les institutions publiques et le secteur privé et dans les rapports institutionnels entre ces différents partenaires. Il faut mettre en place des programmes de promotion et de recherche systématique de la qualité. Dans les administrations le programme rechercherait un contrôle de qualité un peu plus méticuleux à la fois des études et des travaux. Dans les entreprises il faudrait mettre en place un programme d'assurance qualité. Enfin, comme il est toujours plus rentable et efficace de régler un problème potentiel

au niveau de l'étude, la part des bureaux d'études dans l'amélioration recherchée est primordiale. Il faudrait donc confier plus de contrôles de travaux au secteur privé et rechercher un bon équilibre entre les études et le contrôle dans la conception du cahier des charges de ces bureaux d'études.

(ii) *Privatiser*

Privatiser, lorsque cela est possible et avantageux, est le meilleur moyen d'atteindre le meilleur service au moindre coût. Cela conduit à suivre une gestion commerciale et à faire jouer la concurrence.

Concessions autoroutières

L'attribution de concessions autoroutières au secteur privé a l'avantage non seulement de répondre aux objectifs généraux de la privatisation, mais également et surtout de substituer des capitaux privés aux capitaux publics, sur lesquels reposent toujours de fortes contraintes budgétaires. Il faut bien sûr choisir les sections les plus circulées du réseau routier pour attribuer ces concessions car le trafic est le paramètre directeur des rentabilités économiques et financières. Les sections Tunis - Bizerte (60 km) et Tunis - Mejez el Bab (60 km) sont les meilleurs candidates tandis que M'Saken - Sfax (120 km) pourrait suivre dans un horizon plus lointain. Avant de mettre de telles concessions sur le marché il faut rechercher les dates optimales de mise en service de ces sections et définir les normes minimales, en particulier les paramètres qui ont une grande influence sur le coût de construction. Ces normes doivent rester compatibles avec l'objectif essentiel des autoroutes qui est de faire transiter des grands flux de transport rapidement et sûrement. Une participation financière de l'état est néanmoins nécessaire mais doit être limitée à l'acquisition des emprises requis et aux expropriations de terrains (coûts unitaires estimés à 1,50 Dt/m²) nécessaires à la construction de l'autoroute elle-même, des bretelles d'accès, des postes de péage et des centres d'entretien. La sélection du concessionnaire doit être transparente et se faire par appel d'offres international en utilisant des procédures adaptées. La procédure est forcément différente de celle suivie pour les marchés de travaux, étant plus longue et moins bien connue et codifiée. Elle doit en particulier laisser au concessionnaire une large autonomie dans la définition même des ouvrages et dans la gestion et la fixation des péages (soit par une liberté soit par l'application de règles d'évolution fixée dans la concession). Elle lui laisse également une autonomie de gestion dans le cadre de règles contractuelles. Le risque commercial doit être laissé intégralement à la charge du concessionnaire, ce qui implique en particulier, l'acceptation du profit pour une rémunération adéquate des fonds propres.

Privatiser l'entretien routier

La privatisation de l'entretien routier est une recherche du meilleur service au moindre coût. L'expérience de l'Amérique latine (Brésil, Chili et Colombie en particulier) et de l'Algérie toute proche, montre que les coûts d'entretien effectué à l'entreprise sont de 25 pour cent à 50 pour cent plus faibles que les coûts du même entretien effectué en régie. Le principe de base devrait donc être de ne faire aucun travail en régie quand le secteur privé peut le faire. Il faut donc chercher à sous-traiter un maximum de tâches au secteur privé, tant pour les travaux (entretien et construction) que pour leur contrôle. Une faible portion de l'entretien routier doit rester à la charge directe de l'administration, tant pour des raisons stratégiques (réponses rapides aux intempéries) que pour éviter de ne pas avoir de solution de rechange lorsque les appels d'offres montrent un manque de compétition. Il faut aussi privatiser la gestion du matériel routier correspondant. La privatisation de l'entretien routier doit conduire à réduire le personnel et matériel de l'administration et ne peut se faire qu'en encourageant en parallèle le développement d'entreprises locales spécialisées. Un autre avantage de cette politique est que ces petites entreprises nouvelles participent au développement économique des régions où elles sont implantées. Ces entreprises ont besoin en particulier d'un meilleur accès aux devises et au crédit, d'avances plus importantes pour matériel et pièces de

rechange, et d'un programme d'assistance technique et formation. Cette privatisation pourrait démarrer par la passation de marchés cadres d'entretien dans des gouvernorats pilotes.

Budgets routiers annuels

La DGPC estime à 3.500 Dt / km la moyenne des coûts unitaires d'entretien courant et périodique sur les chaussées de sept mètres. Les coûts totaux sont estimés à environ 60 mdt / an (le budget prévu de 20 mdt pour l'année 1995 est largement insuffisant pour assurer un niveau d'entretien adéquat et ne peut qu'entraîner l'augmentation du pourcentage des routes en mauvais état). Comme on suppose que la privatisation des principales tâches d'entretien pourrait augmenter la productivité des travaux d'au moins 25 pour cent, et ramener les coûts à 45 MDT / an et tenant compte de la part d'entretien imputée au budget de fonctionnement, les montants prévus pour le budget quinquennal d'investissement d'entretien et de réhabilitation devraient se situer à environ 135 mdt.

(iii) Repositionner les administrations et opérateurs routiers

La mise à niveau des infrastructures routières et la recherche d'une plus grande efficacité dans le financement des investissements et la gestion ne peuvent pas se faire sans redéfinir le rôle de l'état dans la gestion du réseau routier. En effet, la structure et l'organisation de la DGPC et des DREH montrent des faiblesses qui empêchent la pleine utilisation des moyens mis en oeuvre. Ce rôle devrait être celui d'un propriétaire qui gère son patrimoine consciencieusement pour le valoriser au maximum aux yeux des usagers (c'est-à-dire minimiser les coûts d'opération des véhicules), qui surveille étroitement l'état et l'évolution de l'utilisation de ce patrimoine (auscultations et comptages), planifie les investissements et les charges récurrentes d'entretien, programme et passe les marchés pour les travaux correspondants et s'adresse au secteur privé pour leur mise en oeuvre et contrôle.

Décentraliser vers les Conseils Régionaux

Pour créer un environnement incitatif il faut que l'organisme chargé de la gestion soit à l'écoute des usagers. La partie du réseau routier à vocation nationale, les grands itinéraires structurants qui définissent les grandes mailles du réseau, doivent rester à la charge de la DGPC, seul organisme qui puisse avoir la vision à long terme et à grande échelle qui est nécessaire. Cependant, pour les routes à vocation essentiellement régionale et locale, la DGPC est mal placée pour faire des arbitrages qui tiennent compte complètement des particularités locales tandis que les Conseils Régionaux sont au contact permanent avec les populations locales au travers de leurs élus et sont mieux à même de déterminer les besoins spécifiques des régions rurales et de répondre de manière efficace à ces besoins. Il faut donc transférer ce patrimoine à vocation régionale vers les Conseils Régionaux. La DGPC devrait conserver la responsabilité de la définition de normes adéquates de construction et d'entretien de l'ensemble des routes classées, de manière à assurer le meilleur niveau de qualité compatible avec les besoins. Cette gestion régionale du patrimoine doit se faire à la fois sur les budgets d'investissement et de fonctionnement et il faudrait que les Conseils Régionaux reçoivent les moyens financiers et techniques d'assumer leurs responsabilités. Les arbitrages devraient ainsi être effectués en fonction des besoins des usagers locaux pour en particulier établir un meilleur équilibre étendue / coût au km et investissement / entretien. Il est nécessaire qu'en parallèle, un lien institutionnel soit établi entre les budgets d'entretien et la classification routière et d'augmenter les allocations budgétaires d'entretien routier au km de route classée. Il faut également confier l'exécution des travaux à l'entreprise, de façon aussi large que possible tout en évitant de créer des entités nouvelles de gestion routière. La meilleure solution est de demander aux DREH de continuer à exécuter les budgets correspondants pour le compte des Conseils Régionaux, en temps que maître de l'ouvrage délégué. Une fois la nouvelle structure institutionnelle en place, il serait bon que chaque Conseil Régional prépare un schéma

directeur régional de transports pour définir un cadre dans lequel les discussions budgétaires et les arbitrages prendraient place.

Donner la voix aux parties prenantes, usagers, bénéficiaires

Fonds routier. La création d'un fonds routier, sur le modèle qui connaît un grand succès aux Etats Unis, au Japon, en Nouvelle Zélande, en Europe de l'Est (République Tchèque et Hongrie en particulier) et en Afrique subsaharienne (Sénégal, Burkina Faso, Bénin, Tanzanie et Zambie en particulier), peut contribuer à améliorer l'entretien du réseau routier. En créant un tel fonds, on s'assure de la stabilité du financement de l'entretien, de la clarification des responsabilités, du respect de la réglementation sur les charges axiales, et aussi de l'amélioration de la gestion et de l'efficacité des organismes responsables de l'entretien. Le financement du fonds routier est assuré par les usagers de la route qui paient des droits d'usage de la route par le biais de redevances pétrolières, des droits d'accès à la route par le biais des vignettes, droits de péage, et de droits de transit international. Ces droits sont affectés directement à l'entretien de la route sans passer par le budget général. Le succès d'un fonds routier dépend de la volonté du Gouvernement d'établir des règles financières transparentes et de la capacité des administrateurs du fonds à planifier, évaluer et réaliser le programme d'entretien le plus viable possible.

Conseil de gestion du réseau routier. Qu'un fonds routier soit mis en place ou non, un autre outil est récemment apparu pour donner aux usagers et bénéficiaires de la route la voix qu'ils méritent. La Finlande, le Japon, la Nouvelle Zélande et le Royaume Uni notamment ont des Conseils d'Administration chargés de gérer le réseau et les budgets routiers. Les usagers de la route sont majoritaires dans ces conseils et, habitués à la discipline de marché du secteur privé, recherchent des lignes de responsabilité claires et des pratiques commerciales saines. Ils cherchent en particulier à mettre en évidence qui est le destinataire des sommes initialement collectées des usagers, ce qu'il fournit en contrepartie et finalement si les usagers en ont pour leur argent.

Réorganiser la DGPC sur une base de projets

Dans ce contexte nouveau, la DGPC devrait avoir un rôle très différent de celui qu'elle assume aujourd'hui. Il serait bon de profiter de ces progrès pour réorganiser DGPC sur une base de projets. Pour cela il faudrait d'abord assurer le *retour d'expérience*, c'est-à-dire réduire ou éliminer la compartimentalisation entre ceux qui préparent les projets et ceux qui les exécutent, entre ceux qui préparent ou contrôlent les études et ceux qui contrôlent ou exécutent les travaux. Ensuite, il faudrait assurer un *échange plus libre d'informations classées*, de leur traitement et de la conception et animation d'équipes pour résoudre des problèmes précis. Ces *équipes de projet* seraient formées d'éléments complémentaires qui gèrent des projets similaires de la préparation à l'achèvement. Les projets gagneraient à être identifiés, préparés, évalués, négociés et mis en oeuvre par une équipe unique. Idéalement il faudrait une équipe par groupe de projets similaires et chaque équipe devrait comporter en son sein un bon assortiment d'expérience, du débutant à l'ingénieur chevronné, de la planche à dessin au terrain en passant par le laboratoire, des chaussées aux ouvrages d'art, du secteur public au secteur privé, etc. Lorsqu'une même équipe exécute ce qu'elle a préparé, elle continue de prêter une grande attention aux éléments qui avaient été identifiés comme importants lors des études. De plus et surtout, elle tient compte et bénéficie lors des préparations de nouveaux projets des leçons apprises lors de l'exécution des projets similaires. Egalement, il faudrait une vision dynamique des *procédures de passation des marchés* pour réduire les délais et utiliser systématiquement des outils d'ordonnancement. Il faudrait en particulier développer un *outil de gestion de projet* pour suivre et ajuster régulièrement les engagements en Dinars et en Dollars et gérer dynamiquement les sommes-à-valoir pour imprévus physiques et financiers.

Réorganiser les DREH

En parallèle, il faudrait réorganiser les DREH sur les mêmes bases. Avec le passage à l'entreprise, leur rôle principal devrait être la programmation, la passation des marchés et maintenir la vision du représentant du propriétaire (c'est-à-dire le maître de l'ouvrage délégué) sur le réseau. Il faut également renforcer la discipline, la transparence et la responsabilité budgétaire des DREH.

Améliorer la gestion du réseau routier

Pour maximiser les effets sur l'usager de la route des ressources financières forcément limitées qui sont consacrées au réseau routier il faut améliorer la gestion du réseau routier. Cela devrait passer par la généralisation de l'utilisation d'outils modernes de gestion de réseau. Un système de gestion intégrée permet d'optimiser les coûts et de mieux moduler les interventions en fonction des trafics. Il faudrait promouvoir l'amélioration et l'optimisation des stratégies d'entretien et la programmation des tâches correspondantes. Il faudrait en particulier généraliser la nouvelle comptabilité analytique (Coges), et rendre opérationnelles les Banque de Données Routières et Banque des Ouvrages d'Art. Enfin et surtout il faudrait mettre en place le programme continu de comptages systématiques, avec des stations permanentes en divers endroits du réseau, de manière à établir les variations journalières ou mensuelles du trafic et à pouvoir calibrer les comptages ponctuels effectués en différents points du réseau à diverses périodes de l'année.

Carrières des personnels

Les réformes qui ne prêtent pas assez d'attention aux personnels sont en général vouées à l'échec. Il faudrait donc faire beaucoup de formation et de recyclage et *intégrer ces actions* dans un système couvrant les carrières et les promotions et visant à intensifier la motivation du personnel. Il faudrait aussi assurer un meilleur *brassage d'expérience* au niveau des individus au cours de leurs carrières professionnelles. Pour cela il faudrait pouvoir assurer une rotation plus systématique entre les postes des DREH et les postes à Tunis, entre les postes d'études, de laboratoire et de travaux. Enfin il faudrait aussi éviter un cloisonnement des carrières entre secteurs public et privé. Un fonctionnaire devrait pouvoir être mis en détachement pour travailler temporairement dans le secteur privé (bureaux d'études et entreprises) et retrouver un poste satisfaisant à son retour et vice versa, l'état devrait ouvrir la possibilité de mettre des agents contractuels venant directement du secteur privé à tous les niveaux de responsabilité, dans les DREH et à Tunis.

Utilisation des bureaux d'études pour le contrôle des travaux

Finalement, il est aussi important que ce retour d'expérience puisse se faire au sein même des bureaux d'études. Pour cela il faut utiliser ces bureaux d'études, non seulement pour les études ponctuelles technico-économiques de travaux particuliers mais aussi les charger de surveiller et contrôler ces travaux. En chargeant ces bureaux des tâches de maître d'oeuvre, sous la direction et le contrôle du maître de l'ouvrage délégué (le DREH) et du maître de l'ouvrage (le DGPC pour les routes à vocation nationale et le Conseil Régional pour les routes à vocation régionale) on fait d'une pierre deux coups. D'une part, on contribue à améliorer la qualité des études futures en rendant les personnels des bureaux d'études plus familiers avec les procédés de construction et la réalité du terrain. D'autre part, on introduit ainsi une gestion privée plus efficace que la gestion administrative et on simplifie l'organisation des DREH, qui n'ont ainsi pas à faire face à des variations des besoins en personnel (expérience et quantité) d'une année à l'autre en fonction des variations périodiques des programmes d'investissement.

(iv) Sécurité routière

L'insécurité routière est un problème majeur en Tunisie: 1299 tués en 1994, soit plus du double de la moyenne des pays de l'Union Européenne par kilomètre parcouru. Il faut mettre en place un **plan d'actions stratégiques**, ambitieux, global, cohérent et persévérant, combinant des actions prioritaires à brève échéance avec des réformes institutionnelles, pour ralentir d'abord puis arrêter la croissance du nombre de tués sur la route. Les *réformes institutionnelles* doivent comporter la désignation d'un **responsable politique unique** en charge du dossier (un membre du gouvernement investi en la matière d'une mission de coordination de tous ses collègues concernés); la mise en place d'une **structure administrative unique de coordination** disposant de moyens humains, institutionnels et financiers à la hauteur des enjeux et qui sera le lieu où s'élabore, se met en oeuvre et s'évalue la politique de l'Etat et autour duquel s'exercent les concertations indispensables avec l'ensemble des partenaires de la sécurité routière, publics et privés; et finalement la mise en place d'un **fonds spécial de sécurité routière** alimenté par une contribution obligatoire du système d'assurance de l'ordre de trois pour cent du montant des primes de responsabilité civile. Les *actions prioritaires* comportent la mise en place de programmes visant à accroître sensiblement le **taux de port de la ceinture et du casque**; résorber les **points noirs** et réaliser systématiquement des **aménagement de sécurité à faible coût**, en y consacrant environ cinq pour cent du montant total des dépenses routières; un **plan de formation**; un **schéma directeur d'intervention d'urgence**; un **fichier informatisé** de données accessible à de multiples utilisateurs et un programme d'études et de recherches en accidentologie; et finalement un **plan de communication** avec le grand public, où tous les partenaires de la sécurité routière doivent trouver leur place, en étroite cohérence avec la politique de lutte contre l'insécurité routière (Annexe 2).

(v) Récapitulation: les investissements physiques

Ainsi, pour la durée du IX^e Plan, les dépenses de l'Etat sur le réseau routier classé devraient s'élever à une somme d'environ 800 mdt, non compris les financements privés pour les autoroutes. Ce montant total correspond à des dépenses de l'ordre de 160 mdt / an, à comparer à la moyenne prévisible de 146 mdt sur la période 1992-1996 (+9.5 pour cent) (Tableau 4.1). Il s'agit naturellement d'un ordre de grandeur très approximatif des dépenses requises: des recommandations précises nécessitent une analyse détaillée des besoins, qui reste à faire. Les coûts sont exprimés en millions de Dinars Tunisiens 1995.

Tableau 4.1: Dépenses de l'Etat pour le IX^e Plan
Réseau routier classé

	MD	%
Mise à niveau		
Modernisation d'itinéraires	260	32%
Comblement de lacunes	60	8%
Pistes rurales	155	19%
Interface Urbain - Rural	120	15%
Sécurité routière	40	5%
Privatiser		
Autoroutes	30	4%
Entretien routier	135	17%
Total	800	100%

Source : Direction Générale des Ponts et Chaussées

Les axes de la stratégie proposée pour les services

(i) *Amélioration qualitative du parc*

La politique doit être de réunir les conditions pour que les transporteurs routiers puissent se doter de véhicules plus efficaces sur le plan économique. L'action visant à abaisser l'âge moyen du parc et à rechercher des gains d'échelle en relevant la capacité moyenne de véhicules pourrait se développer selon trois axes principaux:

- (a) *libéraliser les importations de véhicules*: C'est là une mesure essentielle pour "mettre à niveau" les transporteurs tunisiens. Les implications sur les recettes fiscales de l'Etat sont importantes et un désarmement tarifaire partiel ou total qui ne serait pas accompagné d'une restructuration de la fiscalité routière déséquilibrerait les finances publiques. Il faut donc prévoir un passage progressif de l'ancien au nouveau système. Les mesures de libéralisation pourraient dans un premier temps être limitées aux camions de plus de 10 tonnes de PTAC en visant de la sorte une augmentation de la part des transports par gros camions. Simultanément, une étude serait lancée afin de mieux préciser les enjeux d'une libéralisation plus générale, notamment sur le plan de la balance des paiements et sur celui de l'emploi dans l'industrie automobile locale. Cette étude définirait un plan d'action pour une libéralisation complète des importations de véhicule à mener à terme dans les cinq ans. Cette étude couvrirait l'importation des véhicules d'occasion en franchise de taxes, phénomène de grande ampleur dont il faudrait remettre en question les justifications. Il ne semble pas justifié que des mesures spéciales soient retenues pour favoriser le transport collectif interurbain qui détient aujourd'hui une part de marché relativement élevée.
- (b) *aménager la fiscalité routière*: Cette mesure est le complément de la précédente. En effet, l'arme fiscale est d'autant plus efficace aujourd'hui qu'elle permet d'ouvrir des brèches dans la lourde fiscalité routière à l'importation. La stratégie préconisée est d'user désormais de cette arme avec plus de retenue, ne serait-ce qu'en raison de la connaissance encore imparfaite des caractéristiques du marché susceptibles de créer des distorsions du système de production inefficaces au plan économique. Comme indiqué plus haut, une mise à jour de l'étude de fiscalité routière est indispensable afin de mieux répartir la charge de l'usage des routes et d'harmoniser la concurrence avec le rail. Cette étude devrait en particulier guider la restructuration de la fiscalité frappant les poids lourds, définir le niveau optimal de la pression fiscale sur les transports routiers et préserver l'intégrité des recettes de l'Etat dans un contexte de désarmement douanier. Elle testera deux perceptions intuitives qui sont d'augmenter la fiscalité d'exploitation et de réduire la fiscalité d'acquisition d'un véhicule, et de réduire les avantages fiscaux consentis au diesel, non seulement parce que les différentielles de coûts de production ne justifient pas d'un traitement aussi favorable, mais encore en raison des nuisances particulières sur l'environnement. Enfin, il faudrait mettre le TIR tunisien dans des conditions fiscales équivalentes à celles de leurs concurrents étrangers.
- (c) *contrôler l'état des véhicules*: L'âge du véhicule est moins important que son état. Il est souhaitable de généraliser le contrôle technique sur tout le territoire pour tous véhicules de plus de 3,5 tonnes, ainsi que pour les véhicules assurant le transport privé ou collectif de personnes. La loi 95-61 du 3 juillet 1995 portant création de l'agence de visite technique des véhicules crée des conditions favorables à une meilleure couverture nationale des besoins de contrôle technique. Il faudra sans doute un certain temps pour que le système fonctionne de façon pleinement satisfaisante. Aussi, il peut être justifié d'imposer sur une

période transitoire de 3 ans des limites d'âge aux véhicules utilisés pour les transports interurbains de personnes. On pourrait envisager placer cette limite à dix ou douze ans. Les transports ruraux ne seraient pas soumis à cette limite dans la période transitoire.

(ii) *Privatisation des services de transport*

Parachever la privatisation des transports de marchandises

La privatisation des SRTM ayant déjà été engagée, il s'agit de poursuivre le programme et de privatiser les sociétés qui ne l'ont pas déjà été. Pour ce qui concerne la STM, la situation précaire de l'entreprise pourrait justifier sa liquidation et la vente aux enchères des éléments de l'actif immobilisé. Dans la mesure du possible, on pourrait envisager le regroupement de services sur une base géographique en trois ou quatre entreprises d'envergure supra-régionale qui seraient ensuite mises en vente. Cette solution ne serait avantageuse que si l'Etat pouvait espérer retirer un profit de la vente du fonds de commerce et réduire ainsi les charges consécutives à la reprise du passif de la STM. La réponse dépend de la gravité de sa situation financière actuelle. Il faut aussi tenir compte du temps et des coûts nécessaires à la restructuration, ainsi qu'au risque de voir se poursuivre l'effritement de la part de marché et le vieillissement du matériel.

Privatiser la SNTRI

Pour ce qui touche la privatisation de la SNTRI, divers moyens peuvent être envisagés, dont la vente des actifs sur une base nationale à un seul acquéreur ou sur une base régionale à divers acquéreurs, la concession de lignes avec obligation aux différents acquéreurs de reprendre en partie les actifs et le personnel de la SNTRI, la souscription en Bourse. Comme pour la STM, il semble qu'un démembrement limité de l'entreprise serait un moyen d'éviter que le repreneur privé de l'ensemble ne domine le marché. Il faudrait éviter de libéraliser le secteur des transports interurbains avant d'assainir la situation financière de la SNTRI. Autrement, il y a risque que la concurrence du secteur privé, beaucoup plus agressive qu'une société d'état, ne pousse la Société en faillite, comme ce fut le cas pour certaines SRTM. Il faut aussi régler le problème foncier en préalable à la privatisation.

(iii) *Repositionnement du rôle de l'administration*

Fonctions générales à assurer. Le désengagement de l'Etat de la production des services commerciaux implique le renforcement de sa fonction de régulation du marché. Un rôle essentiel est de promouvoir les conditions d'une saine concurrence entre les divers intervenants, sans s'impliquer dans la commercialisation des activités de transport ni la configuration des services si les forces concurrentielles du marché sont suffisantes. Il faut aussi gérer les aspects relatifs aux économies et déséconomies externes afin de corriger les mécanismes du marché et assurer un niveau optimal de production de services. Il faudra en particulier continuer à oeuvrer pour la protection des catégories sociales défavorisées et le rééquilibrage du développement économique entre les diverses parties du territoire. Un autre rôle essentiel est d'assurer le meilleur niveau possible de sécurité des usagers de la route. En matière tarifaire, le rôle du MT devrait se limiter à effectuer les contrôles et les vérifications requises, pour assurer au public des services de qualité aux meilleurs coûts possible. Plus généralement, les interventions du MT en matière tarifaire ne devraient pas aller au delà de la fixation de prix indicatifs. Enfin, les autorités locales ou régionales devraient avoir la maîtrise du transport et des circulations dans leurs communautés respectives, ce qui implique qu'elles devraient avoir les moyens et les ressources humaines et financières nécessaires à cette mission.

Les transports de marchandises. Il faut aussi revoir la réglementation existante en matière de transport routier de marchandises, supprimer les contraintes d'accès au secteur et faire porter la réglementation sur

les caractéristiques techniques des véhicules et l'aptitude des conducteurs plutôt que sur les charges totales des camions constituant le parc d'une société, ou encore l'âge du camion et les caractéristiques du plan de financement. Il faudrait plutôt imposer des critères de sécurité (système de direction, freins, phares avant et arrière, miroirs, pneus, limitation des charges), de capacité de circulation (émission de polluants, expérience du conducteur) et d'aptitude professionnelle. Il y aurait toute une réflexion à développer pour définir les critères de qualification professionnelle et les structures de formation qui devraient exister pour rendre ces critères opérationnels. Il est souhaitable que cette réflexion s'amorce dès que possible. La question des transports informels mérite d'être approfondie. On recommande une étude pour mieux connaître les fonctions économiques remplies par ce type de transport avant de changer la réglementation aux fins de contraindre des pratiques visant à s'assurer des rentes en exploitant les insuffisances de la réglementation actuelle. Cette étude devrait fournir au gouvernement les analyses lui permettant de compléter les mesures de libéralisation par la suppression des autorisations dans le cadre du IXème Plan. Enfin, il faut se garder de vouloir contingenter les transports TIR afin de protéger les camionneurs tunisiens.

Le transport collectif des personnes. Le transport interurbain joue un rôle important de désenclavement des milieux ruraux. Un tel service permet d'accroître la fréquentation scolaire et facilite l'accès aux services publics les plus élémentaires. Il permet de retarder l'exode rural vers les villes et peut aussi favoriser indirectement l'éclosion en milieu rural d'entreprises familiales, qui deviendront source de mobilisation et d'emplois. Pour assurer un niveau de desserte adéquat, il n'est pas nécessaire que l'Etat soit lui-même impliqué dans la commercialisation des services, bien au contraire. Les divers modes de transport peuvent coexister, comme c'est le cas maintenant, sans que l'Etat n'ait d'autre rôle que celui de veiller à la bonne sécurité des personnes: conducteurs, voyageurs ou piétons. Les mesures que l'on préconise sont les suivantes:

- (a) En phase transitoire, on peut conserver la segmentation du marché par ligne, mais à la différence de ce qui se passe aujourd'hui, l'attribution de ces lignes serait faite par appel à la concurrence. Il n'y aurait plus de lignes réservées à la SNTRI ou aux SRTV. Les contrats de concession seraient d'une durée de trois à cinq années au plus, afin que la remise en question périodique des droits incite leurs titulaires à l'efficacité maximale. Les offres seraient sélectionnées sur base du niveau de la redevance de concession. Pour les lignes sociales, c'est le niveau minimum de subvention demandée qui désignerait l'adjudicataire. Les redevances seraient versées à une caisse qui contribuerait au financement des subventions des lignes déficitaires. L'Etat gérerait les concessions de lignes inter-gouvernorats. Il est clair que le grand nombre de lignes concernées (plus d'une centaine) implique la création d'un organe spécialisé sous tutelle du ministère des transports pour gérer les appels d'offre et contrôler les concessions. On pourrait retenir certains des cadres de l'ex-SNTRI privatisée et en faire le noyau de cet organe qui disposerait ainsi de la compétence technique souhaitable. Dans cette première phase, les tarifs seraient proposés par les soumissionnaires à l'intérieur d'une fourchette fixée par l'administration. Le contrat de concession définirait les modalités de révision des tarifs qui devraient inclure des incitations à une productivité plus élevée.
- (b) Dans une phase ultérieure qui pourrait démarrer en fin d'exécution du IXème Plan, on pourrait libéraliser le marché des transports interurbains de personnes, à l'exception des lignes "sociales" ou "politiques" qui resteraient attribuées par appel d'offre. Une condition pour passer à cette deuxième phase serait la constatation de l'émergence d'un nombre suffisants de transporteurs efficaces et financièrement solides. Les tarifs seraient déterminés librement par le marché sauf pour les lignes sociales. Des gares routières communes devraient être maintenues pour faciliter la transparence du marché et éviter

l'apparition de positions dominantes. Ces gares pourraient faire l'objet de concession au secteur privé afin de limiter les investissements de l'Etat dans leur développement.

Le louage et les transports ruraux. Le MT devrait décloisonner le transport par louages et le transport rural mixte. On devrait relaxer les contraintes d'itinéraires et renoncer à standardiser le véhicule rural. Il est préférable d'exiger l'acquisition de véhicules adéquats en termes de sécurité (minibus plutôt que camionnettes à cabine allongée) au moment de l'émission des permis. De même, l'interdiction pour une personne de posséder plus d'un véhicule de louage ou de transport rural mixte, empêche la constitution de sociétés qui pourraient, grâce aux économies d'échelle et à une meilleure gestion du parc, améliorer la qualité des services, tout en diminuant les prix. La tarification actuelle, combinée aux contraintes réglementaires, joue sans doute sur le détournement des véhicules ruraux vers des utilisations péri-urbaines illégales: la majoration de 10 pour cent prévue par arrêté est sans doute insuffisante pour couvrir les contraintes de coûts. Une plus grande liberté tarifaire doit être introduite en corollaire à une plus grande liberté d'exploitation. L'Etat devrait aussi rapidement mettre un terme aux programmes d'aide au renouvellement du parc en liaison avec la libéralisation des importations de véhicules recommandée plus haut.

Systèmes d'information. Le MT devrait assurer un meilleur suivi de l'évolution des différents marchés. Il existe un Observatoire sur la Sécurité Routière, chargé de collecter les informations et les analyses sur les accidents de la circulation. Il y aurait lieu de créer un Observatoire des transports pour qu'il rassemble, analyse, et publie toutes les données sur la circulation y compris les coûts et recettes du secteur, ainsi que les coûts financiers et économiques des transports de personnes et de fret. On pourrait ainsi suivre l'évolution du marché et détecter les dysfonctionnements nécessitant une intervention de l'Etat. La libéralisation rend cette fonction de suivi d'autant plus nécessaire. Un des principaux avantages serait d'éviter que soit recommencé à chaque nouvelle étude le long processus d'acquisition des données essentielles. Une des premières tâches à accomplir devrait être une nouvelle enquête Origine-Destination afin de disposer d'un instantané de la situation des flux de transport entre les Gouvernorats, aussi bien en ce qui touche le transport des voyageurs que le transport des marchandises. Cette connaissance est essentielle à toute réflexion sur la politique des transports et l'impact qu'elle peut espérer avoir sur l'aménagement du territoire. La dernière enquête date de 1985 et ses résultats n'ont pas tous été exploités. Les mutations consécutives à la libéralisation des transports réduisent d'autant l'intérêt d'informations vieilles de plus de dix ans.

La coordination inter-administrative. Les responsabilités en matière de transport sont fragmentées, ce qui nuit à la circulation de l'information et à l'émergence d'une vision claire et cohérente du devenir sectoriel. Ainsi, le MT peut difficilement exploiter les recensements de circulation qu'effectue le MEH. L'absence de données fiables sur le parc automobile en circulation (voitures privées, camions) rend difficile toute action visant à augmenter la sécurité routière. Le MT essaie de maintenir à jour une base de données fiable et cohérente en matière de transport dans des conditions difficiles. On relève des déficiences dans l'information disponible, soit par insuffisances (e.g. très peu d'information pertinente sur le transport des marchandises), soit par manque de données cohérentes et comparables d'une année à l'autre. Un organe technique à cheval sur plusieurs ministères tel que l'Observatoire préconisé pourrait dépasser ce type de contraintes.

Le MT s'engage actuellement dans un long processus de mise à jour des plans de transport, en particulier le Plan directeur régional de transport de Tunis (PDRT de Tunis). Il coordonne aussi la préparation du Plan national des transports, et il a préparé un cahier de charges à cet effet. La responsabilité du Ministère dans l'élaboration de ce plan national va de soi. En revanche, la prise en charge par le Ministère de la révision des plans directeurs de transport des grandes agglomérations va à l'encontre de la décentralisation souhaitable de ses activités. Une telle décision ne peut en outre que retarder le développement d'une

capacité d'analyse, au niveau des agglomérations, des problèmes propres à chacune des grandes villes du pays. Il faudrait plutôt que le Ministère s'assure que les municipalités ont les personnels et équipements nécessaires à la réalisation de telles études et qu'elles ont les capacités de gérer les études confiées à des consultants. Le Ministère pourrait intervenir en établissant des normes minimales et un cadre d'analyse, mais les municipalités devraient avoir la maîtrise d'oeuvre des études de planification des transports et des projets qui en découleraient.

Les compléments d'analyse souhaitables pour éclairer l'action de l'Etat

La présente étude n'a pas pu traiter de l'évolution des flux directionnels, faute de données récentes sur l'origine et la destination des déplacements. Cette analyse est nécessaire afin, non seulement, de guider les choix en matière d'investissement routier, mais encore d'apprécier la rationalité économique de la répartition actuelle des trafics par mode et les moyens de la renforcer. Une étude sur le marché du transport inter-urbain de voyageurs permettra d'établir la matrice origine-destination des transports de l'année la plus récente, sur la base de laquelle des projections seront faites sur le moyen terme et le long terme. Cette étude précisera l'ampleur de la demande de transport future et apportera l'éclairage indispensable aux réformes préconisées plus haut.

Le rééquilibrage de la fiscalité routière constitue une condition importante d'assainissement du marché des transports et d'harmonisation de la concurrence entre le rail, la route et les transports aériens intérieurs. L'étude de la fiscalité routière préconisée traitera notamment des coûts de congestion et des coûts sociaux en plus des coûts directs, le but étant de faire payer par l'utilisateur le coût total du service qui lui est fourni, y-compris nuisance et pollution, corrigeant par la fiscalité les éventuelles défaillances des mécanismes du marché.

Si la privatisation de la SNTRI paraît constituer une solution adéquate, il est utile de mieux connaître les caractéristiques d'exploitation et d'analyser diverses options de transformation de l'entreprise afin de lui permettre de faire face dans les meilleures conditions à la libéralisation préconisée du transport inter-urbain et à la croissance du trafic. L'étude de restructuration de la SNTRI répond à cet objectif et constitue un complément indispensable.

Enfin, la coordination des transports nationaux et internationaux doit être renforcée, ne serait-ce qu'en raison de la disparition attendue des monopoles modaux qui la rend plus complexe, mais plus encore parce que la maîtrise des coûts et des délais de transport est devenue fondamentale pour rester compétitif. Une étude sur la logistique des échanges et le transport multimodal doit être menée pour permettre d'identifier les réformes du cadre institutionnel, les investissements d'infrastructure et en équipement, ainsi que la formation qu'il reviendra au gouvernement de définir et mettre en oeuvre, compte tenu du manque d'expertise locale en la matière à l'heure actuelle. Cette étude précisera également les dispositions à prendre afin de développer la présence tunisienne sur le marché TIR.

Chapitre 5

Les transports urbains

DIAGNOSTIC

Enjeux, importance dans la vie économique

(i) Démographie.

Les principales agglomérations tunisiennes rassemblent aujourd'hui environ un tiers de la population totale: les communes des Gouvernorats de Tunis, Ariana, Ben Arous, Sfax, Sousse, Monastir, et Mahdia totalisent, au dernier recensement de 1994, une population de 3,0 millions d'habitants pour un total de 8,785 millions pour l'ensemble du pays.

Au niveau de la dynamique on constate un léger tassement de la croissance de la population qui était de 2.5 pour cent en moyenne annuelle entre 1975 et 1984, et qui est de 2.3 pour cent entre 1984 et 1994.

Cette augmentation globale moyenne (Tableau 10 de l'annexe 1) recouvre une certaine disparité entre zones rurales et urbaines, avec une continuation de la concentration de la population dans les zones les plus peuplées des régions de Tunis (+2.7 pour cent) et du Centre-Est, Sousse et Sfax (+2.5 pour cent), et sur Tunis, une décroissance de la population dans le centre pour une augmentation forte en périphérie.

(ii) Importance économique globale.

Les 12 entreprises de transport régionales (transport urbain et suburbain) transportent annuellement environ 200 millions de voyageurs, et les deux entreprises publiques de Tunis (SNT et SMLT) en transportent dans le même temps environ 400 millions (respectivement 300 et 100). Près de la moitié de ces voyageurs est constituée par des voyageurs scolaires, ce qui ajoute encore à l'importance sociale de ce service (en annexe 5 on trouvera des données de base sur les entreprises de transport et leur activité). L'importance des différents acteurs est résumée dans la figure 5.1.

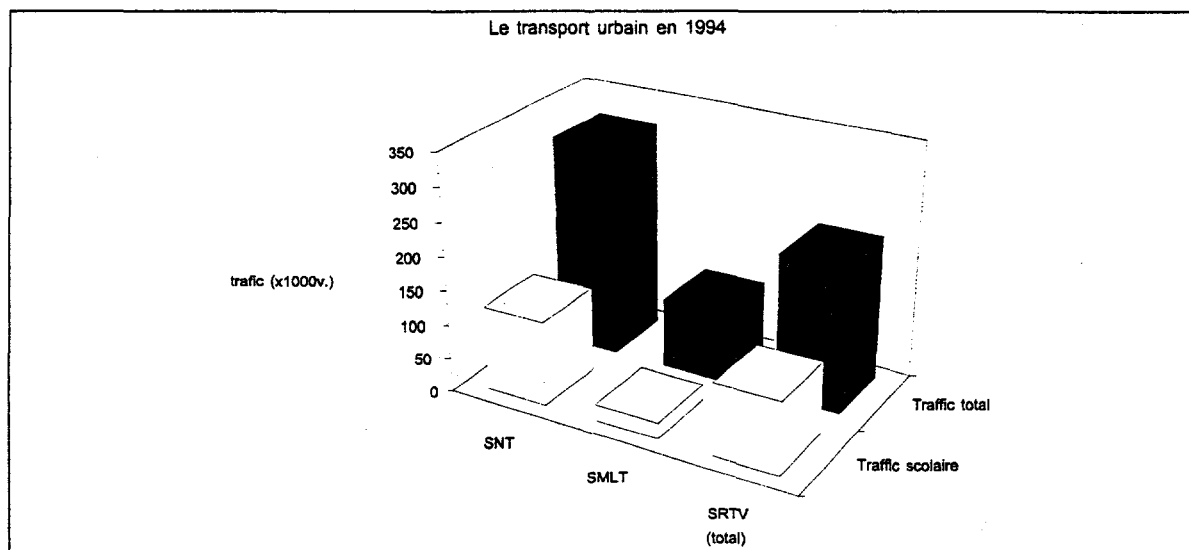
Pour l'Etat tunisien la contribution du budget national au fonctionnement de ces transports en commun, essentiellement sous forme de compensation des réductions scolaires, est de 40 à 50 millions de Dinars par an, soit environ 1 pour cent de son budget, une somme sensiblement équivalente étant accordée pour les investissements. Pour les voiries urbaines, le montant des investissements est très variable d'une année sur l'autre, mais est au maximum du même ordre de grandeur (65 millions de Dinars prévus en 1995).

(iii) Importance au niveau des dépenses des ménages.

La dépense transport des ménages représentait, en 1990, 10 pour cent de leurs dépenses totales dans les grandes villes (102 Dinars en moyenne par an et par personne, dont 57 Dinars pour les transports particuliers et 35 Dinars pour les transports publics, selon une enquête effectuée en 1990 par l'institut national de la statistique et publiée en juin 93) et a tendance à augmenter plus vite que les dépenses totales

(élasticité de 1.7 qui se décompose en 2.3 pour les transports particuliers et 1.13 pour les transports publics). Cette contribution peut être considérée comme élevée comparée à d'autres pays. On estime en général que les dépenses T.C. ne doivent pas dépasser, pour les ménages les plus défavorisés, 12 à 14 pour cent des revenus.

Graphique 5.1: Le transport urbain en 1994



Source : Société de transport du Sahel

Répartition modale, complémentarité des modes

Les déplacements urbains en Tunisie sont effectués pour près de la moitié par la marche à pied. En ce qui concerne les déplacements mécanisés, on peut estimer la répartition modale dans les trois agglomérations principales comme suit:

Tableau 5.1 : Répartition modale dans les trois agglomérations principales

Pourcentage dans les déplacements mécanisés	Deux roues	Transports en commun	Voiture particulière (y compris louages et taxi)	Sources
Tunis	8 %	50%	42%	PDRT 90
Sousse	20%	31%	49%	PDRT Mars 95
Sfax	35%	30%	35%	PDT Nov 91

Source : PDRT

Les données recueillies sont, sauf pour SOUSSE, déjà assez anciennes, aussi n'en avons nous tiré que des conclusions générales qui semblent demeurer valables pour une période de quelques années. On constate des disparités très fortes entre les différentes villes. Partout la voiture particulière n'assure encore que moins de la moitié des déplacements mécanisés, les deux roues occupant une place importante dans les villes moyennes. A Sfax et à Sousse, la part de marché des transports en commun est assez faible, en partie à cause de la faiblesse relative de l'offre bus qui privilégie les scolaires et d'un renforcement de la concurrence taxi et louage qui proposent des tarifs équivalents au plein tarif transports en commun, et dont les autorisations sont depuis quelque années données de façon plus libérale. A Tunis, par contre, les investissements importants consentis pour le métro léger ont permis de renforcer légèrement la part de

marché des transports en commun, mais on y rencontre les mêmes problèmes d'insuffisance de l'offre et de la concurrence.

Ces différents modes entretiennent des relations qui sont au moins autant concurrentielles que complémentaires: les autorisations de taxi et de louages sont données au niveau des Gouvernorats de façon très libérale, donc en prenant peu en compte la coordination avec les réseaux de bus; les moyens donnés par l'Etat aux entreprises de transport en commun pour résister à cette concurrence sont limités, aussi bien en termes financiers qu'en autonomie de décision. La concurrence peut même déborder le cadre légal qui tend à la limiter, du fait du comportement des personnes détentrices des autorisations louage ou taxi, et du peu de moyens de contrôle des autorités. D'un autre coté, malgré ce peu de maîtrise, il ne fait aucun doute que cette offre spontanée répond à un besoin non satisfait de transport.

Dans l'agglomération de Tunis, les deux sociétés de bus (SNT) et de métro léger (SMLT) sont difficilement coordonnées. A l'occasion des mises en service de lignes de métro, une restructuration du réseau bus est étudiée en concertation entre la SNT et la SMLT pour valoriser au mieux l'investissement lourd de la collectivité. Par contre il n'existe pas d'organisme ayant compétence et pouvoir de trancher entre d'éventuelles options, ni d'arbitrer des différences de vue entre les deux compagnies.

Le résultat en est qu'actuellement la clientèle du métro ne vient qu'à 12 pour cent de bus en correspondance, ce qui est très faible: dans des réseaux organisés différemment ce taux de correspondance peut aller de 25 à 50 pour cent. Une meilleure coordination avec plus de rabattements bus sur le métro devrait aboutir à un réseau mieux optimisé et donc plus économique, avec moins de kilomètres bus dans le centre ville où leur vitesse commerciale descend bien en dessous de 10 km/heure à l'heure de pointe. De plus ces meilleurs rabattements nécessitent des aménagements de voirie et de pôles d'échanges qui ne sont pas de la compétence des compagnies de transport: cette dimension n'a été jusqu'à présent qu'insuffisamment prise en compte comme le souligne bien un rapport sur le bilan du Métro⁹⁹. Le problème est encore plus important pour les parkings de rabattement pour les voitures particulières pratiquement inexistantes. Une autre dimension de la coordination se rapporte au trafic de nuit. La SMLT gagnerait à sous-traiter le service de ses lignes à la SNT car la capacité de ses rames est alors en fort excédent des besoins de la clientèle, pourtant rien ne s'est fait dans ce sens jusqu'à présent bien que la pertinence de l'idée soit reconnue par les parties concernées.

L'adaptation de l'offre à la demande

Le système mis en place actuellement dans les agglomérations tunisiennes répond tant bien que mal à la demande. A Tunis des investissements importants ont été consentis par l'Etat pour le métro léger, et dans l'ensemble du pays, de plus grandes facilités ont été accordées aux transports privés taxis et louages qui complètent l'offre publique. Il n'en demeure pas moins qu'il continue à exister une demande non satisfaite pour des services de transport en commun: les bus de la SNT sont surchargés à l'heure de pointe, avec plus de 9 passagers au mètre carré par exemple dans les quartiers nord de la ville, et des attentes parfois dissuasives (passage de 1 ou 2 bus complets); dans les autres agglomérations, les moyens disponibles sont en priorité mobilisés pour les dessertes scolaires, parfois au détriment des clients plein tarif. L'insuffisance de l'offre se manifeste bien entendu essentiellement à l'heure de pointe, et se heurte à un manque de matériel roulant. Seule une augmentation progressive de l'offre est réaliste aussi bien sur le plan commercial que financier; aussi est-il conseillé de commencer par une augmentation limitée (pour ramener par exemple la

⁹⁹/ INRETS, SMLT. Evaluation a posteriori du métro léger de Tunis. Avril 1995.

charge à 7 personne par mètre carré), en négociant avec l'exploitant des améliorations simultanées de la productivité, et d'organiser un suivi précis des recettes et des réactions de la clientèle avant d'aller plus loin. Ailleurs la même démarche progressive et pragmatique devrait être adoptée, avec l'objectif, si l'on veut que le transport public reste attractif, de ne pas dépasser 6 à 7 passagers par mètre carré à l'heure de pointe.

Cette sous-offre bus est pour l'instant partiellement compensée par une offre taxi ou louages, parfois sauvage, mais pour différentes raisons (coordination, sécurité, financement des investissements, configuration des centres anciens) il ne semble pas que cette offre concurrente privée en véhicules de petite capacité puisse satisfaire de futures augmentations de la demande de déplacements. La satisfaction de cette demande croissante passe plus certainement par une meilleure complémentarité des différents modes, un développement diversifié de l'offre TC, y compris une participation maîtrisée du secteur privé, et une adaptation des infrastructures et des plans de circulation.

Les tarifs

Les principaux titres plein tarif appliqués depuis août 1993 sont les suivants:

ticket valable pour une section:	230 millimes
ticket valable pour trois sections:	460 millimes
carte hebdomadaire une section:	2 Dinars
carte hebdomadaire trois sections:	3.25 Dinars
abonnement scolaire urbain annuel:	17.2 Dinars

Les montants plein tarifs sont élevés par rapport, par exemple, aux dépenses moyennes des ménages urbains qui étaient en 1990 de l'ordre de 1000 Dinars par an et par personne, soit environ 20 Dinars par semaine.

Au moins pour la majorité de la population il semble difficile d'augmenter beaucoup ces tarifs. En 1994 il était envisagée une augmentation de 10 pour cent qui n'a finalement pas été décidée, suivant en cela l'avis des opérateurs de transports urbains : leurs expériences précédentes leur faisaient craindre que l'augmentation des recettes qui en résulterait serait très faible à cause de la perte de clientèle due à des tarifs trop élevés.

Par contre, comme le montrent les tarifs plus élevés de la compagnie privée TCV, des niches existent pour des transport de qualité à des tarifs différents.

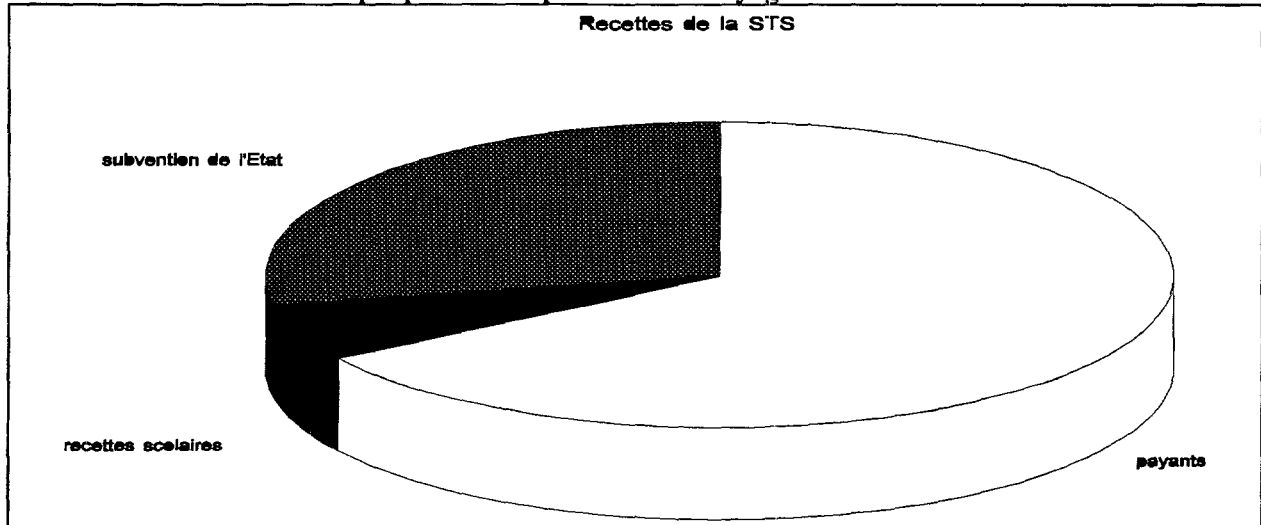
Les tarifs scolaires quant à eux sont seulement de l'ordre de 10 pour cent des pleins tarifs, et la compensation de l'Etat sensée combler la différence n'est que partielle, ce qui entraîne, même au niveau des entreprises de transport, un subventionnement croisé des transports scolaires par les déplacements pour autres motifs (voir l'analyse plus détaillée avec l'exemple de Sousse en annexe 5, para 30 la subvention scolaire). L'évolution constatée montre d'ailleurs que ces tarifs scolaires ont augmenté moins vite que les autres titres. La répartition des revenus entre recette des voyageurs plein tarif, recette scolaire et subvention scolaire de l'Etat pour la STS en 1994 est illustrée dans les Graphiques 5.2, et 5.3¹⁰⁰.

¹⁰⁰/ Pour les réseaux routiers de Sfax, Sousse et Tunis, cette partie est développée plus en détail dans l'annexe 5.

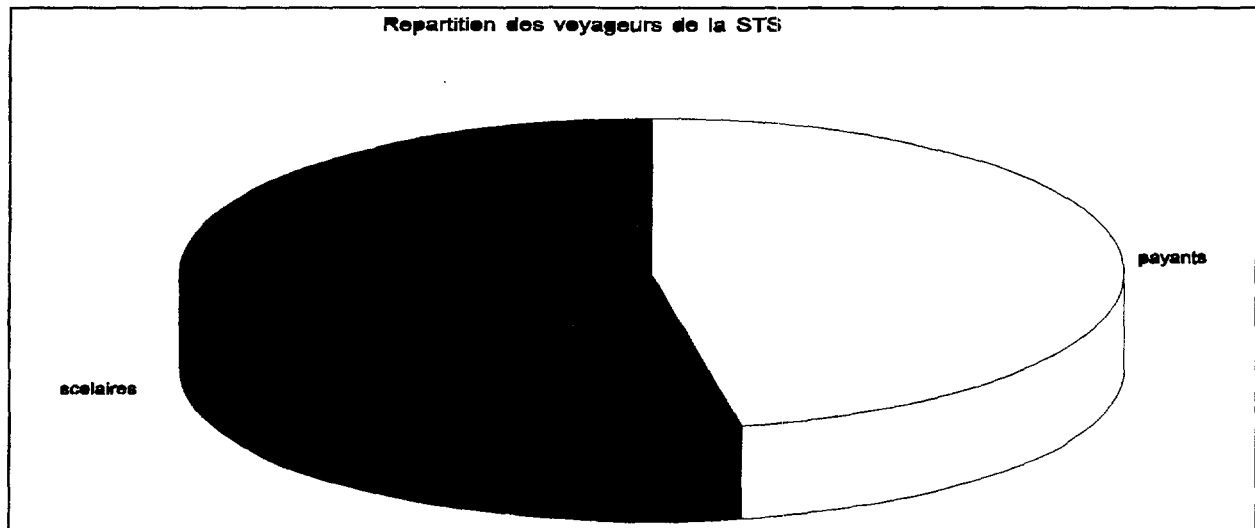
Le financement, la productivité des entreprises

Les entreprises de transport public de voyageurs étant des entreprises nationalisées, leur marge de manoeuvre pour la gestion quotidienne est très limitée, et leur financement dépend essentiellement des décisions au niveau du budget de l'Etat:

Graphique 5.2 : Répartition des voyageurs de la STS



Graphique 5.3 : Recettes de la STS



Source : Société de Transport du Sahel

- (a) les décisions d'embauche et d'investissement sont prises au niveau du gouvernement, sous forme d'autorisations (il semble que dans certains cas ces autorisations puissent être implicites, en particulier pour les décisions prises en application d'un contrat programme signé),
- (b) les salaires sont décidés au niveau du premier ministre ou du Président,

- (c) les tarifs font l'objet d'un arrêté du Ministre des transports visé par le Premier Ministre,
- (d) la participation financière du Ministère des transports au fonctionnement et à l'investissement est faite sous la forme d'une dotation annuelle décidée après approbation du budget de l'Etat, et basée plus sur les contraintes budgétaires que sur les services assurés par l'entreprise et les besoins financiers qui en découlent.

Ce mode de décision influence considérablement le fonctionnement de l'entreprise et l'offre mise en place:

- (a) l'entreprise n'a que peu de garantie quant à ses ressources financières d'une année sur l'autre, et donc ne peut que difficilement mener des actions commerciales ou de management suivies,
- (b) les temps de réaction à une variation de la demande sont très longs: par exemple les entreprises de Sousse et de Sfax n'ont pu réagir à la forte croissance de la demande en transport scolaire qu'en réduisant l'offre pour les clients payant plein tarif; les investissements en matériel roulant qui auraient été nécessaires n'étaient pas prévus au contrat programme, et la couverture des dépenses de fonctionnement n'est assurée qu'avec 1 à 2 ans de décalage à travers la compensation partielle du manque à gagner dû aux réductions scolaires.

Ce financement, basé essentiellement sur des contributions du budget de l'Etat, aussi bien pour les investissements que pour combler les déficits d'exploitation ou les manques à gagner dûs aux réductions accordées aux scolaires, semble actuellement s'essouffler : les engagements financiers de l'Etat figurant dans les contrats programmes ne sont que partiellement tenus, même dans les quelques rares cas où ces contrats ont été signés; dans les autres cas l'incertitude sur la contribution annuelle de l'Etat est encore plus grande.

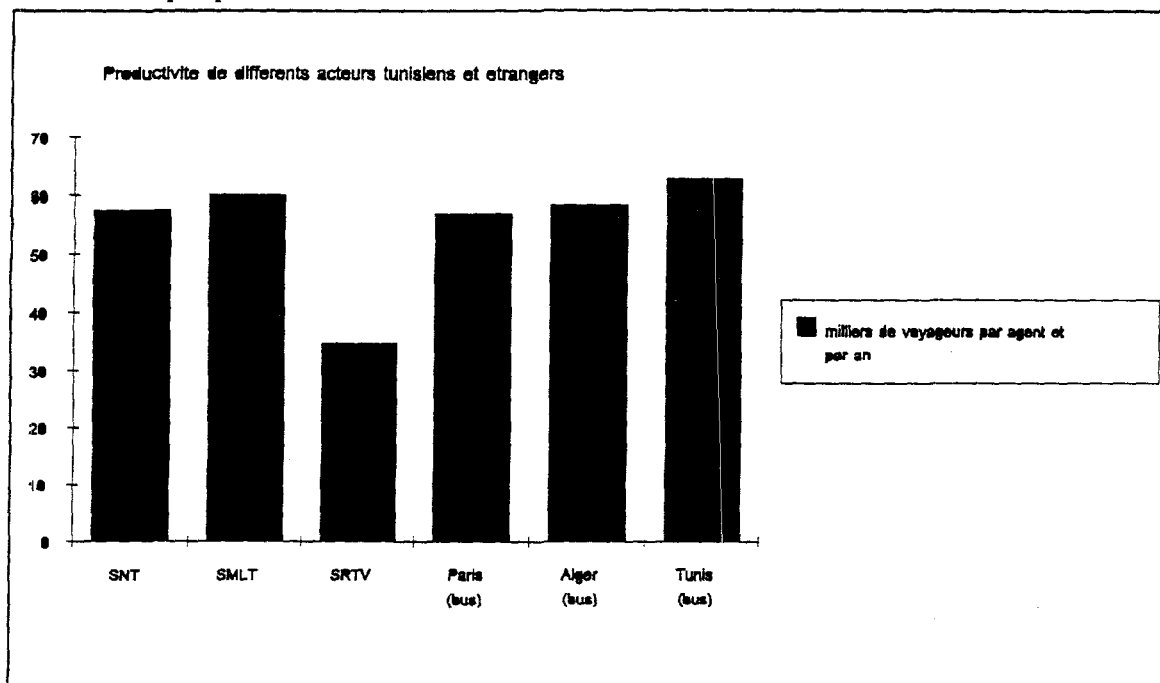
Cette situation n'est ni saine ni pérenne : les entreprises sont soumises à un certain arbitraire qui rend leur gestion plus complexe, l'Etat ne semble guère en mesure de renforcer encore sa contribution pour faire face à une augmentation de la demande et enfin il n'y a que très peu d'arbitrage entre la satisfaction de la demande et les moyens alloués pour y faire face : les décisions influençant la demande sont de l'ordre de l'aménagement local, alors que la définition de moyens financiers alloués est de l'ordre des arbitrages budgétaires nationaux, il y a forcément un décalage entre les deux.

Les problèmes de financement se posent donc à la fois au niveau des montants -comment financer à l'avenir l'accroissement de l'offre- et au niveau des mécanismes de financement -comment réaliser au mieux l'arbitrage nécessaire entre la satisfaction des besoins et les moyens financiers limités qui y sont alloués, et comment assurer une répartition modale optimale en établissant des règles saines et équilibrées de financement des différents modes.

La situation financière des entreprises de transport de voyageurs a fait l'objet d'un assainissement au début du VIII^e Plan, qui devait leur permettre d'avoir une gestion équilibrée. Cet assainissement portait à la fois sur la situation financière de l'entreprise, et sur ses charges de personnel. L'Etat devait reprendre à sa charge l'essentiel des dettes de l'entreprise, celles-ci étant essentiellement dues à l'Etat lui même sous forme de taxes ou à la STIA, société nationale fournissant le matériel roulant: cet assainissement financier n'a été réalisé que partiellement et avec retard. Les charges de personnel par contre ont bien été réduites par licenciement pris en charge par l'Etat du personnel en excédent. Un effort important a également été fait pour embaucher des cadres bien formés venant renforcer les équipes de direction.

Il résulte de ces actions que l'efficacité des entreprises s'est améliorée ces dernières années (voir en annexes 4 et 5 quelques indicateurs de productivité), mais les contraintes qui sont les leurs du fait de la tutelle de l'Etat ralentissent ce mouvement. Le nombre de voyageurs par agent, comme indice de productivité est donné dans le Graphique 5.4.

Graphique 5.4 : Productivité de différents acteurs tunisiens et étrangers



Source : Contrats-programmes et Urban Transport - Juin 1994

Au niveau de la productivité des 3 sociétés de bus examinées (SNT, Soretras, STS) on peut dire qu'elles se situent toutes les trois dans une honnête moyenne par rapport aux indicateurs mesurés dans le rapport de la Banque Mondiale sur les transports urbains de 1986. Cependant des disparités fortes existent entre les réseaux, qui mériteraient d'être analysées et exploitées afin de définir des axes prioritaires pour les efforts de productivité, et profiter des solutions mises en oeuvre dans les réseaux les plus performants.

Une première analyse très rapide permet d'identifier les pistes suivantes:

- (a) la disponibilité globale des véhicules est relativement faible et pourrait sans aucun doute être améliorée, certainement par une amélioration de la maintenance, mais aussi par une meilleure qualité des véhicules utilisés, un meilleur remisage et aussi une amélioration de l'état des voiries.
- (b) le nombre de kilomètres effectués par un bus chaque jour est très variable (du simple au double entre Sfax et Sousse), cela est du en bonne partie à la structure du réseau, mais aussi certainement aux conditions de circulation qui doivent être améliorées dans toutes les villes.
- (c) enfin le nombre d'employés par véhicule est lui aussi très dépendant du type d'activité de l'entreprise, et du mode d'exploitation, il est donc exclu de donner un jugement trop rapide,

mais il semble que des gisements de productivité existent également dans ce domaine. De plus, avec l'augmentation du niveau de vie moyen et donc des salaires par rapport aux autres charges, ces questions vont devenir de plus en plus importantes. Il faudra donc regarder de près le mode d'exploitation et en particulier l'utilisation d'un deuxième agent par bus, les activités administratives et l'intérêt de la sous-traitance pour la maintenance et les réparations.

L'introduction et le développement du secteur privé

L'expérience de transport urbain privé de voyageurs est pour le moment très limitée : une seule société privée opère à Tunis depuis 1990, sur 4 lignes. Elle a transporté en 1994 environ 2.5 millions de voyageurs, soit moins de 1 pour cent des voyageurs bus de la SNT, mais a encaissé une recette de 1.7 millions de Dinars soit 3.4 pour cent des recettes directes des voyageurs de la SNT, ou encore 708 millimes par voyageur contre 159 millimes pour la SNT; il faut cependant remarquer que les distances moyennes parcourues par les clients de TCV sont supérieures à celles des clients de la SNT.

Une estimation détaillée doit être faite prochainement par les services du Ministre des Transports, mais l'on peut dire dès à présent que l'entreprise TCV semble bien se porter, qu'elle a augmenté son parc de 15 véhicules à l'origine à 33 actuellement, qu'elle vient d'acquérir 3 bus de grande capacité(53 places assises), qu'elle continue à investir plus de 20 pour cent de son chiffre d'affaire et qu'elle souhaite diversifier ses services en mettant en service des véhicules de plus grande capacité, et en transportant des scolaires.

On ne peut pas dire pour l'instant, comme le craint la SNT, que cette entreprise privée fasse du tort à l'entreprise publique, elle s'adresse à un autre type de clientèle prête à payer plus cher pour être transportée dans de meilleures conditions de confort.

L'expérience est par contre plus avancée en matière de transport de marchandises où la libéralisation a été faite depuis plusieurs années de façon progressive et est maintenant totale. Le résultat inquiète les responsables publics, car les entreprises de transport de marchandises appartenant encore à l'Etat n'ont que difficilement été en mesure de faire face à la concurrence du privé, et ont vu leurs résultats se dégrader considérablement.

Compte tenu de cette expérience, la volonté des responsables est de faire les choses plus progressivement pour le transport de voyageurs en s'assurant que les entreprises publiques ne sont pas défavorisées par rapport au privé par des contraintes qui leur seraient imposées par leur actionnaire majoritaire, et que l'objectif social du transport est toujours respecté. Une des difficultés est par exemple le traitement des scolaires: le mode de tarification et de financement actuel fait que sur certains réseaux les voyageurs plein tarif subventionnent les scolaires (voir analyse en annexe 5), un service privé sans la contrainte des scolaires devrait donc être capable d'offrir des services moins chers, ou de meilleure qualité au même prix.

Du côté des entreprises privées, il ne fait aucun doute qu'il y a une demande pour exploiter des services urbains, mais l'absence de règles claires pour leurs autorisations, les lourdeurs administratives qui en découlent, et la réticence naturelle des opérateurs publics bloquent en pratique leur entrée sur le marché. C'est là se priver d'une offre complémentaire, peu onéreuse pour l'Etat, dont le rôle peut sans trop de difficultés être accru.

L'infrastructure

Les augmentations combinées de la population urbaine, de la motorisation et de la mobilité entraînent une détérioration progressive des conditions de circulation dans les centres ville.

Cela est particulièrement marqué à Tunis où la congestion ne cesse de s'aggraver à proximité du centre. Diverses solutions sont à l'étude. En premier lieu, dans le Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Tunis en cours d'étude, des enquêtes de déplacement sont envisagées pour alimenter la réflexion sur la composante Transport. Puis, le Plan Directeur Régional de Transport fait état de nombreux carrefours saturés, sur la voie X par exemple, mais aussi à d'autres entrées de la ville. Des projets d'ouvrages existent pour les intersections, ainsi qu'un projet de second anneau autoroutier plus éloigné du centre. Ce plan estime le besoin d'investissements dans la région (aménagement, modernisation, extensions et ouvrages) pour les moyen et long terme à près de 220 millions de dinars.

Ces possibilités d'investissement routier, qui ne constituent qu'un aspect des réponses aux problèmes posés par la saturation des voies, sont en outre limitées par les capacités financières des maîtres d'ouvrage. De vrais problèmes de recherche de financement se posent. Elles sont contraintes également par l'espace disponible dans les centres, et nécessitent donc une coordination avec le développement du Transport en Commun.

Par ailleurs on constate actuellement plusieurs faiblesses qui, si il y était remédié, permettraient d'améliorer partiellement et provisoirement la situation à moindre coût:

- (a) les plans de circulation n'ont pas été revus depuis plusieurs années dans des villes comme Sfax et Sousse, ils ne se sont donc pas adaptés aux évolutions de la circulation,
- (b) les dessins des carrefours et des voies de circulation ne sont pas toujours très nets, et mériteraient d'être précisés pour mieux canaliser et faciliter la circulation,
- (c) au niveau des piétons la situation est encore pire puisque dans l'ensemble les espaces qui leur sont réservés sont exigus, mal dessinés et mal aménagés, ce qui les amène à empiéter sur le domaine des voitures et donc à perturber le trafic et à prendre des risques : il semble que le nombre d'accident piétons ait sensiblement augmenté cette dernière année à Tunis,
- (d) enfin les moyens consacrés à la police de la circulation sont trop limités par rapport à l'indiscipline des conducteurs, ce qui constitue un facteur supplémentaire de désorganisation de la circulation.

Pour ce qui est des transports en commun, les mêmes problèmes se posent, mais avec moins d'acuité sur le plan financier. Les seuls points de blocage fort pour l'avenir sont (i) la traversée du centre de Sousse par la voie ferrée (traitée dans la partie consacrée à ce mode de transport) et (ii) la traversée du centre de Tunis par le métro léger: la saturation du tronc commun actuel rend difficile les prolongements de ligne qui augmenteraient le trafic sur cette section, et réduit la qualité du service en imposant des ruptures de charge; ce dernier problème devra être résolu au cours du IXième plan. Les autres investissements sont plus légers et concernent les gares routières, les parkings de rabattement, les couloirs bus, les centres de remisages et posent plus des problèmes de choix et de priorité que de financement.

Organisation des transports en commun et institutions

Les transports en communs urbains sont essentiellement assurés par des entreprises nationales: 12 entreprises régionales (SRTV) encore liées à leurs filiales de marchandises et qui assurent les transports urbains et périurbains, une entreprise à Tunis pour les dessertes bus (SNT), une entreprise pour le métro léger de Tunis (SMLT) et la compagnie ferroviaire (SNCFT) qui joue un rôle dans la desserte périurbaine.

Une seule entreprise privée (TCV) exploite 4 lignes de bus à Tunis, deux autres lignes privées vont être exploitées très prochainement par la société TUT, après plusieurs années de préparation et de négociation.

Les entreprises nationales restent très dépendantes de leur actionnaire principal et des diverses administrations concernées, aussi bien au niveau de la couverture de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement que de la gestion quotidienne de l'entreprise elle même.

De plus les interlocuteurs administratifs sont multiples et donc difficiles à coordonner : au niveau central le ministère des transports est chargé de l'application de la réglementation avec sa direction des transports terrestres, de l'organisation et de la planification avec sa direction de la planification et des études, et du contrôle des entreprises publiques avec sa direction des entreprises publiques. Le ministère des finances décide chaque année des budgets alloués à chaque entreprise pour couvrir son déficit, sur proposition de la direction de la planification et des études. Les services du premier ministre quant à eux arbitrent l'essentiel des décisions, y compris les décisions de gestion comme les embauches ou les investissements. Au niveau local les Communes et le Gouvernorat interviennent auprès de l'entreprise pour lui transmettre les besoins de transport dont ils ont été saisis. Les Municipalités ont, à travers leurs compétence en matière de voirie et de police, un pouvoir de décision pour les conditions de circulation des véhicules de transport en commun (plan de circulation, couloirs bus), et les implantation d'arrêts et de gares bus ou de pôles d'échanges.

La complexité des relations entre les différents acteurs et les problèmes qu'engendre le manque de coordination au niveau des ministères ont été largement évoqués dans le Plan Directeur Régional des transports de Tunis de Mars 1990, mais il ne semble pas que l'on ait enregistré d'évolution notable depuis cette époque.

Pour ce qui est des tarifs et des salaires, leur importance politique en fait une prérogative des services de l'Etat sans consultation obligatoire des entreprises.

On constate ainsi un éclatement des décisions concernant d'un coté la réponse à la demande, définie essentiellement au niveau local par les sociétés de transport sous la pression des différent acteurs locaux, et de l'autre le financement des services pour lequel les moyens sont arrêtés au niveau central.

Les contrats programme

Tout récemment, à l'occasion du VIIIe plan, un effort de rationalisation des relations complexes entre les entreprises et les administrations a été fait par l'introduction des contrats programme, préparés et négociés avec toutes les entreprises de transport de voyageurs, et signés seulement avec quatre d'entre elles (SNT, SORETRAS, STS et SNCFT). En annexe 5 est présentée une analyse plus détaillée de certains de ces contrats.

Ces contrats sont des précieux outils de suivi de l'activité et des résultats des entreprises. C'est à travers eux qu'ont été analysés les évolutions des entreprises SNT, SORETRAS et STS. Afin de ne pas alourdir le texte principal, ces analyses détaillées ont été reportées en annexe 5. Ces contrats sont également des outils

de dialogue indispensables entre l'Etat et les entreprises, aussi bien lors de leur négociation que lors des revues périodiques. Par contre les aspects planification de ces contrats et les engagements de l'Etat qu'ils contiennent ont moins bien fonctionné: les prévisions de demande au niveau des scolaires ont été largement dépassées, et les contraintes au niveau du budget de l'Etat ne lui ont pas permis de financer les entreprises à la hauteur de ses engagements. Le manque de souplesse dans la formulation des contrats et les difficultés de renégociation ont fait que ces contrats sont maintenant obsolètes et servent uniquement de repères: aucun avenant n'a été signé pour les actualiser.

Tels qu'ils sont conçus actuellement, les contrats programmes ne sont donc actuellement pas adaptés aux problèmes des transports en commun tunisiens. Ils ne représentent pas véritablement un engagement de la part des cosignataires, n'offrent pas d'objectifs annuels véritablement réalisables ni d'incitation à de meilleurs résultats. Leurs suivis sont approximatifs et ne donnent pas lieu à des avenants.

Cependant, ils constituent un outil de dialogue et de rationalisation qui pourrait être efficace s'il était mieux orienté. Ils pourraient en particulier:

- être décentralisés au niveau du gouvernorat (ou ultérieurement des municipalités);
- être plus souples, notamment au niveau des prévisions, avec des clauses d'adaptation plus automatiques;
- mieux garantir les engagements de l'Etat;
- être assortis d'incitations financières directes pour l'entreprise;
- associer tous les acteurs en jeu dans le transport urbain, notamment la municipalité, avec des engagements même légers de sa part, afin de la sensibiliser sur ses responsabilités en matière de transport en commun;
- susciter un meilleur suivi annuel, ou même trimestriel, avec la possibilité d'avenants pour les réviser.

Les contrats programmes pourraient alors devenir un élément essentiel dans la stratégie des transports urbains.

Une coordination nécessaire entre tous les acteurs de la ville

Les différentes fonctions de la ville étant fortement dépendantes, le coût et l'efficacité du système de transport sont largement influencés par les décisions qui sont prises en premier lieu par les responsables d'urbanisme dont dépendent les choix d'usage du sol (infrastructures, services publics, activités industrielles et commerciales), ce qui nécessite une coordination avec de nombreux ministères et collectivités. Plusieurs cas nous ont été cités où des implantations de zones agglomérées nouvelles ou d'établissements scolaires ont entraîné des besoins importants de transport non pris en compte dans la décision, et dont la satisfaction se retrouvait être de la responsabilité de la compagnie de transport.

Une telle coordination ne peut guère se faire qu'au niveau local, les acteurs ayant une meilleure connaissance du tissu urbain et des projets en cours, les responsables des documents d'urbanisme étant au coeur de cette coordination.

LES ENJEUX ESSENTIELS POUR L'AVENIR

Tendances et évolution prévisible

Deux facteurs essentiels vont dans les années à venir faire évoluer la demande en transports en commun: la continuation de la croissance urbaine et l'élévation du niveau de vie.

Les résultats de l'enquête sur les dépenses des ménages de 1990 montrent que la demande transport augmente rapidement avec le niveau de vie : si celui-ci continue à croître d'environ 2 à 3 pour cent par an, cela devrait entraîner une croissance de la demande de déplacement en ville de 3 à 4 pour cent par an, hors augmentation de la population. Si l'on tient compte de plus d'une augmentation de la population urbaine de l'ordre de 2 pour cent par an on peut s'attendre dans les prochaines années à une croissance très forte du nombre de déplacements en zones urbaines (au moins +5 à 7 pour cent par an).

Mais ce qui est au moins aussi important, c'est que la dépense pour le transport individuel augmente deux fois plus vite que celle pour le transport en commun ; si donc la collectivité veut favoriser ce dernier il faudra absolument le rendre attractif par rapport au transport individuel avec lequel il se trouve en compétition.

Orientations générales

Pour les autorités tunisiennes l'enjeu des transports urbains est double: tout d'abord aider la scolarisation qui est une des priorités nationales, puis permettre l'accès aux centres ville anciens et denses, peu adaptés à la circulation automobile. La première priorité se traduit par l'obligation faite aux transporteurs publics d'assurer en priorité les déplacements des élèves et étudiants; la deuxième priorité a un caractère plus commercial puisqu'il s'agit de concurrencer l'attrait de plus en plus vif pour la voiture particulière; ces deux logiques ne sont pas toujours intégrées de façon harmonieuse.

Les enjeux et les choix

L'analyse de la situation actuelle qui précède permet d'identifier les enjeux essentiels suivants :

- (a) la tendance actuelle est une augmentation forte de la demande de déplacements urbains avec une plus grande orientation vers les transports individuels,
- (b) la capacité d'espace public limitée dans les centres villes nécessitera de vrais choix pour pouvoir répondre à la demande de façon satisfaisante et efficace pour la collectivité,
- (c) des objectifs clairs doivent être assignés aux TC dans le cadre du développement urbain et de l'occupation du sol. Les conditions de complémentarité avec la voiture particulière doivent être bien définies; les projets d'investissements nouveaux en voirie doivent être coordonnés avec les objectifs de développement du TC.
- (d) les rôles des différents acteurs doivent être précisés, y compris la place des transporteurs privés,
- (e) le financement doit devenir plus stable et plus déconcentré, pour un meilleur arbitrage coût/bénéfice, et des solutions nouvelles de financement doivent être trouvés, aussi bien pour les investissements TC que pour les investissements de voirie.

- (f) le secteur des entreprises de transport en commun mérite d'être dynamisé pour offrir au client un meilleur service, en quantité dans un premier temps, et en qualité ensuite, avec une plus grande efficacité, ceci pourrait se faire à travers une plus grande liberté de gestion accordée aux entreprises avec un plus grand rôle à faire jouer aux contrats programme pour formaliser les relations entre ces entreprises et l'État, et introduire des mesures incitatives pour améliorer la productivité, une meilleure coordination locale liée à une décentralisation progressive, et un développement maîtrisé du secteur privé,
- (g) l'utilisation des infrastructures existantes peut être optimisée pour limiter les dépenses d'investissements nouveaux, par des aménagements limités et une meilleure gestion dynamique de la circulation.

LES CHOIX STRATEGIQUES, QUELQUES PROPOSITIONS

Assigner des objectifs clairs aux transports en commun

Toute stratégie commence par des objectifs clairs et partagés par les différents partenaires chargés de la mise en oeuvre de cette stratégie, or, au niveau des principaux acteurs que sont les entreprises de transport et les autorités locales d'une part et les services centraux du gouvernement d'autre part, il semble qu'il y ait un certain décalage:

- (a) localement la priorité est donnée à l'aspect "social" du transport avec l'affirmation très forte qu'il faut assurer coûte que coûte la desserte des établissements scolaires, ce qui, compte tenu des moyens limités alloués par l'État, revient à délaisser d'autres clients potentiels qui sont prêts à payer un tarif nettement plus élevé que les scolaires;
- (b) au niveau des ministères, l'objectif est plus général, les transports en commun sont considérés comme l'outil principal pour assurer les déplacements dans les villes en expansion et éviter la congestion des centres, priorité doit être donnée au transport en commun par rapport à la voiture particulière.

La première action stratégique devrait donc être l'affirmation forte de l'importance des transports en commun dans le développement des villes et leur double fonction économique et sociale. La première question est comment assurer l'ensemble des déplacements au moindre coût pour la collectivité, le problème des transports scolaires doit être replacé dans ce contexte plus général des déplacements urbains dont il ne constitue qu'une partie, même si c'est la plus importante. L'enjeu de faire du transport scolaire, à travers son subventionnement, un outil de promotion sociale ou de redistribution des revenus, doit être dissocié et traité en tant que tel.

Mieux définir le rôle des différents acteurs

La répartition actuelle des rôles entre acteurs locaux et acteurs au niveau central se traduit par une multiplication des intervenants et des objectifs, et des processus de décision longs et inefficaces aussi bien en terme de gestion d'entreprise que d'arbitrages plus globaux; la motivation des différents acteurs n'en est pas favorisée, et il n'y a guère d'intéressement aux résultats.

Les rôles des différents acteurs doivent être redéfinis clairement, et évoluer progressivement vers une diminution du nombre des intervenants, une décentralisation des décisions et des financements, et une plus grande autonomie de gestion des entreprises, et leur intéressement aux résultats de leurs actions.

Le transport en commun urbain est d'abord un enjeu local au niveau d'une agglomération, c'est donc à ce niveau qu'il doit être traité en premier lieu, ce n'est que lorsque certaines fonctions ne peuvent être assurées à ce niveau pour des raisons de moyens financier ou humain qu'il faut les traiter à un niveau supérieur.

Cela veut dire que les décisions d'adaptation de l'offre à la demande, d'arbitrage entre le niveau d'offre et les moyens financiers alloués, de coordination entre transport et urbanisme, doivent être prises localement. A terme ce niveau local devrait naturellement être, sous une forme ou sous une autre, l'agglomération en temps que bassin de déplacements, d'habitat et d'emploi. Dans une première étape, et compte tenu de l'évolution progressive du rôle des communes dans la vie locale, de leurs souhaits et de leurs moyens financiers limités, ce niveau pourrait être le Gouvernorat qui joue déjà un rôle important en tant que représentant de l'Etat, force de proposition technique et organe de coordination des actions locales.

Concrètement cela reviendrait à :

- (a) déléguer l'utilisation des ressources financières actuelles au Gouverneur, en y rajoutant la possibilité d'abonder les fonds de l'Etat par des ressources locales, afin qu'il puisse, en liaison avec les collectivités locales effectuer un minimum d'arbitrage entre le niveau de service et les ressources financières,
- (b) faire évoluer les contrats programmes pour en faire de véritables outils de pilotage des réseaux de transports en commun par les collectivités, tout en étant incitatifs pour les entreprises et leur laissant la liberté de jouer pleinement leur rôle dans un milieu de plus en plus concurrentiel,
- (c) déléguer également la gestion de ces contrats programme au Gouverneur, afin d'alléger la tutelle et la rendre plus réactive,
- (d) impliquer progressivement les élus locaux, directement responsable du bon fonctionnement des agglomérations devant leurs électeurs, en leur faisant par exemple, dans un premier temps, signer les contrats programme, et en y incluant des engagements de leur part concernant les mesures de circulation et d'aménagements favorables aux transports en communs.

Dans le cas particulier de Tunis se pose le problème de la coordination entre les deux principaux opérateurs que sont la SNT et la SMLT, mais également entre les opérateurs publics et les taxis. Certains interlocuteurs ont émis l'idée de les regrouper en une seule société. Cette mesure faciliterait certes une certaine coordination, mais n'assurerait pas en elle même l'optimisation globale du système dans le cadre plus général du fonctionnement de la ville (coordination avec les autres modes, avec l'urbanisation, avec la gestion de la circulation, etc...); par contre on créerait par cette fusion un monopole technique plus difficile à maîtriser qu'un ensemble de deux intervenants qui ont des intérêts différents. La solution à terme passe probablement par un contrôle directe de la Municipalité ou du District sur les sociétés de transport, lorsque l'entité choisie aura les moyens juridiques et financières d'assurer les compétences telles que la voirie, les TC, l'urbanisme, et leur nécessaire coordination. C'est ce qui se fait en France avec les Autorités des Transports Urbains confondues ou étroitement liées aux Municipalités, Districts ou Communautés Urbaines. Dans un premier temps cette coordination peut être assurée par un cellule technique qui devra être rattaché à l'autorité ayant pouvoir financier sur ces entreprises: il est illusoire de vouloir imposer quoi

que ce soit à des entreprises de Transport Urbain, par nature techniquement et politiquement puissantes, sans avoir un minimum d'influence sur leur financement.

Quant au rôle de l'Etat, il devrait, à terme, être limité à la définition des grandes orientations, au financement sélectif pour aider à la mise en oeuvre de ces orientations, à l'établissement des principales règles d'organisation des transports urbains et au contrôle de leur respect. L'Etat pourrait également organiser et maintenir une expertise technique de haut niveau dans ce domaine des déplacements urbains.

Assurer le financement du transport urbain

Le financement des transports urbains par le budget de l'Etat s'essouffle, il s'agit de mettre en place de nouvelles sources de financement mieux adaptées et plus pérennes. Faire abstraction des contraintes macroéconomiques dans la mise au point des compensations à verser par l'Etat en couverture du manque à gagner liés aux tarifs "sociaux" qu'il impose aboutit à des accords irréalistes et rapidement désuets. Il est essentiel de s'interroger au départ sur la capacité de l'Etat à réellement payer les subventions correspondant à un plan de production donnée, et d'ajuster celui-ci en baisse si cette capacité est incertaine, plutôt que de pratiquer une politique de "fuite en avant" remettant à plus tard la solution des vrais problèmes à un coût souvent plus élevé pour l'Etat car il s'agit alors de restructurer une entreprise déstabilisée. L'histoire des rapports entre la SNT et l'Etat montre bien que ce risque est réel en Tunisie. Le besoin pour l'Etat de continuer à réduire le déficit budgétaire dans un contexte de désarmement tarifaire aux frontières ne laisse pas entrevoir un développement facile de l'aide financière aux transports urbains.

Le transport urbain étant d'abord un enjeu local, ces nouvelles sources seront d'autant mieux acceptées et mieux utilisées qu'elles seront décidées, perçues et utilisées localement. Bien sûr, cela ne veut pas dire qu'il faille supprimer tout financement de l'Etat du jour au lendemain, mais que dans un premier temps les collectivités locales puissent disposer d'une certaine souplesse dans leurs budgets pour compléter les sommes allouées aux transports en fonction des besoins ressentis localement, en y affectant une part des impôts locaux. Cette évolution doit bien entendu être cohérente avec l'évolution générale des compétences, des ressources et des moyens humains de ces collectivités locales. En outre, il est essentiel que la liquidation et le paiement des contributions en sus des recettes directement perçues sur l'utilisateur se fassent de façon *objective* et *prévisible* dans le cadre d'un contrat liant l'entreprise de transport à l'entité contribuable. Un désaccord durable sur le mode de calcul de la subvention des transports scolaires a sans nul doute aggravé la contrainte financière de la SNT.

Il ne faut pas oublier non plus que le financement est d'autant plus aisé que le système est plus performant, autant en termes de productivité, que de qualité de service et d'adaptation à la demande, et que la part couverte par les recettes directes des usagers est plus élevée. Toute solution au problème de financement passe donc d'abord par des actions de rationalisation du système de transport et par son optimisation sur le plan commercial.

Contrairement aux chemins de fer, le transport par autobus ne comporte pas une proportion élevée de coûts fixes. L'expérience internationale démontre que 90 pour cent des coûts varient en fonction soit du nombre de véhicules, soit du nombre de véhicules-kilomètres parcourus. Même les coûts administratifs varient plus ou moins proportionnellement à l'échelle de l'activité. La portée de cette remarque est double: d'une part, l'atomisation de l'offre de transport urbain par autobus ne constitue pas nécessairement un handicap majeur en termes de coûts (la question du transfert entre lignes et compagnies différentes est un problème de nature différente auquel des solutions peuvent être trouvées), d'autre part, la légitimité des subventions ne repose pas sur la notion d'économie d'échelle mais sur celle d'économies externes et, plus encore, sur des considérations d'aide sociale.

Pour ce qui est des taxes spécifiques (hors impôt général et tarifs) qui pourraient permettre d'augmenter le financement des transports et en particulier des nouveaux investissements, il en est de nombreuses en usage de part le monde, que l'on peut classer en deux grandes catégories :

- (a) les taxes sur les bénéficiaires indirects des transports en commun : (i) le versement transport existant en France, payé par les entreprises dont les employés bénéficient des transports en commun; cette taxe (de 0,5 à 2,5 pour cent de la masse salariale des entreprises de 10 salariés et plus dans les zones urbaines) a donné en France au cours des 20 dernières années un véritable coup de fouet aux transports urbains. S'agissant d'argent relativement facile, elle a pu dans certains cas masquer la nécessité de faire des efforts de productivité, et a l'inconvénient de pénaliser momentanément les entreprises en particulier à l'export, (ii) la taxe sur les plus values foncières peut également être une source importante de revenus (10 à 20 pour cent du coût d'un investissement lourd), tout en sachant qu'elle nécessite un système fiable de calcul de ces plus values et que la perception n'intervient qu'au moment du transfert de propriété; (iii) les taxes diverses sur la possession ou l'usage d'un véhicule particulier sont moins directement liées aux TC.
- (b) les taxes sur l'usage de l'espace public et de la voirie en particulier : (i) parking payant (qui commence à se développer à Tunis), (ii) péage urbain pour l'utilisation de l'ensemble du réseau de voies urbaines ou de certains ouvrages particuliers à construire. S'il est modulé en fonction de l'heure ou de la congestion du réseau le péage, parking ou voirie, devient également un système de régulation de la demande qui permet d'étaler les heures de pointe et de réduire les encombrements; un tel degré de sophistication nécessite cependant des investissements lourds.

En ce qui concerne le financement du transport scolaire, il pourrait aussi être décentralisé progressivement. S'il continue à être supporté par l'Etat, ses règles de paiements aux entreprises doivent être clarifiées, et non plus soumises aux aléas budgétaires: un système de calcul objectif existe qu'il suffit d'appliquer. Ce système pourrait être le même pour les entreprises de transport publiques ou privées. Par ailleurs, au fur et à mesure des augmentations de tarif, la réduction accordée aux scolaires n'a cessé d'augmenter pour atteindre environ 90 pour cent, il serait certainement acceptable pour les familles que ce taux soit réduit à l'avenir, ce qui soulagerait d'autant le budget de l'Etat, et permettrait une plus grande vérité des prix.

D'autres adaptations pourraient être envisagées qui influeraient sur la demande et donc sur les coûts, comme les modifications des heures d'entrée et de sortie des classes et des bureaux, l'introduction progressive de la journée continue, la tarification heure de pointe-heure creuse. Là encore ces questions nécessitent la définition d'un cadre national, mais les décisions de mise en oeuvre devraient se prendre au niveau local.

Favoriser la participation du secteur privé tout en maintenant l'équilibre du secteur?

Une plus forte participation du secteur privé dans la fourniture de services de transport aurait plusieurs avantages constatés ailleurs dans le monde: meilleure réponse à la demande par une diversification et une augmentation de l'offre, plus grande souplesse d'adaptation de l'offre à l'évolution de la demande, apport de capitaux privés, réduction des coûts d'exploitation, substitution du capital privé au fonds publics pour financer les investissements, stimulation des entreprises publiques désormais exposée à la concurrence.

Compte tenu des expériences de privatisation qui ont pu avoir lieu dans d'autres secteurs ou dans d'autres pays, il est évident que cette privatisation ne doit pas être incontrôlée au risque de devenir "sauvage", mais

qu'elle doit être précédée d'une définition précise des objectifs, et accompagnée de règles simples et claires d'entrée sur le marché et d'exercice de l'activité.

Si l'évolution doit être progressive et bien maîtrisée, il est incontestable que son rythme pourrait être beaucoup plus rapide que celui que l'on a constaté au cours des années récentes. Dans le cadre d'un projet multi-sectoriel de restructuration des entreprises publiques lancé vers la fin de la décennie précédente, la Banque avait encouragé la participation du secteur privé dans les transports urbains à Tunis sous une forme complémentaire aux services de la SNT. Les réticences de l'administration ont fait que les réalisations sont restées largement symboliques, or il est patent que des initiatives privées existent et qu'elles ne demandent qu'à se manifester. L'ouverture du secteur devrait intervenir de façon beaucoup plus décisive. Les étapes successives, étalées sur une période de 5 à 10 ans, pourraient être les suivantes (dont la première est déjà engagée):

- (a) augmentation des services privés de haut de gamme en complément des services de base assurés aujourd'hui par les entreprises publiques (la concurrence reste très limitée): même si l'on peut penser que le premier problème à régler est celui du transport de masse, il n'est pas indifférent de traiter aussi celui des transports collectifs de "luxe" car la clientèle visée est aussi celle qui risque le plus d'arbitrer en faveur de la voiture individuelle si le transport collectif courant est par trop défaillant; l'action préconisée s'inscrit directement dans le cadre de la recherche d'un meilleur équilibre entre transport privé et transport public;
- (b) concession de lignes ou groupe de lignes régulières, ou sous traitance par l'opérateur public à un privé (ouverture progressive à la concurrence);
- (c) mise en concurrence systématique et privatisation partielle ou totale des entreprises de transport public: toutes les solutions intermédiaires comme les sociétés d'économie mixtes à la française (capitaux publics et privés) sont évidemment envisageables, l'essentiel n'étant pas la propriété des capitaux, mais l'efficacité et la compétitivité de l'entreprise qui passe par la motivation de tous ses cadres et employés.

Cette progressivité doit permettre de maîtriser l'évolution, sans les excès que l'on a pu constater par ailleurs, de développer un milieu professionnel privé, de mettre au point les contrats de concession et d'accumuler l'expérience de leur mise en oeuvre pour développer au niveau des entreprises publiques et de l'administration une culture contractuelle. Cette évolution nécessite également un renforcement des pouvoirs de décision au niveau local en matière d'organisation et de coordination.

Les relations entre l'Etat et les entreprises publiques devront évoluer dans le même temps pour mettre ces dernières sur un pied d'égalité avec le privé; les contrats programme peuvent jouer un rôle important dans ce cadre, et se rapprocher progressivement des contrats de concession avec les entreprises privées: en France, par exemple, les contrats entre autorité organisatrice et opérateur sont semblables quelle que soit la structure publique ou privée du capital de la compagnie de transport. Cette plus grande formalisation devrait également permettre d'alléger la tutelle de l'Etat et donner aux entreprises publiques une souplesse de gestion proche de celle du privé.

Un autre frein actuel aux initiatives privées mériterait d'être levé, il s'agit des contraintes d'achats de véhicules qui passent obligatoirement par la STIA. Cela ne laisse que peu de choix quant au type de véhicule et à ses aménagements, et donc freine la diversification des services, de plus cela ne permet pas de saisir des opportunités commerciales intéressantes.

Se préoccuper plus du client dans un environnement concurrentiel

La concurrence de plus en plus grande entre les transports en commun et l'usage de la voiture particulière va nécessairement amener les entreprises de transport à améliorer leur qualité de service et à se préoccuper de plus en plus des besoins de leurs clients. L'introduction d'opérateurs privés, par nature plus sensibles à cet aspect marketing, devrait accélérer cette évolution.

Il importe cependant de développer le plus rapidement possible cette culture client auprès des entreprises de transport publiques pour faire face à cette double concurrence du privé et de la voiture particulière.

Les actions à mener dans ce domaine commencent bien entendu avec l'amélioration du produit, ce qui suppose, en l'état actuel des choses, de faire des investissements en matériel roulant de qualité, d'améliorer l'entretien et le remisage de ces véhicules, d'aménager de façon plus sécuritaire et confortables les gares d'échange et les arrêts, et de faciliter les correspondances entre les modes.

Une meilleure intégration tarifaire entre les différents modes permet ensuite de faciliter l'usage des systèmes de transport en commun, cela devrait se traduire par des titres combinés SNCFT-réseau de bus, et une simplification de la tarification sur l'agglomération de Tunis (tarification zonale tous modes).

L'information des clients (fiches horaires, horaires affichés aux arrêts, plan des réseaux à jour) est absolument capitale pour que les habitants s'approprient le réseau et l'utilisent de façon souple, et non plus seulement pour les trajets habituels : on constate avec l'augmentation du niveau de vie, non seulement une augmentation du nombre de déplacements, mais aussi une diversification de leurs motifs, et donc une augmentation des déplacements occasionnels.

Gérer l'espace public urbain pour en optimiser l'usage, favoriser les transports en commun et limiter les investissements nécessaires

Plus l'espace urbain devient saturé, plus il devient important, non seulement de bien le gérer, mais rapidement de faire des choix pour ses affectations.

On a pu constater partout, et la Tunisie ne fait pas exception, que lorsqu'on laisse faire, la voiture particulière tend à envahir l'espace et qu'il est difficile ensuite de revenir à une situation plus harmonieuse sans investissement coûteux. L'habitat devient plus dispersé par rapport au lieu de travail alors que davantage de ménages accèdent à la propriété d'un véhicule, et les transports publics sont confrontés à des problèmes de complexité croissante qu'ils maîtrisent difficilement, particulièrement dans les pays en voie de développement. Ceci intensifie le recours à la voiture particulière et, lorsque les voies sont saturées, contraint les pouvoirs publics à consentir des investissements (rochades notamment) d'autant plus coûteux qu'ils s'inscrivent dans un espace déjà très occupé. L'amélioration de la voirie tend à son tour à stimuler l'usage de la voiture particulière, véritable cercle vicieux aux lourdes conséquences pour les finances publiques. On sent bien qu'il y a un équilibre à trouver entre le transport privé et le transport collectif dans les villes, et il est donc essentiel, au stade encore peu avancé de motorisation que connaît la Tunisie, de bien délimiter les domaines des différents modes. En pratique cela veut dire développer les couloirs bus dans les zones encombrées, tant que cela ne pénalise pas encore trop les voitures, réserver des emprises pour des zones d'échanges en périphérie, y compris des parkings de rabattement. En centre ville les domaines piétons ne sont que très peu traités de façon spécifiques, cela entraîne des difficultés réelles de déplacement à pied au milieu des voitures en stationnement ou en circulation, et des problèmes de sécurité; il faut faire un effort pour aménager mieux les traversées piétons des carrefours et des voies principales, et aménager des

trottoirs qui ne servent pas de parking. Ces aménagements devraient se faire en priorité au voisinage des dessertes transports en commun pour en faciliter l'accès.

Ces actions vont nécessiter au préalable une réactualisation des plans de circulation, datant maintenant de plusieurs années, afin de les adapter à la fois à l'évolution des déplacements et aux nouveaux aménagements. Si cela était possible il serait même préférable de se placer au niveau global des déplacements en étudiant des Plans de Déplacements Urbains, c'est dans ce cadre général qu'il conviendrait de définir les priorités de réalisation des investissements nouveaux, en particulier des projets très onéreux de voiries à Tunis.

Enfin une amélioration de la gestion de la circulation est impérative. Aujourd'hui on trouve encore à Tunis des carrefours gérés par un personnel de police qui se substitue partiellement aux feux en heure de pointe. Cette situation s'est toujours avérée moins efficace qu'un bon système de contrôle des feux qui s'adapte à la circulation réelle et assure un minimum de coordination de zone ou d'axe: l'agent posté à un carrefour n'a pas une vision globale de l'état de la circulation. Il convient donc de développer une gestion automatique des feux, avec plans de feux adaptatifs et coordonnés; de tels systèmes permettent aussi d'accorder plus de priorités aux véhicules de transports en commun en ne pénalisant qu'au minimum la circulation générale.

En ce qui concerne le problème de saturation du centre de Tunis avec le métro léger, outre ces stratégies à court terme (réactualisation du plan de circulation et équipement du réseau tram d'un bon système d'exploitation permettant d'assurer une meilleure régularité, et rendant les priorités aux feux plus efficaces), il serait bon d'étudier un réseau de tram global à moyen terme, incluant les extensions envisagées, avec peut-être une desserte du centre plus à l'Ouest de la Médina, et de mettre en balance la solution locale consistant à enterrer la ligne existante avec une solution plus large consistant à redéfinir le réseau pour déconcentrer la desserte.

En complément, le rôle de la police devrait être développé dans le domaine du respect des règles de circulation et de stationnement. L'amélioration des conditions de stationnement dans les plus grandes villes et la mise en place d'une politique de recouvrement de ses coûts constituent des objectifs dont la portée est considérable. Le stationnement anarchique contribue à l'engorgement des centre-villes, tandis que la gratuité ou la modicité des tarifs de stationnement non seulement décourage l'investissement privé dans ce type de services (parcmètres, parkings couverts ou à ciel ouvert), mais encore encourage l'usage du véhicule particulier dans les déplacements domicile-lieu de travail. Il serait difficile, sinon absurde, de freiner l'accès des populations à la propriété d'un véhicule au nom de la défense du transport en commun. Par contre, ce même objectif peut être valablement poursuivi par la mise en oeuvre d'une politique de récupération des coûts de stationnement incitant l'usager à aller au travail en autobus ou en métro, plutôt que de prendre son véhicule. Une étude spécifique sur ces aspects constitue un préalable à l'action.

En conclusion de cette analyse, on ne saurait trop insister sur l'enjeu que représente une bonne maîtrise des transports urbains et sur la nécessité d'intégrer la composante transport dans la planification du développement urbain. Une meilleure coordination des actions du MEH en matière d'aménagement de carrefours et de développement des principales artères urbaines avec celles du Ministère des Transports et des collectivités locales est à rechercher systématiquement. Des orientations ont été définies pour remédier aux insuffisances actuelles, mais la mise au point de mesures concrètes en matière de gestion et de coordination des transports urbains nécessite un approfondissement de la connaissance des réalités et contraintes locales. Une étude spécifique reste à faire pour préciser le contenu des réformes de la réglementation actuelle qui devront s'inscrire harmonieusement dans le cadre général de la décentralisation administrative en cours, tout en s'adaptant aux dimensions particulières des problèmes auxquels sont confrontées les grandes villes du pays.

Chapitre 6

Les transports aériens

GENERALITES SUR LE SOUS-SECTEUR

Fonctions économiques

Les aéroports et les compagnies aériennes remplissent trois fonctions. Ils servent d'abord et surtout de support à une politique touristique génératrice de devises (il en est la source la plus importante après l'industrie textile) qui a placé la Tunisie au premier rang des pays Arabes dans ce domaine. La seconde fonction est celle d'intégration du pays dans les échanges mondiaux (déplacements d'affaire et transport de fret). Enfin, le sous-secteur devrait ne jouer qu'un rôle mineur dans l'intégration économique du pays, ayant finalement peu à ajouter à un réseau routier offrant une bonne couverture géographique d'un territoire exigu (environ 500km du nord au sud, et moins de 300km d'est en ouest).

La contribution directe à la production, en termes de valeur ajoutée, tournait en 1994 autour de 300 mdt. Cette contribution représentait quelque 2 pour cent du PIB, et un tiers de celle de l'ensemble du secteur des transports. En ne fournissant que 10 mille emplois en 1994, c'est à dire un peu moins d'un quart de l'emploi total dans les transports, le sous-secteur aérien exprimait bien ses particularismes: intensité capitalistique de la production et productivité plus élevée.

La priorité reconnue aux transports aériens va grandissante. Les investissements publics qui lui ont été consacrés ont été de 85 mdt dans le cadre du VIème Plan, soit environ 9 pour cent du total des investissements publics de transport. Pour le VIIIème Plan, l'enveloppe accordée se monte à 740 mdt¹⁰¹, proche de 26 pour cent du total.

Le tendances du marché

Le VIIIème Plan prévoyait une croissance annuelle de 6 pour cent pour la valeur ajoutée et de 11,2 pour cent pour les trafics. La pénétration des marchés de l'Europe de l'Est, et le développement du tourisme devaient être les moteurs de cette croissance. La modernisation des flottes des compagnies aériennes concentrait les deux-tiers des ressources affectées au sous-secteur. Après trois ans d'exécution du plan, et en se basant sur l'année 1990 afin d'éviter l'année atypique que fût 1991 (crise du Golfe), on constate que le trafic international et le trafic intérieur ont respectivement progressé à un taux annuel moyen de 7,5 pour cent et de 14 pour cent.

Les vols entre la Tunisie et l'Union Européenne représentent plus de 80 pour cent du trafic international aérien de la Tunisie, alors que pour l'Union Européenne, ces vols "pèsent" moins de 1 pour cent. Les conséquences de cette dissymétrie sont ambivalentes: d'une part, Tunis Air a pu largement occuper jusqu'à

^{101/} 197 mdt pour les aéroports, et 543 mdt pour les compagnies aériennes.

présent un marché moins concurrentiel parce que moins convoité par les compagnies étrangères¹⁰²; d'autre part, moins le cadre géographique de l'activité est diversifié, et plus augmente la vulnérabilité à un changement de conjoncture. Les liaisons les plus fréquentées sont avec la France, l'Allemagne, puis le Royaume Uni.

L'avenir du sous-secteur sera d'abord influencé par la conjoncture des transports aériens. Elle s'est améliorée en 1994 et les compagnies aériennes qui ont su comprimer leurs coûts ont renoué avec les profits après quatre années très mauvaises pour l'industrie en général¹⁰³. Les restructurations et recapitalisations d'entreprises en difficulté (par exemple, Air France, Iberia) ont été nombreuses et d'importance. Le mouvement de privatisation se développe; à la suite de British Airways, qui est devenue la compagnie la plus rentable, KLM et Lufthansa se sont engagées dans cette voie, suivie également au Moyen-Orient par Gulf Air, Saudi Airlines, Royal Jordanian, et El Al. Au terme de l'année 1995, la part des compagnies aériennes privées atteignait déjà 70 pour cent. L'autre évolution significative est celle des alliances stratégiques: KLM-Northwest, Lufthansa-United Airlines, British Airways-US Air, Swissair-Sabena pour ne nommer que quelques unes. L'heure est à la concentration et l'avenir à des grands groupes opérant à l'échelle planétaire. Un aspect intéressant à noter est celui du rachat partiel ou total de petites entreprises régionales par les "mega-transporteurs", soucieux de ramifier leurs réseaux en tirant parti des avantages comparatifs de petites entreprises bien gérées¹⁰⁴.

Les changements de l'organisation du marché Européen des transports aériens constituent l'autre facteur clé. La libéralisation y a fait des progrès considérables. Il est prévu que les tarifs seront totalement libres à partir de 1996. Le droit de cabotage en Europe entre les aéroports communautaires sera donné à toute compagnie d'un pays-membre à partir du 1er avril 1997. L'intégration en cours du marché interne européen va de pair avec son intégration avec le marché nord-américain: au début de l'année 1996, huit pays européens, dont l'Allemagne, avaient signé un accord de "ciel ouvert" avec le gouvernement des Etats Unis. Pour les services aéroportuaires, une Directive de la Commission a, dès 1994, établi le principe de suppression des monopoles sur la manutention et sur le service au sol des appareils passée une période de transition. L'aide des Etats à leurs compagnies nationales est désormais exclue, sauf cas exceptionnel. La concurrence se renforcera en Europe, ayant pour effet une baisse importante des tarifs. Cette baisse s'est déjà produite entre 1991 et 1993: on a vu les recettes moyennes unitaires par passager/km transporté passer en Europe de 12,8 US cents à 10,2 US cents (en valeur constante 1993). Cette baisse devrait se poursuivre, voire s'intensifier. Les services de "charter" étaient, eux, déjà largement libéralisés, mais les réformes des services réguliers font que la différence entre "charter" et service régulier tendra à s'estomper. C'est ainsi que l'on voit une compagnie comme Air Liberté offrir des services réguliers à bas tarifs entre la France et la Tunisie.

^{102/} Les statistiques de l'OAG pour juillet 1994 montrait que la part de trafic de Tunis Air était largement supérieure à 50 pour cent pour les lignes régulières. Hors l'Allemagne, on relève des parts de 55 à 80 pour cent pour la plupart des pays de l'Union Européenne, et de 100 pour cent pour les pays de l'Europe de l'Est hors Tchèque.

^{103/} Les pertes cumulées de l'industrie des transports aériens dans le monde ont atteint 16 milliards de US\$ de 1990 à 1993.

^{104/} On peut citer British Airways et ses prises de participation dans la compagnie Française TAT, ou encore Gibraltar Airways par laquelle BA dessert quelques pays du Maghreb.

Les implications de la libéralisation en Europe pour les transporteurs aériens Tunisiens sont les suivantes:

- (a) *Fragilisation des accords bilatéraux existants.* La Tunisie a conclu des accords bilatéraux de type Bermudien avec la plupart des pays de l'Union Européenne qui lui garantissent en principe un partage équitable du marché et le contrôle des tarifs. Ces accords ne sont pas compatibles avec la politique concurrentielle de l'Union Européenne et ils seront tôt ou tard remis en question dans un monde où la politique de "ciel ouvert" tend à s'imposer. Dans un premier temps, on peut penser que les accords bilatéraux entre la Tunisie et ses partenaires européens seront préservés pour l'essentiel, mais les aspects discriminatoires tenant aux clauses de nationalité devront en tous cas disparaître. La concurrence s'intensifiera pour l'accès à la part du marché du pavillon Européen et les tarifs iront à la baisse. En outre, un accord bilatéral porte sur l'offre de capacité mais ne garantit pas le maintien d'une part de marché face à une concurrence dynamique, comme le montre la chute à moins de 30 pour cent de la part d'Air France sur les liaisons France-Etats Unis qui a conduit en 1993 le gouvernement Français à dénoncer l'accord bilatéral réglementant les relations aériennes franco-américaines depuis 1946. La survie du pavillon tunisien dépendra avant tout de sa capacité à se maintenir au niveau des meilleurs.
- (b) *Restriction d'accès aux grands aéroports.* La libéralisation des transports entraînera une croissance de l'offre et un risque de saturation des aéroports. La rationalisation des services verra se renforcer le rôle des "aéroports d'éclatement"¹⁰⁵ tels que Paris, Londres, Francfort pour ne nommer que quelques uns. Les accès de ces aéroports deviendront plus difficiles et plus coûteux pour des "micro compagnies" comme Tunis Air. Celles ci seront alors incitées à desservir les aéroports d'intérêt régional.
- (c) *Concurrence étrangère accrue.* Des compagnies qui opéraient jusqu'à présent à l'abri de leur monopole des lignes intérieures seront poussées à redéployer une partie de leurs flottes sur les marchés hors de l'Europe. On voit déjà Air Inter desservir certains pays du Maghreb à partir de Lyon et de Marseille. Les changements en Europe pourraient de la sorte augmenter l'attrait pour les compagnies Européennes de lignes qu'elles pouvaient considérer comme négligeables jusqu'alors.

DIAGNOSTIC D'ENSEMBLE

Cadre institutionnel

Le secteur des transports aériens est géré par la DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile) du MT. La DGAC prépare et met en oeuvre la politique aéronautique du gouvernement Tunisien. Ses principales fonctions touchent à la gestion de l'espace aérien, la réglementation en matière de sécurité de la navigation aérienne et des aéroports, d'homologation et de contrôle des matériels volants, la représentation de la Tunisie dans les instances mondiales et les négociations multilatérales et bilatérales d'accords de transport aérien, enfin le contrôle des entreprises sous tutelle du MT. Des fonctions importantes comme la gestion et l'exploitation des aéroports et la navigation aérienne ont été déléguées à un organisme public autonome. Sur le plan financier, on relève également la tendance récente au désengagement de l'Etat, exception faite de la construction de nouveaux aéroports et des grands équipements de navigation aérienne. La DGAC reste

^{105/} Système américain du "hub and spoke".

cependant très présente dans la gestion du secteur, veillant aux intérêts stratégiques du pays que sont la promotion du tourisme et le besoin de disposer de moyens de transport aérien nationaux pour éviter une trop dépendance à l'égard des compagnies étrangères, l'intégration des préoccupations d'aménagement du territoire, de défense du pouvoir d'achat, d'aide aux exportations et d'équilibre de la balance des paiements, ou encore la nécessité d'assurer le retour annuel au pays de la communauté Tunisienne émigrée. Toutes ces aspects de puissance publique font que les interférences de la DGAC dans la gestion des entreprises du secteur sont nombreuses et profondes. Les droits de trafic sont administrés; les tarifs sont homologués; les programmes de vol des compagnies aériennes sont étudiés et approuvés; il en va de même des projets de renouvellement et d'extension des flottes aériennes, de la création ou de l'extension des aéroports.

Les aéroports

Gestion. La gestion en est confiée à l'OPAT (Office des Ports Aériens de Tunisie) qui est un établissement public autonome en situation de monopole sous tutelle du MT. Elle couvre six aéroports (Tunis, Monastir, Jerba, Sfax, Tozeur, Tabarka). L'OPAT assure aussi la gestion de l'espace aérien ("FIR" Tunisie)¹⁰⁶. L'emploi totalise près de 2.300 agents.

Traffic. La croissance des trafics s'est faite à un rythme annuel de 8,7 pour cent par an entre 1986 et 1994. Cette moyenne cache des disparités entre la croissance des vols "charter" (+12 pour cent) et celle des vols réguliers (+5 pour cent). Un tableau retraçant l'évolution du trafic par aéroport sur la période se trouve au Tableau 11 de l'annexe 1. On y constate que trois aéroports (Tunis, Monastir, et Jerba) concentraient 97,5 pour cent des trafics en 1994. L'intérêt économique des autres aéroports est aujourd'hui très limité. Pour le trafic international régulier, Tunis concentre 83 pour cent du trafic. Les deux autres grands aéroports sont spécialisés sur les vols "charter" qui représentent environ 55 pour cent des trafics totaux. Compte tenu du développement des locations charter sur les vols réguliers, on estime que les trafics touristiques pourraient dépasser 80 pour cent du total. Le trafic d'affaire est négligeable, de moins de 5 pour cent. Le trafic de fret reste faible, d'environ 30 mille tonnes en 1994. La croissance s'est ralentie en 1995, en particulier avec une conjoncture moins bonne pour le tourisme. Sur le moyen et le long terme, on doit tabler sur la poursuite de la croissance à un rythme annuel que la Banque Mondiale estime à 6 pour cent¹⁰⁷. Ce taux est voisin de celui que l'on prévoit pour le tourisme mondial durant la prochaine décennie. Il semble constituer une bonne base d'analyse des besoins en infrastructure aéroportuaire en Tunisie, où l'hypothèse d'une normalisation de la croissance du tourisme après les progrès remarquables accomplis dans ce domaine, et une accélération du trafic d'affaire en liaison avec l'intensification des échanges avec l'Europe semble tout à fait plausible.

^{106/} Un nouveau radar a été mis en service en 1995, financé par l'Eximbank.

^{107/} In: IBRD - "Sustainable Transport: a Sector Policy Review" - Mars 1995.

Capacité. Les aéroports peuvent tous recevoir les gros porteurs. L'utilisation de la capacité des aéroports en 1994 est indiquée au tableau suivant.

Tableau 6.1: Niveau d'utilisation des capacités aéroportuaires

	capacité optimale (000 passagers)	surface disponible (000 m ²)	trafic 1994 en milliers '000 pxt pour cent d'occ	
Tunis	3000	32.0	2847.3	95%
Monastir	2000	17.0	2574.7	100%+
Jerba	1500	16.3	1398.4	93%
Sfax	300	3.3	77.1	26%
Tozeur	200	2.0	51.3	26%
Tabarka	250	5.4	45.8	18%

Source : Ministère du Transport

Des travaux d'extension s'avèrent nécessaires dans les trois principaux aéroports. Pour les autres aéroports, la surcapacité est très importante et sera durable.

Investissements aéroportuaires. Un programme d'investissement est en cours de réalisation dans le cadre du VIIIème Plan, d'un montant total de 196 mdt¹⁰⁸. Il comprend notamment:

- (a) Tunis-Carthage: l'espace commercial manque, et la capacité du terminal passager est proche de la saturation.
- les travaux d'extension du terminal de 3 à 4,5 millions de passagers devaient commencer en 1995 et s'étendre sur 30 mois (coût d'environ 40 mdt). L'extension sera saturée en 2003 si les trafics augmentent à raison de 6 pour cent par an. Selon l'actuel schéma directeur d'expansion, il serait possible d'accroître la capacité jusqu'à un maximum de 7 millions de passagers.
 - les deux pistes seront reprofilées successivement en 1995 et 1996 (coût: 8 mdt);
 - les parkings seront agrandis en 1995 (coût: 3,5 mdt).
 - les autres investissements programmés en 1995 et 1996 touchent au renforcement de la sécurité et à divers équipements (coût total: environ 5 mdt).
- (b) Monastir: La rapide augmentation du trafic a obligé à entamer, dès 1993, un important programme d'extension des installations.
- les travaux d'extension de l'aérogare (capacité portée à 3,5 millions de passagers) s'achèveront avant la fin de l'année 1995 (coût: 17 mdt). L'OPAT a prévu de réaliser un autre module de 2 à 2,5 millions de passagers.
 - la piste sera refaite en 1995 (coût: 3 mdt).
 - des travaux d'extension des parkings sont prévus, ainsi que divers autres aménagements de sécurité (coût: 12 mdt).
 - les aménagements divers représentent un investissement total de 4 mdt.
- (c) Jerba: La capacité a été portée de 750 mille à 1,5 million de passagers à partir de juin 1993. Les besoins d'extension (doublement) sont à l'étude. Les travaux pourraient commencer en 1996 et déborder sur le XIème Plan (coût: 18 mdt); on prévoit aussi une extension des aires de stationnement estimés à environ 2 mdt.

^{108/} Source: OPAT.

- (d) Sfax: Le VIIIème Plan a prévu près de 5 mdt d'investissement pour Sfax. Jusqu'à présent, on a construit un hangar de fret (environ 1 mdt). On travaille également sur les plans d'une aérogare pour les passagers dont la date de réalisation reste hypothétique.
- (e) Tabarka: Construit sous la responsabilité du Ministère de l'Equipement, l'aéroport est entré en service en mai 1993. Il reste largement sous-utilisé, et la compagnie Tuninter a interrompu à la fin de l'année 1995 ses vols réguliers sur Tabarka où elle perdait de l'argent. Le financement des travaux par le Trésor (32 mdt) a été rétrocédé à l'OPAT.
- (f) Autres investissements: Ils se rapportent aux équipements de navigation aérienne, aux véhicules de lutte contre l'incendie, et à diverses dépenses d'équipement (acquisition et renouvellement).

Politique tarifaire. Les tarifs de contrôle aérien et d'utilisation des aéroports sont inférieurs à la moyenne des pays méditerranéens. Une politique de rattrapage est en cours, pour porter le niveau des tarifs en Tunisie à 75 pour cent des prix du marché. En 1993, on situait les tarifs Tunisiens à moins d'un quart de la moyenne du marché. Des augmentations de 25 pour cent par an sont donc intervenues en 1993 et 1994, l'objectif étant de récupérer le "surplus" actuel des transporteurs aériens étrangers. Les compagnies Tunisiennes ont le même traitement que leurs concurrents étrangers, à l'exception de Tuninter, qui a bénéficié d'un abattement de 75 pour cent des taxes d'aéroport, traitement favorable qui devait prendre fin au milieu de l'année 1995.

Financement et fiscalité. L'Etat a financé les investissements d'infrastructure jusqu'à 1995, tandis que les superstructures et bâtiment étaient à la charge de l'OPAT¹⁰⁹. Désormais, tout est transféré à la charge de l'OPAT. Dans le même temps, le programme des investissements aéroportuaires du VIIIème Plan a plus que doublé¹¹⁰. L'OPAT bénéficie des avantages fiscaux reconnus aux entreprises travaillant pour l'exportation: il ne paie ni impôts sur les 62 pour cent des bénéfices correspondant aux services rendus aux compagnies étrangères, ni patente; les investissements de la zone sous-douane et ceux jugés d'importance stratégique sont aussi exonérés d'impôts.

La situation financière. Elle est florissante. Le tableau suivant donne un résumé des comptes de l'exercice 1993 durant lequel l'OPAT a dégagé un bénéfice net après impôts d'environ 15 mdt. Ces bénéfices ont été versés à l'Etat au titre de dividendes. Il convient de remarquer que les amortissements sont calculés sur la valeur historique des immobilisations, ce qui en minore le montant et tend à exagérer l'importance réelle du bénéfice.

^{109/} Les investissements de l'OPAT en 1992 et 1993 ont été limités à 18 mdt.

^{110/} Le VIIIème Plan prévoyait une dépense de 79 mdt, chiffre validé fin 1994 par le Ministère des Transports. La dépense prévue aujourd'hui dépasse ce chiffre de 100 mdt.

Tableau 6.2: OPAT. Résultats financiers de 1993
(en mdt)

Compte d'exploitation résumé		Bilan résumé	
1. Chiffre d'affaire	63,2	1. <u>Actif:</u>	132,7
2. Recettes diverses	7,5	- immobilisations	72,2
3. Frais de fonctionnement	43,6	- stocks	8,1
4. Amortissement/provisions	9,6	- créances à CT	52,4
5. Frais financiers	0,3	2. <u>Passif:</u>	132,7
6. Résultats avant impôt	17,2	- capital, réserves	69,3
7. Impôts sur bénéfice	2,0	- provisions	33,7
8. Bénéfice net	15,2	- dettes à LT	3,9
		- dettes à CT	25,8

Source : Office des Ports Aériens de Tunisie

En 1994, le chiffre d'affaire est passé à 103 mdt à la faveur d'augmentation de tarifs, contre 65 mdt un an auparavant (+58,5 pour cent) et le bénéfice après impôt est passé à 32 mdt. La capacité d'autofinancement est substantielle: sans doute de l'ordre de 40 à 50 mdt en 1994¹¹¹. Elle sera largement affectée au financement des 140 mdt d'investissement prévus sur 1995 et 1996.

Participation du secteur privé. Elle se situe principalement au niveau des travaux de construction et d'entretien: en effet, l'OPAT se limite à exécuter en régie quelques travaux d'entretien légers, de réparation non programmables, en sus d'interventions dans la zone sous-douane. Pour l'assistance au sol ("handling"), l'OPAT a concédé le service aux tiers à Tunis Air, sans monopole (toute compagnie peut, si elle le désire, s'auto-suffire dans ce domaine. L'OPAT souhaite reprendre ce service à Tunis Air qui en tirerait un revenu annuel de 35 mdt tout en ne lui versant que 0,8 mdt au titre de la redevance de concession. L'OPAT gère directement les "duty free shops" dont elle tire un revenu non négligeable.

Les transporteurs aériens¹¹²

(i) *Tuninter*

Organisation et marché. La compagnie est privée. Tunis Air dispose d'une participation de 40 pour cent, et des banques publiques¹¹³ portent le capital public à 49 pour cent. Le reste est propriété de banques privées (21 pour cent) et de sociétés privées. La compagnie est opérationnelle depuis mars 92. Elle exploite un ATR42 sur les lignes de Sfax et Tozeur, et deux ATR72 sur les autres lignes. Ces appareils volent en moyenne un peu moins de 2.000 heures par an, ce qui est un peu juste pour les rentabiliser dans de bonnes conditions. Tuninter envisage la revente de l'ATR42. Pour certains vols, Tuninter loue des avions à Tunis Air. Le réseau intérieur comprenait trois lignes régulières en 1994 : (i) Tunis-Jerba: c'est

^{111/} Les comptes détaillés de 1994 n'ont pas été communiqués à la Banque. La direction de l'OPAT a indiqué que les investissements de 1993 avaient pu être autofinancés à 86 pour cent.

^{112/} Le rapport ne traite que de Tunis Air et Tuninter. Pour mémoire, on mentionnera l'existence des deux autres entreprises tunisiennes: Nouvelair-ex Air Liberté Tunisie, société privée spécialisée dans le "charter" avec trois avions MD83 en location, et Tunisavia, société d'économie mixte spécialisée dans les vols d'affaire à la demande dont la flotte comprend des Twin Otters et des hélicoptères.

^{113/} Il s'agit de la BNA, de la Banque du Sud, et de la SNAT (parts respectives de 5, 3 et 1 pour cent).

la ligne la plus dense, avec 7 rotations par jour; (ii) Tunis-Sfax, avec 9 rotations par semaine; (iii) Tunis-Tozeur, avec 5 rotations par semaine sur 9 mois, et 3 le reste du temps.

Depuis, la ligne de Tabarka a été ouverte, puis interrompue tout récemment. Outre ces lignes intérieures, Tuninter exploite des lignes dites de voisinage limitées pour l'instant à Malte et Palerme. Les lignes qu'exploitaient autrefois Tunisavia sur Annaba et Constantine en Algérie sont temporairement fermées par décision du gouvernement Algérien. Les lignes sur la Libye doivent leur fermeture aux mesures d'embargo aérien frappant ce pays. L'activité sur la ligne Tunis-Jerba s'est sensiblement développée suite à cette fermeture, les voyageurs Lybiens représentant un quart du trafic. Le réseau actuel, ainsi que la flotte de Tuninter ont été définis par des études de faisabilité menées par le secteur public antérieurement à sa création. On note enfin le développement de vols "charter" sur la Sardaigne et la Sicile.

Exploitation. Le trafic a bien progressé, de 214 mille passagers en 1992 à 333 mille passagers en 1994 pour le trafic intérieur. On comptait en 1994 un total légèrement supérieur à 40 mille sur les lignes de voisinage. Les recettes totales de Tuninter avoisinaient 16 mdt en 1994, dont 13 mdt provenaient des lignes intérieures¹¹⁴ et 3 mdt des vols de voisinage. Les étrangers en transfert de vols internationaux rapportent environ 40 pour cent de la recette des lignes intérieures. Enfin, 30 pour cent des recettes sont générées par des services pour lesquels Tuninter loue des appareils à Tunis Air. Les taux de remplissage sont très satisfaisants: ils tournent autour de 73 pour cent.

*Situation financière*¹¹⁵. Trois ans après sa création, l'entreprise reste déficitaire. Les pertes ont même tendance à augmenter: elles étaient de 1,5 mdt en 1993 et sont évaluées 2 mdt en 1994. Les charges de personnel ne semblent pas excessives: elles tournent autour de 3 mdt, dont 1 million pour le personnel détaché de Tunis Air. La compagnie dispose de 12 équipages (une cinquantaine de personnes), soit une moyenne de 4 équipages par avion qui semble un peu élevée pour un réseau aussi peu étendu. Tuninter emploie 170 personnes au sol. Elle assure directement les services de manutention et d'assistance aux passagers à Tunis et Djerba, s'en remettant aux équipes de Tunis Air ailleurs. Elle dispose aussi d'agences à Tunis, Djerba et Sfax. Les amortissements et provisions totalisaient environ 7,5 mdt en 1994 ce qui, compte tenu du déficit, dégage une marge brute d'autofinancement en fait à peine suffisante pour assurer le service de la dette. Tuninter pourrait rapidement avoir besoin d'un rééchelonnement de sa dette. Les pertes devraient s'accroître suite à la suppression, à partir d'avril 1995, des abattements de 75 pour cent des taxes aéroportuaires était maintenue. Les coûts devraient augmenter en 1996 de 2 mdt à niveau d'activité constant, si l'on ajoute le surcoût résultant du branchement au réseau de réservation électronique "Amadeus". Avec un capital de 12 mdt, et des pertes qui s'accroissent et s'élargissent, la compagnie semble vulnérable et son avenir semble hypothéqué à moins que sa stratégie ne soit repensée, ou qu'un soutien financier ne lui soit apporté par l'Etat.

^{114/} Plus de 80 pour cent de ces recettes proviennent de la ligne Tunis-Djerba.

^{115/} Peu de données ont été communiquées, d'où la relative imprécision du diagnostic.

Politique Tarifaire. Les tarifs dont homologués par l'Etat. Ils ont été doublés à la création de l'entreprise, et ont encore été augmentés de 5 pour cent en avril 1995. On relève les tarifs suivants pour un aller simple représentant environ 1 heure de vol:

- Tunis-Tozeur:	44 dt
- Tunis-Djerba:	46 dt
- Tunis-Malte:	85 dt

Le vol Tunis-Sfax d'une durée plus courte (seulement 45 minutes) est d'un peu plus de 25 dt. Pour les lignes intérieures, le tarif par passager/km d'environ USc18 paraît très bon marché, si on le compare à ceux de marchés intérieurs où prévalent des compagnies aériennes monopolistiques. Même si le pouvoir d'achat en Tunisie offre moins de latitude à la révision en hausse des tarifs, le fait que les hausses récentes de tarifs n'ont pas entraîné une baisse de la fréquentation témoigne de l'existence d'une demande prête à payer davantage pour un service qu'elle apprécie. Pour les vols de voisinage, les tarifs sont presque deux fois plus élevés. Enfin, pour les vols intérieurs en prolongement de vols internationaux, Tuninter reçoit une quote-part du prix du billet global payé au transporteur international qui lui assure une prime par rapport au prix du billet simple acheté en Tunisie. Cette prime est d'environ 50 pour cent sur un vol entre Tunis et Djerba. Sur les lignes intérieures, les passager étrangers subventionnent les nationaux.

Contraintes de gestion. Bien que privée, la compagnie semble encore dans la mouvance de Tunis Air. Les services qu'elle continue à en recevoir soulèvent un double problème de coût et de qualité. La coordination entre vols internationaux de Tunis Air et les correspondances de Tuninter impose parfois des retards à cette dernière. Sa petite taille est un véritable handicap, l'obligeant à sous-traiter des services à d'autres, tels que l'assistance au sol fournie par Tunis Air ailleurs qu'à Tunis, et qui représente un coût moyen annuel proche de 3 mdt, y-compris une commission de 5 pour cent. L'entretien est aussi sous-traité, ce qui n'assure pas que les besoins de Tuninter seront traités en priorité. Une autre contrainte tient au fait que les pilotes viennent de Tunis Air où ils pilotaient des "jets". Leurs salaires, qui peuvent dépasser 100.000 dt par an sont plus du double de ce que Tuninter paierait si elle disposait de pilotes qualifiés pour le type de service qu'elle demande. Même privée, la compagnie est soumise au contrôle par la Banque Centrale pour ses emprunts contractés à l'étranger. La Banque Centrale négocie les conditions d'emprunt pour le compte de l'importateur, imposant un taux réduit d'autofinancement afin de limiter les sorties de devises dans l'immédiat. Pour Tuninter, ce taux a été fixé à 15 pour cent alors que l'entreprise aurait souhaité pouvoir autofinancer le double. Enfin, une taxe de 2,5 pour cent s'applique au paiement des intérêts payés aux banques non-résidentes (en vertu des dispositions de la Loi de Finance datée de décembre 1994) qui ont financé l'acquisition des ATRs.

(ii) *Tunis Air*

Jusqu'en 1995, le capital social de Tunis Air, d'un montant de 19 mdt, était intégralement public, l'Etat en étant propriétaire de 45 pour cent et les banques d'Etat de 34 pour cent. Air France disposait d'une participation de 5,5 pour cent et le reste était réparti entre des entreprises publiques. Les fonds propres atteignaient environ 380 mdt en 1994. En juin 1995, le Gouvernement a annoncé la privatisation future de Tunis Air à hauteur de 20 pour cent du capital. Depuis, l'action Tunis Air a été admise à la côte de la bourse Tunis, et les offres initiales ont été souscrites plusieurs fois, démontrant le vif intérêt du public pour ce type de placement.

La flotte. Son expansion récente a été rapide: elle comprenait 24 appareils en avril 1995, contre seulement 13 cinq ans plus tôt:

- 7 Boeing 727-200 (âge moyen de 20 années);
- 4 Boeing 737-200 (âge moyen de 15 années);
- 1 Airbus A300-B4, acquis en 1982;
- 8 Airbus A320-200 (un âge moyen inférieur à 3 ans¹¹⁶);
- 4 Boeing 737-500 (acquis entre 1992 et mars 1995).

Tunis Air a une option sur un Airbus A320-200 et un Boeing 737-500 livrables en 1997. Il n'y a pas eu d'investissement entre 1982 et 1990. Les Boeing 727-200 et l'Airbus A300 tombent sous le coup du règlement OACI sur les normes de bruit. La Commission Européenne a accordé une dérogation qui leur permettrait de les exploiter sur ce marché jusqu'à 2002. Mais, les taxes d'aéroport pénalisent parfois lourdement les avions trop bruyants. Un autre règlement conduira à réformer les avions de plus de 25 ans, soit 5 Boeing 727 dont un le sera dès fin 1997 et les autres avant 2000. Ces appareils sont surtout utilisés pour les vols "charter" en été.

Le marché. Tunis Air a fait preuve de prudence et de discernement dans le développement d'activités qui, en termes de passagers transportés, se partageaient équitablement en 1995 entre services réguliers et services "charter". La croissance de ces derniers est tout à fait remarquable, le trafic passant d'environ 650.000 passagers en 1987 à 1,3 millions en 1994, alors que le trafic régulier ne progressait que de 20 pour cent sur la période. La compagnie n'assure pas de vols long-courriers et 90 pour cent des vols moyen-courriers durent moins de deux heures. Pour les lignes régulières, Tunis Air assure environ la moitié du trafic en termes de sièges/kilomètres offerts (sur les lignes reliant la Tunisie à la France, la compagnie a pu atteindre en 1994 une part de marché record de 64 pour cent). L'unification du marché Européen, où la société concentre 80 pour cent de son activité, risquent de rendre caducs les accords de pool bilatéraux (ces accords subsistent ailleurs). La concurrence s'intensifie, et les tarifs ont déjà évolué à la baisse, notamment en raison du développement de promotions commerciales et des systèmes de fidélisation de la clientèle. D'ici deux à trois ans, le marché aérien en Europe sera unifié, et l'encombrement des aéroports tendra à s'accroître, ce qui non seulement créera des surcoûts d'exploitation (redevances aéroportuaires plus élevées et délais d'attente), mais encore limitera les possibilités d'augmentation des fréquences, facteurs qui pèseront plus lourdement sur les petites compagnies extérieures comme Tunis Air que sur les grandes. Tunis Air privilégie déjà la desserte des aéroports régionaux, moins fréquentés et intéressants comme pôles de génération du trafic "charter". Elle cherche aussi à développer des relations de partenariat avec des compagnies européennes. Le vol régulier Tunis-Lille illustre une formule qui permet à Tunis Air d'exploiter avec un numéro de vol Air France une ligne commune. Tunis Air a aussi développé ses vols sur l'Europe de l'Est.

Le climat concurrentiel s'accroît pour les vols "charter" qui rapportaient en 1995 environ 40 pour cent des recettes de transport. Sur la France, Tunis Air est maintenant en concurrence, non seulement avec Air Liberté Tunisie, mais également Air Liberté France. Globalement, Tunis Air réalisait 35 pour cent des activités "charter" intéressant la Tunisie, contre 8 pour cent pour Air Liberté Tunisie (devenu Nouvelair en décembre 1995).

Pour le fret, Tunis Air ne s'est pas équipé du fait des faibles quantités à transporter. La société partage le marché à égalité avec les étrangers. L'accès au marché d'autres opérateurs est contrôlé par l'Etat. Un

^{116/} Le plus récent a été livré en mars 1995.

dossier a été présenté en octobre 1993 par une société Tuniso-Belge, mais l'expérience a tourné court. Un accord de principe a été plus récemment donné à une société Tuniso-Britannique. L'exploitation se fera en fonction d'un cahier des charges stipulant, entre autres, que l'entreprise devra disposer d'un avion de moins de 10 ans au départ et avoir un avion en propriété passé un délai de 5 ans. Une étude sur les problèmes du transport aérien de fret a été réalisée en 1995, trop tard cependant pour que ses conclusions puissent être intégrées au présent rapport.

Degré d'autonomie. Tunis Air subit diverses contraintes liées à sa nature d'entreprise publique. Toutes les grandes décisions touchant à la politique d'équipement de l'entreprise sont du ressort de l'Etat, alors que le choix d'un type d'avion, ou la décision d'affréter plutôt que d'acheter sont des prérogatives essentielles des gestionnaires de l'entreprise. Les procédures des marchés publics s'appliquent à l'entreprise du fait de sa nature juridique. Des contraintes de service public peuvent lui être imposées: l'exploitation de la ligne déficitaire sur la Mauritanie en est une illustration. Enfin, la compagnie n'est pas tout à fait libre de gérer sa trésorerie et on lui impose d'emprunter pour financer ses investissements alors qu'elle serait en mesure aujourd'hui d'en autofinancer une grande partie. Certains des ses excédents sont placés à long terme dans des entreprises et des banques publiques. Ces placements surprennent quant il s'agit de cimenterie. Ils paraissent davantage se relier à l'activité dans le cas d'investissements hôteliers, lesquels ne sont plus être autorisés par l'Etat. Tunis Air ne bénéficie pas des dispositions du code d'investissement, mais obtient parfois des avantages particuliers. C'est ainsi que la compagnie a été exonérée d'impôts trois ans durant jusqu'en 1992

Politique tarifaire. Les tarifs "charter" sont négociés sur le marché libre. Pour ce qui des tarifs des vols réguliers internationaux, il s'agit encore de prix administrés par les Etats concernés. Même si les pressions à la baisse s'intensifient, les tarifs internationaux restent nettement plus élevés que ceux qui prévalent sur un marché concurrentiel. Par exemple, le prix d'un trajet simple Tunis-Paris en classe économique et sans réduction était d'environ 650 dollars US en avril 1995 pour un non-résident, très supérieur à ceux pratiqués sur le marché nord-américain, que l'on cite comme exemple de marché concurrentiel tout en reconnaissant que sa dimension offre aux compagnies aériennes des possibilités d'économie d'échelle hors de portée de Tunis Air. L'amortissement comptable beaucoup plus rapide en Tunisie qu'aux Etats Unis reflète bien l'existence d'un marché beaucoup plus dominé par le producteur que par le consommateur¹¹⁷. On note par ailleurs que les tarifs applicables au résidents sont inférieurs de près de moitié à ceux qui sont payés par les non-résidents. L'objectif est de défendre le pouvoir d'achat local. La logique du tarif local est de calculer le coût sur la base d'un taux de change figé depuis des années, alors que le dinar Tunisien s'est déprécié de plus de 100 pour cent vis à vis du dollar US entre 1980 et aujourd'hui. Cette logique, commune à d'autres pays en voie de développement, introduit une distorsion économique préjudiciable au transporteur aérien, ainsi qu'à l'intégration internationale de la Tunisie.

^{117/} Alors que les compagnies américaines amortissent leurs avions sur 20 ans au terme desquels une valeur résiduelle est attribuée (5 à 10 pour cent), Tunis Air les amortit sur une durée beaucoup plus courte et leur donne une valeur résiduelle nulle. Les compagnies pleinement exposées à la concurrence ne peuvent s'offrir ce luxe. La compagnie Cathay de Hong Kong, par exemple, a dû rallonger de 15 à 20 ans la durée de amortissement de ses avions pour redresser ses profits qui avaient chuté après 1992.

Exploitation. L'activité s'est considérablement développée depuis 1986, comme en témoigne les données d'activité du tableau suivant.

Tableau 6.3: Tunis Air. Evolution des principaux indicateurs d'activité

Indicateurs	1986	1992	1994	écart 94/86
Passagers ('000)	1512	2336	2698	+78,4%
Fret (tonne)	11380	15007	14733	+29,5%
Siège/km offert (million)	2993	4886	6000*	+100 %
Taux d'occupation	67%	63%	61%	-8,9%

* chiffre estimé (l'information disponible ne concerne que les services réguliers, soit 3,25 milliards)

Source : Office des Ports Aériens de Tunisie

On note la croissance annuelle de 7,5 pour cent en moyenne pour le trafic de passagers (malgré la perte au profit de Tuninter du trafic intérieur d'environ 200 mille voyageurs en 1992), et de seulement 3,3 pour cent pour le trafic de fret. Le taux d'occupation a baissé entre 1986 et 1994, mais il est remonté au dessus de 65 pour cent en 1995, niveau tout à fait satisfaisant. Comme indiqué plus haut, un changement structurel important est intervenu: le développement de l'activité "charter". La recette par siège tend ainsi à diminuer car, pour les vols "charter", elle est inférieure d'environ 30 pour cent à celle de l'activité des lignes régulières. Tunis Air assure les services de handling dans les aéroports, ainsi que la restauration ("catering") pour toutes les compagnies.

Situation financière. L'entreprise a connu une situation financière prospère au cours des dix dernières années. Le bénéfice après impôts a doublé entre 1986 et 1994, à l'instar du chiffre d'affaire. Cette situation est le résultat de plusieurs facteurs qui s'ajoutent au dynamisme commercial incontestable de l'entreprise. D'une part, on n'a pas investi entre 1982 et 1990, mais au contraire désinvesti avec la vente en 1984 de deux avions. D'autre part, la dévaluation du dt a eu un effet de structure favorable, la part des recettes en devises était nettement supérieure à celle des coûts en devises. Cet impact s'est fortement atténué au cours des années récentes. Les lucratifs services auxiliaires ont aussi contribué à la génération des bénéfices sur la période.

Tableau 6.4: Tunis Air. Résumé des comptes financiers (1986-1994)
(en mdt)

Indicateurs	1986	1992	1994	écarts 94/86
Chiffre d'affaire	162,5	405,2	481,5	+196%
Résultat brut d'Ex.	32,0	118,0	104,5	+226%
Bénéfice net d'impôts	4,3	40,3	12,8	+198%
Immobilis.nettes*	69,9	328,6	471,4	+574%
Ratio de liquidité	1,2	1,7	1,6	-
Ratio d'endettement	1,2	2,7	1,7	-

* non compris le poste "autres valeurs immobilisées"

Source : Office des Ports Aériens de Tunisie

Les charges salariales ont connu une hausse sensible ces dernières années due en partie aux augmentations de salaires de la fonction publique, mais surtout à un gonflement des effectifs: ils étaient d'environ 4.500 en 1986, et ils sont aujourd'hui proche de 7 mille, non compris les contractuels saisonniers¹¹⁸. La croissance

^{118/} En octobre 1995, on dénombrait 7.824 employés, dont 244 PNT, 545 PNC et 7.035 employés dans le personnel au sol. Le total des contractuels saisonniers tourne autour de 1.000.

annuelle moyenne du personnel sur la période ressort à 5 pour cent très voisin de celle du trafic exprimé en passagers/km transporté (+5,5 pour cent) et de celle de l'offre exprimée en sièges/km (SKO) sur les lignes régulières (+6 pour cent par an). Même si l'offre de services "charter" s'est accrue à un rythme plus rapide (environ 14 pour cent par an), elle "consomme" moins de personnel, et il est donc possible de conclure que les gains de productivité au niveau de l'ensemble du personnel ont été faibles sur la période d'analyse. La performance au niveau du personnel navigant technique est bonne, la moyenne de 620 heures de vol par navigant étant supérieure à celle de la plupart des grandes compagnies européennes¹¹⁹. C'est pour le personnel au sol que l'augmentation des effectifs a été la plus prononcée. Le ratio de 9 entre personnel au sol et personnel navigant paraît anormalement élevé¹²⁰. En 1994, le coût d'exploitation par siège kilomètre offert était de l'ordre de 6 cents US, qui se comparait favorablement aux résultats des compagnies européennes, mais apparaît supérieur de 30 pour cent environ à la moyenne des compagnies des Etats Unis. Les données détaillées manquent pour établir une analyse plus fine et donc plus significative de l'efficacité économique relative de Tunis Air, car tant la composition et l'âge moyen des flottes des autres compagnies, que leur structure de desserte diffèrent très largement¹²¹. Il est cependant permis d'observer qu'une entreprise prospère résiste plus mal à la montée des coûts qu'une entreprise vulnérable. Le fait est que l'on voit Tunis Air s'attaquer plus résolument aujourd'hui aux causes de surcoûts alors que se durcit la concurrence.

Le bilan de Tunis Air témoigne d'un faible taux d'endettement. La trésorerie pléthorique (160 mdt), les placements à plus d'un an (198 mdt), les titres de participation (24 mdt), et un fonds de roulement de près de 70 mdt constituaient en 1993 autant d'indices d'une situation autant florissante qu'inhabituelle dans ce type d'industrie. Moins les créances à court terme, ces avoirs représentent une réserve financière de 289 mdt (pratiquement le prix de 8 avions!), soit 80 pour cent des recettes commerciales de l'année. Les intérêts perçus se montaient à 35 mdt en 1993, et à 30 mdt en 1994. Ces montants sont plus du double du chiffre d'affaire de Tuninter!

Les handicaps de Tunis Air. La compagnie supporte plusieurs handicaps tenant avant tout à la taille de sa flotte et de son réseau. (a) Du fait du nombre réduit d'appareils d'un type donné, il est nécessaire de maintenir un stock de moteurs et de pièces détachées beaucoup plus important. (b) Le réseau est peu étendu, et l'intensité d'utilisation du matériel volant y est nécessairement plus faible. La moyenne d'heures de vol par avion est voisine de 2.750, alors que les normes de l'industrie placent cette moyenne au dessus de 3.000 heures¹²². De plus, le trafic de Tunis Air est fortement saisonnier, donnant lieu à des surcapacités temporaires coûteuses. (c) Une partie de la flotte est vétuste, ce qui relève la moyenne de consommation de carburant par appareil. (d) Alors que le marché devient plus concurrentiel, l'effort que Tunis Air doit consentir pour mener une politique commerciale dynamique est proportionnellement plus coûteux que pour une compagnie qui dispose d'une large flotte et d'une large clientèle. (e) L'accès aux nouveaux systèmes

^{119/} Il ne faut pas perdre de vue que beaucoup de compagnies européennes se sont développées dans un contexte protectionniste et monopolistique qui leur vaut aujourd'hui d'être handicapées par des structures de coûts très lourdes dont elles ont du mal à s'affranchir. Le cas d'Air France est particulièrement significatif.

^{120/} Il est deux fois plus élevé que celui de la compagnie Royal Air Maroc, déjà légèrement supérieur aux normes de l'industrie mondiale des transports aériens.

^{121/} Par exemple, les coûts moyens des compagnies américaines en dollar US par heure de cale à cale et par siège mile offert sur les six premiers mois de 1994 allaient de 5 cents pour un Boeing 737-100/200 à 3,2 cents pour Boeing 757-200.

^{122/} L'amortissement sur dix ans se justifie d'autant moins pour des appareils volant à ce rythme.

informatisé de réservation (Tunis Air s'est reliée au système "Amadéus" en novembre 1995) est jugé onéreux, et le sentiment prévaut que les petites compagnies ne sont pas traitées sur un vrai pied d'égalité avec les grandes. On ressent également le fait que chaque réservation est facturée, même si elle fait l'objet d'une annulation par la suite. (e) On note enfin que le coût du carburant local est sensiblement plus élevé que celui du carburant étranger.

ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Politique des transports aériens

On a constaté plus haut que le transport aérien international évoluait dans un climat de plus en plus concurrentiel et que la part très élevée des trafics touristiques était là pour attester de la réalité du marché concurrentiel en Tunisie, la frontière entre vols réguliers et vols "charter" étant de plus en plus incertaine puisque une part non négligeable du trafic touristique emprunte les premiers. L'objectif de préserver le pavillon national pour promouvoir la politique touristique du pays et assurer un transport minimum en temps de crise reste valide, mais la stratégie du Gouvernement devrait désormais viser davantage l'élimination des handicaps économiques supportés par les transporteurs aériens que la défense de parts de marché par voie réglementaire, afin de permettre aux entreprises nationales d'affronter la concurrence avec succès. Les discriminations tarifaires entre les deux rives de la méditerranée, les contraintes afférentes au mode de gestion public tant au niveau de l'autonomie de décision commerciale qu'à celui des statuts de la fonction publique, le niveau des redevances aéroportuaires et les surcoûts entraînés par les péréquations visant des objectifs d'aménagement du territoire, constituent autant de domaines où la pratique actuelle devrait être réexaminée, et éventuellement modifiée. La mise en place d'incitations fiscales pourrait constituer une deuxième dimension des réformes à entreprendre¹²³, d'effet économique supérieur à celui de la politique de monopole discriminant pratiquée aujourd'hui (subventions croisées entre consommateurs et entre lignes) dont on peut craindre qu'il empêche un développement harmonieux de l'industrie des transports aériens. Enfin, il n'est pas souhaitable que le secteur aérien, et plus spécialement aéroportuaire, contribue au budget de l'Etat au delà des dividendes normaux que ses investissements passés peuvent justifier.

Une plus grande ouverture du secteur des transports aériens est constatée dans de nombreux pays, et la Tunisie pourrait s'engager dans cette direction avec profit. La concession de services publics à des gestionnaires privés connaît peu de limites techniques, allant jusqu'au contrôle aérien que des pays comme le Canada et les Etats Unis ont bel et bien prévu de privatiser. La progressivité sera sans doute de mise en Tunisie, et il serait donc utile que la DGAC fasse l'inventaire des services se prêtant le mieux au changement de régime d'exploitation, compte tenu du potentiel de reprise du secteur privé local et de l'intérêt qu'il y aurait d'attirer des opérateurs étrangers. Deux études importantes seront prochainement réalisées, l'une concernant le plan directeur des aéroports à l'horizon 2020 et l'autre le transport aérien à l'horizon 2010. Ces études devraient couvrir les aspects de libéralisation et de privatisation, et mieux définir ce qu'il est possible et souhaitable de faire. Dans l'optique suggérée ci-dessous, la DGAC devrait infléchir son action en s'impliquant beaucoup moins dans les décisions commerciales que dans la définition du cadre institutionnel où opéreraient les entreprises privées, la mise au point et le suivi des contrats de concession ou d'affermage, ainsi que la tenue d'un tableau de bord permettant d'apprécier le bon

^{123/} Par exemple, on relève que les compagnies aériennes américaines ont obtenu du Gouvernement Fédéral une suspension temporaire d'une taxe sur les carburants. Cette mesure pourrait être envisagée pour les transports intérieurs.

fonctionnement des mécanismes de marché. Ceci impliquerait d'y développer de solides compétences en matière juridique et financière.

Les aéroports

Il faudra rechercher un phasage optimal d'investissements à rentabilité économique solidement établie, ainsi qu'une plus grande efficacité de gestion.

(a) L'objectif essentiel est de fournir un service de qualité aux compagnies aériennes et à leurs clients au meilleur prix. Le bon phasage des investissements est une des conditions à remplir. Le développement économique de la Tunisie n'a rien à gagner d'investissements aéroportuaires prématurés, et il convient aussi d'étudier avec plus de rigueur les arguments d'aménagement du territoire, plus intuitifs que raisonnés, que l'on trouve souvent à la source de décisions coûteuses pour la collectivité nationale. L'étude de plan-directeur des aéroports a fait l'objet d'un appel d'offre durant l'été 1995, mais les lenteurs des procédures administratives font que l'adjudication du contrat ne devrait pas intervenir avant les prochains mois de 1996

(b) Une étude est en cours pour la desserte de la région de Tunis pour déterminer l'opportunité du développement d'un nouvel aéroport. La capacité de l'aéroport de Tunis-Carthage pourrait sans doute être portée très au delà de la limite de 7 millions de passagers, mais les contraintes d'accès terrestres et les nuisances de bruit peuvent rendre souhaitable le transfert des activités sur un site nouveau. L'étude permettra d'apporter une réponse à ces questions complexes, dont les implications opérationnelles ne devraient pas se faire sentir avant 15 ou 20 ans. La complexité du dossier et les contraintes de réalisation (gestion de l'environnement en particulier) justifient cependant que la réflexion ait été lancée.

(c) Un minimum d'investissement d'infrastructure aéroportuaire est à prévoir sur le IXème Plan, une fois que le programme en cours sera achevé. Les travaux d'extension de l'aéroport de Tunis à lancer sur les dernières années du plan en constitueront l'essentiel. Le besoin d'extension de l'aéroport de Monastir est plus difficile à établir. Si la moyenne de croissance des trafics s'y vérifie, il sera nécessaire de disposer d'une nouvelle tranche de capacité en fin de IXème Plan. Cependant, on constate que le trafic de Monastir a beaucoup moins progressé que celui de Jerba sur la période 1986-1994 (voir annexe 1, Tableau 11) et la même chose peut se reproduire dans l'avenir. L'éclairage supplémentaire apporté par l'étude de plan-directeur est nécessaire pour se prononcer sur un besoin d'extension aéroportuaire à Monastir.

(d) La participation du secteur privé doit être recherchée comme moyen d'accroître l'efficacité économique du sous-secteur. La privatisation pourrait comporter plusieurs degrés:

- *privatisation des services auxiliaires*: actuellement, les services d'assistance au sol sont assurés par Tunis Air. Il en va de même pour la restauration. La première question qui se pose est celle de savoir si il y a place pour plus d'un fournisseur pour ces services. Les références aux pratiques de l'Union Européenne semblent conforter la pratique actuelle, de même que la bonne qualité des services offerts. Ceci n'interdit toutefois pas de s'interroger davantage sur l'intérêt d'introduire la concurrence et l'effet que cela pourrait avoir sur les prix. Tuninter, par exemple, pourrait fort bien développer ses services à Tunis. Si la réponse à la première question est négative, il faudrait alors s'assurer que les services sont concédés à une entreprise par voie d'appel d'offre, afin de chercher à obtenir de l'adjudicataire les meilleures conditions possibles. Il faudrait que l'organisme chargé de la gestion d'un aéroport donné mette au point un dossier d'appel d'offre, y-compris un projet de contrat, et présélectionne les entreprises admises à concourir dont, tout naturellement, Tunis Air. Le contrat devra être rédigé de façon à fournir les incitations suffisantes pour maintenir un haut niveau de service; à cette fin, la durée de la concession est à déterminer avec soin:

ni trop longue, pour ne pas sécuriser l'adjudicataire à l'excès, ni trop courte, pour ne pas le décourager d'investir ou d'entretenir les installations concédées;

- *gestion commerciale privée des aéroports*: une possibilité serait de confier la gestion des installations existantes à un concessionnaire privé affranchi des contraintes de gestion publique qui pèsent aujourd'hui sur l'OPAT. La privatisation de l'OPAT résoudrait la difficulté, et la DGAC superviserait les résultats de la concession. Une autre possibilité serait que l'OPAT se dessaisisse des services commerciaux, se contentant de louer les espaces qui leur sont réservés. Cette formule est notamment illustrée par l'aéroport de Pittsburgh aux Etats Unis, qui appartient aux collectivités locales, mais où une branche de British Airports Authority exploite les espaces commerciaux depuis 1992 dans le cadre d'un contrat de gestion. Une formule plus poussée serait que l'OPAT (ou la DGAC) se concentre sur ses fonctions de gestion des services de contrôle de la navigation aérienne et des services de la zone sous douane, notamment le service des aéronefs en approche et au sol. Le reste des installations serait repris en affermage par une société privée qui aurait la responsabilité de gérer directement les installations, ou d'en sous-louer une partie. Des cas d'application existent notamment au Venezuela¹²⁴, souvent combinés avec un programme d'extension pris en charge par le concessionnaire. Les possibilités sont ainsi multiples et il est intéressant de noter l'essor d'entreprises spécialisées dans la gestion d'aéroport à l'échelle internationale¹²⁵.

- *concession pour la construction et l'exploitation* ("build-operate-transfer", ou BOT): l'application de cette formule se répand dans le monde (par exemple, l'aéroport de Toronto: voir encadré en fin de paragraphe). La formule de BOT est d'autant plus recherchée qu'elle permet de suppléer aux financements publics défaillants. Certains diront que l'aisance financière des aéroports Tunisiens est telle que l'apport du capital privé y serait superflu. Cette conception n'est pas tout à fait exacte, dans la mesure où l'on peut espérer d'un BOT une plus grande efficacité dans la conception et la réalisation des travaux que cela ne serait le cas avec un promoteur public qui doit respecter des procédures plus contraignantes. D'autre part, la facilité du financement public actuel n'est-elle pas la conséquence d'un pouvoir de monopole s'exerçant à l'encontre de l'intérêt des usagers qu'il serait opportun de faire disparaître? Enfin, la plus grande souplesse du recours au capital privé n'est-elle pas un moyen de s'affranchir des aléas d'une programmation difficile d'investissements publics tel que celui de la nouvelle tranche de l'aéroport de Monastir?

(e) La tarification des aéroports est à établir plus sur la base des coûts réels que sur l'indicateur de marché. Il est possible que les caractéristiques de coûts et de fréquentation confèrent des avantages comparatifs à la Tunisie justifiant des tarifs moins élevés que ceux de la sous-région. Ces avantages doivent être au service de l'économie, et non thésaurisés par l'OPAT. Une bonne comptabilité analytique fournira une réponse claire et il faudra tenir compte du coût de remplacement des

^{124/} In: Ellis Juan. Airport Infrastructure. The Emerging Role of the Private Sector. CFS Discussion Paper Series. Number 115 (page 331 et seq.). L'exemple est celui de l'aéroport de Santiago Marino desservant une zone touristique. La concession attribuée en février 1994 porte sur 20 ans renouvelables et couvre la gestion des services autres que ceux qui touchent au contrôle de la navigation aérienne et l'assistance aux aéronefs, et les télécommunications ainsi que les installations militaires. L'ouvrage cité compare ce cas, qui semble être un succès, à l'échec en mars 1994 de la privatisation de l'aéroport de Zulia dans le même pays. Il souligne notamment l'importance de la présence au sein du consortium privé d'une entreprise spécialisée dans la gestion d'aéroport, ainsi que celle de la bonne préparation de l'appel d'offre.

^{125/} Non seulement British Airports Authority, mais aussi Aéroports de Paris, l'aéroport de Vienne, Aena en Espagne, Lockheed, etc..

immobilisations au lieu de leur coût historique. S'aligner sur les prix du marché sans s'exposer à la concurrence en Tunisie risque de permettre aux aéroports de capter des revenus supérieurs à leurs besoins réels, qu'ils auront tendance à recycler dans des investissements non essentiels.

Encadré 6.1 : Gestion privée d'aéroports: l'exemple de Toronto au Canada

L'aéroport Lester B. Pearson à Toronto est le plus important du Canada, avec un trafic voisin de 20 millions de passagers en 1994. Il est à la fois le principal accès du trafic international, et l'aéroport d'éclatement pour Air Canada. Il comporte trois terminaux, dont deux sont exploités par une autorité aéroportuaire sous tutelle du ministère des transports (MT), tandis que le terminal T3 est sous gestion privée. La saturation des deux terminaux publics, les restrictions des budgets publics et l'impossibilité pour un organisme fédéral d'emprunter sur le marché des capitaux, ont été à l'origine du projet T3. La formule de "BOOT" (construction, propriété, exploitation, transfert) a été utilisée pour sa réalisation. Neuf offres ont été soumises, et le contrat de concession fût adjugé en 1986 pour une durée de 60 ans (20 ans, plus une option pour deux reconductions de 20 ans) à la société TTLP (Terminal Three Limited Partnership) comprenant un spécialiste de gestion d'aéroport (Lockheed) pour 27 pour cent et un consortium constitué par des promoteurs immobiliers pour 73 pour cent. Lockheed a en outre signé un contrat de gestion avec TTLP. Le nouveau terminal a été construit en trois ans. D'une capacité annuelle de 12 millions de passagers, il représente un investissement de 570 millions de C\$. Le MT veille étroitement à maintenir un équilibre entre les terminaux privés et publics, en autorisant notamment les baux signés avec les compagnies aériennes clientes. Sept d'entre elles avaient signé des engagements avec TTLP au démarrage du projet. Le nombre n'a pas augmenté depuis. La clientèle du terminal T3 comprend essentiellement les grandes compagnies internationales. Les deux terminaux publics sont surtout utilisés par les compagnies américaines en quête du coût minimal, et les compagnies de transport intérieur. Les recettes proviennent surtout des redevances d'usage acquittées par les avions en escale, en couverture des coûts de fonctionnement et de capital du bâtiment et des accès et terre-pleins qui le jouxtent. Environ 30 pour cent proviennent des baux commerciaux (location d'espace pour des magasins, agences, restaurants, etc.). A cela s'ajoutent des recettes diverses, dont une contribution aux fonds de développement de 5 pour cent des recettes brutes. On note que le taux de rendement du capital n'est pas plafonné par l'Etat, ni les tarifs. Le fait que l'accès au terminal T3 est trois fois plus coûteux pour l'usager que celui des terminaux publics démontre l'existence d'une demande stratifiée, diversement sensible au rapport qualité-coût: des compagnies sont ainsi prêtes à payer pour le prestige et la qualité de service très supérieure du terminal privé. Ce développement n'a rien coûté au contribuable. Le MT n'a accepté d'assumer qu'une partie du risque commercial, en garantissant l'octroi de crédit à concurrence de 60 millions de C\$, par tranche annuelle maximale de 8 millions, si les recettes d'une année étaient inférieures de 50 pour cent aux prévisions. Jusqu'à présent, la gestion a été bénéficiaire.

Ref. Ellis Juan "Airport Infrastructure: the Emerging Role of the Private Sector". IBRD. CFS Discussion Paper Series No.115 - Novembre 1995

(f) Les services de fret sont à renforcer. Des moyens de stockage appropriés dans les aéroports, y compris des chambres froides, et, plus encore, la mise en place de procédures douanières efficaces constitueront des atouts pour attirer des investisseurs étrangers à la recherche de bases efficaces d'exportation sur le marché "global".

En conclusion, on retiendra que, tout souhaitable qu'il paraisse, le processus de privatisation des services aéroportuaires ne doit pas moins être engagé avec prudence en s'assurant de l'impact positif qu'il aura, tant sur l'exploitation des aéroports que sur l'environnement macro-économique de la Tunisie. Une ou deux opérations pilotes de concession (par exemple, exploitation de Tabarka, ou exploitation et extension de Monastir) permettraient de tester la formule. Il est indispensable auparavant de réaliser une étude d'approfondissement afin d'identifier le ou les types de concession les mieux applicables en Tunisie, et de mettre au point le cadre réglementaire garant des intérêts du pays et susceptible de mettre en confiance les investisseurs ou gérants privés potentiels.

Les transports intérieurs

La stratégie des transports intérieurs par voie aérienne, que l'on ne peut qu'ébaucher, doit s'inspirer de plusieurs considérations:

(a) L'expérience Tuninter doit continuer, ne serait-ce qu'en raison de ses performances économiques supérieures pour les transports intérieurs à celles de Tunis Air avant 1992¹²⁶; revenir à une solution d'intégration des services intérieurs et extérieurs risquerait d'affaiblir Tunis Air à un moment où elle relève le difficile défi de la concurrence internationale;

(b) Tuninter doit en toutes hypothèses faire un effort systématique de compression des coûts qui sont directement sous son contrôle, recommandation déjà faite par le CMR du 18 janvier 1995; faut-il pour autant viser l'autonomie dans des domaines tels que l'entretien, les services au sol, les représentations commerciales? La réponse à ces questions requiert une analyse objective des relations entre Tunis Air et Tuninter. A priori, il devrait être plus avantageux de sous-traiter certains services en raison d'économies d'échelle que Tuninter ne peut espérer obtenir dans l'autosuffisance. Reste le risque de relations contractuelles déséquilibrées entre les deux transporteurs, et de marginalisation des intérêts d'une petite filiale comme Tuninter. Si ce risque était réel, on pourrait alors envisager que Tunis Air se dégage de ses participations au capital de Tuninter;

(c) L'une des options serait de privatiser Tuninter en cherchant un autre repreneur stratégique plutôt qu'une vente sur le marché boursier. Une alliance avec Nouvelair (ex-Air Liberté Tunisie) pourrait être envisagée, car il y a peut-être des synergies à exploiter, même si elles semblent à beaucoup négligeables aujourd'hui¹²⁷. L'existence de deux groupes Tunisiens partiellement concurrents permettrait de créer des incitations mutuelles à l'efficacité économique, tout en offrant une plus large couverture du marché par développement de spécialisations. En effet, certaines liaisons peuvent mal s'intégrer dans la stratégie d'une entreprise et, donc, être délaissées par celle-ci. Ces mêmes liaisons peuvent au contraire s'inscrire dans la stratégie de renforcement d'une autre compagnie. Développer un second pôle de transport aérien peut sembler aller à l'encontre du mouvement actuel de concentration dans le monde. Cependant, il peut être avantageux, dans le cas de marchés encore relativement peu développés, de permettre le pluralisme des initiatives afin d'étendre le réseau de marché des entreprises Tunisiennes, quitte à encourager la concentration dans une deuxième phase.

(d) L'option qui précède suppose que la vocation actuelle de Tuninter, le transport intérieur, soit élargie au transport international. Comme indiqué plus haut, le marché intérieur des transports aériens ne paraît pas offrir des perspectives très attrayantes, et spécialiser Tuninter sur ce marché la condamne à végéter. Cette vocation élargie présente cependant le risque de voir les lignes intérieures délaissées au profit des services internationaux plus rémunérateurs, risque d'autant plus réel que la situation financière est plus fragile. Dans une étape transitoire destinée à consolider l'entreprise et à développer le marché intérieur, le

^{126/} Cette supériorité se vérifie davantage au niveau de la satisfaction d'une demande élargie qu'à celui du coût des services. En effet, Tuninter a bénéficié de tarifs deux fois plus élevés, tout en restant déficitaire.

^{127/} Tuninter fait déjà un peu de "charter". D'autre part, Tunis Air participe largement au marché touristique avec ses vols réguliers, démontrant le genre de synergie que Tuninter pourrait développer avec une compagnie confinée aujourd'hui au "charter". Enfin, la presse faisait état en décembre 1995 de la reprise par Air Liberté France de lignes régulières exploitées jusqu'alors par Euralair qui, en contrepartie, entrerait dans le capital d'Air Liberté à concurrence de 10 pour cent. Sans conclure définitivement sur cette question, il semble bien qu'il y ait un fonds potentiel de synergie que Tuninter pourrait explorer.

développement du réseau extérieur de Tuninter se ferait par voie de concession de lignes par la DGAC, en veillant à ne pas affaiblir la position de Tunis Air. Tuninter pourrait ainsi être autorisée à développer ses vols vers quelques destinations au nord de la Méditerranée, en attendant que les lignes de voisinage soient pleinement rétablies. Cette formule, comparable à celle de l'«adossement» pour les autoroutes, pourrait faciliter la viabilisation financière des transports intérieurs. L'entreprise devrait naturellement être incitée à développer de nouvelles lignes et à mettre au point une stratégie commerciale dynamique. L'étape ultérieure serait celle de la libéralisation et de la concurrence. Tuninter devrait être libre de choisir ses équipements et d'organiser son réseau, intérieur et extérieur. Les lignes intérieures toujours non rentables seraient abandonnées.

(e) L'alternative serait de poursuivre l'exploitation de Tuninter dans le cadre de sa vocation actuelle. Le problème est alors d'enrayer l'hémorragie financière. Des incertitudes demeurent sur les perspectives du transport intérieur, aussi serait-il opportun de les étudier en tenant compte notamment du développement prévu des transports concurrents. A priori, on peut penser que le marché le plus tangible sur la décennie à venir restera celui des touristes en correspondance de vols internationaux, impliquant la poursuite d'une coopération avec les transporteurs internationaux. Toutefois, la rupture de charge à Tunis ou ailleurs est vue comme un handicap pour le tourisme Tunisien, ce qui réduit d'autant les chances de développement de ce segment du marché des lignes intérieures. Certains croient au développement du trafic d'affaires entre les deux pôles économiques que sont Tunis et Sfax, mais cette demande sera à coup sûr mieux satisfaite, soit par une compagnie spécialisée dans l'aviation d'affaire, soit par un prolongement de l'autoroute. Les faibles distances et densités de trafic constituent un obstacle formidable à tout projet de rentabilisation d'une ligne régulière Tunis-Sfax. Cette hypothèse reste bien sûr à vérifier par l'étude suggérée. En bref, il semble que l'option Tuninter à vocation nationale ne puisse être viable que si l'Etat s'implique dans les choix de configuration du réseau en faisant valoir la nécessité du service public. Les lignes que l'Etat souhaite voir exploitées seraient donc confiées à Tuninter en fonction d'un cahier des charges détaillé ouvrant droit à compensation financière. Ceci est d'autant plus justifié que l'Etat entend contrôler les tarifs de transport aérien pour le rendre abordable aux populations locales. Une variante serait de procéder à l'adjudication des lignes intérieures en invitant Tuninter, et toute autre compagnie intéressée, à soumissionner sur la base de la subvention demandée.

En conclusion, si l'idée de développement d'un second pôle aérien tunisien n'appelle d'autre prolongement que celui de l'intérêt éventuel que les compagnies en cause pourraient lui reconnaître, sans que l'Etat ait à interférer dans un choix qui ressort clairement de la stratégie commerciale privée, il paraît indispensable de réaliser une étude d'approfondissement afin de mieux préciser les contraintes et l'avenir du transport intérieur avant d'arrêter un plan d'action définitif. Cette étude permettra de finaliser le diagnostic sur Tuninter et de définir les moyens d'éliminer les surcoûts éventuels, de mieux situer le rôle que pourrait jouer Tuninter dans l'amélioration des transports inter-urbains en général, et d'éclairer l'Etat sur la nature et l'ampleur des économies externes dégagées par le transport aérien qui pourraient justifier des aides budgétaires sans introduire de distorsions dans la répartition de la demande entre modes concurrents.

Les transports moyen et long courriers

Ici aussi, il ne s'agira que d'une ébauche de stratégie que l'entreprise, et non l'Etat, doit développer pour sa survie. Pour la Tunisie, une desserte aérienne aux moindres coûts est ce qui doit être recherché avant tout. Cet objectif ne doit pas être édulcoré par le souci de préserver le pavillon Tunisien. Quatre voies sont à explorer.

(a) *Privatisation.* La vente en bourse d'une faible partie du capital amorce une politique de privatisation qui doit aller plus loin. Les 10 ou 20 pour cent vendus seront plus utiles à l'Etat qu'à la compagnie. Celle-ci n'a pas besoin de liquidités additionnelles, mais elle a davantage besoin d'une véritable

gestion privée. Tant que la majorité du capital restera à l'Etat, Tunis Air subira des contraintes de gestion qui la pénaliseront face à la concurrence privée. Il est prématuré de conclure sur la forme de privatisation qui serait la plus avantageuse. Il semble, cependant, que l'importante trésorerie de l'entreprise puisse faciliter le rachat d'une majorité du capital par ses dirigeants ("management buy-out") qui ont su maintenir Tunis Air en bonne santé financière et lui donner une image de marque très positive à l'extérieur. Sans attendre une transformation aussi radicale qui peut prendre du temps, il faudrait que la compagnie recentre ses activités sur le transport aérien et sous-traite dans la mesure du possible les activités auxiliaires telles que la restauration.

(b) *Elimination des surcoûts.* Une telle recommandation a été faite par le CMR lors des séances du 18 janvier et du 14 avril 1995, ce qui en confirme la justesse. La concurrence va se renforcer, et les tarifs auront tendance à baisser. Dans ce contexte, et en supposant que les services auxiliaires soient réintégrés dans un cadre concurrentiel où Tunis Air ne sera prestataire que si elle offre des conditions tarifaires avantageuses pour le client, la survie passe avant tout par la réduction des coûts. La politique d'emploi, celle des salaires, l'implantation des représentations commerciales, constituent autant de domaines où des compressions de coûts peuvent être obtenues. La politique tarifaire est aussi un secteur qui peut améliorer l'efficacité en incitant à un meilleur remplissage de la capacité offerte. Les distorsions tarifaires liées au taux de change administré devraient disparaître.

(c) *Coopération Maghrébine.* La faible taille de Tunis Air constitue un désavantage théorique dans la concurrence future. Royal Air Maroc et Air Algérie sont dans le même cas. Face aux partenaires Européens, le pouvoir de négociation des trois compagnies groupées dans des domaines tels que l'attribution des créneaux horaires dans les grands aéroports d'Europe, se trouverait renforcé. Un réseau élargi, des possibilités d'échange de matériels, des installations communes¹²⁸, notamment au niveau des représentations commerciales à l'étranger figurent parmi les bénéfiques à attendre de l'intégration des compagnies Maghrébines. Atteindre cet objectif sera long sans doute, mais il est souhaitable de s'engager plus nettement dans cette direction. A l'instar de ce qui s'est fait en Europe, la Tunisie pourrait susciter la création d'un "Comité Aviation" rassemblant les experts des trois pays. L'échange d'informations, la conduite d'études techniques et juridiques, et l'élaboration d'une stratégie commune seraient les trois phases du travail de ce Comité.

(d) *Spécialisation de l'entreprise.* Cette option, que l'entreprise a fait sienne avec bonheur jusqu'à présent, consiste à rechercher un créneau sur lequel l'entreprise peut faire valoir des avantages comparatifs sur ses concurrents et à s'y maintenir. La concentration n'est pas inéluctable dans l'industrie des transports aériens, notamment lorsqu'il s'agit de marchés régionaux de moindre importance. Des entreprises maîtrisant bien des réseaux optimisés et offrant un service de qualité à leur clientèle ont de bonnes chances de survie. Tunis Air a de nombreux atouts à faire valoir dans ce domaine. Elle a su en particulier s'adapter à l'évolution du marché et prendre une part significative des trafics "charter" nonobstant la vive concurrence qui règne sur ce marché.

^{128/} Par exemple, Royal Air Maroc a réalisé de gros investissements en 1993 et 1994 pour la maintenance de sa flotte (composée de Boeing). Ces installations ne peuvent être rentables que si elles servent des clients étrangers. Une possibilité serait que la branche maintenance de RAM soit filialisée, et qu'une participation au capital soit offerte à Air Algérie et à Tunis Air qui exploitent toutes deux des Boeing.

AUTRES TABLEAUX STATISTIQUES

Tableau 1 : Trafic des Ports Tunisiens de 1986 et 1994 (en mdt)

Port/type de trafic	1986			1994		
	<u>in</u>	<u>out</u>	<u>total</u>	<u>in</u>	<u>out</u>	<u>total</u>
Tunis						
-vrac solide	0.0-	0.03	0.03	0,01	0,01	0,02
-vrac liquide	0.05	0.03	0.08	0,06	0,02	0,08
-divers	0.25	0.01	0.26	0,24	0,01	0,25
total	0.30	0.05	0.35	0,31	0,04	0,35
La Goulette						
-vrac solide	0.92	0.03	0.95	0,19	0,00	0,19
-vrac liquide	0.81	0.0-	0.82	0,07	0,00	0,07
-divers	0.62	0.31	0.93	0,22	0,02	0,24
total	2.35	0.35	2.70	0,48	0,02	0,50
Radès						
-vrac solide	0.00	0.00	0.00	0,88	0,14	1,02
-vrac liquide	0.00	0.00	0.00	0,95	0,0-	0,95
-divers	0.00	0.00	0.00	0,91	0,30	1,21
total	0.00	0.00	0.00	2,74	0,44	3,18
Bizerte						
-vrac solide	0.28	0.0-	0.28	0,35	0,43	0,78
-vrac liquide	2.08	0.82	2.90	2,33	1,09	3,42
-divers	0.34	0.22	0.56	0,45	0,08	0,53
total	2.70	1.04	3.74	3,13	1,60	4,73
Sfax						
-vrac solide	0.63	2.16	2.79	0,95	2,31	3,26
-vrac liquide	0.84	0.02	0.86	1,02	0,16	1,18
-divers	0.29	0.03	0.32	0,37	0,14	0,51
total	1.76	2.21	3.97	2,34	2,61	4,95
Sousse						
-vrac solide	0.04	0.08	0.12	0,02	0,10	0,12
-vrac liquide	0.22	0.01	0.23	0,06	0,05	0,11
-divers	0.23	0.02	0.25	0,29	0,02	0,31
total	0.49	0.11	0.60	0,37	0,17	0,54
Gabès						
-vrac solide	0.88	0.34	1.22	1,09	0,93	2,02
-vrac liquide	0.27	0.61	0.88	0,62	0,52	1,14
-divers	0.03	0.37	0.40	0,08	0,17	0,25
total	1.18	1.32	2.50	1,79	1,62	3,41
Zarzis						
-vrac solide	0.00	0.00	0.00	0,00	0,00	0,00
-vrac liquide	0.00	0.00	0.00	0,01	0,23	0,24
-divers	0.00	0.00	0.00	0,00	0,00	0,0-
total	0.00	0.00	0.00	0,01	0,23	0,24
Total Ports Tunisiens						
-vrac solide	2.75	2.64	5.39	3,49	3,92	7,41
-vrac liquide	4.27	1.49	5.76	5,12	2,07	7,19
-divers	1.76	0.96	2.72	2,56	0,74	3,30
total	8.78	5.09	13.87	11,17	6,73	17,90

Source : Office des Ports Tunisiens

Tableau 2 : Statistiques Ferroviaires 1980/1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Longueur totale du réseau (km) *	2047	2051	2180	2186	2211	2211	2227	2253	2253	2270	2270	2270	2278	2159	2159
MATERIEL ROULANT															
Nombre de locomotives de ligne	122	121	121	121	191	198	186	204	189	195	195	195	194	136	136
Nombre de wagons marchandises	5547	5763	5763	5763	5392	5318	5578	5624	5176	5416	5530	5524	5493	5628	5604
Nombre de voitures voyageurs	90	90	90	90	83	138	175	206	348	301	208	276	280	280	280
Disponibilité locomotives de ligne (%)	88	84	84	83	45	41	37	62	58	47	51	53	58	64	65
Disponibilité wagons marchandises (%)	96	95	95	95	95	95	95	95	95	95	94	92	92	92	91
Disponibilité voitures voyageurs (%)	92	92	92	92	93	92	64	77	78	74	77	79	80	77	75
TRAFIC MARCHANDISES															
Tonnage (Million t)	8,2	8,3	7,4	8,3	8,2	8,5	9,5	10,1	11,4	10,8	9,8	9,8	10,6	10,6	11,6
Volume du trafic (Million tk)	1698	1707	1575	1667	1691	1867	1966	2144	2042	2050	1820	1813	1999	1993	2210
Recettes (Millions DT)	19,7	21,4	22,7	31,4	32,7	33,3	36,1	41,2	46,2	44,2	42,8	46,2	52,1	54,7	60,9
Recette par tk (millimes)	12	13	14	19	19	18	18	19	23	22	24	25	26	27	28
TRAFIC VOYAGEURS															
Nombre de voyageurs transportés (Millions)	28,0	30,7	28,5	27,8	27,0	26,3	25,5	25,1	28,2	29,0	28,6	28,4	30,7	28,2	28,3
Volume du trafic (Millions vk)	862	1011	887	802	743	743	750	798	1014	1037	1019	1020	1078	1057	1038
Recettes (Millions DT)	6,2	8,3	9,1	10,0	9,9	10,3	10,7	12,5	16,4	17,2	18,2	20,0	22,7	23,6	24,6
Recette par vk (millimes)	7	8	10	12	13	14	14	16	16	17	18	20	21	22	24
PERSONNEL															
Effectifs totaux du personnel permanent	9155	9176	9176	9176	9150	9352	na	9181	9124	9057	9125	8965	8641	8410	8016
Charges du personnel (Millions DT)	20,6	25,2	31,2	35,7	36,5	36,5	37,5	37,6	39,7	43,9	48,8	51,3	53,6	56,3	57,6
Productivité du personnel (000 ut/agent)	193	210	190	191	217	244	302	294	313	323	295	302	336	363	405
FINANCES															
Coefficient brut d'exploitation (%)	102	101	101	101	122	99	86	84	64 (?)	74	83	na	118	105	86
Coefficient net d'exploitation (%)	135	149	161	143	140	139	133	125	115	132	151	145	145	138	112
Coefficient net d'exploitation normalisé(%)	130	144	156	139	136	136	130	122	114	130	149	143	121	120	111

* y inclus lignes non exploitées

Source : Ministère du Transport

**Tableau 3 : Evolution Récente des Investissements dans le Secteur des Routes
(en millions de Dinars courants)**

	Investissements prévus ¹	Réalisation		
		1992 ²	1993 ²	1994 ²
TRANSPORTS ROUTIERS				
Investissements Transports	512,6	81,4	82,5	116,5
INFRASTRUCTURES ROUTIERES				
1. Ministère de l'Équipement et de l'Habitat	580,0	110,4	124,5	115,1
2. Programmes régionaux	86,9	17,3	13,1	9,9
3. Routes touristiques	8,0	0,9	0,8	1,1
4. Collectivités locales	91,0	14,6	26,2	43,6
5. Centres de visite technique	10,0	0,2	1,0	1,1
6. Fonds de solidarité	--	--	4,6	12,1
Investissements Infrastructures	776,0	143,4	170,2	182,9

Notes 1 En millions de Dinars Tunisiens constants (1990)
2 En millions de Dinars Tunisiens courants

Source: République Tunisienne. Ministère du Développement économique. Rapport annuel sur le Développement. 2ième rapport de suivi de l'exécution du VIIIe Plan de Développement. Juillet 1994

**Tableau 4 : Investissements de l'Etat dans le Secteur des Transports
(en millions de Dinars courants)**

Sous-secteur	1992				1993			
	Plan	Réalisation	% de réalisation	Part du sous-secteur (%)	Plan	Réalisation	% de réalisation	Part du sous-secteur (%)
Routier	92	82	89,1	24,1	88	84	95,5	35,6
Ferroviaire	85	70	82,4	20,6	65	38	58,5	16,1
Maritime	63	31	49,2	9,1	58	30	51,7	12,7
Aérien	175	157	89,7	46,2	75	84	112,0	35,6
Total	415	340	81,9	100,0	286	236	82,5	100,0

Source: Ministère du Transport

**Tableau 5 : Tarification des Transports Publics Interurbains et Ruraux
(en millimes)**

Longueur du parcours	Lignes régulières ¹	SNTRI	Véhicules ruraux ²	Véhicules de luxe ³
moins de 10 km	332/place	-	+10%	+15%
entre 10 et 150 km	33,2/place-km	-	+10%	+15%
plus de 150 km	27,5/place-km	-	+10%	+12%
par autocar standard	-	1.360 min	-	-
par autocar deluxe	-	1.570 min	-	-

Notes 1 Ces tarifs s'appliquent aux SRTV et aux louages
 2 Camionnettes bâchées
 3 Mercedes

Source: Arrêté du Ministre du Transport du 26 août 1993.

Tableau 6 : Produit des divers Taxes affectant le Transport Routier

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Essences et huiles	51,519	76,723	98,885	107,034	160,955	170,515
Vignettes	14,546	14,733	15,851	16,835	17,264	17,680
Automobiles	1,195	1,080	1,089	1,221	1,384	1,603
Compensation	18,226	18,294	24,192	26,805	29,222	35,568
Carburants GPL	6	150	349	201	265	265
Produits pétroliers blancs	50,737	27,740				
Visites techniques	1,269	1,493	2,543	3,177	1,462	1,265
Sous-total	137,498	140,213	142,859	155,273	210,552	226,896
TVA sur importation	0	52,474	8,958	178,208	29,899	41,433
Première immatriculation	8,721				2,779	3,255
Sous-total	8,721	52,474	8,958	178,208	32,678	44,688
Somme des taxes et droits	146,219	192,687	151,817	333,481	243,230	271,584
Fonds de garantie automobile		250	573	680	681	600
CCSRT		22,500	32,500	32,500	33,000	40,000
Somme des fonds		22,750	33,180	33,681	33,681	40,600
Somme totale des recettes		215,437	184,890	366,661	276,911	312,184

Source : Ministère du Transport

Tableau 7 : Coûts Unitaires d'Exploitation des Véhicules Routiers
(en millimes par passager-kilomètre ou par tonne-kilomètre)

	Charge moyenne ¹	1985		1994	
		HT ²	TTC ³	HT	TTC
Voiture particulière (Peugeot 305)	2,4 p	52	76	80	110
Louage (Peugeot 505 familiale)	5,0 p	34	42	54	58
Autobus urbain (Fiat AP160)	30,0 p	19	26	35	39
Autocar interurbain (Volvo climatisé)	35,0 p	26	36	38	43
Camionnette (Isuzu)	1,9 p	52	68	124	143
Camion <3,5 t (Fiat OM60)	1,8 t	167	214	256	282
Camion de 3,5 à 10 t (Fiat OM110)	5,6 t	79	103	109	120
Camion lourd > 10 t (RVI CLR 230)	10,6 t	71	95	75	85
Ensemble articulé (Scania)	21,2 t	47	66	64	72

Notes 1 Charge moyenne observée en 1985, en passagers (p) ou en tonnes (t) par véhicule
 2 Coûts en millimes par PK ou par TK hors taxes
 3 Coûts en millimes par PK ou par TK toutes taxes comprises

Source: Ministère du Transport

Tableau 8 : Evolution de la Population 1984 - 2010

Région	Population			
	1984	1994	2000	2010
DISTRICT DE TUNIS	1.394.749	1.828.842	2.130.300	2.858.000
- <i>Tunis</i>	774.364	887.803	959.300	1.091.000
- <i>Ariana</i>	374.192	569.294	708.400	1.069.000
- <i>Ben Arous</i>	246.193	371.745	462.600	698.000
NORD-EST	974.818	1.204.740	1.355.800	1.673.000
NORD-OUEST	1.103.845	1.225.898	1.309.500	1.448.000
CENTRE-OUEST	1.008.094	1.296.760	1.486.700	1.903.000
CENTRE-EST	1.449.396	1.867.041	2.146.500	2.766.000
SUD-OUEST	399.037	528.482	616.100	811.000
SUD-EST	636.234	833.601	965.300	1.280.000
TUNISIE ENTIERE	6.966.173	8.785.364	10.010.200	12.739.000

Source: INS. Premiers résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 1994., MT

**Tableau 9 : Evolution des Quantités de Transport de Marchandises
(en millions de tonnes-kilomètres par année)**

Désignation	1977		1985		1994		2004	
	MTK	%	MTK	%	MTK	%	MTK	%
TRANSPORT ROUTIER								
Transport public	950	27	1.220	22	1.090	15	0	0
Transport privé	1.210	35	2.750	48	4.360	60	8.880	80
- <i>pour compte propre</i>	950	28	2.050	36	2.540	35	4.440	40
- <i>pour compte d'autrui</i>	260	8	700	12	1.820	25	4.440	40
Sous-total	2.160	62	3.970	70	5.450	75	8.880	80
TRANSPORT FERROVIAIRE								
- pondéreux	1.010	29	1.100	19	--	--	--	--
- marchandises générales	330	9	600	11	--	--	--	--
Sous-total	1.340	38	1.700	30	1.820	25	2.010	20
TOTAL GENERAL	3.500	100	5.670	100	7.270	100	10.890	100

Source: Ministère du Transport (1974, 1985, 1994), Estimations de la Banque mondiale

**Tableau 10 : Augmentations des tarifs bus-méto
(U: Dinars)**

TITRES		1986	1987	87/86	1989	89/87	1990	90/89	1991	91/90	1992	92/91	1993	93/92
Coupons	1 Section				0.240	14.3%	0.170		0.190	11.8%	0.210	10.5%	0.230	9.5%
	2 Sections	0.180	0.210	16.7%	0.310	10.7%	0.260	8.3%	0.290	11.5%	0.320	10.3%	0.350	9.4%
	3 Sections	0.240	0.280	16.7%	0.390	11.4%	0.340	9.7%	0.380	11.8%	0.420	10.5%	0.460	9.5%
	4 Sections	0.300	0.350	16.7%	0.470	11.9%	0.430	10.3%	0.480	11.6%	0.530	10.4%	0.580	9.4%
	5 Sections	0.360	0.420	16.7%	0.130	8.3%	0.520	10.6%	0.580	11.5%	0.640	10.3%	0.700	9.4%
	T. Réduits	0.100	0.120	20.0%			0.140	7.7%	0.160	14.3%	0.180	12.5%	0.200	11.1%
Cartes Hebdomadaires	2 Sections				1.750		1.950	11.4%	2.200	12.8%	2.300	4.5%	2.450	6.5%
	3 Sections	2.000	2.400	20.0%			2.650	10.4%	2.980	12.5%	3.100	4.0%	3.250	4.8%
	4 Sections	2.700	3.250	20.4%			3.600	10.8%	4.050	12.5%	4.200	3.7%	4.400	4.8%
	5 Sections	3.400	3.950	16.2%			4.350	10.1%	4.900	12.6%	5.100	4.1%	5.350	4.9%
Abonnements Scolaires	Urbain	13.450					14.800	10.0%	16.300	10.1%			17.200	5.5%
	Suburbain	29.150					32.100	10.1%	35.300	10.0%			37.100	5.1%
Abonnements Mensuels	Urbain						13.800		15.500	12.35	16.500	6.5%	17.400	5.5%
	Suburbain	13.450	16.000	19.0%			17.600	10.0%	19.800	12.5%	21.000	6.1%	22.100	5.2%
Abonnements	Urban						138.000		155.000	12.3%	165.000	6.5%	174.000	5.5%
	Suburbain		160.000				176.000	10.0%	198.000	12.5%	210.000	6.1%	221.000	5.2%

Source : Ministère du Transport

Tableau 11 : Structure et Evolution du Trafic Aéroportuaire Tunisien
(en milliers de passagers)

	1986	1990	1991	1994	taux de croissance annuel 94/86
Tunis					
-vol intl.	1483	1848.5	1546.4	2036.0	4.0%
-charter	186	298.7	136.0	494.2	13.0%
-intérieur	148	179.3	163.8	317.1	10.0%
total	1817	2326.5	1846.2	2847.3	5.8%
total en %	(50.8%)	(45.4%)	(49.1%)	(40.7%)	
Monastir					
-vol intl.	76	117.3	107.9	229.5	14.8%
-charter	1077	1815.9	1177.4	2322.9	10.1%
-intérieur	24	24.0	26.6	22.3	-0.9%
total	1177	1957.1	1311.9	2574.7	10.3%
total en %	(32.9%)	(38.2%)	(34.9%)	(36.8%)	
Jerba-Zarzis					
-vol intl.	91	97.0	87.2	149.7	6.4%
-charter	298	484.0	289.9	958.4	15.7%
-intérieur	129	170.1	156.5	290.3	10.7%
total	518	751.1	533.6	1398.4	13.2%
total en %	(14.5%)	(14.7%)	(14.2%)	(20.0%)	
Sfax-ElMaou					
-vol intl.	20	21.3	15.4	17.5	-1.7%
-charter	2	13.8	10.7	13.4	26.8%
-intérieur	18	11.8	15.8	46.2	12.5%
total	40	46.9	41.9	77.1	8.5%
total en %	(1.1%)	(0.9%)	(1.1%)	(1.1%)	
Tozeur-Nefta					
-vol intl.	1	0.4	1.0	12.1	36.6%
-charter	8	10.7	2.5	11.5	4.6%
-intérieur	17	32.2	24.9	27.7	6.3%
total	26	43.3	28.4	51.3	8.9%
total en %	(0.7%)	(0.8%)	(0.8%)	(0.7%)	
Tabarka					
-vol intl.	0	0	0	2.5	-
-charter	0	0	0	37.8	-
-intérieur	0	0	0	5.5	-
total	0	0	0	45.8	-
total en %	(0%)	(0%)	(0%)	(0.7%)	
TOUTES LES AEROPORTS					
-vol intl.	1671	2084.6	1757.9	2447.2	4.9%
-charter	1571	2623.1	1616.5	3838.3	11.8%
-intérieur	336	417.4	387.6	709.0	9.8%
total	3578	5125.1	3762.1	6994.5	8.7%
total en %	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	

Source : Ministère du Transport

TUNISIE - SECURITE ROUTIERE

ACCIDENTS DE LA CIRCULATION

Les accidents corporels augmentent inexorablement depuis 1987 et suivent la courbe d'évolution du parc de véhicules (et du trafic). On remarque aussi que le nombre d'accidents corporels, le nombre de tués et le nombre de blessés augmentent plus rapidement que la population.

Tableau 2.1 : Evolution des accidents corporels

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	%/an
Accidents corporels	7.729	8.470	8.817	9.329	9.411	10.192	9.730	9.901	
Variation annuelle (%)		+9,6	+4,1	+5,8	+0,9	+8,3	-4,5	+1,8	+3,6
Nombre de tués	942	1.092	1.180	1.207	1.259	1.336	1.273	1.299	
Variation annuelle (%)		+15,9	+8,1	+2,3	+4,3	+6,1	-4,7	+2,0	+4,7
Nombre de blessés	9.634	10.712	11.598	12.148	12.127	12.926	12.549	13.119	
Variation annuelle (%)		+11,2	+8,3	+4,7	-0,2	+6,6	-2,9	+4,5	+4,5

Source: Ministère du Transport, Direction Générale des Transports Terrestres

Le taux de personnes tuées dans les accidents de la route pour l'année 1994 s'élève à plus de 25 morts par 10,000 véhicules routiers (deux-roues motorisés exclus). Un autre indice utile est le nombre de personnes tuées par cent millions de véhicules-kilomètres. Ce taux tient compte des risques d'accidents puisqu'il se rapporte au volume de trafic sur les routes. Il pose cependant des problèmes de calcul puisqu'il n'existe pas en Tunisie de recensement de la circulation sur le réseau secondaire et en milieu urbain. On a cependant pu estimer à 7 environ (et vraisemblablement autour de 20 sur le réseau secondaire) le nombre de tués pour cent millions de véhicules x kilomètres, soit 3,5 fois plus que la moyenne des pays de l'Union Européenne.

Les causes des accidents sont toujours multiples, et si le comportement de l'utilisateur est toujours présent, beaucoup d'autres facteurs interviennent: le Ministère de l'Intérieur publie chaque année les causes principales présumées des accidents mortels, telles qu'elles sont appréciées par les forces de police: ces données ne peuvent constituer qu'une indication, dès lors qu'elles ne prennent pas en compte les inter-actions conducteur-véhicule-infrastructure. Parmi les problèmes posés à ce titre, on peut notamment mentionner la conception des infrastructures, y compris des autoroutes (caractéristiques géométriques, signalisation horizontale et verticale, mode d'exploitation, etc...) qui n'incite pas à adopter un comportement favorable à la sécurité. Il faut également souligner la gravité des accidents en Tunisie (plus de 20 tués pour 100 accidents corporels) qui tient notamment aux phénomènes suivants: présomption d'une vitesse excessive; présence de nombreux usagers vulnérables (piétons et deux-roues, ces derniers ne respectant pas l'obligation du port du casque); carences dans le

système d'organisation des secours aux blessés de la circulation. En outre, la vétusté croissante du parc des voitures particulières (actuellement, la moyenne d'âge est de 12,5 ans) est un élément à ne pas négliger, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau 2.2 : Age moyen du parc des voitures particulières

Age moyen	1985	1990	1993
- moins de 5 ans	42,6%	13,0%	17,9%
- entre 5 et 10 ans	19,6%	36,3%	18,1%
- plus de 10 ans	37,8%	50,7%	64,0%

Source: Ministère du Transport, Direction Générale des Transports Terrestres

LUTTER CONTRE L'INSECURITE ROUTIERE

L'insécurité routière est un problème majeur en Tunisie: 1299 tués en 1994, soit plus du double de la moyenne des pays de l'Union Européenne par kilomètre parcouru. Si une politique de lutte ambitieuse, globale, cohérente et persévérante n'est pas mise en oeuvre, le nombre de tués sur la route continuera de suivre le taux de motorisation, qui ira fortement croissant avec le développement économique.

L'expérience des pays fortement motorisés est la preuve que **l'insécurité routière n'est pas une fatalité** et qu'elle peut reculer significativement si des mesures adaptées sont prises.

Des atouts et des points faibles

La Tunisie dispose de nombreux atouts, au premier rang desquels **la motivation et la qualité du travail** accompli par l'ensemble des partenaires de la sécurité routière, notamment les départements ministériels concernés. Des mécanismes et actions positifs (même s'ils nécessitent des améliorations) existent. On peut entre autres citer: le système de formation des conducteurs; le système de contrôle et sanction des infractions; l'enseignement de la sécurité à l'école et en milieu péri-scolaire; l'existence d'un contrôle technique obligatoire des véhicules; etc..

Mais des points faibles peuvent également être identifiés, le plus fondamental étant **l'inefficience de l'organisation de l'Etat** pour lutter contre le fléau de l'insécurité routière. Il est essentiel d'y remédier à très court terme car, du fait de la multiplicité et de la diversité des acteurs, la qualité de l'organisation conditionne l'efficacité des actions entreprises; c'est aussi une condition nécessaire à la pérennité des efforts, indispensable pour inscrire dans la durée les succès obtenus, qui peuvent être remis en cause à tout instant.

Il est préconisé de désigner **un responsable politique unique** en charge du dossier (un membre du gouvernement investi en la matière d'une mission de coordination de tous ses collègues concernés), et de mettre en place **une structure administrative unique de coordination** disposant de moyens humains, institutionnels et financiers à la hauteur des enjeux. Elle est le lieu où s'élabore, se met en oeuvre et s'évalue la politique de l'Etat et autour duquel s'exercent les concertations indispensables avec l'ensemble des partenaires de la sécurité routière, publics et privés.

Cette structure de coordination, qu'on peut concevoir à partir de l'actuel Observatoire National des Accidents de la Circulation, peut se concrétiser par une Direction d'Administration centrale spécifiquement consacrée à la sécurité routière (c'est la solution retenue par la plupart des pays européens) ou par une agence nationale.

Des axes d'action prioritaires

L'audit réalisé par la Banque mondiale a permis de dégager les axes d'action à caractère technique, comprenant 20 séries de mesures dans tous les domaines impliqués par la sécurité routière. Sans souci d'exhaustivité, évoquons les préconisations les plus importantes.

- (a) Mettre en place un véritable programme d'action (contrôles plus fréquents, renforcement des sanctions, communication, ...) visant à **accroître sensiblement le taux de port de la ceinture et de casque**. Il faut garder à l'esprit que les deux-roues motorisés sont impliqués dans près de 40 pour cent des accidents corporels.
- (b) Rendre plus sûres les infrastructures existantes, notamment par l'individualisation d'un **programme spécifique de résorption des points noirs et de réalisation systématique d'aménagements de sécurité à faible coût**, en y consacrant environ cinq pour cent du montant total des dépenses routières. Si la priorité doit être accordée aux routes principales, un tel programme doit concerner l'ensemble des réseaux (y compris voies urbaines et secondaires); à cette fin, des partenariats entre l'Etat et les collectivités locales sont à envisager. En effet, force est de constater que les routes de Tunisie ne sont pas conçues en fonction de la sécurité et des progrès significatifs devraient être atteints à court terme dans ce domaine. A noter que la mise en oeuvre de ce programme doit s'accompagner d'un **plan de formation** destiné à tous les agents concernés, notamment des services centraux et déconcentrés de l'Etat.
- (c) Organiser un système efficace de secours aux accidentés de la route, en établissant un **schéma directeur d'intervention d'urgence** et en instaurant un numéro d'appel d'urgence unique avec mise en place d'une régulation médicale d'intervention.
- (d) Mieux connaître la réalité des accidents en créant un **fichier informatisé de données accessible à de multiples utilisateurs** et en élaborant un programme d'études et de recherches en accidentologie.
- (e) Elaborer et mettre en oeuvre un véritable **plan de communication** avec le grand public, où tous les partenaires de la sécurité routière doivent trouver leur place, en étroite cohérence avec la politique de lutte contre l'insécurité routière.

On peut également citer d'autres actions nécessaires: mise en chantier d'un système de permis à points; élaboration d'un programme national de formation des conducteurs; réorganisation de la formation des conducteurs professionnels et contrôle plus strict de leurs conditions de travail; amélioration du contrôle technique des véhicules (équipements, formation des agents); etc..

Financer la prévention des accidents

Le financement des actions de sécurité routière, notamment de prévention, est évidemment une condition essentielle à la réalisation des ambitions exprimées. Toutes les sources possibles peuvent être combinées: augmentation des dotations budgétaires, redéploiement des budgets existants, prêts internationaux, etc.. Cependant l'implication financière du système d'assurance est économiquement et socialement justifiée, comme le prouve l'expérience de différents pays.

Il est donc proposé de recréer un "fonds spécial de sécurité routière" alimenté par une **contribution obligatoire du système d'assurance de l'ordre de trois pour cent du montant des primes de responsabilité civile**. Ce fonds pourrait éventuellement être financé par d'autres sources, par exemple une partie du produit des contraventions forfaitisées.

Une stratégie à élaborer

Que faire aujourd'hui pour mettre en place en Tunisie une politique de lutte contre l'insécurité routière apte à contenir l'inexorable croissance du nombre de tués que le développement de la motorisation porte en germe? D'abord, la réforme de l'organisation institutionnelle, telle qu'indiquée ci-dessus, doit être entreprise dans l'immédiat. Parallèlement, sur la base des préconisations du rapport d'audit de la Banque Mondiale, une réflexion concertée est à mettre en oeuvre pour approfondir le diagnostic et les objectifs fixes, les classer par ordre de priorité et en déterminer le calendrier de réalisation, estimer les moyens financière et humains correspondants, définir les méthodes d'évaluation de leur efficacité en termes de sécurité.

C'est donc un **plan d'actions stratégiques** qu'il s'agit d'élaborer, sachant que certaines actions concrètes peuvent être entreprises à breve échéance (par exemple, certaines actions concernant l'infrastructure).

TUNISIE - SNTRI

La SNTRI offre de nombreux départs sur les lignes qui se rabattent sur Tunis: jusqu'à huit départs par jour entre Tunis et Sfax dans chaque direction. Les autres lignes ont des fréquences nettement plus faibles, avec un ou deux départs par jour seulement sur certaines liaisons. L'entreprise a transporté 3,67 millions de voyageurs en 1994, ce qui constitue une baisse de près de 11% en regard des 4,06 millions de voyageurs transportés en 1986. La SNTRI exploite quelque 64 lignes interurbaines¹, la plupart centrées sur Tunis, à l'aide de 188 autocars de luxe. Le réseau s'étend dans toute la République, à l'exception du Gouvernorat de Nabeul, où la SNTRI n'offre aucun service. En 1994, les autocars de la SNTRI ont parcouru 21,3 millions de kilomètres, une hausse de 2,4% par rapport à l'année précédente: en 1986, ils n'avaient parcouru que 15,5 millions de kilomètres. Il semble donc que la SNTRI a augmenté son offre de transport alors même que sa clientèle diminuait. Toutefois, les quantités de transport ont connu un accroissement de 2,9% entre 1986 et 1993, passant de 710,2 à 731,3 millions de passagers-kilomètres, ce qui s'explique du fait que les longueurs moyennes de parcours ont augmenté de 175 à 197 km par voyageur durant cette période.

La SNTRI est déficitaire, et l'entreprise a accusé un déficit d'exploitation de 1,3 mdt durant l'année 1993. Les résultats provisoires de 1994 montrent un déficit de 0,2 mdt. Alors que le nombre de voyageurs diminue à chaque année depuis 1989, la quantité de service a augmenté entre 1989 et 1993. La SNTRI explique la chute de sa clientèle d'une part par les augmentations de tarifs, d'autre part par la concurrence des louages et des transports clandestins.

Le tableau de la page suivante illustre certains résultats financiers et d'exploitation. Le ratio "Productivité économique du personnel" est défini par le rapport entre la valeur ajoutée et le nombre d'agents employés. Ce ratio a constamment décliné de 1991 à 1994, et il serait fort étonnant que la SNTRI puisse brusquement renverser la tendance en 1995, même si elle prévoit une augmentation de productivité de 7,5% entre 1994 et 1995. Une timide gestion a fait baisser le nombre moyen d'agents par autocars de 5,6 en 1990 à 4,8 en 1993, soit une diminution de 17% en trois ans. La SNTRI compte acquérir vingt nouveaux autobus par année, ce qui est suffisant pour assurer un renouvellement du parc tout en réformant les véhicules de dix ans d'âge ou plus.

Les pertes cumulées de l'entreprise s'élevaient à la fin de l'année 1994 à environ 2.2 mdt, en hausse de 0,4 mdt entre 1992 et 1994. Malgré une augmentation des tarifs d'environ 11% par an entre 1988 et 1993, le chiffre d'affaire hors taxes n'a progressé que de 10% par an, causé sans doute par la perte de clientèle notée plus haut. Les charges ont progressé à raison de 14% par an, et les effectifs sont passés de 854 employés en 1988 à 949 en 1993.

Le tarif minimal de la SNTRI correspond, sur la base du tarif des lignes régulières des SRTV et des louages, à 33,2 millimes par place-kilomètre pour un parcours de quelque 40 kilomètres, qui est précisément la distance minimale que peut parcourir un client de la SNTRI, selon la réglementation en vigueur. La SNTRI estime ses coûts d'exploitation à 986 millimes par volume/km. Dans ces conditions, l'exploitation devient rentable dès lors qu'il y a plus de trente voyageurs à bord d'un autobus. Toutefois, sur les longs parcours, plus de 150 km, les tarifs diminuent de 20%.

^{1/} En plus des 63 lignes internes, il existe une ligne internationale sur la Libye. Les services sur les deux lignes internationales sur l'Algérie et le Maroc ont été suspendus en 1993.

La SNTRI n'a aucune structure de planification, et elle connaît mal ses clients. Cela s'explique en partie du fait de la tutelle qu'exerce le Ministère du Transport sur toutes les activités de l'entreprise, y compris l'établissement des lignes et des horaires. Le Ministère prétend qu'il doit exercer un tel rôle, puisqu'il contribue au financement de l'entreprise, ne serait-ce que de manière indirecte. La contribution du Ministère devrait plutôt se limiter aux aspects de la sécurité, de la tarification et de la limitation des pollutions.

Tableau 3.1 : Evolution de Certaines données d'Exploitation

	1990	1991	1992	1993	1994
Voyageurs (en milliers)	4.276	4.064	3.844	3.707	3.676
Parc de véhicules (unité)	185	190	188	196	188
Effectifs réels (ou projetés)	980	996	955	949	954
Productivité (V/agent)	4363	4080	4025	3911	3853
Evolution de la productivité		-6,49	-1,4	-2,8	-1,5
Nombre d'agents/véhicule	5,6	5,2	5,08	4,8	5,07
Kilométrage/bus/an (x 1000)	109,4	107,4	106,5	106,6	113,92
Disponibilité des bus (%)	87	88	88	90	89
Taux de remplissage (%)	72	71,2	71,7	64,9	63
Charges d'exploitation (x 1000 dt)	16.573	17,979	19.384	20.621	21.359
Recettes d'exploitation (x 1000 dt)	15970	17079	18597	19317	20280
Investissements (x 1000 dt)	7317	6597	2914	7671	1844
Stocks et créances à court terme	6196	6481	5441	5860	6921
Dettes à court terme	9076	10669	10673	8940	8851
Fonds de roulement	-1211	-2121	-3275	-3080	-1930
Longueur du réseau (km)	22142	23502	25770	29683	20827
Nombre de lignes	70	67	66	64	63
Kilométrage total (x 1000)	20247	20412	20088	20813	21418
Voyageur-kilomètre (x 1000.000)	799,6	768,1	764,9	730,2	724,2
Coût unitaire (dt/km)	0,802	0,844	0,941	0,986	1,010
Valeur ajoutée	10887	11929	13003	13802	14605
Valeur aj/arg	11109	11976	13615	14543	15309

Source : S.N.T.R.I. et Ministère du transport

TUNISIE - REGIME DE TAXATION APPLICABLE AUX VEHICULES ROUTIERS
(en vigueur en mai 1995)

Tout véhicule importé est soumis aux droits et taxes suivants: (i) un droit de douane variant en fonction de la nature, de la puissance et de l'utilisation du véhicule; (ii) une redevance de prestation douanière au taux de 1,5% s'appliquant à tout véhicule; (iii) la TVA au taux de 29% pour les véhicules de transport de personnes en général, les véhicules de transport en commun, les ambulances et les véhicules utilisés pour le transport des marchandises étant assujettis à un taux de 17%; et (iv) un droit de consommation dû à l'importation des véhicules destinés au transport des personnes et variant entre 11% et 256%. Les véhicules assemblés en Tunisie supportent le droit de douane, la redevance de prestation douanière et la TVA appliquée aux collections CKD et aux pièces détachées importées, ainsi que la TVA due en Tunisie.

Pour ce qui touche les taxes applicables à la circulation des véhicules, il faut distinguer les véhicules de tourisme des véhicules de transport de personnes. Les véhicules de tourisme acquittent une taxe de circulation, la "vignette", dont sont exonérés les taxis et les louages. Le montant de cette taxe varie en fonction de la puissance du véhicule. Les véhicules de tourisme équipés de moteur "Diesel" supportent une taxe additionnelle. Les véhicules de transport en commun sont assujettis au paiement d'une taxe unique², dont le montant varie en fonction du type de véhicule: (i) 4,0 dt/mois et par place assise pour les véhicules de transport en commun, de propriété privée ou publique, avec réduction de 60% pour les véhicules affectés exclusivement au transport touristique ou urbain; (ii) 1,0 dt/mois et par place assise pour les louages qui circulent à l'intérieur d'un seul Gouvernorat; (iii) 5,0 dt/mois et par place assise pour les louages qui circulent entre quelques Gouvernorats; (iv) 10,0 dt/mois et par place assise pour les louages qui circulent dans toute la République; (v) 5,0 dt/mois et par véhicule pour les taxis qui circulent dans les trois Gouvernorats de Tunis, Ariana et Ben Arous; (vi) 3,0 dt/mois et par véhicule pour les taxis qui circulent dans les autres Gouvernorats; (vii) 20,0 dt/mois et par véhicule pour les Grands Tourisimes à zone de circulation limitée; et (viii) 50,0 dt/mois et par véhicule pour les Grands Tourisimes qui circulent sur tout le territoire.

Les véhicules de transport de marchandises sont assujettis au paiement d'une taxe unique qui varie en fonction de la charge utile et de la catégorie du permis d'exploitation: (i) 8,0 dt/mois et par tonne de charge utile pour les véhicules de transport pour le compte d'autrui; et (ii) 13,0 dt/mois et par tonne de charge utile pour les véhicules de transport pour compte propre. Une réduction de 80% pour les agriculteurs, et de 25% pour les non-agriculteurs, est prévue pour les véhicules de transport routier dont la charge utile est inférieure à 5,0 tonnes.

^{2/} Jusqu'à la fin de 1994, cette taxe s'appelait la "taxe de compensation des transports routiers", et elle était versée, à concurrence de 40%, au profit de la Caisse de Compensation et de Soutien aux Transports routiers.

**TUNISIE - DONNEES DE BASE SUR LES ENTREPRISES DE TRANSPORT
PAR AUTOBUS ET LEURS ACTIVITES**

	Réalisation 1994					Prévisions du VIIème plan pour 1994				
	Traffic Total (milliers de v.)	Traffic Scolaire (milliers de v.)	Part de trafic scolaire (%)	Effectif (%)	Voyageurs/ag ent (milliers de v.)	Total des produits en MD	Total des charges en MD	Tx. de couverture recettes /charges	Parc fichier	Investissement matériel roulant 92- 96 (nb de veh.)
SNT	310,781	124,538	40.1%	5407	57.5	48,146	74,732	64.4%	874	272
SMLT	102,221	23,793	23.3%	1700	60.1	17,800	29,400	60.5%		
SRTV (total)	212,874	108,206	49.9%	6149	34.6	72,811	92,915	78.1%	1581	589

	Réalisation 1994					Prévisions du VIIème plan pour 1994					
	Traffic Total (milliers de v.)	Traffic scolaire (milliers de v.)	Part de trafic scolaire (%)	Effectif (%)	Voyageurs/agent (milliers de v.)	Total des produits	Total de charges	Total des charges	Tx de couverture recettes/charges	Parc fichier	Investissement matériel roulant 92- 98
SRTV (Société régionales de transport de voyageurs)	Beja	8,184	2,060	47.9%	206	30.0	2,240	3,848	68.2%	74	24
	Bizerte	33,324	12,668	38.0%	682	48.9	8,970	9,824	91.3%	219	56
	Gabès	11,445	8,300	72.5%	495	23.1	5,734	7,694	74.5%	137	36
	Gafsa	10,820	6,730	62.2%	401	27.0	6,318	7,189	87.9%	113	39
	Jondouba	4,711	2,870	68.7%	270	17.4	2,085	3,801	54.3%	71	32
	Kairouan	7,600	5,836	74.2%	285	28.7	2,826	4,652	60.7%	71	35
	Kasserine	5,830	3,492	59.9%	238	24.5	2,790	3,786	73.7%	64	31
	Kef	4,752	2,582	54.3%	297	16.0	2,829	4,060	69.7%	82	35
	Medenine	16,985	12,607	74.2%	338	50.6	3,590	5,795	61.9%	93	58
	Nabeul	20,700	7,400	35.7%	581	36.9	11,500	9,980	115.2%	160	86
	Sfax	51,581	20,514	39.8%	1333	38.7	14,119	17,815	79.3%	307	74
	Sousse	38,942	20,649	53.0%	1045	37.3	9,630	14,471	88.5%	190	85
Total	212,874	108,206	49.9%	8149	34.6	72,611	92,915	78.1%	1581	589	

TUNISIE - LES CONTRATS PROGRAMMES DES ENTREPRISES PUBLIQUES DE TRANSPORTS URBAINS ET LEUR MISE EN OEUVRE PAR LES COMPAGNIES DE BUS A TUNIS, SFAX ET SOUSSE

Définition des contrats programmes

Ces contrats sont signés en début de plan par les entreprises et le ministère des transports. Dans le VIII plan (91-96) quatre contrats-programmes ont été signés par les quatre entreprises suivantes: la SNT (entreprise de bus dans le grand Tunis), la SNCFT (société des chemins de fer, y compris les lignes de banlieue de Tunis), la Soretras (société de bus du gouvernorat de Sfax) et la STS (société de transport du Sahel, société de bus dont le siège est situé à Sousse). Un cinquième contrat a été préparé pour la SMLT (société de métro léger de Tunis) mais n'a pas été signé. Il faut noter que les contrats ont été signés à la fin de la première année d'un contrat qui porte en principe sur cinq ans.

Ces documents contiennent une analyse des besoins à l'orée du nouveau plan (analyse des années précédentes, de l'évolution de l'offre, des besoins d'investissements et des enveloppes nécessaires), des engagements de l'entreprise matérialisés par des indicateurs objectifs qui doivent refléter les progrès de l'entreprise au cours du plan (engagement sur la qualité du service, sur le nombre de pko offertes, sur la productivité, sur les investissements, la gestion des ressources humaines, le système de gestion et les résultats financiers) et un engagement financier de l'Etat (l'Etat remplit la dette de l'entreprise à une date fixée, s'engage à augmenter les tarifs et à verser régulièrement à l'entreprise une subvention correspondant à la compensation des tarifs réduits - principalement scolaires - et éventuellement aux subventions d'équipement -selon les entreprises). Il n'y a aucun engagement de l'Etat sur les salaires, qui sont pourtant fixés à l'échelle nationale.

Une cellule de suivi réunissant les deux parties doit se réunir au moins une fois par an afin de faire le point sur la réalisation des objectifs, examiner les améliorations à apporter au système et proposer les mesures appropriées, et réviser éventuellement le contrat par avenant. En pratique, la cellule de suivi de la SORETRAS, à Sfax, s'est rarement réunie depuis la signature du contrat-plan en décembre 1992. Les indicateurs n'ont jamais été remis à jour et les objectifs sont devenus caduques. Pour la SNT, avec qui le suivi est meilleur, une cellule de suivi est réunie annuellement, mais les objectifs ne sont pas réévalués de telle sorte que, **si les indicateurs ont le mérite de permettre le suivi de la santé de l'entreprise, ils ne constituent pas une incitation puisqu'ils ne sont pas accompagnés d'objectifs réalistes à atteindre.**

Description du contrat-programme de la SNT à Tunis

Ce contrat a été signé en décembre 1992. Se basant sur des études effectuées sur la répartition du marché entre les opérateurs de T.C., le contrat définit une projection de la demande de transport à laquelle devrait subvenir la SNT. L'entreprise s'engage à proposer une offre adéquate à ces besoins, à assurer une meilleure qualité de service et une meilleure gestion, en définissant des objectifs. L'Etat s'engage à annuler le déficit cumulé jusqu'en 1992 (plus de 30 mdt) et les dettes à court terme (15 mdt), à compenser la couverture des charges de transport gratuit ou scolaire (qui représente 35% du marché, et pour lequel les recettes couvrent 8% des dépenses) et le coût de dégagement du personnel excédentaire, à augmenter les tarifs (10% par an) et à offrir une subvention d'équipement - l'état subventionnant les gaps de financement.

Investissements et qualité de service

Concernant la réalisation des engagements de l'entreprise, les principales conclusions de la cellule de suivi réunie en septembre 1994 sont les suivantes:

- (i) les investissements de matériel roulant ont légèrement baissé, et par conséquent la flotte a vieilli, comme le montre le tableau 6.1.

Tableau 6.1: Investissement de matériel roulant

	1991	1992	1993	1994
Prévision parc moyen	563	621	637	648
Parc moyen réel	563	602	626	642
Ecart avec le contrat-plan	0.0%	-3.1%	-1.8%	-0.9%
Prévision age moyen du parc	4.3	4.4	4.6	4.9
Age moyen réel	4.3	4.5	4.4	4.4
Ecart avec le contrat-plan	0.0%	+2.3%	-4.3%	-10.2%

Source : SNT (Entreprise de bus dans le grand Tunis)

- (ii) l'offre a moins augmenté que prévu. L'évolution des km d'exploitation se trouve consignée dans le tableau suivant (le pko n'est pas accessible dans le suivi du contrat-programme):

Tableau 6.2 : L'Evolution des km d'exploitation

	1991	1992	1993	1994
Km d'exploitation prévus	46713	52178	53377	54079
Km d'exploitation réels	46713	50044	51700	51131
Ecart avec le contrat-plan	0.0%	-4.16%	-3.1%	-5.5%

Source : SNT

- (iii) le nombre total de voyageurs augmente lentement (+9,6% en 3 ans), tandis que le nombre de voyageurs scolaires "explose" (+22,9% en trois ans). Cette situation, qui peut être généralisée à l'ensemble de la Tunisie, risque de s'accroître à la rentrée 1995 avec la réforme de l'enseignement (la mise en place de l'école de base va repousser la sélection de la 6ème à la 9ème année, ce qui rallongera la durée minimale des études de 3 ans). Cette situation engendre une dépendance de plus en plus importante des sociétés vis-à-vis des subventions de l'Etat.

Tableau 6.3: Nombre de voyageurs payants

	1991	1992	1993	1994 Prév.
<u>Prévisions</u>				
Voyageurs payants (x1000)	182,562	200,781	203,744	206,646
Scolaires (x1000)	94,219	98,232	101,265	104,362
(Pourcentage du total)	34,0%	32,8%	33,2%	33,6%

	1991	1992	1993	1994 Prév.
Total voyageurs (x1000)	276,781	299,013	305,009	311,008
<u>Réalisations</u>				
Voyageurs payants (x1000)	182,563	191,880	194,822	202,308
Scolaires (x1000)	94,219	102,151	113,324	122,215
(Pourcentage du total)	34,0%	34,7%	36,8%	37,7%
Total voyageurs (x1000)	276,781	294,031	308,146%	324,523

Source : SNT

Situation financière

Le bilan financier de la SNT a été satisfaisant sur les années 1992-1994, la SNT ayant réussi en 1993 à équilibrer son compte d'exploitation pour la première fois depuis 20 ans. Cet équilibre budgétaire a pu être atteint grâce à un contrôle des charges de production (-13% en 1993 par rapport aux prévisions) et d'exploitation (-11% en 1993), qui est venue compenser une stagnation des recettes (la hausse des tarifs ayant été moins grande que prévue) et une baisse des subventions (-13% en 1993). Les résultats sont consignés dans le tableau 4.

Tableau 6.4 : Compte d'exploitation 1993

Compte d'exploitation 1993 (réel)			
Charges production	15,473	48,460	Recettes
Charges exploitation	33,737	18,182	Subventions
Autres (amortissement)	17,963	610	Profits exceptionnels
Total	67,173	67,252	Total
Excédent	79		
Compte d'exploitation 1993 (contrat-plan 92)			
Charges production	18,153	45,275	Recettes
Charges exploitation	37,678	23,920	Subventions
Autres (amortissement)	18,901	0	Profits exceptionnels
Total	74,732	69,195	Total
Déficit	5,537		

Source : SNT

Pour sa part, l'Etat n'a pas apporté les subventions prévues dans le contrat-plan. L'entreprise réussit à équilibrer son compte d'exploitation avec une compensation scolaire amoindrie, mais les investissements prévus n'ont pas tous été réalisés (un total de 16,462 mdt en 1992 au lieu de 19,933 mdt).

Tableau 6.5 : Prévvision (CP 92) et Réalisations

	1992	1993	1994
<i>Prévvision (CP 92)</i>			
Compensation scolaire	20,419	21,049	21,693
Subvention d'équipement	3,542	1,845	7,355
Total	29,361	22,834	29,084
<i>Réalisations</i>			
Compensation scolaire	14,000	18,100	17,500
Subvention d'équipement	3,501	1,733	2,100
Total	17,501	19,833	19,600

Source : SNT

A la lecture de ces chiffres, la SNT semble être une entreprise saine, réussissant à équilibrer son compte d'exploitation. Cependant, la hausse de la demande, et notamment des scolaires, combinée à une stagnation des investissements et un vieillissement du parc, laisse présager de difficultés à couvrir l'offre dans les années à venir.

Productivité

L'amélioration de la productivité n'a pas suivi le rythme escompté (à titre d'exemple, en 1992, le PKO/agent était de 751, contre 804 prévus dans le contrat-plan). Ce type de contrat n'est pas l'outil le plus adapté pour inciter à une meilleure gestion/productivité, d'autant plus que les entreprises ont une très petite marge de manoeuvre, entre l'Etat qui fixe les salaires et les tarifs (en concertation avec les entreprises pour ces derniers), et les syndicats de transport très présents. Un contrat-plan n'aura d'influence sur la productivité de l'entreprise que (i) s'il engage fermement l'Etat pour sa participation financière, (ii) s'il fixe régulièrement des objectifs réalistes à court terme, et encourage les entreprises à réaliser ces objectifs, éventuellement par des intéressements. La solution à long terme réside dans le développement de la concurrence.

La SORETRAS à Sfax: une gestion éloignée des engagements du CP

Ce programme signé en décembre 1992 prévoit:

- pour la Soretras (i) l'acquisition de véhicules, d'infrastructure et d'équipement, (ii) la restructuration du réseau urbain et suburbain, (iii) une qualité de service et de trafic, (iv) une amélioration de la productivité et (v) une politique du personnel;
- pour l'Etat, un apurement de la situation financière, une compensation du personnel improductif, et une compensation pour le transport scolaire (il n'y a pas ici de subvention d'investissement prévue dans le contrat-programme, mais elle est prévue au niveau du Ministère des Finances).

Le suivi du contrat-programme laisse beaucoup à désirer: de nombreux points ne sont pas réalisés et l'éloignement des différents acteurs ainsi que la multiplicité des intervenants rend la réalisation de ce contrat très difficile.

Réalisation des engagements de la Soretras

Du point de vue des engagements de la société, les résultats ont été les suivants.

(i) *Un déficit d'investissements*

La Soretras a un déficit d'investissement sur le VIII plan. En matière de matériel roulant, les achats ont été moins nombreux que prévu, comme le rappelle le tableau 6. Par conséquent, le parc a vieilli et les véhicules sont dans un mauvais état. Dans un environnement difficile pour les véhicules (exposition aux tempêtes de sable et aux embruns marins, surcharge des bus et manque de civisme des voyageurs), les carences d'entretien sont partie responsables de cet état: d'une part, l'entretien préventif n'a été introduit que récemment -il commence à donner des résultats-, et d'autre part les bus manquent de remises abritées.

Tableau 6.6 : Prévisions et Réalisations

	1992	1993	1994 prev.	Total
Previsions CP 92				
Acquisition de vehicule	18	22	28	68
Age Moyen	6.2	6.1	5.9	
Realisations				
Acquisition de vehicule	14	18	20	52
Age Moyen	6.3	6.4	6.5	

Ce problème de remisage devait être en partie traité par le contrat-programme, qui prévoyait l'acquisition et l'aménagement d'une zone DPM pour parquer les véhicules la nuit. Le manque de financement, et en particulier le retard (voir l'abandon) de l'assainissement financier, ont fait traîner le projet. Sur les 73 hectares de la zone marécageuse, seuls 20 ha ont été plus ou moins remblayés, en partie par des ordures.

Actuellement, les bus de la Soretras passent la nuit dans les rues de Sfax, à proximité des gares routières, mais vont bientôt en être délogés par la municipalité qui souhaite utiliser ces terrains autrement. Cependant, la municipalité n'est pas intervenue pour aider la société à trouver un meilleur emplacement. D'une manière générale, la municipalité se désintéresse des problèmes de transport urbain à cause de l'étroitesse de son budget. Ce service est considéré comme "public", c'est à dire un dû impératif de l'Etat. Cette perception est en majeure partie due à la distance entre l'utilisateur (la commune), et le responsable financier (le ministère des Transport). Elle est la marque d'une trop grande centralisation.

(ii) *Une difficile gestion du réseau*

Une restructuration du réseau, à mener dans le cadre du nouveau schéma directeur de la ville de Sfax, était prévue dans le contrat-programme comprenant une réduction de l'offre pendant les heures creuses afin d'optimiser la rentabilité des lignes.

Dans la pratique, la Soretras est tributaire de nombreux acteurs, qui lui imposent de nouvelles lignes et de nouveaux horaires (principalement le gouvernorat, qui se fait l'écho des usagers, mais aussi les universités et la municipalité qui investit dans des infrastructures et demande à la société de les desservir). Ces différents acteurs ne financent pas la société mais celle-ci doit les contenter, eu égard à son caractère de service public. Cette conception se concrétise en particulier par des investissements décidés sans justification économique incluant les coûts du transport. Un moyen de remédier à cette situation pourrait

être une décentralisation du budget alloué aux T.C., dans l'idée de lier le pouvoir financier au pouvoir décisionnel, c'est à dire le gouvernorat. Il serait en particulier possible que le Ministère des Transports remette la compensation scolaire au gouvernorat, et que celui-ci en dispose à son souhait, et subviennne aux besoins supplémentaires éventuels par l'addition de taxes ou autres sources de financement.

(iii) *Une qualité de service et de trafic.*

Grâce a une meilleure politique d'entretien, le nombre de pannes a considérablement diminué. Mais le taux de remplissage reste très élevé, du à une forte augmentation de la demande et une stagnation du parc. L'accroissement de la demande est résumée dans le tableau 7.

Tableau 6.7 : L'accroissement de la demande

	1991	1992	1993	1994prev.
Previsions				
Voyageurs payants	29,088	29,757	30,441	31,142
Scolaires et gratuits	20,611	20,914	21,482	22,089
(pourcentage du total)	41.47%	41.27%	41.37%	41.50%
Total voyageurs	49,699	50,671	51,923	53,231
Realisation				
Voyageurs payants	29,088	29,174	27,341	26,726
Scolaires et gratuits	20,611	22,958	24,105	24,855
(pourcentage)	41.47%	44.04%	46.85%	48.19%
Total voyageurs	49,699	52,132	51,446	51,581

Le nombre de scolaires a beaucoup augmenté et risque de continuer à le faire à la rentrée 95/96 avec l'introduction de l'école de base. Les lignes scolaires sont les plus subventionnées et sont par conséquent les plus demandées par la population. Leur part risque donc d'augmenter encore si l'autorité décisionnelle pour les lignes (le gouvernorat) ne devient pas le responsable financier.

(iv) *Une productivité encore faible*

La société s'engageait, dans le contrat-plan 1992, à augmenter la productivité du personnel et du matériel. La productivité du matériel a été améliorée: les taux de disponibilité et de sortie ont suivi le contrat-programme, et le taux de pannes a diminué de plus de moitié en trois ans. Mais la place laissée à l'entretien, notamment préventif, est encore trop faible (un bus passe environ tous les trois mois au garage à Sfax, contre tous les quinze jours à Sousse). La productivité du personnel a été améliorée à la marge. En ce qui concerne la politique du personnel, l'effectif prévu au contrat-programme n'est pas atteint, en raison du retard d'application des termes du contrat, mais l'assainissement social a été réalisé (mise à la retraite anticipée de 48 agents improductifs).

Ces améliorations sont à la marge, les problèmes rencontrés étant multiples et n'étant pas traités par le contrat-programme:

- la productivité des agents est fortement mise en doute par les privés, anciens cadres de la Soretras. Le processus d'engagement, et par conséquent de remplacement du personnel est très lourd, très administratif (le PDG de la Soretras doit faire une demande à son Ministère de tutelle à chaque fois qu'il veut engager un nouvel agent);

- ces agents sont relativement bien payés (environ 6500D par an, soit quatre fois le PIB/habitant). L'Etat fixe les tarifs à l'échelle nationale, et l'entreprise n'a aucune flexibilité pour les appliquer;
- chaque bus tunisien compte deux receveurs pour deux conducteurs. Si les receveurs peuvent être justifiés sur certaines lignes à l'heure de pointe, ils semblent inutiles sur des lignes péri-urbaines ou inter-urbaines;
- la société doit composer avec un syndicat des transporteurs qui est très puissant. Sa marge de manoeuvre est très réduite, notamment en ce qui concerne les licenciements.

A moyen terme, la manière la plus efficace de tester, puis d'améliorer la productivité des transports urbains à Sfax est d'y introduire un environnement concurrentiel. Actuellement, des transporteurs privés se disent prêts à investir dans le transport urbain sur des lignes rentables (les modalités, notamment la part de scolaire et éventuellement la subvention de l'état restant à définir). Des demandes à cet effet ont été transmises au Gouvernorat, mais actuellement, aucun cahier des charges n'a été rempli. La situation doit être étudiée avec attention, afin de ne pas diminuer la qualité de service par l'introduction du secteur privé (dans un premier temps, il serait souhaitable de n'octroyer des agréments qu'à des professionnels du transport).

(v) *Réalisation des engagements de l'Etat*

Pour l'Etat, les principaux engagements étaient financiers. En ce qui concerne les scolaires, la compensation de l'Etat a été inférieure à ses prévisions, malgré la forte hausse du transport scolaire décrite plus haut. En 1992, les subventions ont été de 3.4 mdt contre une prévision de 4.14 mdt dans le contrat plan; et en 1993, les subventions ont été de 3.93 mdt contre une prévision de 4.56 mdt dans le contrat plan.

Mais le principal manquement au contrat est l'assainissement financier, prévu en 1993, qui n'a toujours pas eu lieu et qui ne se fera peut-être pas avant le VIII plan. Le dossier est actuellement entre les mains du Ministère des Finances (pour l'assainissement de la dette auprès des impôts) et du Ministère de l'Economie (pour l'assainissement de la dette auprès des fournisseurs, via le Trésor).

La STS à Sousse: un cadre plus concurrentiel

La Société de Transport du Sahel a son siège à Sousse. Elle dessert les gouvernorat de Sousse, Mahdia et Monastir. Ses problèmes sont différents de ceux de la Soretras:

- bien que plus petite, elle possède de meilleures infrastructures. Ses véritables besoins d'investissements sont une augmentation du parc roulant pour mieux couvrir l'augmentation des besoins, et non une amélioration de la qualité du parc existant (la moyenne d'âge des véhicules est de 4 ans et demi seulement);
- la STS est déjà en concurrence avec le privé (taxis en zone urbaine, et louages en zone péri-urbaine et inter-urbaine) et semble en souffrir, contrairement à la Soretras à Sfax, pour qui cette compétition est négligeable. Ces concurrents peuvent devenir des catalyseurs à très court terme, pour peu que la gestion financière de la STS soit décentralisée;
- l'introduction du secteur privé dans le transport urbain par autobus à Sousse semble plus difficile qu'à Sfax. En effet, Sousse est une région touristique très développée. Des transporteurs privés existent, mais ils sont beaucoup plus intéressés par le transport de luxe (transport estival de touristes) que par le transport urbain qui est pour l'instant moins rentable.

- le problème principal de la STS n'est plus l'assainissement de sa dette, puisque celui-ci est arrivé en 1991. Il reste néanmoins un passif à combler. Mais, comme pour la STS, le gros point noir est l'augmentation énorme et non prévue des transports scolaires. Actuellement, la couverture de l'état n'est que partielle sur ce transport, ce qui laisse un gap de financement pour l'entreprise, obligée de le reporter sur les voyageurs payants;
- contrairement à Sfax où le Gouvernorat a des ressources et semble prêt à gérer les compensations scolaires, le Gouvernorat de Sousse a un petit budget, de l'ordre de 15 mdt, et une décentralisation des finances de la société ne pourrait se faire que par étapes;
- enfin, à Sousse comme à Sfax, le contrat-programme semble être inadapté.

Les engagements inscrits dans le contrat-programme ont été diversement respectés.

Apurement de la situation financière. Un retard dans le déblocage des fonds prévus pour cette opération a été enregistré. Ces retards de paiement gênent l'entreprise, mais aussi son fournisseur impayé -qui est aussi une entreprise d'état-, dans ses contacts avec les banques pour trouver des financement. Les prix d'achat de matériel deviennent quasiment indicatifs, puisque les paiements peuvent être différés selon la disponibilité du budget de l'état, et que les situations des entreprises seront de toutes façons assainies au bout d'un certain laps de temps. Cette situation n'incite pas à la productivité de part et d'autre.

Réalisation du plan d'investissement. Le programme d'investissement prévu dans le contrat programme (renouvellement de 66 véhicules sur les trois premières années) a été atteint et même légèrement dépassé. Cependant, les besoins de matériel roulant ont été calculés sur la base d'une augmentation des scolaires de 3% par an. Dans la pratique, ce taux a atteint 10,7 % par an sur 4 ans. En 1994, le nombre d'abonnés scolaires a atteint 27,500, alors que le parc a été calculé sur une base de 18,500 abonnés pour cette même année. Pour assurer cette demande, la STS est obligée de (i) surexploiter son matériel, (ii) tourner le dos à la demande additionnelle des payants plein tarif, et (iii) supprimer certains services réguliers pendant l'heure de pointe pour assurer les services spéciaux, élèves et étudiants.

Amélioration de la gestion des ressources humaines et des performances de la société. Dans ces deux domaines, l'entreprise a fait quelques progrès, mais les remarques faites pour la Soretras en ce qui concerne la productivité des entreprises de transport et la nécessité d'une introduction de la concurrence restent vrai (cf 3.1.d) "une productivité encore faible").

La subvention scolaire. Si la compensation allouée par l'Etat a pu suffire pour équilibrer les comptes de la STS en 1992 et 1993, ces comptes ont enregistré un déséquilibre de l'ordre de 570,000 Dinars en 1994. La baisse du montant de la compensation d'une part et l'accroissement rapide de la demande scolaire d'autre part sont à l'origine de ce déséquilibre. Actuellement la subvention de l'Etat est très inférieure à la compensation des pertes de recettes scolaires réelles, et est même nettement inférieure aux subventions décidées dans le contrat-plan sur des bases bien moindres. Si l'on ajoute que, dans l'esprit du Ministère des transports, seulement une partie de cette subvention de l'Etat (un peu plus de la moitié) correspond à une compensation scolaire, le reste étant considéré comme une subvention d'équipement ou une aide à l'exploitation, on s'aperçoit qu'une grande partie de l'abonnement scolaire reste impayée.

Les participations aux recettes de la STS en 1994 sont rappelées dans le tableau 8. **Ce tableau nous montre en particulier qu'un abonné scolaire paie 13 fois moins cher qu'un voyageur payant normal!**

Tableau 6.8 : Participations aux recettes de la STS

	Part du marche en voyageurs	Part du marche en recettes
Voyageurs payants	47%	66%
Scolaires:	53%	34%
- abonnements		6%
- compensation de l'Etat		28%

Le tableau suivant nous montre comment devraient être répartis les tarifs pour que (i) le compte d'exploitation de la STS soit équilibré, (ii) les abonnements restent au même prix, (iii) l'Etat paie la juste part, c'est à dire que le prix d'un trajet scolaire soit le meme qu'un trajet non scolaire.

Tableau 6.9 : Tarifs répartis

	Part du marche en recettes reelles	Part du marche en recettes theoriques	Difference relative
Voyageurs payants	66%	47%	29%
Scolaires:	34%	53%	-56%
- abonnements	6%	6%	0%
- compensation de l'Etat	28%	47%	-67%

A la lumière de ce tableau, on s'aperçoit:

- que les voyageurs payants subventionnent les scolaires en payant un surcoût de 29% du prix du billet;
- que pour que la totalité du billet scolaire soit couverte, l'Etat devrait augmenter sa subvention de 67 % (et meme plus si l'on considère que la subvention de l'Etat comprend aussi une subvention d'équipement);
- qu'actuellement sur un abonnement scolaire, l'abonné paie 11 %, l'Etat paie 53 %, et les 36 % restant ne sont pas recouverts; une partie est assumée par les voyageurs payants, la différence aggravant le déficit de l'entreprise.

Il est à noter que cet exemple est loin d'être le plus éloquent, puisque dans certains gouvernorats, 75% du marché de l'entreprise régionale de transport de voyageurs est constituée de scolaires.

Cette situation est inquiétante, car les sociétés d'Etat ne pourront pas supporter la concurrence du privé tant que le voyageur payant subventionne les scolaires.

Conclusions

Tels qu'ils sont conçus actuellement, les contrats programmes ne sont pas adaptés aux problèmes des transports en commun tunisiens. Ils ne représentent pas véritablement un engagement de la part des cosignataires, n'offrent pas d'objectifs annuels véritablement réalisables et d'incitation à de meilleurs résultats. Leurs suivis sont approximatifs et n'aboutissent pas à des avenants.

Cependant, ils sont un outil de dialogue et de rationalisation qui pourrait être efficace si, entre autres, les conditions suivantes étaient réunies :

- être décentralisés au niveau du gouvernorat (ou éventuellement des municipalités);
- être plus souples notamment au niveau des prévisions scolaires, avec des clauses d'adaptation plus automatique;
- être mieux respectés au niveau des engagements de l'Etat;
- être assortis d'incitations financières directes pour l'entreprise;
- associer tous les acteurs en jeu dans le transport urbain, notamment la municipalité, avec des engagements même légers de sa part, afin de la sensibiliser sur sa responsabilité;
- susciter un meilleur suivi annuel, ou même trimestriel, avec la possibilité d'avenants pour les réviser.

Ils pourraient alors devenir un élément essentiel dans la stratégie des transports urbains.

Tableau 7.1 : Investissements Publics au Secteur du Transport
(en millions de DT)

Sous-secteurs	VIème Plan (1982-86) (actuel)	VIIème Plan (1987-91) (actuel)	VIIIème Plan (1992-96) (prévision)
Routes :			
- Infrastructure	244	469	1030
- Moyens de Transport	<u>102</u>	<u>274</u>	<u>495</u>
Total	346 37,5 %	743 54,4 %	1525 (53,0 %)
Chemins de Fer :			
- SNCFT	205	182	188
- SMLT	<u>125</u>	<u>138</u>	<u>126</u>
Total	330 35,8 %	320 23,4 %	314 (10,9 %)
Transport Maritime :			
- Ports	115	50	112
- Navigation	<u>46</u>	<u>4</u>	<u>189</u>
Total	161 17,5 %	54 4,0 %	301 (10,5 %)
Transport Aérien :			
- Aéroports	15	83	197
- Lignes aériennes	<u>70</u>	<u>166</u>	<u>543</u>
Total	85 9,2 %	249 18,2 %	740 (25,6 %)
TOTAL	922 100 %	1366 (100 %)	2880 (100 %)

Source : Ministère du Transport

Distributors of World Bank Publications

Prices and credit terms vary from country to country. Consult your local distributor before placing an order.

ARGENTINA

Oficina del Libro Internacional
Av. Córdoba 1877
1120 Buenos Aires
Tel: (54 1) 815-8354
Fax: (54 1) 815-8156

AUSTRALIA, FIJI, PAPUA NEW GUINEA, SOLOMON ISLANDS, VANUATU, AND WESTERN SAMOA

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria
Tel: (61) 3 9210 7777
Fax: (61) 3 9210 7788
E-mail: service@dadirect.com.au
URL: <http://www.dadirect.com.au>

AUSTRIA

Gerold and Co.
Weinburggasse 26
A-1011 Wien
Tel: (43 1) 512-47-31-0
Fax: (43 1) 512-47-31-29
URL: <http://www.gerold.co.at/online>

BANGLADESH

Micro Industries Development
Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209
Tel: (880 2) 326427
Fax: (880 2) 811188

BELGIUM

Jean De Lanoy
Av. du Roi 202
1060 Brussels
Tel: (32 2) 538-5169
Fax: (32 2) 538-0841

BRAZIL

Publicações Técnicas Internacionais Ltda.
Rua Peixoto Gomide, 209
01409 Sao Paulo, SP
Tel: (55 11) 259-6644
Fax: (55 11) 258-6990
E-mail: postmaster@pti.uol.br
URL: <http://www.uol.br>

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
5369 Canotek Road
Ottawa, Ontario K1J 8J3
Tel: (613) 745-2665
Fax: (613) 745-7660
E-mail: order_dept@renoufbooks.com
URL: <http://www.renoufbooks.com>

CHINA

China Financial & Economic
Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing
Tel: (86 10) 6333-8257
Fax: (86 10) 6401-7365

COLOMBIA

Infoenlace Ltda.
Carrera 6 No. 51-21
Apartado Aéreo 34270
Santafe de Bogotá, D.C.
Tel: (57 1) 285-2798
Fax: (57 1) 285-2798

COTE D'IVOIRE

Center d'Édition et de Diffusion Africaines
(CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04
Tel: (225) 24 6510; 24 6511
Fax: (225) 25 0567

CYPRUS

Center for Applied Research
Cyprus College
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosia
Tel: (357 2) 44-1730
Fax: (357 2) 46-2051

CZECH REPUBLIC

National Information Center
prodejná, Konviktska 5
CS - 113 57 Prague 1
Tel: (42 2) 2422-9433
Fax: (42 2) 2422-1484
URL: <http://www.nis.cz/>

DENMARK

Samfundslitteratur
Rosenoms Alle 11
DK-1970 Frederiksberg C
Tel: (45 31) 351942
Fax: (45 31) 357822

ECUADOR

Libri Mundi
Libreria Internacional
P.O. Box 17-01-3029
Juan Leon Mera 851
Quito
Tel: (593 2) 521-606; (593 2) 544-185
Fax: (593 2) 504-209
E-mail: librimu1@librimundi.com.ec
E-mail: librimu2@librimundi.com.ec

EGYPT, ARAB REPUBLIC OF

Al Ahran Distribution Agency
Al Galaa Street
Cairo
Tel: (20 2) 578-6083
Fax: (20 2) 578-6833

The Middle East Observer
41, Sherif Street
Cairo
Tel: (20 2) 393-9732
Fax: (20 2) 393-9732

FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 128
FIN-00101 Helsinki
Tel: (358 0) 121 4418
Fax: (358 0) 121 4435
E-mail: akkatilaus@stockmann.fi
URL: <http://www.akateeminen.com/>

FRANCE

World Bank Publications
66, avenue d'Iéna
75116 Paris
Tel: (33 1) 40-69-30-56/57
Fax: (33 1) 40-69-30-68

GERMANY

UNO-Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
53115 Bonn
Tel: (49 228) 212940
Fax: (49 228) 217492

GREECE

Papastotiou S.A.
35, Stoumara Str.
106 82 Athens
Tel: (30 1) 364-1826
Fax: (30 1) 364-8254

HAITI

Culture Diffusion
5, Rue Capois
C.P. 257
Port-au-Prince
Tel: (509 1) 3 9260

HONG KONG, MACAO

Asia 2000 Ltd.
Sales & Circulation Department
Seabird House, unit 1101-02
22-28 Wyndham Street, Central
Hong Kong
Tel: (852) 2530-1409
Fax: (852) 2526-1107
E-mail: sales@asia2000.com.hk
URL: <http://www.asia2000.com.hk>

HUNGARY

Euro Info Service
Margitszgeti Europa Haz
H-1138 Budapest
Tel: (36 1) 111 6061
Fax: (36 1) 302 5035
E-mail: euoinfo@mail.matav.hu

INDIA

Allied Publishers Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002
Tel: (91 44) 852-3938
Fax: (91 44) 852-0649

INDONESIA

Pt. Indra Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Jakarta 10320
Tel: (62 21) 390-4290
Fax: (62 21) 421-4289

IRAN

Ketab Sara Co. Publishers
Khaled Eslamboli Ave., 6th Street
Kushah Delafrooz No. 8
P.O. Box 15745-733
Tehran
Tel: (98 21) 8717819; 8716104
Fax: (98 21) 8712479
E-mail: ketab-sara@neda.net.ir

Kowkab Publishers

P.O. Box 19575-511
Tehran
Tel: (98 21) 258-3723
Fax: (98 21) 258-3723

IRELAND

Government Supplies Agency
Oifig an tSoláhair
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel: (353 1) 661-3111
Fax: (353 1) 475-2670

ISRAEL

Yozmot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
3 Yohanan Hasandiar Street
Tel Aviv 61560
Tel: (972 3) 5285-397
Fax: (972 3) 5285-397

R.O.Y. International

PO Box 13056
Tel Aviv 61130
Tel: (972 3) 5461423
Fax: (972 3) 5461442
E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East

Index Information Services
P.O. B. 19502 Jerusalem
Tel: (972 2) 6271219
Fax: (972 2) 6271634

ITALY

Licosa Commissionaria Sansoni SPA
Via Duca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Firenze
Tel: (55) 645-415
Fax: (55) 641-257
E-mail: licosa@fibcc.it
Url: <http://www.fibcc.it/licosa>

JAMAICA

Ian Randle Publishers Ltd.
206 Old Hope Road, Kingston 6
Tel: 809-927-2085
Fax: 809-977-0243
E-mail: irpl@colis.com

JAPAN

Eastern Book Service
3-13 Hongo 3-chome, Bunkyo-ku
Tokyo 113
Tel: (81 3) 3818-0861
Fax: (81 3) 3818-0864
E-mail: orders@svt-eps.co.jp
URL: <http://www.bekkoame.or.jp/~svt-eps>

KENYA

Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi
Tel: (254 2) 223 641
Fax: (254 2) 330 272

KOREA, REPUBLIC OF

Daejon Trading Co. Ltd.
P.O. Box 34, Youidra, 706 Seoun Bldg
44-6 Youido-Dong, Yeongchengpo-Ku
Seoul
Tel: (82 2) 785-1631/4
Fax: (82 2) 784-0315

MALAYSIA

University of Malaya Cooperative
Bookshop, Limited
P.O. Box 1127
Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Tel: (60 3) 756-5000
Fax: (60 3) 755-4424

MEXICO

INFOTEC
Av. San Fernando No. 37
Col. Torrelío Guerra
14050 Mexico, D.F.
Tel: (52 5) 624-2800
Fax: (52 5) 624-2822
E-mail: infotec@rtn.net.mx
URL: <http://rtn.net.mx>

NEPAL

Everest Media International Services (P) Ltd.
GPO Box 5443
Kathmandu
Tel: (977 1) 472 152
Fax: (977 1) 224 431

NETHERLANDS

De Lindeboom/InOr-Publikaties
P.O. Box 202, 7480 AE Haaksbergen
Tel: (31 53) 574-0004
Fax: (31 53) 572-9296
E-mail: lindeboom@workdonline.nl
URL: <http://www.worldonline.nl/~lindeboo>

NEW ZEALAND

EBSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland
Tel: (64 9) 524-8119
Fax: (64 9) 524-8067

NIGERIA

University Press Limited
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan
Tel: (234 22) 41-1356
Fax: (234 22) 41-2056

NORWAY

NIC Info A/S
Book Department, Postboks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel: (47 22) 97-4500
Fax: (47 22) 97-4545

PAKISTAN

Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
Lahore 54000
Tel: (92 42) 735 3601
Fax: (92 42) 576 3714

Oxford University Press

5 Bangalore Town
Sharara Faisal
PO Box 13033
Karachi-75350
Tel: (92 21) 446307
Fax: (92 21) 4547640
E-mail: oup@oup.khi.erum.com.pk

Pak Book Corporation

Aziz Chambers 21, Queen's Road
Lahore
Tel: (92 42) 636 3222; 636 0885
Fax: (92 42) 636 2328
E-mail: pbc@brain.net.pk

PERU

Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824, Lima 1
Tel: (51 14) 285380
Fax: (51 14) 286628

PHILIPPINES

International Booksources Center Inc.
1127-A Anipolo St, Barangay, Venezuela
Makati City
Tel: (63 2) 896 6501; 6505; 6507
Fax: (63 2) 896 1741

POLAND

International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00-677 Warszawa
Tel: (48 2) 628-6089
Fax: (48 2) 621-7255
E-mail: books%ips@ikp.atm.com.pl
URL: <http://www.ipsc.waw.pl/ips/export/>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Apartado 2681, Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbon
Tel: (977 1) 347-4982
Fax: (1) 347-0264

ROMANIA

Compani De Librarii Bucuresti S.A.
Str. Lipsicani no. 26, sector 3
Bucharest
Tel: (40 1) 613 9645
Fax: (40 1) 312 4000

RUSSIAN FEDERATION

Isdatelstvo <Ves Mir>
41, Lopolchniy Pereulok
Moscow 101831
Tel: (7 095) 917 87 49
Fax: (7 095) 917 92 59

SINGAPORE, TAIWAN, MYANMAR, BRUNEI

Asahgate Publishing Asia Pacific Pte. Ltd.
41 Kallang Pudding Road #04-03
Golden Wheel Building
Singapore 349316
Tel: (65) 741-5166
Fax: (65) 742-9356
E-mail: asahgate@asianconnect.com

SLOVENIA

Gospodarski Vestnik Publishing Group
Dunajska cesta 5
1000 Ljubljana
Tel: (386 61) 133 83 47; 132 12 30
Fax: (386 61) 133 80 30
E-mail: repansej@gvestnik.si

SOUTH AFRICA, BOTSWANA

International Subscription Service
P.O. Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024
Tel: (27 11) 880-1448
Fax: (27 11) 880-6248
E-mail: iss@is.co.za

SPAIN

Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castello 37
28001 Madrid
Tel: (34 1) 431-3399
Fax: (34 1) 575-3998
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: <http://www.mundiprensa.es/>

Mundi-Prensa Barcelona

Consell de Cent, 391
08009 Barcelona
Tel: (34 3) 488-3492
Fax: (34 3) 487-7659
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

SRI LANKA, THE MALDIVES

Lake House Bookshop
100, Sir Chittampalam Gardiner Mawatha
Colombo 2
Tel: (94 1) 32105
Fax: (94 1) 432104
E-mail: LHL@sri.lanka.net

SWEDEN

Wennergren-Williams AB
P.O. Box 1305
S-171 25 Solna
Tel: (46 8) 705-97-50
Fax: (46 8) 27-00-71
E-mail: mail@wwi.se

SWITZERLAND

Librairie Payot Service Institutionnel
Côtes-de-Montbenon 30
1002 Lausanne
Tel: (41 21) 341-3229
Fax: (41 21) 341-3235

ADECO Van Diemen Editions/Techniques

Ch. de Lacuzé 41
CH1807 Blonay
Tel: (41 21) 943 2673
Fax: (41 21) 943 3605

TANZANIA

Oxford University Press
Maktaba Street, PO Box 5299
Dar es Salaam
Tel: (255 51) 29209
Fax: (255 51) 46822

THAILAND

Central Books Distribution
306 Silom Road
Bangkok 10500
Tel: (66 2) 235-5400
Fax: (66 2) 237-8321

TRINIDAD & TOBAGO, AND THE CARIBBEAN

Systematics Studies Unit
9 Watts Street
Curepe
Trinidad, West Indies
Tel: (809) 662-5654
Fax: (809) 662-5654
E-mail: tobe@trinidad.net

UGANDA

Gustro Ltd.
P.O. Box 9997, Madhvani Building
Plot 16/4 Jinja Rd.
Kampala
Tel: (256 41) 254 763
Fax: (256 41) 251 468

UNITED KINGDOM

Microinfo Ltd.
P.O. Box 3, Alton, Hampshire GU34 2PG
England
Tel: (44 1420) 86848
Fax: (44 1420) 89889
E-mail: wbank@ukminfo.demon.co.uk
URL: <http://www.microinfo.co.uk>

VENEZUELA

Tecni-Ciencia Libros, S.A.
Centro Cuidad Comercial Tamanco
Nivel C2, Caracas
Tel: (58 2) 959 5547; 5035; 0016
Fax: (58 2) 959 5636

ZAMBIA

University Bookshop, University of Zambia
Great East Road Campus
P.O. Box 32379
Lusaka
Tel: (260 1) 252 576
Fax: (260 1) 253 952

ZIMBABWE

Longman Zimbabwe (Pvt.) Ltd.
Touré Road, Ardennie
P.O. Box ST125
Southerton
Harare
Tel: (263 4) 6216617
Fax: (263 4) 621670



BANQUE MONDIALE

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 USA

Téléphone: 202.477.1234

Télécopie: 202.477.6391

Télex: MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK

Adresse télégraphique: INTBAFRAD
WASHINGTONDC

World Wide Web: <http://www.worldbank.org>

Messagerie électronique: books@worldbank.org



ISBN 0-8213-3988-5