

* Ce document d'information est une version abrégée du rapport de recherche de l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) sur les biens publics régionaux (BPR) en Afrique et sur plusieurs études de cas relatives aux BPR.

BIENS PUBLICS RÉGIONAUX EN AFRIQUE

Cadres financiers et dispositions institutionnelles

1. INTRODUCTION

Les biens publics régionaux (BPR) sont devenus le pilier du programme d'intégration économique en Afrique. Un BPR est un « bien, produit, service, système de règles ou de politiques qui est de nature publique, et qui engendre des avantages partagés par les pays participants et dont la production résulte d'une action collective menée par ces pays participants » (Estevadeordal, Frantz & Nguyen 2004). Ce concept peut être appliqué dans de nombreux secteurs, chaque fois que deux pays au moins s'assemblent afin de fournir un bien public qui profite aux citoyens. En Afrique, les frontières artificielles mises en place par l'ère coloniale ont engendré une importante fragmentation sociale et économique. Par conséquent les BPR peuvent jouer un rôle important dans les stratégies de croissance et de développement en aidant les pays africains à mettre en œuvre des économies d'échelle suffisantes pour leur permettre de maintenir leur compétitivité face aux marchés mondiaux. Pourtant, la fourniture optimale de BPR suscite aussi certains dilemmes. Par exemple, le gouvernement peut se servir des impôts pour récupérer le coût de la fourniture de biens publics nationaux ; mais au niveau régional, il n'est pas possible de lever des impôts. De ce fait, les gouvernements préfèrent dépenser leurs maigres ressources pour des biens dont les avantages ne profitent qu'à leurs propres citoyens. Ce document d'information met l'accent sur les incitations qui encouragent la fourniture des BPR, le cadre de financement et les dispositions institutionnelles qui garantissent une coopération réussie.

2. AVANTAGES DES BIENS PUBLICS RÉGIONAUX

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les BPR devraient être le point focal des plans de développement nationaux et régionaux. En premier lieu, la mise en commun des ressources pour fournir un bien partagé permet aux pays individuels d'avoir accès aux biens publics à un prix réduit grâce aux économies d'échelle. En deuxième lieu, la fourniture des BPR jette les fondements de la coopération future entre les pays par la confiance mutuelle qu'elle engendre et les relations formelles et informelles forgées entre divers organismes nationaux. En troisième lieu, les pays individuels peuvent plus facilement réaliser leurs objectifs nationaux en contribuant à la fourniture d'un BPR qu'en essayant de s'en sortir par eux-mêmes. La promotion de la paix et de la sécurité au niveau national par le biais d'efforts régionaux de maintien de la paix, comme dans la région du Congo oriental à la frontière du Rwanda et du Burundi, en sont un bon exemple. L'Encadré 1 présente le

programme sur la cécité des rivières en Afrique de l'Ouest, afin d'illustrer les avantages potentiels des BPR.

3. INCITATIONS ET CADRE INSTITUTIONNEL

Divers types de BPR nous donnent des indications sur le cadre institutionnel optimal. Par exemple, lors du nettoyage d'un lac transfrontalier, la contribution de chaque pays ajoute proportionnellement à la valeur totale du bien régional. C'est ce qu'on appelle la technologie d'addition (ou de sommation). Dans de tels cas, lorsqu'il n'y a pas d'autorité exécutoire, le pays est

Encadré 1 : Lutte contre la cécité des rivières (onchocercose) en Afrique de l'Ouest

Le Programme de lutte contre la cécité des rivières est reconnu comme l'un des meilleurs exemples d'un BPR dans le domaine de la santé publique. La cécité des rivières est une maladie parasitaire transmise par les mouches le long des fleuves/ rivières au cours rapide. Avant que les programmes de lutte ne commencent, des dizaines de millions de personnes étaient contaminées et des milliers souffraient du pire des symptômes, à savoir la cécité totale. Trente pays étaient touchés, du Sénégal à l'Éthiopie au nord et au sud jusqu'à l'Angola et le Malawi. Le programme de lutte a commencé en 1974, par le biais d'une coalition de gouvernements africains, de communautés locales, d'organisations internationales, de donateurs bilatéraux, de milieux d'affaires, de fondations et d'ONG. Ce programme a nécessité la formation de centaines d'épidémiologistes et d'entomologistes, et le recrutement de dizaines de milliers de professionnels de la santé communautaire. Le succès de la coalition réside dans l'existence d'un sentiment profond de but partagé par les participants et d'une approche systématique associée à des objectifs définis. De même, la réussite du programme est attribué à la persistance – cette initiative a duré 30 ans. Grâce au succès du programme en Afrique de l'Ouest, le travail productif a augmenté, 600 000 cas de cécité ont été évités et 25 millions d'hectare de terres arables précédemment évacuées par crainte de la maladie, ont été rendues sûres pour l'implantation de villages et la remise en culture. Ces terres peuvent nourrir 17 millions de personnes supplémentaires par an, en utilisant des technologies et des méthodes endogènes.

généralement peu motivé pour apporter sa contribution. Il faudra qu'une organisation multilatérale ou une nation chef de file prenne l'initiative d'accroître la fourniture du bien public. Dans le cas d'un réseau régional de transport, par exemple, c'est la plus faible contribution (le maillon le plus faible) qui détermine le niveau de la prestation du service dans l'ensemble de la région. Il suffit qu'un seul pays maintienne sa part du réseau en mauvais état, pour que la fiabilité de l'ensemble du réseau soit affectée. Dans de tels cas, les nations plus aisées ont tendance à forger des partenariats avec les pays plus pauvres dans la région afin d'élever le niveau de la prestation. Lors d'initiatives régionales de paix et de stabilité, les nations plus riches subventionnent les nations plus pauvres afin d'éviter qu'un pays ne devienne un centre de menaces terroristes. Dans la corne de l'Afrique, la Somalie est évidemment le maillon le plus faible et un centre de piraterie qui constitue une menace croissante. Vu son impact négatif sur l'ensemble de la région, il serait souhaitable de mettre en œuvre une solution régionale, menée par une institution multilatérale.

Dans le cadre des biens publics régionaux, un cadre juridique commun est souvent requis afin de régir les relations entre les pays participants. Le cadre juridique diffère selon le nombre de pays participants et le type de BPR fournis. Le cadre juridique devrait être fondé sur des politiques et des normes harmonisées concernant la gestion technique et financière du BPR. C'est un mécanisme qui facilite les transferts financiers entre les pays et permet de régler les différends éventuels entre eux. En outre, le cadre juridique confère

Encadré 2 : Le Corridor (ou Couloir) de développement de Maputo

Le Corridor de développement de Maputo (MDC) est un corridor de transport comprenant des installations routières, ferroviaires, portuaires ainsi que des postes frontaliers et des terminaux, qui relie trois provinces en Afrique du Sud avec le port de Maputo au Mozambique. L'engagement politique et le soutien actif de la direction compétente, ont contribué à la réussite du MDC. La participation des ministres des Transports du Mozambique et de l'Afrique du Sud a été un très bon exemple de ce niveau d'engagement. Divers organismes commerciaux régionaux, tels que le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA) et la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC), ont été impliqués dans un nombre important de réformes juridiques et réglementaires complexes associées à l'évolution vers des zones de libre-échange. Un des principaux enseignements tirés de cette initiative, cependant, est que l'ouverture d'un corridor de développement ne nécessite pas toujours une réforme formelle juridique et réglementaire. La poursuite d'initiatives de corridor de développement peut se faire par le biais d'accords bilatéraux (ou trilatéraux, ou multilatéraux) relativement simples, qui ne requièrent pas l'élaboration par les pays d'une réforme formelle juridique ou institutionnelle. Au fur et à mesure que les projets sont mis en œuvre, les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires pour permettre cette mise en œuvre peuvent être identifiées et prises en compte par les pays participants au couloir. Nonobstant ce point, l'un des facteurs majeurs du protocole de transport que la SADC a cherché à aborder, était l'harmonisation des réglementations et des pratiques d'application qui affectent les coûts et les opérations de transport. Malgré de vastes efforts déployés par la SADC pour obtenir un accord juridique et administratif, le manque d'uniformité demeure toujours un important obstacle non tarifaire.

une autorité légale aux responsables qui doivent s'acquitter de fonctions opérationnelles clés (juridiques, techniques et financières). L'Encadré 2 souligne les dispositions institutionnelles entre l'Afrique du Sud et le Mozambique pour la fourniture d'un corridor de développement reliant ces deux pays.

4. ÉVALUATION DE L'INVESTISSEMENT

D'un point de vue pratique, la considération la plus importante pour un pays ou une région, consiste à savoir s'il doit ou non investir en premier lieu dans la fourniture d'un BPR. Une telle décision ne peut être prise à la légère, car les ressources utilisées pour un BPR peuvent détourner les ressources déjà modestes de projets nationaux ciblés (où tous les avantages reviennent aux ressortissants du pays concerné). Les citoyens d'un pays pourraient à juste titre demander pourquoi un projet régional qui profite à d'autres pays, devrait avoir la priorité sur un projet phare local. Dans un pays démocratique, les principes politiques doivent pouvoir se justifier aux yeux des électeurs. D'après Adhikari & Weiss (2004), une façon de rationaliser l'investissement dans les biens publics régionaux, serait d'étendre l'analyse traditionnelle coûts-avantages d'un cadre de pays unique (autrement dit, l'économie nationale) à un cadre regroupant plusieurs pays (c'est-à-dire l'économie sous-régionale). L'analyse économique de projets multi-pays doit tenir compte de l'impact net financier et économique ainsi que des effets (re)distributifs.

À l'instar de l'analyse de projet standard portant sur un pays unique, le processus d'analyse multi-pays doit aussi commencer par des études de demande afin de déterminer l'étendue du besoin entre les pays participants. Ces études devraient orienter le document de conception du projet. Après la conception du projet et la quantification de son marché, il est indispensable de vérifier que le projet est le moyen le plus rentable d'atteindre les objectifs spécifiques recherchés par le groupe de pays. Par exemple, si l'objectif est de réduire le temps de transport entre les mines de cuivre de la Zambie et la côte, plusieurs itinéraires et modes de transport seraient envisageables. Si la Zambie voulait entreprendre un projet conjointement avec la RDC, les deux pays devraient examiner les coûts et les avantages respectifs du transport routier ou ferroviaire, et décider du port qui conviendrait le mieux (Lobito, Dar es Salaam ou Durban).

5. QUESTIONS LIÉES AU FINANCEMENT

Si un BPR est un bien public pur (c'est le cas lorsqu'aucun pays ne peut être exclu et que l'utilisation du bien ne diminue pas la quantité disponible pour un autre pays), certains pays auront certainement des comportements opportunistes qui rendent le financement très problématique. Pour mobiliser des fonds dans un tel cas, il faut qu'il y ait une nation chef de file capable d'encourager les autres à suivre son exemple ; ou alors, une structure supranationale qui prenne les devants et institue une approche basée sur la capacité de payer. Un exemple au niveau mondial serait le système de cotisations de l'ONU où la contribution de chaque pays est calculée en fonction de son statut économique. L'Union Africaine opère selon des principes similaires quant à la mobilisation des fonds pour ses divers programmes. Lorsqu'un BPR est une ressource commune (comme le Lac Victoria), les mêmes défis se présentent. Quant aux biens dits de club, comme les communautés économiques régionales, les utilisateurs du bien peuvent devoir

payer un droit à chaque fois qu'ils ont accès au bien, et les mauvais payeurs sont facilement exclus.

La prestation et le financement publics s'appliquent surtout aux situations où ni l'exclusion ni la prestation privée ne sont faisables. En cherchant à déterminer les priorités de financement pour les BPR n'ayant que peu d'options de financement, les donateurs et les organisations multilatérales devraient privilégier les biens non exclusifs (ou d'usage collectif) caractérisés par une technologie d'addition et n'ayant que peu d'avantages spécifiques à chaque pays (Rufin 2004). Pour ce qui est des biens de club régionaux, l'aide externe devrait se concentrer sur le coût de la mise en place d'un club efficace capable de recueillir les cotisations des pays membres. Toutefois, lorsque le BPR a des aspects de « maillon le plus faible » ou de « maillon plus faible », les donateurs doivent mettre l'accent sur le renforcement des capacités afin que les nations pauvres puissent être amenées à respecter des normes de prestation acceptables.

Une fois que la prévision de financement a été établie, divers mécanismes de financement peuvent être envisagés. Il s'agit notamment de :

- de l'internalisation des externalités, qui pourrait impliquer l'imposition de taxes, des redevances pour service rendu, des frais et des prélèvements, probablement par l'intermédiaire d'entités supranationales ;
- d'institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ;
- du financement national dans le contexte d'un bien public national générant des avantages qui s'étendent au-delà des frontières du pays mais avec une proportion importante d'avantages spécifiques au pays ; et,
- des ressources du secteur privé et des partenariats avec le secteur privé, comme la Fondation Bill et Melinda Gates.

L'Encadré 3 décrit le cadre financier de l'Organisation régionale africaine de communication par satellite (RASCOM), et fait des propositions pour d'autres dispositifs de financement.

6. ENSEIGNEMENTS CLÉS

6.1 Objectif commun et engagement à long terme

L'enseignement le plus important à tirer des études de cas peut-être, est qu'un sentiment profond d'objectif commun et d'engagement à long terme est nécessaire de la part de ceux qui sont impliqués. Tous les grands projets transfrontaliers, de par leur nature même, engendrent des défis techniques, sociaux et politiques difficiles. Par conséquent, les pays membres et autres parties concernées devraient participer à ce qui est typiquement une initiative de développement à long terme. La réussite dans la lutte contre la cécité des rivières en vertu du Programme de lutte contre l'Onchocercose (OCP) a été fondée sur l'engagement durable d'un ensemble diversifié d'acteurs, y compris une société pharmaceutique internationale, des gouvernements africains, des agences multilatérales, des ONG et des communautés.

6.2 Bonne combinaison de direction et de soutien à la gestion

La réussite du Corridor de développement de Maputo (MDC) a également été fondée sur une direction politique inspirée,

disposant de structures de gestion appropriées. Les processus de planification et de développement du MDC ont été « défendus » par les ministres nationaux des Transports des deux pays, qui ont joué un rôle très actif dans les processus de planification et de mobilisation des investissements. Par ailleurs, dans les deux pays, les dirigeants politiques aux niveaux national et provincial ont pris des mesures pour publiquement « se faire les champions » de l'initiative et la diriger, et, en pratique, ont joué un rôle exceptionnellement actif, en participant aux processus de planification et de développement, et en accélérant la prise de décision rapide comme requis. Ce dynamisme, à son tour, a inspiré confiance au secteur privé qui a engagé les ressources financières et humaines nécessaires.

6.3 Dispositions institutionnelles solides et souples

Il est indispensable d'avoir des arrangements institutionnels très précis qui soutiennent les objectifs du projet et aident à aligner les intérêts politiques, sociaux et économiques des parties concernées. L'étude sur le bassin versant du Nil et du Lac Victoria a démontré cette situation de façon très spectaculaire. En effet, l'absence d'une puissante commission à l'échelle du bassin, a perpétué des conflits dans la région. La création en 2003 de la Commission du bassin du lac Victoria (CBLV), s'est faite de manière totalement indépendante

Encadré 3 : Organisation régionale africaine de communications par satellite (RASCOM)

Le gouvernement de la Libye contrôle environ 60% du capital social de RASCOM. Les autres actionnaires, RASCOM et ALCATEL, l'entreprise aéronautique française, détiennent les 40% restants. Les renseignements obtenus semblent indiquer que la Libye a dû venir à la rescousse de RASCOM en 2003 lorsque l'organisation avait quelques difficultés à mettre sur pied un plan de financement pour le lancement de son premier satellite, RASCOM-QAF. Par conséquent, le gouvernement libyen est l'actionnaire majoritaire de RASCOM. Du fait des conflits civils actuels dans ce pays et des conséquences qui en découlent pour une prise de décisions efficace, on pourrait supposer sans trop se tromper, que cette situation suscite des inquiétudes quant à la viabilité financière future et à la durabilité du projet RASCOM. Des États africains comme le Nigeria, l'Égypte, l'Afrique du Sud, le Gabon, l'Algérie, l'Angola et le Botswana pourraient être encouragés à des prises de participation dans RASCOM. La Banque africaine de développement, la Banque ouest-africaine de développement, Ecobank, la Banque de développement de l'Afrique Australe et beaucoup d'autres institutions financières africaines pourraient également acquérir des actions dans l'entreprise. La politique actuelle de RASCOM pour financer ses activités par l'emprunt et les souscriptions au capital, n'est pas un modèle financier prudent. RASCOM devrait diversifier son financement auprès de sources bilatérales et internationales, telles que la Banque mondiale. L'aile du secteur privé de la Banque mondiale, la Société financière internationale, a soutenu le système de câble sous-marin en Afrique de l'Est (EASSy) et, par conséquent, la banque pourrait ne pas être opposée à la prise d'une participation dans RASCOM si les dispositions financières requises peuvent être établies. Enfin, RASCOM devrait envisager l'utilisation d'une banque d'investissement de renom telle que la Banque de développement de l'Afrique Australe pour préparer une stratégie globale visant à obtenir un financement privé pour ses futures activités.

de l'établissement en 1999 de l'Initiative du Bassin du Nil (IBN) qui favorise les intérêts des deux seuls signataires d'un traité datant de 1958, à savoir l'Égypte et le Soudan. Le décalage entre les mandats institutionnels n'a pas su négocier les intérêts politiques et économiques divergents des pays membres impliqués, tant et si bien que la gestion des ressources en eau dans la région des Grands Lacs reste une question controversée et source de litiges. Cette situation présente un contraste avec l'expérience sud-africaine, où l'existence de structures de fonctionnement aux niveaux de la gestion de sous-bassins, telles que celles trouvées pour le fleuve Orange/Senqu, ont favorisé l'évolution ultérieure d'une structure à l'échelle du bassin.

6.4 Forte participation du secteur privé et amélioration de l'exécution

Les BPR nécessitent une direction gouvernementale à forte poigne, en raison de la nature transfrontalière des initiatives et des investissements initiaux parfois importants. Toutefois, comme cela a été vu dans le cas du MDC, la contribution du secteur privé peut dépasser le seul rôle visant à assumer des risques financiers dans les développements de transports. Les opérateurs du secteur privé se sont engagés par contrat à exécuter une grande partie du réseau de transport en vertu d'accords de concession, apportant de précieuses compétences techniques qui ont permis de soutenir la vision stratégique des deux gouvernements. Ces contrats de concession ont conduit à l'expansion rapide des projets routiers et portuaires. En outre, l'Initiative de logistique du Corridor de Maputo (*Maputo Corridor Logistics Initiative* ou MCLI), dotée d'une forte représentation du secteur privé, a remplacé la société du Corridor de Maputo (*Maputo Corridor Company*) dirigée par un partenariat public-privé. Qui plus est, elle a contribué à s'assurer que les intérêts de ses membres soient pris en compte. La prestation de BPR peut continuer avec une participation limitée ou inexistante du secteur privé. Toutefois, dans les pays où les capacités du secteur public sont faibles, le secteur privé peut considérablement augmenter les chances d'une mise en œuvre réussie.

6.5 L'importance des structures financières et des stratégies de financement

Pour la plupart des RPG, un mélange de sources de financement publiques et privées est nécessaire. Même dans des cas où les financements privés sont viables, les opérateurs privés cherchent à obtenir un certain soutien public sous forme de subventions directes en capital ou de garanties financières. Les initiatives transfrontalières sont généralement trop importantes pour que les agents privés assument le risque financier dans sa totalité sans une certaine forme de partage des risques avec les gouvernements bénéficiaires. L'ampleur du soutien financier qu'un gouvernement devrait fournir, est influencée par la taille relative des avantages publics et privés qui sont générés par le projet. Lorsque les externalités sont très importantes (telles que la prévention de la cécité des rivières), les gouvernements devraient s'impliquer directement dans la stratégie de financement, soit par des subventions directes et des incitations, soit en obtenant un financement de banques de développement régionales.

REFERENCES

- Adhikari R & Weiss J (2004) *Methodological framework for economic analysis of regional projects* [Cadre méthodologique pour l'analyse économique de projets régionaux]. Dans Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) *Regional public goods: From theory to practice* [Biens publics régionaux: de la théorie à la pratique] Washington DC: Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.
- Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) (2004) *Regional public goods: From theory to practice* [Biens publics régionaux: de la théorie à la pratique] Washington DC: Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.
- Rufin C (2004) *Regional public goods and infrastructure* [Biens publics régionaux et infrastructure]. Dans Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) *Regional public goods: From theory to practice* [Biens publics régionaux: de la théorie à la pratique] Washington DC: Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter : CABRI Secretariat, National Treasury, Private Bag X115, Pretoria 0001, South Africa
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org



Cette publication a été réalisée avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement (BAfD). La BAfD ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cette publication. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.



Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.