

La théorie de l'agence et la concession des services publics : le cas des chemins de fer camerounais

Honoré Bidiasse

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2017/1 (N° 177), PAGES 121 À 137
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 9782807391147

DOI 10.3917/med.177.0121

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2017-1-page-121.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La théorie de l'agence et la concession des services publics : le cas des chemins de fer camerounais

Honoré BIDIASSE¹

L'objet de cet article est d'évaluer la pertinence du modèle principal-agent comme cadre d'analyse de la concession du chemin de fer au Cameroun. Plusieurs paramètres montrent qu'il s'agit bien d'une relation d'agence dans ce contrat : la délégation de pouvoirs de l'État (principal) au concessionnaire (agent) ; l'hypothèse d'un déficit d'information en faveur de l'agent ; l'existence d'un mécanisme de partage de risque. Cependant, la théorie de l'agence est mise à mal du fait de la mauvaise définition du périmètre de la concession, ce qui conduit à un renchérissement des coûts d'agence et ouvre la voie aux comportements stratégiques des acteurs.

Mots-clés : régulation, relation d'agence, théorie de l'agence, asymétrie d'information, partage de risque, concession, chemin de fer

Classification JEL : K 23, L 43, L 51

The Agency Theory and Public Services' Concession: The Case of Cameroonian Railways

The aim of this article is to evaluate the relevance of the principal-agent model as a framework for the concession analysis of the Cameroonian railway. Several parameters define this agency relationship: the power delegation from the State (principal) to the dealer (agent), the hypothesis of information bias in favor of the agent, the existence of a risk sharing mechanism. However, the agency theory is undermined due to the poor definition of the perimeter of the concession. Consequently, there is an increase of agency costs and this paves the way for actors' strategic behaviors.

Keywords: Regulation, Agency Relationship, Agency Theory, Information Asymmetry, Risk-sharing, Concession, Railway

¹ Université de Douala, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion Appliquée, Groupe de Recherches en Économie et Gestion (GREG). bidiassseh@yahoo.fr, honobid72@gmail.com

La théorie de l'agence analyse les contrats par lesquels une entité (le principal) fait appel à une autre personne (l'agent) pour exécuter, en son nom, une tâche quelconque impliquant une délégation de pouvoir de décision à l'agent (relation d'agence) (Jensen et Meckling, 1976 ; Ross, 1973). De plus, la relation d'agence est caractérisée par l'incertitude et l'asymétrie d'informations entre le principal et l'agent. Cette divergence d'intérêts est généralement formalisée à travers le modèle principal-agent, considéré comme un cas particulier de la théorie des contrats dont l'objet est d'appréhender les relations d'échanges entre des parties en tenant compte des contraintes institutionnelles et informationnelles dans lesquelles elles évoluent (Salanier, 1994). En analysant les échanges bilatéraux, ce modèle présente l'avantage d'intégrer la complexité des comportements stratégiques des agents au sein de liens institutionnels définissant les possibilités de leurs actions dans le processus contractuel (Holmstrom et Milgrom, 1991 ; Grossman et Hart, 1983). Le changement de perspective observé dans les structures économiques des pays en développement à la fin de la décennie 1990 offre un cadre propice à l'étude de tels modèles. En effet, le désengagement de l'État dans les économies de ces pays et l'émergence des partenariats public-privé offrent de nombreuses opportunités pour le développement de relations d'agence, surtout dans les pays africains. À la fin des années 1990, suite à l'application du consensus de Washington et à la politique de déréglementation, de nouvelles options visant à privilégier une plus grande efficacité de fonctionnement des services publics ont donné lieu à de nombreux mécanismes, tels que les contrats de gestion, d'affermage et de concession. Ce dernier type de contrat a été privilégié, sans doute parce qu'il a l'avantage de préserver les intérêts légitimes des États tout en favorisant l'efficacité économique (Plane, 1998). Tous les secteurs ont été concernés, même ceux jadis réservés à l'initiative publique, comme le chemin de fer.

Force est de constater que le développement des chemins de fer au Cameroun est à l'image de celui de la plupart des infrastructures de transport. D'abord mises en place par l'administration coloniale, elles sont restées pendant longtemps dans le giron de l'État, en tant qu'entreprises publiques ou parapubliques, avant d'ouvrir finalement leur capital au secteur privé, dans le cadre de la politique de déréglementation.

Pour le cas du chemin de fer, c'est la Régie nationale des chemins de fer du Cameroun (REGIFERCAM), créée en 1947, qui va continuer, après le départ des colons allemands, puis français², l'extension et l'exploitation du chemin de

² La construction de l'infrastructure ferroviaire a été initiée à l'époque coloniale sous les directions successives des Allemands et des Français. Entre 1906 et 1914, les colons allemands ont construit les branches de l'Ouest et du centre, en direction de la capitale Yaoundé ; mais la Première Guerre mondiale a éclaté au moment où ils ont atteint la ville

fer dans sa configuration actuelle (Billard, 1966). D'après Blanc et Gouirand (2007, 10), la REGIFERCAM restera pendant un certain temps « l'un des meilleurs exemples d'exploitation ferrée en Afrique subsaharienne ». Toutefois, comme de nombreux monopoles publics africains dédiés au transport, les performances de cette entreprise vont progressivement décliner du fait de son incapacité à satisfaire la demande, de tarifs fixés en dessous du seuil de rentabilité, d'un sous-investissement dans la maintenance et le développement du réseau, etc. (BAFD/OCDE, 2006).

Ajoutées au marasme dû à la crise économique des années 1980, ces inefficiences vont conduire à une gestion déficitaire³. Le Cameroun va alors procéder à la privatisation du chemin de fer, en signant, en avril 1999, une convention de concession avec la société CAMRAIL, créée à cet effet et détenue par le consortium BOLLORE-SAGA-SDV et COMAZAR⁴.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics délèguent au concessionnaire l'exploitation et le développement du chemin de fer. La théorie de l'agence peut-elle alors servir à l'analyse de la concession des chemins de fer au Cameroun ? Cet article entend évaluer la pertinence du modèle principal-agent comme cadre d'analyse de la concession du chemin de fer au Cameroun.

Bien que la littérature économique dispose de nombreuses applications de la théorie de l'agence⁵, le cas de la concession du chemin de fer au Cameroun n'a pas encore donné lieu à une étude dans ce cadre. Compte tenu de l'importance dans les économies africaines du transport en général, et du transport ferroviaire en particulier, cet article vise à mieux appréhender le développement des infrastructures ferroviaires, à comprendre l'opportunité de la privatisation et les comportements stratégiques de nouveaux acteurs en présence, et à souligner la nécessité de soutenir une régulation par contrat par un régulateur extérieur subsidiaire, tel que suggéré par Marty (2015).

La première partie est consacrée à une analyse descriptive de la concession du chemin de fer au Cameroun. La deuxième permet de décrypter les enseignements de la théorie de l'agence. La troisième applique ce cadre théorique au cas de la concession des chemins de fer au Cameroun.

d'Éséka. Les Français ont poursuivi l'extension jusqu'à Yaoundé, en procédant, dans le même temps, à des études d'extension vers les régions du Nord et de l'Extrême-Nord.

³ Pour la seule période 1995-1998, on enregistre une perte annuelle de l'ordre de quatre milliards de francs CFA (655,957 francs CFA = 6,55957 francs français = 1 euro) (Blanc et Gouirand, 2007).

⁴ SAGA et SDV sont des filiales du groupe Bolloré spécialisées dans la logistique. COMAZAR est une société d'origine sud-africaine (dont Bolloré est l'un des principaux actionnaires) spécialisée dans l'exploitation des réseaux ferrés.

⁵ À titre d'exemples figurent l'économie de la santé (Arrow, 1986), le marché du travail (Holmstrom et Milgrom, 1991), la télévision câblée (Benzoni, 1993 ; Williamson, 1976), les enchères (McAfee et McMillan, 1986), l'industrie de l'armement (Laffont, 1987 ; Samuelson, 1986).

1. UNE ANALYSE DESCRIPTIVE DE LA CONCESSION DU CHEMIN DE FER AU CAMEROUN

Nous analysons la concession du chemin de fer au Cameroun de manière séquentielle : d'abord l'avènement de la concession, entendu comme une exigence de la déréglementation ; ensuite, l'intégration dans le processus d'une exigence de développement de l'infrastructure ferroviaire, dans le sens d'une vision prospective, d'où les avenants successifs de 2004 et 2009.

1.1 *La convention de concession : une exigence de la déréglementation*

Le contrat de concession de l'exploitation des chemins de fer au Cameroun repose prioritairement sur une composante commerciale. Celle-ci précise les services concédés, l'origine des financements de renouvellement et d'aménagement du réseau, fixe la durée de la concession, ainsi que la redevance⁶ perçue par l'État.

Dans le même temps, la convention de concession prévoit des obligations de services non commerciaux appelés « services ferroviaires conventionnés ». Il s'agit des services réguliers de voyageurs et/ou de marchandises, de rentabilité relativement faible, tels que la fréquence des dessertes, les horaires, les points d'arrêt, les conditions d'accès des voyageurs au service, les conditions de transport de bagages, etc., et le prix à percevoir auprès des usagers au titre des prestations fournies.

En contrepartie, la convention impose à l'État de verser au concessionnaire une contribution, dans le but de couvrir le déficit d'exploitation de ce dernier, sous réserve de la mise en place par celui-ci d'une comptabilité analytique supposée isoler les services conventionnés des services commerciaux. Cette juxtaposition de prestations des services commerciaux répondant à une exigence de rentabilité économique et des services non commerciaux pour des besoins de service public et d'intérêt général est à l'évidence singulière. Elle pose davantage l'épineuse question du partage de risques, au cœur de toute relation d'agence.

Dans le cas du Cameroun, la convention de concession précise que l'exploitation se fait aux frais et risques du concessionnaire. Il existe, néanmoins, une clause de partage de risques : c'est la garantie d'intérêt⁷, celle que l'État apporte aux emprunts du concessionnaire. Cette garantie d'intérêt n'est accordée que si les bailleurs de fonds l'exigent, la capacité du concessionnaire à rembourser sa dette est établie, les investissements sont

⁶ Cette redevance est composée d'une partie fixe et d'une partie variable proportionnelle au chiffre d'affaires hors taxe du concessionnaire durant l'exercice considéré.

⁷ Dans des pays comme la France, l'État dispose de quatre moyens pour « assister » les compagnies de chemins de fer : le prêt, les subventions, la participation à titre d'actionnaire et la garantie d'intérêt.

relatifs à des immobilisations qui reviendraient en fin de concession à l'État, une commission d'aval payée par le concessionnaire est mise en place.

À ce dispositif, s'ajoute la subvention d'équilibre relative à la prestation de services non commerciaux. Pour autant, cette garantie d'intérêt ne peut être de 100%, ce qui implique un partage de risques. Ce dernier est en défaveur du concessionnaire, car cette disposition n'intègre pas les variations de la conjoncture économique et l'éventualité pour le concessionnaire d'être incapable de faire face à ses engagements financiers. On peut alors penser que l'objectif de court terme de stabilisation des finances publiques a prévalu sur la vision de long terme, laquelle privilégie le développement de l'infrastructure ferroviaire, manifestement avec un risque plus élevé. D'où la nécessité d'intégrer des avenants.

1.2 Le développement de l'infrastructure ferroviaire : les avenants de 2004 et 2009

La convention de concession prévoit une négociation des termes contractuels tous les cinq ans en vue de redéfinir, le cas échéant, des objectifs nouveaux. C'est dans ce cadre qu'interviennent les avenants de 2004 et 2009.

Le premier a pour objectif de dresser le bilan du premier quinquennat de l'exploitation des chemins de fer et d'examiner les conditions de la valorisation économique, technique et financière de la concession. Le second consiste à assurer la viabilité économique et la pérennité de la concession, en redéfinissant les conditions et les modalités de financement nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement.

À travers cet aménagement du cadre légal, on note une vision plus prospective : il s'agit de réaliser des programmes d'investissements ambitieux permettant d'assurer la maintenance, et surtout le développement des infrastructures ferroviaires. Pour autant, s'il peut paraître avantageux pour le concessionnaire que l'État lui délègue autant la maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre, il n'en demeure pas moins impératif de tenir compte de l'impossibilité pour le concessionnaire de faire face à ses engagements financiers, d'une part, et de l'éventualité d'un endettement insupportable et de la possibilité d'une liquidation à court terme, d'autre part.

C'est pourquoi ces avenants vont rechercher un équilibre entre les parties, en mettant en œuvre une *solidarité d'intérêt*, au-delà de la simple garantie que l'État apporte aux emprunts du concessionnaire, laquelle est indispensable pour assurer la viabilité économique et la pérennité de la concession.

Deux éléments essentiels caractérisent cette *solidarité d'intérêt* : d'abord, une forfaitisation de la redevance de concession dès 2005, dont le montant est fixé à deux milliards de francs CFA. Ensuite, la mobilisation d'autres axes de contributions financières de l'État : une augmentation de la participation de l'État au capital social, un rééchelonnement de la dette, la mise en place des subventions d'exploitation.

À cet égard, il convient de remarquer qu'une redevance fixe peut être désavantageuse pour le concessionnaire si la conjoncture économique est morose. Néanmoins, cet inconvénient peut être contrebalancé par des facteurs tels que la rentabilité potentielle du rail, sa compétitivité évidente vis-à-vis d'autres modes de transport. On peut donc dire que cette mesure accorde plus d'avantages au concessionnaire, même si l'avenant de 2009 instaure une redevance d'investissements de renouvellement des infrastructures ferroviaires. Il apparaît donc, à travers ce dispositif contractuel, un rééquilibrage du partage de risques entre le concédant et le concessionnaire, relativement à la situation initiale.

La convention initiale ou les avenants exercent une influence sur les performances sectorielles. On note, en effet, que le concessionnaire a financé des investissements à hauteur de 63 millions d'euros durant la période 1999-2007, ainsi qu'une amélioration des indicateurs de productivité (Blanc et Gouirand, 2007), celle-ci étant mesurée par le millier d'unités de trafic⁸ par employé (pour le travail), par locomotive (pour les locomotives), par wagon (pour les wagons).

Au-delà de ces performances, il apparaît alors que la délégation de pouvoir de l'État au concessionnaire, la question du partage de risques et le déficit d'informations en faveur d'une des parties, sont autant d'éléments qui militent en faveur d'une analyse fondée sur la théorie de l'agence.

2. LES ENSEIGNEMENTS DE LA THÉORIE DE L'AGENCE

Si la théorie de l'agence a connu de nombreux développements dans la littérature, le concept de risque lui est inhérent, du fait notamment du caractère aléatoire de la relation qui lie les actions et les résultats. Nous partons des travaux de Jensen et Meckling (1976) qui analysent la relation d'agence et les problèmes sous-jacents, pour ensuite mettre en évidence l'importance du partage de risques.

2.1 *Le modèle originel de Jensen et Meckling et ses prolongements*

Jensen et Meckling (1976) soulèvent la problématique de la relation entre un dirigeant d'une entreprise et les autres actionnaires, le premier possédant une fraction suffisante du capital pour lui assurer le contrôle total⁹. Le dirigeant-actionnaire représente l'*agent*, et les autres actionnaires, les *principaux*. De plus,

⁸ Une unité de trafic étant le voyageur-km, elle correspond au déplacement d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

⁹ Autrement dit, les auteurs supposent que l'entreprise ne possède pas de conseil d'administration.

les principaux sont supposés être omniscients, c'est-à-dire qu'ils connaissent à la fois la fonction d'utilité de l'agent *ex ante*, le comportement de l'agent *ex post* et l'opportunisme dont il ferait preuve.

Dans ce cadre, si les deux parties ont un comportement rationnel, l'agent n'agira pas toujours au mieux des intérêts du principal.

Toutefois, le principal peut, en mettant en œuvre des incitations appropriées pour l'agent et en supportant des coûts de contrôle visant à éviter les comportements opportunistes et déviants de ce dernier, limiter les divergences par rapport à son propre intérêt.

De son côté, il serait intéressant que l'agent, dans certaines circonstances, réalise des dépenses appelées « coûts d'engagement » pour garantir au principal qu'il n'entreprendra pas des actions qui pourraient lui être dommageables ou pour lui assurer qu'il percevra des compensations si de telles actions étaient entreprises.

Néanmoins, malgré la mise en place d'un mécanisme de contrôle du principal sur l'agent et l'engagement que ce dernier pourrait prendre relativement à son comportement opportuniste, le premier aura du mal à obtenir du second un comportement totalement conforme à son propre intérêt. Il existe donc une différence de satisfaction qui a pour équivalent monétaire la « perte résiduelle » pour le principal.

Finalement, cette relation génère des coûts d'agence évalués par la somme des coûts de contrôle engagés par le principal, des coûts d'engagement supportés par l'agent et des coûts résiduels (Jensen et Meckling, 1976).

Cependant et comme le relève Numa (2009, 113), la théorie de l'agence aboutit à des conclusions « floues et ambiguës ». En effet, en reprenant l'hypothèse d'omniscience des principaux, Fama et Jensen (1983) arrivent à minimiser les coûts d'agence en s'appuyant sur l'existence d'un conseil d'administration capable de contrôler parfaitement le comportement de l'agent. En l'occurrence, ils montrent que dans ce cadre, la relation d'agence ne génère pas de « perte résiduelle ». Pour Fama (1980), l'existence d'un marché de managers permet d'annuler purement et simplement les coûts d'agence.

Cependant, qu'en est-il lorsqu'on relâche l'hypothèse moins vraisemblable d'omniscience des principaux et de symétrie d'informations entre les parties ?

En réalité, le principal souffre d'un déficit d'informations au profit de l'agent. Cette contrainte informationnelle, qui se manifeste en termes d'aléa moral et d'anti-sélection, constitue l'enjeu majeur de la théorie de l'agence.

Compte tenu de cette double asymétrie informationnelle, toute relation d'agence implique indubitablement un partage de risques.

2.2 La relation d'agence et la question du partage de risque

Le partage de risques dans une relation d'agence est analysé dans plusieurs travaux. Stiglitz (1974) l'aborde en définissant la relation entre un propriétaire foncier et un exploitant. Pour faire face à l'aléa moral qui caractérise cette situation, le propriétaire (principal) mobilise un contrat particulier appelé

métayage, dans lequel il confie à l'exploitant (agent) le soin de cultiver sa terre en échange d'une partie de la récolte. Les frais d'exploitation et la récolte sont alors partagés à proportions égales entre les parties.

Comparé à d'autres solutions possibles, comme le salariat ou le fermage¹⁰, Stiglitz démontre que le métayage est le meilleur contrat que le propriétaire terrien peut proposer à l'exploitant, car le partage des risques qui en découle permet d'inciter le second à accentuer son effort, et finalement, à prendre des décisions conformes aux intérêts du premier : plus l'exploitant investit et travaille, plus il réalise des gains, de même que le propriétaire terrien.

Le partage des risques apparaît alors ici comme la clause contractuelle qui permet d'inciter l'agent à accentuer non seulement son effort, mais aussi à prendre des décisions compatibles avec les intérêts du principal. Dans cette perspective, la question cruciale, d'après Grossman et Hart (1983), est celle du degré optimal de partage des risques entre le principal et l'agent, compte tenu du fait que le comportement de l'agent est étroitement lié à l'ampleur du partage des risques.

Selon Laffont (1987), la plupart des problèmes d'agence impliquent une combinaison de sélection adverse, d'aléa moral et de partage des risques. La solution optimale consiste, pour le principal, à définir un contrat qui le prémunit contre l'anti-sélection, c'est-à-dire qui révèle les caractéristiques intrinsèques de l'agent, et qui lutte également contre l'aléa moral, en l'incitant à fournir un niveau d'effort conséquent (Curien, 2005).

Pour Rochaix (1997), le contrat défini par le principal doit opérer un choix entre le partage des risques qui implique que la rémunération offerte soit indépendante du résultat (du fait de l'aversion au risque de l'agent) et la mise en place d'incitations qui nécessite une rémunération dépendante du résultat.

Ce contexte de conflit d'intérêts entre le principal et l'agent justifie l'analyse de la concession des chemins de fer au Cameroun sous le prisme de la théorie de l'agence.

3. UN ESSAI D'APPLICATION DE LA THÉORIE DE L'AGENCE À LA CONCESSION DES CHEMINS DE FER AU CAMEROUN

Pour apprécier la pertinence de la théorie de l'agence en tant que cadre d'analyse de la concession des chemins de fer au Cameroun, trois étapes

¹⁰ Le *salariat* est un contrat dans lequel le propriétaire fournit le matériel, garde la récolte et paie à l'exploitant un salaire fixé à l'avance : d'après Stiglitz, c'est la pire des solutions du point de vue du principal, car l'agent n'a aucun intérêt à faire d'effort, son revenu étant fixe. Dans le cas du *fermage*, l'exploitant supporte toutes les charges, garde la récolte et paie au propriétaire un loyer fixé à l'avance : ce contrat procure un gain optimal à l'agent, car en fournissant l'effort qui maximise le produit de la terre, il s'accapare toute la rente une fois le fermage payé, il est *créancier résiduel*.

s'avèrent nécessaires : la période précédant la mise en concession, la mise en œuvre du contrat de concession et, enfin, l'analyse critique du *périmètre* de la convention de concession.

3.1 *Avant le contrat de concession*

Cette étape consiste à vérifier si l'hypothèse d'un déficit informationnel en faveur de l'agent est vraisemblable. Rappelons, tout d'abord, que le réseau de chemin de fer est exploité dès le départ par un monopole public, la REGIFERCAM. Pour la mise en concession, l'État a lancé un appel d'offres à l'issue duquel il a sélectionné une compagnie¹¹. C'est donc l'État qui a l'initiative du projet.

En premier lieu, l'appel d'offres n'a pas suscité énormément d'engouement, les pays africains n'attirant que peu d'investisseurs, du fait d'un risque-pays réputé élevé avec une probabilité d'expropriation très forte. Deuxièmement, le fait que l'activité principale de l'actionnaire majoritaire (Bolloré) ne soit pas l'ingénierie ferroviaire mais le transport et la logistique, on peut inférer que le concessionnaire n'a pas un avantage informationnel, comme le postule la théorie de l'agence. On pourrait estimer que celui-ci a saisi une opportunité pour mettre en place une stratégie d'intégration verticale. En effet, d'après la Banque mondiale (2006), le groupe Bolloré détient une part significative du marché de la logistique en Afrique subsaharienne dans la desserte de l'interland, du Tchad et de la République centrafricaine. Par conséquent, le contrôle de l'acheminement des marchandises est capital pour le groupe, car il lui permet de renforcer sa stratégie de pilotage de la chaîne logistique de bout en bout et d'assurer l'évacuation des marchandises de ses filiales productives.

Dans l'objectif de diminuer son incertitude vis-à-vis du dossier du Groupe Bolloré, l'État camerounais a demandé aux deux principaux soumissionnaires, BOLLORE-SAGA-SDV et COMAZAR, de se regrouper au sein d'un même consortium, le second membre étant une société d'origine sud-africaine spécialisée dans l'exploitation des réseaux ferrés¹².

Cependant, cette décision du principal de regrouper les soumissionnaires dans une offre unique a pour conséquence de laisser croire que la concession a été attribuée à CAMRAIL par un accord de gré à gré. Elle peut aussi être interprétée comme révélatrice d'un état d'incertitude et donc d'infériorité informationnelle.

Cette asymétrie d'informations est renforcée par ce qu'il est convenu d'appeler *les effets d'expérience faibles* : la transition des structures économiques vers le marché, et par voie de conséquence l'avènement des contrats de gestion à

¹¹ On peut aussi imaginer qu'un projet de concession d'une ligne, d'un réseau national, soit proposé par une compagnie quelconque. Dans ce cas, c'est la compagnie qui a l'initiative du projet.

¹² Ici aussi, Bolloré est présent dans le capital à hauteur de 17%. En 2003, il disposait de 62% du capital de COMAZAR (Blanc et Gouirand, 2007).

l'instar des concessions, sont nouveaux pour la plupart des pays en développement d'Afrique.

De plus, si l'enquête d'utilité publique est un outil qui aurait permis à l'État d'éliminer quelques offres peu crédibles, et de réduire son incertitude, il n'aurait pas pu réaliser cette enquête dans des conditions optimales compte tenu des raisons sus-évoquées. On est donc bien loin des situations de concession en Occident par exemple, où le principal est mieux informé que l'agent (Laffont et Martimort, 2002).

En définitive, l'asymétrie d'informations en faveur de l'agent est vérifiée *ex ante* dans le processus de mise en concession des chemins de fer au Cameroun.

3.2 La mise en œuvre du contrat de concession

Ici, l'objectif consiste à vérifier si le contrat de concession possède les caractéristiques du modèle principal-agent, à savoir : le partage des risques entre les parties, ainsi que l'existence d'un mécanisme de contrôle, susceptible de prévenir, voire de sanctionner d'éventuels comportements opportunistes de l'agent.

Dans la mise en œuvre du contrat de concession, et conformément à la théorie de l'agence, il est entendu que le principal devrait fournir à l'agent les moyens nécessaires à la réalisation de la mission pour laquelle ce dernier a reçu mandat. Mais compte tenu de la situation déficitaire des finances publiques, l'agent ne pouvait pas s'attendre à des transferts éventuels, en dehors du matériel relatif au domaine ferroviaire concédé.

3.2.1 L'existence d'un mécanisme de partage des risques

Ce mécanisme est perçu à deux niveaux : la garantie de l'État aux emprunts du concessionnaire et la redevance de concession.

Pour le premier, en garantissant les emprunts du concessionnaire, l'État contribue au financement de l'exploitation ; il court en même temps le risque de se trouver débiteur vis-à-vis des créanciers du concessionnaire si celui-ci est défaillant. En outre, cette garantie de l'État étant assurée, l'agent peut être tenté de modérer son effort de productivité et de gérer avec négligence.

La présence d'une redevance de concession est également un outil de partage des risques. Pour le principal, elle lui permet de rentabiliser les risques qu'il encourt du fait de la concession de l'exploitation à un tiers. Elle atténue également les risques qu'il encourt en offrant sa garantie aux emprunts du concessionnaire. Pour l'agent, bien que cette redevance soit considérée comme une charge d'exploitation, sa forfaitisation peut être bénéfique, si on considère la situation de monopole qui est la sienne et le rôle essentiel des chemins de fer pour le Cameroun et les pays de la sous-région d'Afrique centrale. Dans cette perspective, la forfaitisation apparaît comme un mécanisme incitatif à l'effort de productivité pour le concessionnaire, car, une fois après s'être acquitté du montant de la redevance, il peut alors se constituer une rente résiduelle à hauteur de son effort de productivité.

En réalité, malgré les contraintes de service public, l'incitation de l'agent à accroître son effort de productivité dans la perspective d'une gestion optimale repose sur sa qualification de logisticien. L'actionnaire principal Bolloré dispose ainsi d'une stratégie régionale globale : la maîtrise de la chaîne logistique de bout en bout. Dans cette optique, il demeure le bénéficiaire de l'effort de productivité. Néanmoins, il existe un mécanisme de contrôle.

3.2.2 L'existence d'un mécanisme de contrôle

Dans la mise en œuvre du contrat de concession entre l'État du Cameroun et la société CAMRAIL, le contrôle est observé à deux niveaux principalement : un contrôle purement administratif *ex ante*, qui concerne la technique et la sécurité, d'une part, et l'exploitation, d'autre part ; puis un contrôle *ex post* sur l'exécution de la mission de service public et la gestion financière.

- Le contrôle *ex ante* est régi par l'article 6 de la convention de concession. En effet, l'État exerce sur l'activité du concessionnaire un contrôle technique dans les conditions du droit commun appliqué aux entreprises du secteur des transports. De plus, des dispositions particulières destinées à garantir la sécurité du transport ferroviaire et la protection de l'environnement peuvent, en cas de nécessité, être prises par l'État, notamment par décret. Il s'agit donc, à l'évidence, d'un contrôle administratif car le concessionnaire n'est pas propriétaire du domaine public, il n'a reçu qu'une délégation de l'État. Aussi, ce dernier se doit-il de contrôler le déroulement de la mission de service public. Relativement à la relation d'agence, si l'on peut dire que l'État a tous les pouvoirs du fait qu'il est à l'origine du décret qui légifère le règlement général de sécurité, le concessionnaire a une marge de manœuvre, puisqu'il peut initier la modification dudit règlement. En ce qui concerne l'exploitation, le concessionnaire a une marge de manœuvre substantielle. D'après les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la convention de concession, ce dernier a le contrôle et la liberté de l'exploitation des services ferroviaires relativement à la nature, la configuration, l'organisation technique et commerciale, ainsi que les tarifs des services commerciaux de transport de marchandises et des voyageurs. Il définit donc librement le type de prestations offertes, la fréquence des dessertes, les points d'arrêt, les horaires, la composition des trains et les conditions particulières d'accès au train.
- Le contrôle *ex post* est réalisé par le truchement de deux comités : le Comité de suivi et le Comité interministériel des infrastructures ferroviaires (COMIFER). Le premier, placé sous l'autorité du Comité interministériel de réhabilitation des entreprises publiques et parapubliques, assure le suivi de l'exécution de la convention de concession. Le concessionnaire produit chaque année, à l'attention du président dudit comité, des rapports financiers relatifs à l'exploitation du domaine concédé. Nous sommes bien dans le cadre de Jensen et Meckling (1976), où l'agent utilise des ressources (coûts d'engagement) pour garantir au principal qu'il n'entreprendra pas des actions qui pourraient lui être dommageables. Enfin, chaque année, le comité procède

à un audit des activités du concessionnaire, et ce dernier lui communique des informations trimestrielles nécessaires à la connaissance de son chiffre d'affaires.

Le COMIFER a pour missions d'assurer la coordination et le suivi de la réalisation des programmes d'investissements de renouvellement et de développement des infrastructures ferroviaires. C'est pourquoi il est chargé, entre autres, de diligenter les audits relatifs à l'exécution des programmes d'investissements. Il s'agit là d'une composante essentielle de la convention de concession car les investissements constituent à la fois l'enjeu majeur de la concession et le véritable point d'achoppement entre les parties. Ce comité est composé d'un représentant pour chacun des organismes suivants : les ministères des Transports, des Finances, de l'Économie, des Travaux publics, la Commission technique de privatisation et des liquidations, la Caisse autonome d'amortissement, et le concessionnaire.

Au total, le contrôle mis en œuvre par ces différents comités ne s'immisce pas dans les activités du concessionnaire¹³.

Toutefois, on aurait pu penser que la présence du contrôle de l'État pouvait diminuer, sinon annuler, l'asymétrie d'informations du fait de la présence d'ingénieurs qualifiés dans les comités de suivi supposés procurer des informations adéquates au principal. Or, comme le montre la composition du COMIFER, il s'agit de fonctionnaires éloignés de l'ingénierie des chemins de fer. L'avantage informationnel est donc toujours en faveur de l'agent.

Dans ce contexte, l'hypothèse de Fama et Jensen (1983), selon laquelle la présence d'un contrôle d'administration permet de résoudre la question de la perte résiduelle, ne peut être vérifiée.

Finalement, le flou dans la définition des rôles des parties contractantes pose indubitablement le problème du périmètre de la concession et limite l'application du modèle principal-agent.

3.3 Une difficile application de la relation d'agence : la question du périmètre de la concession

Si toute relation d'agence consiste à appréhender les relations d'échanges entre des parties aux intérêts généralement conflictuels, il est primordial de cerner l'objet des échanges. Dans le cas du contrat de concession entre l'État du Cameroun et la société CAMRAIL, deux éléments attirent particulièrement l'attention : le titre de la convention et son objet.

Le titre officiel du document juridique est « *Convention de concession de l'activité ferroviaire au Cameroun* ». Il signifie que toute activité ferroviaire au Cameroun est donnée en concession à CAMRAIL, avec comme implication qu'il ne saurait y

¹³ D'ailleurs, le cadre juridique prévoit des mécanismes d'arbitrage en cas de désaccord, y compris le recours aux tribunaux internationaux à l'instar de la Chambre de commerce internationale de Paris.

avoir une activité ferroviaire au Cameroun autre que celle du concessionnaire. Pourtant, de nombreuses activités minières sont entreprises dans ce pays et utilisent, ou vont utiliser, massivement les chemins de fer. Dans un tel contexte, comment concevoir que toute activité ferroviaire, fut-elle développée dans l'industrie minière, soit concédée à CAMRAIL ?

Quant à l'objet, l'article premier de la convention de concession stipule que « *l'État concède au concessionnaire, qui l'accepte, l'exploitation de l'activité ferroviaire sur le réseau ferroviaire de la République du Cameroun, dans les conditions de la présente convention* ». Physiquement, à quoi renvoie le terme « réseau » ? S'agit-il du réseau existant au moment de la signature de la convention de concession ? Est-il question de tous les réseaux passés, présents et futurs ?

La définition du périmètre de la concession pose problème. Son inadéquation et l'éventualité pour le concessionnaire de mettre en place une stratégie d'intégration verticale ouvrent la voie à des comportements opportunistes de la part des deux parties, d'où un renchérissement des coûts d'agence.

Pour le montrer, nous examinons tour à tour deux options : la convention concerne le réseau existant au moment de la concession et la convention s'applique à toute ligne ferroviaire du réseau interne du Cameroun.

3.3.1 Réseau existant au moment de la concession

Cette première option semble être l'idée directrice de ceux qui ont apposé leurs signatures au bas de cette convention, au nom de l'État du Cameroun. En effet, les usages et les bonnes pratiques nécessitent qu'une concession ait un périmètre, lequel peut être non matériel, c'est le cas de la séparation entre deux domaines d'exploitation d'un même bien ou service.

Pour ce qui est des infrastructures de transport, ce périmètre est généralement physique. Ainsi, on met en concession l'exploitation d'une autoroute qui part d'un point A à un point B géographiquement déterminés. Il ne viendrait à l'esprit de personne de mettre en concession, dans un pays, le transport par « autoroutes ». C'est pourquoi, en son titre 3 consacré au domaine ferroviaire concédé, la convention apporte, ou plutôt voudrait apporter, des précisions ou des indications sur le périmètre de la concession. L'article 17 stipule : « *Les biens du Domaine Ferroviaire concédé sont mis à disposition du concessionnaire par l'État, et retournent à l'État en fin de concession* ». « *Un inventaire de l'ensemble des biens ferroviaires remis en début de concession, établi contradictoirement par l'État et le concessionnaire dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la concession, est joint à l'annexe de la présente convention...* ».

Il apparaît qu'à défaut de délimiter le domaine mis en concession, en citant les lignes du réseau concernées, l'annexe 5 est prévue pour spécifier, par le biais d'un inventaire, le contenu de la concession

Ce document, « *établi contradictoirement* », devrait permettre de raisonner par l'absurde : tout ce qui n'est pas énuméré dans l'inventaire ne fait pas partie du domaine concédé, donc ne fait pas partie de la concession.

Selon cette première modalité, l'article 1 relatif à l'objet de la convention devrait être réécrit de la manière suivante : « *L'État concède au concessionnaire, qui accepte, l'exploitation de l'activité ferroviaire sur une partie du réseau ferroviaire du Cameroun constituée des lignes ferroviaires ci-après : Ligne 1 : Douala - Édéa - Yaoundé - Ngaoundéré, (longueur : km) ; Ligne 2 : Douala - Kumba, (longueur : km) ; Ligne 3 : etc.* ».

Cette disposition permettrait d'éviter des coûts de contrôle encourus par le principal, pour contraindre l'agent à limiter son activité uniquement à l'exploitation d'éléments concédés. Toutefois, la convention peut concerner toute ligne ferroviaire interne au Cameroun.

3.3.2 Réseau passé, présent et futur

Cette seconde option se base sur des aspects juridiques et entraîne des conséquences juridiques inédites. Le premier argument avancé par les tenants de cette seconde modalité est l'article 1 de la convention qui traite de son objet, dont on suppose qu'il s'agit du réseau passé, présent et futur.

Une mise en concession *stricto sensu* suppose l'existence préalable du bien à concéder. Lorsque ce n'est pas le cas, et que ce bien est à construire par le concessionnaire, alors la convention contient les modalités de construction dudit bien. Cela n'est pas spécifié dans la convention de concession initiale où les itinéraires à construire, les modalités de leur construction, de leur exploitation, et les conditions de leur financement ne sont pas énumérées.

Par ailleurs, cette approche de la convention de concession fait abstraction du contexte ferroviaire dans lequel le document a été signé. Ce contexte était caractérisé par un triple monopole : (1) un monopole d'opérateur (le seul opérateur du secteur étant un organisme public, la REGIFERCAM) ; (2) un monopole de financement (toutes les lignes ferroviaires étant construites sur fonds publics) et (3) une unicité de réseau (sachant qu'il n'y a qu'un seul réseau). De ce qui précède, on devrait avoir une lecture différente de la convention. Aujourd'hui, le contexte est fondamentalement différent car marqué par la fin des trois monopoles énoncés ci-dessus : certains investisseurs, surtout les investisseurs miniers ont, en matière de transport, d'immenses besoins qu'ils comptent assumer eux-mêmes en finançant leurs lignes ; ils veulent aussi exploiter eux-mêmes leurs lignes ; et le réseau n'est plus unique.

Il devient dès lors évident que les dispositions contractuelles, quelles qu'elles soient, doivent s'adapter aux faits.

En son article 6, l'annexe 1 de l'avenant 2 de la convention de concession a abordé le problème, tout en y apportant une solution qui semble méconnaître, ou mésestimer, les intérêts du principal : « *Les opérations de développement initiées par le concédant sont soumises à l'approbation du concessionnaire suivant la procédure prévue à l'annexe 2 du présent Avenant.* »¹⁴

¹⁴ Cette annexe 2 traite du COMIFER.

À la lecture de cette disposition, il apparaît déplacé d'assujettir le développement de l'infrastructure de réseau à la volonté d'un concessionnaire. On pourrait comprendre une telle disposition lorsqu'il s'agit de conserver une forme de monopole temporaire pour un investisseur afin de lui permettre de rentabiliser ses investissements. Dans le cas d'espèce, elle ne se justifie pas ici, puisqu'il est prévu que toutes les infrastructures ferroviaires de développement soient intégrées à la concession.

Par conséquent, le fait d'avoir soumis le passage du COMIFER à l'approbation du concessionnaire ressemble à un artifice. De plus, en s'intéressant au fonctionnement dudit COMIFER, on constate qu'il n'est prévu nulle part que cette instance examine les programmes de développement soumis par le principal, seulement ceux « présentés par le concessionnaire ». Cette lacune nécessite que soient définis clairement le périmètre de la concession et les domaines d'intervention du principal et de l'agent.

Cette question est d'autant plus importante que l'expérience de la mise en place des partenariats public-privé montre que les priorités de développement des États ne sont pas toujours convergentes avec celles d'un opérateur économique privé (Plane, 1998). Dans le cadre de la concession du chemin de fer entre l'État du Cameroun et CAMRAIL, les imprécisions du périmètre de la concession sont génératrices de coûts d'agence supportés à la fois par l'agent et le principal, même si, par ailleurs, nous soutenons l'hypothèse émise par Laffont (2000) qui considère l'État comme sous-informé par rapport à l'agent privé.

CONCLUSION

L'objet de cet article est d'évaluer la pertinence du modèle principal-agent comme cadre d'analyse de la concession du chemin de fer au Cameroun. Un contrat de concession se caractérise par une délégation de pouvoirs de l'État (principal) au concessionnaire (agent). Ce type de contrat correspond bel et bien à une relation d'agence. Cependant, la pertinence du modèle principal-agent dans l'analyse de la concession du chemin de fer au Cameroun peut être remise en cause.

Rappelons, tout d'abord, que deux hypothèses principales sous-tendent la théorie de l'agence : l'asymétrie d'informations en défaveur du principal et l'existence d'un mécanisme de partage des risques entre les deux parties.

Après un examen approfondi, il apparaît que l'hypothèse d'un déficit d'informations en faveur de l'agent est vérifiée avant et pendant la mise en œuvre du contrat de concession.

En effet, nous avons montré que la décision de l'État de regrouper les soumissionnaires dans une offre unique est révélatrice d'un état d'incertitude et donc d'infériorité informationnelle. Celle-ci est renforcée par un déficit d'expertise de la part du principal, l'avènement des contrats de concession étant relativement récent. Il y a, manifestement, un aléa moral.

En revanche, la résolution du problème d'agence est moins évidente.

D'abord, la question du partage des risques. Elle se manifeste, dans un premier temps, par la garantie de l'État aux emprunts du concessionnaire. Cette garantie censée jouer un rôle incitatif peut néanmoins avoir des effets pervers sur l'effort de productivité de l'agent, celui-ci pouvant modérer son effort car étant assuré que l'État prendra en charge le remboursement de la dette en cas de défaillance. Ensuite, se pose un problème de contrôle du fait du manque de compétences des membres du COMIFER par rapport à leurs missions. Par ailleurs, le périmètre de la concession ne définit pas convenablement les contours de la concession, ce qui renchérit les coûts d'agence. Dans ce contexte, l'application du modèle principal-agent est manifestement réduite.

Cette conclusion pose implicitement le débat déjà ancien entre « faire » ou « faire faire ». Autrement dit, dans quelle mesure l'État doit-il intervenir sur les marchés ?¹⁵. Les pays en développement comme le Cameroun sont obligés de se poser cette question depuis la mise en place des politiques d'ajustement structurel qui les contraignent à ouvrir le capital de pans entiers de leurs économies à l'initiative privée et à adopter des partenariats publics-privé. Dans cette optique, la théorie de l'agence offre un éclairage sur les schémas à mettre en œuvre pour réussir cette transition et promouvoir dans le même temps les missions de service public.

En somme, dans le cas de la concession du chemin de fer au Cameroun, les limites soulignées suggèrent des schémas de développement mieux adaptés qui concilient, dans une perspective d'apprentissage, le manque d'expérience de l'État et la mise en œuvre de réformes pouvant aboutir à un véritable partage des risques.

C'est sans doute dans cette optique que la relecture de la convention de concession est envisagée depuis 2015, dont l'un des objectifs est de séparer l'exploitation des chemins de fer de la gestion des infrastructures ferroviaires dans une logique d'économie des réseaux, au sens de Curien (2005).

BIBLIOGRAPHIE

- ARROW K. J. (1986) Agency and the Market, in K. J. Arrow and M. D. Intriligator (eds.) *Handbook of Mathematical Economics*, III, Amsterdam, Elsevier.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (BAfD)/ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (2006) *Le développement des infrastructures de transports en Afrique : rappel historique*, Perspectives économiques en Afrique, Paris, OCDE.
- BANQUE MONDIALE (2006) *Review of Selected Railway concession in Sub-saharan Africa*, Washington D.C., Banque mondiale.
- BENZONI L. (1993) Position dominante et rente de monopole : une analyse économique de la concession de Canal +, *Revue d'Économie Industrielle*, n° 66, 7-32.

¹⁵ Cette question est au centre de la synthèse que proposent Mahieux et Laffont (2014) sur la relation qu'ils établissent entre le pouvoir de marché et la régulation.

- BILLARD P. (1966) On construit des chemins de fer au Cameroun, *Revue de géographie alpine*, 54(4), 611-620.
- BLANC A., GOUIRAND O. (2007) La concession du chemin de fer au Cameroun : les paradoxes d'une réussite impopulaire, *Document de travail*, Paris, Agence Française de Développement.
- CURIEN N. (2005) *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte.
- FAMA E. (1980) Agency Problems and The Theory of The Firm, *Journal of Political Economy*, 88(2), 288-307.
- FAMA E., JENSEN M. (1983) Separation of Ownership and Control, *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- GROSSMAN J. S., HART O. D. (1983) An Analysis of The Principal-Agent Problem, *Econometrica*, 51(1), 7-45.
- HOLMSTROM B., MILGROM P. (1991) Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, *Journal of Law Economics and Organization*, 7, 24-51.
- JENSEN M. C., MECKLING W. H. (1976) Theory of The Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- LAFFONT J.-J. (1987) Toward a Normative Theory of Incentive Contracts Between Government and Private Firm, *The Economic Journal*, 97, 17-31.
- LAFFONT J.-J. (2000) Étapes vers un État moderne : une analyse économique, in *État et Gestion publique*, Rapport du Conseil d'analyse économique (24), Paris, La Documentation française, 117-150.
- LAFFONT J.-J., MARTIMORT D. (2002) *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- MAHIEUX L., LAFFONT M. (2014) Académie Royale des Sciences de Suède, Jean Tirole: Pouvoir de marché et régulation, *Revue Française d'Économie*, 29(3), 5-92.
- MARTY F. (2015) Régulation par contrat, *Document de travail (2015-10)*, Université Nice Sophia Antipolis.
- MCAFEE R. P., MCMILLAN J. (1986) Biddings for Contracts: A Principal Agent Analysis, *The Rand Journal of Economics*, 17(3), 326-338.
- NUMA G. (2009) Théorie de l'Agence et concessions de Chemins de Fer Français au 19ème siècle, *Revue d'Économie Industrielle*, 125, 105-128.
- PLANE P. (1998) Les services publics Africains à l'heure du désengagement de l'État : changement conservateur ou progressiste ?, *Annales des Mines*, n° 52, 39-48.
- ROCHAIX R. (1997) Asymétries d'information et incertitude en santé : les apports de la théorie des contrats, *Économie et Prévision*, n° 129-130, 11-24.
- ROSS S. A. (1973) The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, *American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- SALANIER B. (1994) *Théorie des Contrats*, Paris, Economica.
- SAMUELSON W. (1986) Bidding for Contracts, *Management Science*, n° 32, 1533-1550.
- STIGLITZ J. E. (1974) Incentives and Risk Sharing in Sharecropping, *The Review of Economic Studies*, 41(2), 219-255.
- WILLIAMSON O. (1976) Franchise Bidding for Natural Monopolies in General and with Respect to CATV, *Bell Journal of Economics*, n° 7, 73-104.
