

Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
(CABRI)

***Sixième Séminaire Annuel CABRI : La Bonne gouvernance financière :
vers une budgétisation moderne***

18 mai 2010

Maurice

Séance 4 :

Le secteur privé peut-il ajouter de la valeur au développement
de l'infrastructure du secteur public ?

*.« Le rôle et les pièges de la participation du secteur privé dans
l'infrastructure »*

Document abrégé présenté par :

Dr. Mandla S.V. Gantsho
PDG de Nova Capital Africa

Le secteur privé peut-il ajouter de la valeur au développement de l'infrastructure du secteur public?

1. Introduction :

Ce bref document aborde le sujet très actuel du rôle du secteur privé dans la fourniture d'infrastructures, examine le rôle et les pièges de son engagement, et puise certaines informations précieuses à l'étude récemment publiée « Infrastructures africaines : Une transformation impérative ». Le titre original de cette étude de référence est *Diagnostics des infrastructures nationales en Afrique* (AICD).

2. Infrastructure, élément critique pour la croissance de l'Afrique

Le message clé qui ressort de l'étude AICD est que l'investissement en infrastructure est un élément critique pour la croissance de l'Afrique, mais que le progrès de l'Afrique est entravé par de faibles niveaux de service et par les coûts élevés des prestations d'infrastructure. Bien que la performance de croissance du continent Africain se soit sensiblement accrue entre les années 1990 et les années 2000, une étude récente par Calderon (Banque mondiale) visant à faire ressortir les éléments responsables de cette bonne croissance a trouvé que les améliorations en infrastructure ont contribué à presque 1% du taux de croissance par habitant. Ceci est comparable en ampleur à l'effet de croissance des meilleures politiques macroéconomiques.

Les améliorations de l'infrastructure qui ont produit cette croissance sont associées à la révolution TIC (technologies de l'information et de la communication) qui a eu lieu pendant cette période. Le pourcentage d'Africains vivant à portée d'un signal GSM est monté en flèche de moins de 5% en 1999 à plus de 50% en 2006. Au cours de la même période 100 millions de nouveaux abonnés ont été ajoutés. Toutefois, la croissance de l'Afrique a été freinée par d'autres problèmes infrastructurels. Un manque d'énergie électrique a enlevé 0,1 point de pourcentage de croissance par habitant au cours de la période 1999 à 2006 (et ceci avant la manifestation de l'actuelle crise de l'énergie).

Les simulations illustratives semblent indiquer que si l'ensemble des pays africains relevaient leur performance infrastructurelle au niveau de celle du chef de file de la région (Maurice) cela aurait une incidence considérable sur leurs taux de croissance futurs. L'Afrique accuse un retard infrastructurel par rapport aux autres pays en développement (sans parler des pays de l'OCDE). Ce qui est particulièrement frappant est que les pays à faible et moyen revenus en Afrique sont à la traîne derrière leurs homologues dans le reste du monde.

L'écart entre l'Afrique et les autres pays en développement est le plus remarquable quant à la capacité de production énergétique. La puissance installée par million d'habitants des pays à faible revenu (PFR) en Afrique correspond à environ un dixième du niveau des PFR ailleurs dans le monde, et la couverture en énergie électrique est moins de la moitié.

Unités normalisées	PFR/ASS	Autres PFR	SSA/PRM	Autres PRM
Densité routes bitumées	3 1	134	94	141
Densité totale de routes	13 7	211	215	343
Densité lignes téléphoniques	1 0	78	106	131
Densité téléphones portables	5 5	76	201	298
Densité de connexions Internet	2	3	5	8
Capacité de production d'énergie	3 7	326	256	434
Taux de couverture en électricité	1 6	41	35	80
Eau salubre	6 0	72	75	86
Assainissement amélioré	3 4	51	48	74

Non seulement l'Afrique possède une infrastructure très limitée, mais les services connexes sont très onéreux par rapport aux normes mondiales. Dans de nombreux cas le coût d'utilisation de l'infrastructure en Afrique est plus du double de ce qu'il est dans d'autres parties du monde en développement et pour certains pays et certains secteurs l'écart peut être encore plus grand. Par exemple, les tarifs du fret routier en Afrique centrale, à 0,14 dollar par tonne-kilomètre, sont environ dix fois plus élevés que les taux de référence en Asie. En même temps les tarifs d'électricité pour de petits systèmes diesel en Afrique occidentale peuvent facilement dépasser 0,20 dollar par kilowattheure, soit quatre fois plus que ce que l'on trouve dans d'autres parties du monde.

Coûts haut de gamme pour l'ASS & autres régions	ASS	Autres régions en développement
Tarifs énergétiques (\$/kWh)	0,46	0,10
Tarifs de l'eau (\$/m ³)	6,56	0,60
Fret routier (\$/tonne-km)	0,14	0,04
Téléphonie mobile (\$/mo.)	21,0	9,9
Téléphonie internationale (\$/min.)	12,5	2,0
Accès Internet commuté (\$/mo.)	148,0	11,0

Il existe diverses raisons pour ces tarifs élevés. Dans certains cas, le coût de la production est effectivement plus élevé en Afrique, notamment en raison d'une production à très petite échelle et l'utilisation de technologies inefficaces. Par exemple, beaucoup de pays utilisent des technologies de production d'électricité à base de carburant, ou utilisent des satellites pour les connexions internationales. Dans d'autres cas le problème est un manque de concurrence qui mène à des marges bénéficiaires très élevées. Ce phénomène explique notamment les tarifs du fret routier très élevés et explique également pourquoi les tarifs de connectabilité internationale restent élevés dans de nombreux pays même s'ils ne dépendent plus de satellites : il existe toujours un contrôle monopolistique des commutateurs de transit international.

3. Diagnostic du besoin en dépenses pour l'infrastructure

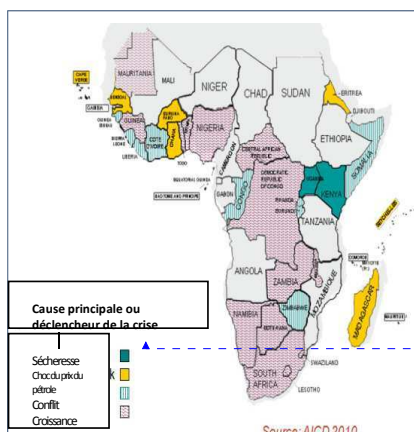
US\$ milliard/an sur 10 ans	Dépenses d'investissement	Dépenses d'exploitation	Total
TIC	7,0	2,0	9,0
Irrigation	2,9	0,6	3,5
Électricité	26,7	14,1	40,8
Transport	8,8	9,4	18,2
Eau et assainissement	14,9	7,0	21,9
Total	60,4	33,0	93,3

AICD estime que l'Afrique aura besoin de **93 milliards de dollars** par an pour les 10 ans à venir pour atteindre les cibles suivantes extrêmement modestes : (i) réhabilitation de l'infrastructure existante ; (ii) construction de nouveaux actifs pour suivre le rythme de la croissance économique au cours de la décennie qui suit ; (iii) réalisation de cibles sociales minimales telles que les **OMD** (objectifs du Millénaire pour le développement) pour l'eau et pour d'autres services décrits dans le tableau ci-dessous ; et (iv) exploitation et entretien des actifs nouveaux ou existants.

Secteur	Cible économique	Cible sociale
TIC	Achèvement des réseaux de câbles sous-marins & fédérateurs en fibre optique reliant les capitales	Extension à 100% de la population rurale, du signal vocal et de l'accès du public au haut débit
Irrigation	Développement de toutes les possibilités d'irrigation à grande et à petite échelle	---
Électricité	Réalisation de l'équilibre entre la demande et l'offre dans la production régionale d'électricité	Augmentation du taux d'électrification des ménages de 1% par an
Transports	Réalisation de réseaux routiers de bonne qualité pour soutenir les cibles de connectabilité régionale et nationale	Réalisation de l'accès routier à 100% en milieu rural pour les terres agricoles à haute valeur ; routes permettant l'accès motorisé à 500 mètres de toute population urbaine
Alimentation en eau et assainissement (WSS)	---	Réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement du secteur de l'eau et de l'assainissement

Ces cibles ne sont pas ambitieuses mais permettraient à l'Afrique de rattraper les autres régions en développement. Il est important de mettre en relief que, bien que la plus grande partie de la somme de 93 milliards de dollars concerne l'investissement, une partie non négligeable est consacrée à l'exploitation et à l'entretien – un poste de dépenses trop souvent négligé par les décideurs.

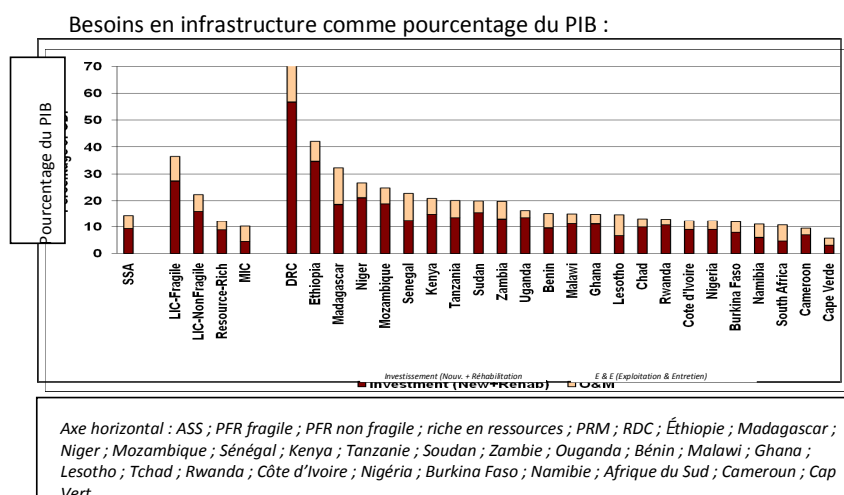
C'est l'électricité qui se taille la part du lion dans les dépenses d'infrastructure avec 40 milliards de dollars par an ; l'eau et le transport sont loin derrière en deuxième place avec environ 20 milliards de dollars chacun par an ; la raison pour laquelle les besoins de dépenses d'énergie pèsent si lourdement est que le continent est au beau milieu d'une crise énergétique qui touche plus de 30 pays. Les raisons de cette crise varient selon les pays, mais les conséquences sont les mêmes – de fréquentes coupures de courant qui provoquent d'importantes pertes de production et entravent la croissance économique.



Pour rétablir l'équilibre dans le secteur de l'électricité, le continent devra construire environ 7,000 MW de capacité de production électrique par an au cours de la décennie à venir, par rapport à seulement 1,000 MW par an construit durant la dernière décennie. En dehors de l'Afrique du Sud, la consommation d'électricité en Afrique est juste au-dessus de 100 kilowatt-heures par personne par an et elle diminue. Même si toute cette énergie était consacrée à une utilisation résidentielle, elle serait à peine suffisante pour alimenter une ampoule par personne pendant trois heures par jour. La puissance installée de toute l'Afrique subsaharienne avec ses 48 pays et son milliard d'habitants n'est guère supérieure à celle de l'Espagne avec une population d'environ 40 millions.

Formatted: Portuguese (Portugal)

Si on exprime les besoins annuels en dépenses d'infrastructure comme pourcentage du PIB, l'ASS (Afrique subsaharienne) devrait y dépenser 15% de son PIB, 10% en investissements et 5% pour l'exploitation et l'entretien. Ces chiffres peuvent sembler élevés, mais il faut se rappeler que la Chine a investi 14 pour cent de son PIB en infrastructure depuis le milieu de la décennie 2000. Toutefois, la charge du financement des actifs varie énormément d'un groupe de pays à l'autre. Tandis que les pays à revenu moyen (PRM) et les pays riches en ressources ne doivent dépenser qu'environ 10% de leur PIB, les PFR non fragiles doivent dépenser plus de 20% et les pays à faible revenu à économie fragile, 35% de leur PIB. Certains pays sont confrontés à une situation particulièrement difficile : la RDC doit dépenser 70% de son PIB pour atteindre les cibles citées (voir le tableau ci-dessous). Ceci est évidemment impossible, mais illustre combien il sera difficile pour certains pays africains de combler leur retard.



Ces chiffres sont tirés d'une analyse détaillée des dépenses publiques au niveau pays, y compris les budgets des administrations centrales ainsi que les organismes paraétatiques et les fonds spéciaux. Le résultat montre que déjà 45 milliards de dollars sont dépensés par an en infrastructure pour parer aux carences identifiées. Le plus remarquable est que la plus grande partie de cette somme, quelques 30 milliards de dollars, est financée sur le plan national par le contribuable africain et l'utilisateur africain des services. Le solde provient de différents financements extérieurs, avec le secteur privé arrivant de loin en tête avec plus de 9 milliards de dollars par an. L'APD (aide publique au développement) fournie par les pays de l'OCDE et le financement non OCDE (tel que la Banque d'export-import de la Chine, la Banque d'export-import de l'Inde, les Fonds arabes) contribuent chacun à peu près à 3 milliards de dollars par an.

Les pays à revenu moyen représentent un tiers des dépenses globales tandis que les États

fragiles à faible revenu ne représentent même pas 5% du total. Pour les pays à revenu moyen et les pays riches en ressources, **le secteur privé est la source principale de financement extérieur**, tandis que pour les pays à faible revenu non fragiles, l'aide publique au développement (APD) en est la source principale. Le financement non OCDE est presque au même niveau que celui de l'APD dans les États fragiles à faible revenu (PFR).

Flux financiers globaux selon les besoins							
US\$ milliard/an	Secteur public : Exploitation & Entretien	Dépenses d'investissement					Total général
		Secteur public	APD	Bailleurs non-OCDE	Secteur privé	Total	
PRM	10,3	3,1	0,2	0	2,3	5,7	16,0
Riches en ressources	2,5	3,9	0,6	1,7	3,8	10,0	12,5
PFR - typique	4,4	1,7	2,6	0,6	2,1	7,0	11,4
PFR - fragile	0,7	0,3	0,4	0,3	0,5	1,4	2,2
Total ASS	20,4	9,4	3,6	2,5	9,4	24,9	45,3

L'enveloppe existante de dépenses de 45 milliards de dollars est actuellement attribuée aux besoins en infrastructure identifiés. Cependant, vu les inefficacités généralisées, le coût financier pour dépenser ces 45 milliards de dollars est beaucoup plus élevé, et représente un déficit d'efficacité estimé à 17 milliards de dollars par an. Les inefficacités ont plusieurs origines :

- (a) Les ressources budgétaires attribuées à l'investissement public en infrastructure ne sont pas dépensées à cause de retards lors de l'évaluation de projets, de la passation de marchés et autres blocages administratifs.
- (b) Les prestataires de services d'infrastructure ne perçoivent qu'une partie des recettes associées aux services facturés à leurs clients, pour cause de non paiement et de défaillances dans les pratiques d'encaissement des recettes.
- (c) Les services publics perdent de grandes quantités d'énergie ou d'eau dans leurs réseaux de distribution à cause de pertes techniques (fuites de canalisations) ou non-techniques (raccordements clandestins).
- (d) Les services publics emploient une main d'œuvre plus importante que nécessaire pour dispenser leurs services, en raison soit de mécénat soit de pression politique en faveur de la création d'emplois.
- (e) Les gouvernements n'entretiennent pas convenablement les routes, laissant ainsi leurs actifs se dégrader et nécessitant ultérieurement une réhabilitation plus onéreuse : chaque dollar qui n'est pas dépensé en entretien routier coûtera plus tard quatre dollars en frais de réhabilitation (en valeur actuelle).

- (f) Les tarifs facturés pour les services ne peuvent pas recouvrir complètement les coûts, que ce soit des tarifs d'énergie, d'eau ou des taxes sur les carburants, même si le prétexte typique est celui de l'accessibilité, dans la pratique ce ne sont en effet que les Africains plus aisés qui ont accès à ces services.
- (g) Les fonds publics ne sont pas attribués à l'utilisation ayant la valeur la plus élevée ; des indications suggèrent un dépassement des dépenses dans certains domaines d'infrastructure par rapport à ce qui est nécessaire. Comme exemple notoire, dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC), beaucoup de gouvernements emploient des ressources publiques pour des services qui pourraient facilement être fournis par le secteur privé.
- (h) Bien que moins quantifiable, une certaine inefficacité survient également quand les gouvernements déboursent des sommes gonflées pour la construction de l'infrastructure et pour son entretien en raison de corruption.

Presque la moitié de ces 17 milliards de dollars (c'est-à-dire 8 milliards de dollars) est le résultat d'inefficacités d'exploitation telles que les pertes de distribution, les pertes de perception, la dotation excessive en personnel et le manque d'entretien. Une économie de 4 milliards de dollars de plus peut être dégagée de l'amélioration du recouvrement des coûts, 3 milliards de dollars d'une meilleure affectation des ressources à travers les secteurs, et 2 milliards de dollars d'une meilleure exécution du budget d'investissement. Les gains potentiels les plus importants en efficacité se situent dans le secteur de l'énergie (6 milliards de dollars), suivi par le secteur du transport (4 milliards de dollars) et l'alimentation en eau (3 milliards de dollars).

Trouver les 48 milliards de dollars en financement qui manquent (17 milliards de dollars par des gains en efficacité et 31 milliards de dollars en financements nouveaux) présente de nombreux défis pour les gouvernements africains, même sans compter le fort ralentissement des flux de capitaux privés investis dans l'infrastructure depuis le début de la crise financière mondiale en 2008. Ces défis comprennent : (i) le rattrapage de l'énorme retard en services d'infrastructure par le biais de financement de nouveaux actifs ; (ii) la réhabilitation des actifs de l'infrastructure existante ; (iii) l'exploitation et l'entretien de tous les actifs existants ; et (iv) le redressement des inefficacités existantes chez les prestataires de services publics. Atteindre l'ensemble proposé des cibles d'infrastructure imposerait une charge qui semble insurmontable, particulièrement pour les États fragiles à faible revenu, et la possibilité donc d'obtenir un financement externe suffisant paraît bien loin. Un but essentiel est de trouver une façon de rapprocher les cibles d'infrastructure et les finances. À cet égard, il est accepté qu'en plus des mesures normales nécessaires, les pays africains doivent attirer davantage d'investissements du secteur privé pour l'infrastructure.

Cependant, tout en suivant cette route, les gouvernements doivent d'abord comprendre que, bien que leur but soit de fournir des services efficaces et accessibles (abordables) à leurs citoyens, les motivations du secteur privé sont complètement différentes et visent d'abord la maximisation des bénéfices. Deuxièmement, les gouvernements doivent bien comprendre le rôle et les pièges de la participation du secteur privé dans la mise à disposition de l'infrastructure. Le défi consiste à exploiter cette recherche du profit pour obtenir une prestation de services efficace et accessible, ce qui requiert l'application de certaines mesures par le secteur public.

4. Augmentation de la participation du secteur privé dans l'infrastructure

Il faut commencer par les inefficacités identifiées car c'est dans ce domaine que les États peuvent obtenir des résultats tangibles sans chercher de nouveaux fonds. Bien que la mise en place et le renforcement des capacités (par exemple en gestion financière ou en efficacité opérationnelle) dans les services publics et les entreprises d'État est une stratégie clé, la résolution des problèmes prendra du temps et des ressources publiques supplémentaires, deux choses dans l'immédiat dont les États ne disposent pas forcément.

Une autre option est de faire participer le secteur privé pour améliorer l'efficacité opérationnelle et la qualité des prestations grâce à des contrats de gestion ou d'affermage, comme c'est le cas en Afrique occidentale, notamment pour l'eau et l'assainissement. Ces types de partenariats public-privé (PPP) sont devenus de plus en plus fréquents dans de nombreux pays en développement, mais ne sont nullement une privatisation ou un désinvestissement par l'État. Le secteur privé n'est pas tenu d'investir ; les sommes nécessaires sont fournies par l'État ou les donateurs ou sont prises sur les flux de trésoreries annuels (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire ou au Mali).¹

Le secteur privé est rémunéré par des honoraires payés par l'État (en fonction de la performance) plutôt qu'à partir des recettes des clients. Ces contrats à faible risque sont devenus plus fréquents depuis 1990, mais d'après la base de données PPI (participation privée dans l'infrastructure)² ils n'ont jamais dépassé 10% des contrats PPI. On les trouve surtout dans les secteurs de l'alimentation en eau et l'assainissement (WSS) et des transports, avec moins de 20% dans le secteur de l'énergie. Au cours des années 1990, ces contrats étaient considérés comme une première étape vers des formes de PPI plus poussées, telles que des concessions à long terme. Toutefois, cela n'est pas courant, sauf au Gabon et au Mali. Depuis la fin des années 1990 ces contrats sont plutôt vus comme étant des interventions qui se justifient elles-mêmes - c'est-à-dire une façon d'effectuer des améliorations immédiates en efficacité opérationnelle et de faciliter le transfert de compétences aux employés locaux. Seulement trois des 17 contrats de gestion conclus pour la prestation de services

¹ AICD, 2010 : p 310.

² La base de données est gérée par le PPIAF (Mécanisme de conseil et de consultation à l'appui de la formation de partenariat public-privé dans le secteur des infrastructures) et la Banque Mondiale.

d'approvisionnement en électricité dans 15 pays en Afrique subsaharienne restent toujours en vigueur. Quatre ont été prématurément résiliés et d'autres n'ont pas été renouvelés. Parmi les problèmes sont des attentes irréalistes et une capacité limitée pour faire face aux problèmes du secteur. Dans de nombreux cas les contrats ont été conclus avec l'aide de donateurs qui eux les voyaient comme l'amorce de réformes plus générales tandis que de nombreux gouvernements les considéraient comme des mesures de réforme coûteuses, mais nécessaires pour obtenir des fonds et n'avaient aucune intention d'approfondir le processus. En outre, bien que ces contrats puissent apporter des améliorations financières et en efficacité, ils ne peuvent pas surmonter les faiblesses institutionnelles et en matière de politique dans le sens large. Enfin, les gains en efficacité n'ont pas toujours donné de résultats tangibles pour les clients³.

Un exemple d'un contrat qui n'a pas été renouvelé est celui passé entre le Kenyan Power and Lighting Company (KPLC) et la société Manitoba Hydro, un contrat de deux ans pour gérer la distribution d'électricité pour le compte du gouvernement du Kenya. Il a pris fin en avril 2008, le gouvernement se plaignant de coûts élevés et d'une performance médiocre. Bien que le gouvernement et l'entreprise se soient mis d'accord sur le fait qu'au moins les trois quarts de la longue liste des cibles de performance avaient été réalisés, ils se sont disputés sur les pourcentages exactes et sur la taille de la prime au rendement. Les paiements reçus par l'entreprise étaient bien plus élevés que ceux que recevaient les cadres kenyans et l'entreprise devait également faire face à des conflits sociaux. Les deux premières années étaient payées par la Banque Mondiale, mais toute prorogation du contrat était pour le compte de l'État du Kenya. Les troubles civiles de 2008 suite à l'élection ont forcé le gouvernement de prendre en compte d'autres priorités de dépenses.

En Ouganda et en Afrique du Sud, une série de contrats à court terme avec des entreprises étrangères dans le secteur de l'eau ont démontré que la formation, l'indépendance et une meilleure rémunération peuvent mener à une exploitation commerciale plus efficace sous la direction de cadres locaux.

Des contrats de gestion de ce type doivent faire face à des questions qui n'ont souvent pas lieu dans le cadre des projets PPP plus usuels. Les entreprises participantes sont tenues par des obligations générales à améliorer la prestation de services et la productivité de la main d'œuvre, que ce soit par la réduction de fuites d'eau ou par l'élargissement de la disponibilité des prestations. Un travail supplémentaire doit être consenti pour améliorer les cibles de performance et les incitations comprises dans de tels contrats. La question du service à la clientèle doit être mieux abordée et l'efficacité des achats et de la planification de la production d'énergie doit être reconnue comme la fondation de la réalisation de tels contrats dans le domaine de l'électricité.

³ AICD : pages 189 à 190.

Le secteur public met normalement à la disposition de l'entreprise les biens existants nécessaires à remplir ses obligations. La condition de ces actifs et le besoin de réhabilitation ou de remplacement peut seulement apparaître à un stage avancé du contrat de gestion et représente donc un grand risque pour l'entreprise chargée du projet. Le secteur public devra peut-être laisser suffisamment de souplesse à l'entreprise pour gérer ces conditions. En plus, le personnel du service public existant sera muté à l'entreprise en question pour assurer la continuité et la formation, tout en satisfaisant aux exigences des syndicats du service public. Ces derniers sont en général hostiles à toute forme de privatisation qui pourrait menacer les acquis de leurs adhérents. Cette situation nécessite une gestion prudente de la part de l'entreprise du projet. D'une certaine manière ces risques peuvent être gérés de façon plus efficace par le secteur public avant d'introduire l'entreprise chargée du projet, plutôt qu'au cours de la période du contrat. Il restera cependant quelques risques résiduels que devra assumer le secteur privé.⁴

Dans ces contrats par exemple les tarifs des services d'eau peuvent être une question de nature très politique et ont par le passé été utilisés pour subventionner certains éléments de la société, certaines industries ou organismes du secteur public. Souvent rien n'est facturé, ou facturé à un tarif très faible ou même pas perçu. La participation du secteur privé peut nécessiter la mise en place de dispositions spéciales avec l'entreprise en question pour des subventions ou un financement par l'État, surtout dans des cas où le gouvernement ne veut pas augmenter les tarifs à un niveau rentable ou quand un investissement important en capital est nécessaire. Malgré les difficultés, ce processus peut mener à une transition salutaire pour le service public car il formalise la subvention et rend visible la charge que représente pour les comptes publics ces tarifs artificiellement bas.⁵

L'éventail des PPP possibles s'est développé au cours des 30 dernières années, les accords entre les entités publiques et privées pouvant prendre beaucoup de formes différentes, que ce soit pour des services existants ou nouveaux. À un extrême il y a les contrats de gestion, à l'autre la privatisation complète ou la désinvestissement, quand un État vend des actifs à une entreprise privée. L'externalisation (sous-traitance) est une autre option populaire, une entreprise privée se chargeant d'une prestation telle que la facturation, le comptage, le transport ou même le nettoyage. Il existe des modèles hybrides qui ont connu un grand essor ces dernières années, notamment avec l'apparition dans les marchés émergents d'un réservoir plus diversifié d'investisseurs et d'exploitants, qui ont un savoir-faire local. Ces modèles sont basés sur des accords contractuels plus simples et utilisent une combinaison d'argent public et privé pour diversifier les risques.⁶

⁴ Delmon, J. : « Investissement du secteur privé dans l'infrastructure : Financement de projet, Projets et risques de PPP » (*Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP projects and Risk*). pages 540 à 542. (2^e ed.) Kluwer (2009).

⁵ Ibid. p 543.

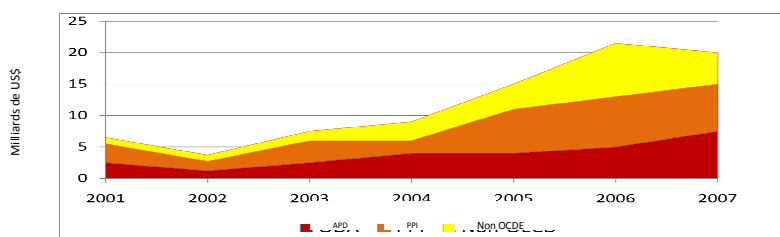
⁶ Site internet PPIAF – voir www.ppiaf.org.

Parmi les PPP courants, et quand il s'agit d'obtenir de nouveaux fonds, le contrat CET (Construire-Exploiter-Transférer) qui mobilise un financement avec droit de recours limité (ou financement de projet), occupe une place de choix. Les CET, qui concernent des travaux importants et complexes, représentent normalement de grandes infrastructures comme des routes ou des centrales thermiques. Ils mettent la responsabilité du financement, de la construction et de l'exploitation du projet aux mains du secteur privé. L'État hôte accorde une concession de 15 à 30 ans à l'entreprise chargée du projet pour construire et exploiter l'installation. L'entreprise privée utilise les recettes provenant de l'installation pour rembourser sa dette et pour fournir un rendement à ses investisseurs.

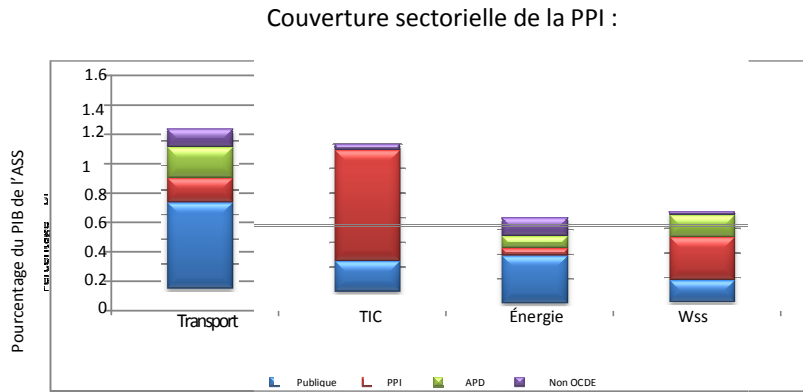
Quand l'État hôte est également le client de la prestation, le projet est traité comme paiement pour prestations rendues plutôt que comme financement d'infrastructure. De cette manière le projet n'apparaît pas dans les comptes de l'État hôte et n'aura aucun effet sur le ratio d'endettement du pays ni sur les besoins en emprunts du secteur public. Les PPP donnent donc aux gouvernements africains un éventail d'options lorsqu'il s'agit de travailler avec le secteur privé pour la mise à disposition d'infrastructure, et en particulier le financement d'infrastructure de ce genre.

Pour atteindre le niveau d'engagement du secteur privé exprimé dans le défi mentionné ci-dessus, l'AICD suggère que l'Afrique doit doubler l'investissement du secteur privé (ISP ou PSI) dans l'infrastructure, augmentant les investissements qui sont actuellement de 9 milliards de dollars à 18 milliards de dollars pour les 10 années à venir. Jusqu'à la crise financière, il y avait une forte augmentation du financement extérieur pour l'infrastructure en provenance des sources principales. Les engagements politiques pris à Gleneagles ont provoqué la croissance de l'APD, tandis que la poussée de financement privé était soutenue par les conditions économiques favorables au cours de cette période. L'augmentation des investissements non OCDE signalait le nouvel intérêt porté à l'Afrique comme partenaire commercial riche en ressources naturelles par les pays asiatiques et notamment la Chine.

Engagements de financement externe pour l'infrastructure en Afrique :

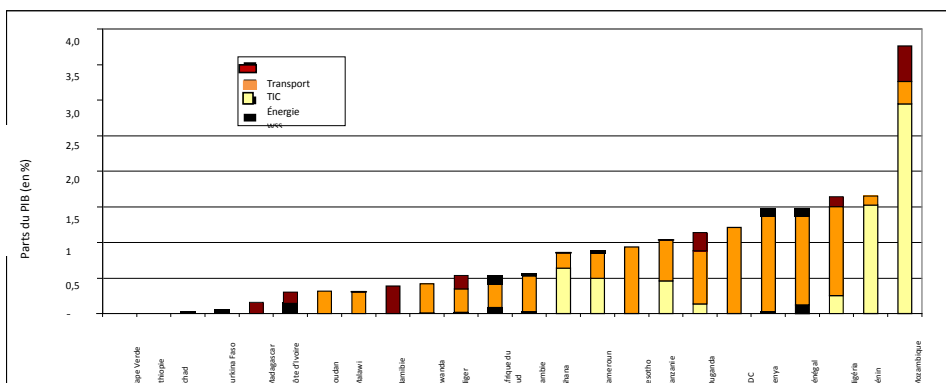


Une forte spécialisation des différentes sources de financement extérieur est également évidente : par secteur aussi bien que géographiquement. Du point de vue sectoriel, le capital privé est particulièrement important dans le secteur des TIC, le financement non OCDE dans l'énergie et l'exploitation minière avec ses réseaux de transport associés, et l'APD dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des transports.



D'un point de vue géographique, le capital privé représente également une source clé d'investissements dans les pays à revenu moyen (TIC et transports) aussi bien que dans les pays riches en ressources (TIC, transports et énergie), et l'APD dans les pays à faible revenu non fragiles, et le financement non OCDE dans les pays riches en ressources à faible revenu et fragiles. Le tableau ci-dessous montre les secteurs clés dans lesquels la PPI s'est développée dans les pays africains mentionnés.

Quelles sont les dépenses PPI par pays



Entre les années 1990 et 2006, l'Afrique n'a attiré des investissements privés que dans les secteurs des TIC et de l'énergie avec pratiquement aucun investissement dans des domaines sociaux problématiques tels que l'eau et l'assainissement (WSS) ou dans des projets à plus long terme et à risque plus élevé. Depuis 2004, les nouveaux projets à petite échelle représentent 70% de la participation privée à l'infrastructure (PPI) en Afrique, les concessions et les désinvestissements ne représentant qu'environ 10% du total.

On constate un intérêt croissant dans les concessions de transport (chemin de fer de la vallée du Rift en Ouganda et le port de Juba au Soudan) ; de nouveaux projets d'envergure en alimentation dans le domaine de l'énergie commencent à paraître.

Le tableau ci-dessous résume les projets PPI réalisés en Afrique, l'expérience par secteur et les perspectives d'avenir.⁷

	Étendue de la PPI	Expérience	Perspectives
TIC			
Téléphonie mobile	Plus de 90 % des pays ont de multiples opérateurs autorisés	Augmentation exponentielle de la couverture	Divers pays pourraient accorder des licences supplémentaires
Téléphonie fixe	60 % des pays ont désinvesti l'entreprise d'État en place	Controversée mais amélioration de l'efficacité	Divers pays pourraient encore tenter le désinvestissement
Énergie			
Production	34 investissent PPI de 5,2 milliards de dollars pour installer 3,000MW de capacité	Renégociations fréquentes, coûteuses pour les services publics	Continuera vraisemblablement vu les énormes besoins en capacité
Distribution	16 concessions et 17 contrats de gestion ou de bail	Un quart des contrats annulés prématurément	Tendance vers des modèles hybrides avec des entreprises locales
Transports			
Aéroports	4 concessions avec moins de 0,1 milliard de dollars d'investissements	Aucune annulation, certains enseignements tirés	Nombre limité de cas viables supplémentaires
Ports	Investissement de 2,5 milliards de dollars US en 26 concessions pour terminaux à conteneurs	Peu d'annulations, résultats positifs	Bonnes perspectives, devrait continuer
Chemins de fer	Investissement de 0,4 milliard de dollars US en 14 concessions de chemins de fer	Renégociations fréquentes, peu d'investissement	Devrait continuer mais modèle doit être adapté
Routes	Investissement de 1,6 milliards de dollars US pour 10 concessions de routes à péage (RSA)	Aucune annulation signalée	Seulement 8 % du réseau satisfait le seuil de la circulation
Eau			
WSS	26 contrats, principalement de gestion ou de bail	40 % des contrats annulés prématurément	Tendance vers des modèles hybrides avec des entreprises locales

⁷ Source : PPIAF, infrastructure en Afrique ; le rôle du secteur privé, présentation à MEFMI, novembre 2009.

Les raisons en faveur des PPP et notamment du financement de l'infrastructure à travers des marchés de type CET sont : (i) la possibilité d'autres solutions pour attirer de nouvelles sources de financement et de gestion d'actifs ainsi que des services d'infrastructure, tout en gardant une présence du secteur public en tant que propriétaire et dans la formulation de la stratégie ; (ii) une meilleure efficacité, une gestion détaillée des coûts et l'achèvement plus rapide dû à la participation du secteur privé ; (iii) la facilitation de la signature de contrats avec des entreprises privées bien qualifiées pour gérer et livrer des prestations d'infrastructure ; (iv) la diminution du coût d'enlèvement par la mise en œuvre de technologies plus performantes et l'exploitation efficace qu'apporte le secteur privé ; (v) la construction de l'infrastructure sans coût direct, par financement privé, donc aucune autre source de financement n'est nécessaire et une incidence limitée sur la capacité de crédit et la notation du gouvernement ; (vi) l'implication de professionnels expérimentés de l'industrie et d'organismes de financement privés assurant un examen exhaustif de la faisabilité du projet ; (vii) le maintien du contrôle stratégique du projet par le secteur public (par rapport à la privatisation) et le transfert de l'actif à l'État à la fin de la période de la concession (le cas échéant) ; (viii) le projet PPP aide à mobiliser la concurrence pour diminuer les coûts du projet et pour stimuler l'innovation, optimisant ainsi les ressources ; (ix) la participation de prêteurs internationaux, y compris les IFI (institutions financières internationales) ; (x) l'attrait pour d'autres investissements étrangers ; (xi) l'intérêt de l'entreprise en question, quand il s'agit de l'exploitation à long terme d'une installation, réside généralement dans une construction de bonne qualité ; (xii) le transfert de technologie et de savoir-faire de pointe, y compris la formation du personnel local ; (xiii) le développement indirect d'industries connexes ; (xiv) le développement et l'approfondissement des marchés de capitaux locaux ; et (xv) participation de prêteurs, sous-traitants, fournisseurs et actionnaires locaux.

Les contrats de type CET peuvent cependant présenter des inconvénients pour les États hôtes, y compris⁸ : (i) la distorsion des priorités de développement quand un État favorise des projets qui sont financièrement viables par rapport à ceux qui sont plus adaptés aux besoins économiques et d'infrastructure du pays ; (ii) les PPP se servent de fonds propres et d'endettement pour fournir les fonds pour les SFS (société à finalité spécifique), ce qui pourrait s'avérer plus cher que des emprunts publics, en supposant que l'État puisse emprunter dans des conditions plus favorables que l'entreprise privée ; (iii) prenant en compte la complexité du projet, la nécessité d'une supervision ainsi que le coût de développement élevé qui comprend le coût d'un contrôle diligent et le coût de la gestion des risques ; (iv) la possibilité d'une résistance publique ou politique, notamment de la part des syndicats et de ceux qui ne sont pas disposés à sacrifier de tout contrôle de l'État sur l'infrastructure ; (v) la nécessité de réduire le risque de change des projets CET dont la

dette est en partie libellée en devises étrangères ; (vi) un degré de perte de contrôle sur ce qui est autrement l'exploitation d'un service public ; (vii) la perte possible d'un flux de recettes du secteur en question ; et (viii) que les prétendus améliorations de l'efficacité soient dans la pratique contrecarrées par le manque de concurrence qui mène à une augmentation des coûts et rend caduque la justification de « l'optimisation des ressources » utilisée au début pour pousser l'option de PPP.⁹

Malgré ces critiques, l'utilisation des PPP pour rattraper le retard en construction d'infrastructures est largement reconnue, et ils sont de plus en plus utilisés pour des projets d'infrastructure à travers le monde, les États essayant d'équilibrer les besoins avec les moyens.¹⁰

Pour permettre aux États africains d'atteindre leurs cibles déclarées dans le domaine de l'augmentation de l'investissement privé dans l'infrastructure, les cibles doivent être bien définies, il doit y avoir un bon niveau de direction publique et de fortes capacités institutionnelles étatiques pour assurer un contrôle et une mise en œuvre efficaces. L'expérience a démontré que le meilleur moyen d'attirer du capital privé pour la construction d'infrastructure est de fournir un milieu politique et réglementaire durable et crédible, où la répartition du risque, équilibrée par les récompenses, est clairement démarquée entre les secteurs public et privé.¹¹

⁸ Delmon, op cit. pages 95 à 97.

⁹ Bankwatch Network ; « Peu importe le bilan : les dangers posés par les PPP en Europe centrale et orientale » (*Never Mind the Balance Sheet: The dangers posed by PPPs in Central and Eastern Europe*), pages 18 à 23 (novembre 2008).

¹⁰ Leigland, J., « La PPI dans les pays pauvres: comment augmenter la participation privée dans l'investissement et la gestion d'infrastructure » (*PPI in poor countries: How to increase private participation in infrastructure management and investment*), p. 4. Gridlines. Note n° 51, fév. 2010, PPIAF.

¹¹ Delmon, op cit. pages 3 à 5