SOMMET DE DAKAR SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN AFRIQUE

14 | 15 Juin 2014

King Fahd Palace | Dakar, Sénégal

DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

NEPAD BUSINESS FOUNDATION

AFRICA24 JEUNE AFRIQUE RTS 1

Il est essentiel que l'Afrique comble son déficit d'infrastructure pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et créer les conditions préalables nécessaires à la croissance à long terme.

En matière d'infrastructures, l'Afrique a un retard certain à rattraper par rapport au reste du monde en développement. L'écart, qui s'est creusé au fil du temps, freine la croissance économique à hauteur de près de deux points de pourcentage chaque année. Les services d'infrastructure en Afrique sont deux fois plus onéreux qu'ailleurs et font perdre aux entreprises 40 % de leur productivité.

Le paysage économique et politique est propice pour combler le déficit, et la dimension régionale des projets attire de plus en plus l'attention.

L'Afrique a connu une décennie de croissance soutenue et de stabilité politique. Le continent a résisté à la crise économique mondiale beaucoup mieux que l'on ne s'y attendait, et se trouve paré pour une relance. Les dirigeants en Afrique ont une ferme volonté politique de soutenir l'idée d'accorder la priorité aux infrastructures, comme en témoignent les décisions de l'Union africaine. Plus particulièrement, en juillet 2012, les dirigeants africains ont adopté le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), plan général de développement des infrastructures régionales et continentales pour la période 2012-2040[1]. Il est nécessaire de s'appuyer sur des initiatives telles que le PIDA en privilégiant un nombre restreint de projets régionaux cruciaux qui ont de grandes chances de transformer le continent. Le Sommet de Dakar sur le financement des infrastructures en Afrique fait partie de ces initiatives. Il vise à réunir le secteur privé, les gouvernements et les donateurs en vue de surmonter ensemble les obstacles et accélérer la mise en œuvre de projets.

L'intégration régionale — au moyen des infrastructures — est l'un des thèmes dominants des récentes déclarations politiques faites aux plus hauts niveaux.

Les infrastructures régionales ont une importance particulière et stratégique en Afrique. De nombreux chaînons manquants dans l'ossature des infrastructures de l'Afrique empêchent cette dernière de tirer parti des économies d'échelle, entravent le développement des pays sans littoral, et font obstacle à une utilisation plus rationnelle des ressources gazières, hydrauliques et géothermiques du continent. Non seulement ces projets sont difficiles à mettre en œuvre, mais ils entraînent aussi d'importants coûts en capital, exploitation et entretien.

Malgré les progrès considérables qui sont réalisés, quatre défis majeurs restent à relever pour combler le déficit d'infrastructure : (i) l'insuffisance de la préparation des projets, (ii) l'insuffisance des financements à l'appui des projets, (iii) les politiques peu propices, et (iv) l'insuffisance de compétences en matière de gestion de projets.

Naturellement, ces quatre défis sont inextricablement liés. La réforme des politiques, l'accroissement des financements, une meilleure préparation des projets et une gestion et une maîtrise d'œuvre plus efficaces des projets sont des éléments qui se renforcent mutuellement. Les réformes peuvent permettre d'accroître les investissements disponibles, d'en réduire les risques et d'attirer davantage de fonds.

[1]Placé sous les auspices de l'Union africaine, le PIDA est coordonné conjointement par la Commission de l'Union africaine (CUA), l'Agence du NEPAD, les communautés économiques régionales (CER) et la Banque africaine de développement. Le PIDA constitue le cadre stratégique de la mise en œuvre de projets prioritaires en vue de la transformation de l'Afrique en un continent interconnecté et intégré qui est compétitif aussi bien au plan interne que dans l'économie mondiale.

Les défis : préparation et financement de projets

Pour combler le déficit d'infrastructure, il faudra des dépenses soutenues en capital et exploitation de près de 93 milliards de dollars par an pendant plus d'une décennie, soit près du double des sommes qui ont souvent été dépensées.

Pour les seuls investissements en capital, selon le plan d'action prioritaire actuel du PIDA (PIDA PAP), les besoins en investissements dans les infrastructures de l'Afrique sont estimés à 68 milliards de dollars d'ici 2020, et à 360 milliards de dollars d'ici 2040. Les besoins pour le seul secteur de l'énergie sont estimés à 40 milliards de dollars (soit 56 % des 68 millions de dollars d'investissement en capital à court terme du PIDA). Le secteur privé devra jouer un rôle crucial dans l'effort visant à combler le déficit d'infrastructure.

La participation du secteur privé a été freinée par un manque de fonds pour la préparation de projets.

Les projets financièrement rentables et à faible risque qui attireraient des investisseurs privés font largement défaut. Des facilités pour la préparation de projets sont nécessaires pour rendre les projets financièrement rentables en réduisant les risques globaux. Le coût de la préparation d'un projet d'infrastructure de grande envergure représente entre 7 et 10 % du coût d'investissement final du projet. Donc, pour investir 68 milliards de dollars dans des projets d'infrastructure à l'horizon 2020, il faudra consacrer entre 4 à 7 milliards de dollars à la préparation de ces projets. Ces financements ne sont pas disponibles actuellement. Il faudrait une nouvelle approche de la préparation de projets si l'Afrique veut relever le défi de la rentabilité financière des projets.

Une difficulté financière tient au fait que l'essentiel des besoins d'investissement, là où la lutte contre la pauvreté a un plus grand impact, est recensé dans des domaines plus difficiles à financer par des fonds privés, tels que l'approvisionnement en eau, le transport et la distribution de l'électricité, et les routes rurales. Les actifs qui génèrent des flux de revenus importants comme les TIC, la production d'énergie thermique et les ports, représentent moins de 10 % de l'ensemble des besoins d'investissement. Donc, s'il est vrai qu'il faudra accroître les financements privés pour que l'Afrique atteigne ses objectifs de résultats dans le domaine des infrastructures, il n'en demeure pas moins que les financements publics devront aussi augmenter considérablement.

Les risques de crédit et les risques financiers, ainsi que des politiques d'investissement rigides, limitent la disponibilité des financements.

De nombreuses sources potentielles de financement ne sont pas bien adaptées aux besoins en infrastructures de l'Afrique. Les fonds d'investissement et les banques commerciales n'ont généralement pas la capacité d'évaluer avec exactitude les risques associés aux projets en Afrique. Le risque de change est un enjeu important pour des infrastructures tributaires des recettes en monnaie nationale. Les sources de financement intérieures ne sont pas suffisamment disponibles à un coût raisonnable dans de nombreux pays.

Les défis : environnement des politiques

La refonte des politiques est souvent à la traîne par rapport aux investissements et, dans certains cas, elle entrave le progrès.

Souvent, les gains d'efficacité qui pourraient découler de l'amélioration des infrastructures ne se traduisent pas par une baisse des prix pour les consommateurs et les utilisateurs de services d'infrastructure. Bien que la situation varie d'un pays à l'autre, les principaux problèmes suivants sont fréquemment rencontrés :

- *Des tarifs ne couvrant pas les coûts, les plus nantis bénéficiant des subventions.* Les pertes annuelles dues à une sous-tarification de l'électricité s'élèvent à environ 2,3 milliards de dollars, et celles résultant d'une sous-tarification de l'eau se chiffrent à 1,8 milliard de dollars. Il s'agit là de services souvent à la disposition des ménages les plus aisés, ce qui donne à penser que les subventions implicites pourraient être régressives. Mais le recouvrement de coûts est un principe délicat qui est difficile à appliquer. Il faut pour cela générer un consensus entre les pays et tenir pleinement compte des effets de redistribution.
- *Des budgets d'investissement non exécutés.* Chaque année, environ 1,9 milliard de dollars inscrits en tant que budgets d'investissement consacrés aux infrastructures ne sont pas dépensés dans le cycle budgétaire, principalement dans le secteur routier. Au nombre des raisons sous-jacentes, on citera les retards dans la planification, la passation des marchés et la mise en œuvre du projet.
- *Les performances des sociétés de services publics.* Les pertes annuelles dues aux inefficacités des sociétés d'électricité sont chiffrées à quelque 3,4 milliards de dollars, tandis que celles dues aux inefficacités des sociétés d'eau s'élèvent à 1 milliard de dollars.
- *L'entretien des infrastructures.* Le manque d'entretien et une exploitation peu judicieuse conduisent à des travaux de réhabilitation coûteux et à la réduction de la durée de vie utile des infrastructures, ce qui impose des coûts considérables aux usagers.
- *La politique de concurrence.* Le manque de concurrence implique que les avantages et les rentes provenant des nouvelles infrastructures peuvent être détournés. Dans le cas des corridors de transport et dans les ports, les investissements dans les infrastructures physiques ne s'accompagnent pas souvent d'une baisse des prix, ce qui laisse penser à une possible capture des rentes.
- *La multiplicité de barrières non tarifaires.* Il s'agit notamment des réglementations mal conçues, des restrictions à la frontière et des régimes fiscaux qui découragent l'investissement et le commerce.

Bien qu'un accent accru ait été mis sur les projets régionaux d'infrastructure, ceux-ci sont complexes à plusieurs égards : au plan technique, social, financier, juridique, organisationnel et temporel, et au plan des politiques.

Le processus d'élaboration de tout projet d'infrastructure nécessite une planification sur le long terme et appelle une plus grande harmonisation des règlementations et des politiques.

Les défis : gestion et maîtrise d'œuvre des projets

Beaucoup de ministères de tutelle ne disposent pas des ressources, des outils et des processus nécessaires pour gérer des projets.

Le manque de compétences est monnaie courante tant pour ce qui est de la préparation que de la gestion de projets. L'insuffisance des performances des entrepreneurs est un problème systémique dans les projets d'infrastructure. Des incitations et des sanctions contractuelles doivent être soigneusement prises en compte lors de négociations commerciales afin que le principal produit résulte de l'exécution de l'ensemble du projet plutôt que la réalisation de parties isolées. Mais force est de reconnaître que c'est un problème courant, là où les solutions restent difficilement réalisables, malgré des décennies de recherche sur la conception de contrats.

Perspectives : préparation et financement de projets

L'Afrique devrait accroître la disponibilité des financements pour la préparation de projets et attirer de nouvelles sources de capitaux.

Les sources de financement qui peuvent être utilisées plus efficacement englobent les fonds souverains, les marchés financiers internationaux et locaux, les fonds de pension, les sociétés de capital-investissement, la titrisation des envois de fonds de la diaspora, les banques locales et internationales, et les promoteurs. Les gouvernements africains et la communauté des bailleurs de fonds ont conscience de l'urgence de prendre en compte ces questions.

Il faut à juste titre un examen plus approfondi des approches novatrices mises en place pour attirer une plus grande participation du secteur privé à la préparation et au financement de projets.

Des mécanismes spécialisés pour la préparation de projets sont nécessaires, tels que le Fonds de préparation des projets d'infrastructure du NEPAD (IPPF) et le fonds Africa50 logé à la Banque africaine de développement. Un autre exemple récent est le *Mécanisme mondial pour les infrastructures* proposé par le Groupe de la Banque mondiale, qui mobiliserait de nouveaux financements de pays donateurs et du secteur privé, et comprend un ensemble intégré de services combinant financement pour la préparation de projets et plateforme d'investissement. Des fonds comme Africa50 et le Mécanisme mondial pour les infrastructures n'ont pas uniquement vocation à fournir de nouvelles sources de financements, mais aussi à réduire les risques pour les investisseurs et mobiliser des capitaux privés.

D'autres modèles sont également à envisager.

On notera, parmi les suggestions, de nouvelles approches visant à attirer les *capitaux-risques* pour financer la préparation de projets. Une garantie partielle de risque pourrait être utilisée pour réduire les risques pour les investisseurs privés, ce qui, combiné au recouvrement des coûts (le cas échéant), assurerait la viabilité budgétaire. Il est également possible de tirer davantage parti des *sources de financement locales* dans certains pays à travers les différents fonds dédiés qui voient le jour sur les marchés de l'épargne en monnaie nationale (fonds de pension, assurance-vie et fonds souverains). La prise en compte des risques perçus sera toutefois essentielle pour attirer ces nouveaux investisseurs. Lorsqu'ils sont adaptés, les *financements publics structurés* constituent un moyen de régler les problèmes de coordination et d'asymétrie des incitations dans des projets régionaux complexes. Enfin, dans les pays riches en ressources minières et pétrolières, une « taxe d'infrastructure» pourrait être prélevée sur les rentes afin de créer un pool de fonds pour la préparation de projets et le financement des infrastructures. En ciblant les rentes, le prélèvement minimiserait les effets de distorsion possibles sur les incitations à l'investissement et à l'exploration. Ces modèles, entre autres, méritent un examen détaillé afin d'évaluer leur faisabilité et les contraintes spécifiques aux pays.

Le recouvrement de coûts peut également contribuer à améliorer la viabilité financière, mais il ne sera pas adapté à tous les cas de figure.

En général, le recouvrement de coûts est une question complexe qui exige de très bonnes capacités institutionnelles de mise en œuvre ainsi que l'assentiment du public. Il peut ne pas être faisable ou souhaitable pour les services qui procurent des avantages publics importants (tels que l'assainissement public), ou pour des investissements à faible potentiel de revenus (comme les routes rurales), ou encore dans les cas où les usagers ne sont pas facilement identifiables (tels que l'infrastructure nécessaire pour lutter contrôle des maladies transmissibles ou des polluants nocifs pour la santé). Mais il existe souvent, dans les secteurs, des enclaves où le recouvrement partiel de coûts est possible, à l'instar des routes à péage dans certains contextes, voire la tarification de l'électricité. Cela nécessite de déterminer un consensus entre les usagers potentiels, en accordant une attention particulière à la redistribution.

Perspectives : politiques et environnement favorable

On ne saurait trop insister sur l'importance des réformes.

Lorsqu'ils ne s'accompagnent pas de réformes, les investissements dans les équipements n'ont pas souvent les effets positifs qui en sont attendus. Il n'existe pas de solution simple pour catalyser les politiques, et le succès dépend généralement des circonstances de chaque pays et de chaque secteur. Le Sommet de Dakar sur le financement des infrastructures en Afrique vise à aider les pays et les communautés économiques régionales en Afrique qui veulent œuvrer ensemble à l'accélération des réformes et mener des opérations au niveau des politiques à l'appui du développement.

Fortement demandeur en énergie, le secteur minier représente, en tant que client majeur, une opportunité pour exploiter des sources d'énergie.

Les entreprises minières ont souvent été des obstacles aux services énergétiques publics en s'emparant d'une énergie à bas coût ou sous-évaluée. Mais le secteur minier pourrait faire partie de la solution en devenant un gros consommateur qui constitue une source captive de la demande et une source constante de revenus. Les sociétés d'électricité tirent parti du fait de compter des sociétés minières parmi leurs clients et ces dernières bénéficient de la fourniture d'une électricité centralisée — généralement à un prix inférieur à celui de l'auto-approvisionnement — et les consommateurs bénéficient d'un plus large accès à une source d'énergie moins chère.

Perspectives : gestion et maîtrise d'œuvre des projets

Il est nécessaire de mettre l'emphase sur* l'investissement — *pour renforcer les capacités, les outils et les systèmes afin de mener à bien les projets.

La gestion et l'exécution de grands projets complexes exigent d'importantes compétences techniques au sein du gouvernement. La préparation de projets nécessite une expertise hautement spécialisée peu disponible localement. Par conséquent, partout dans le monde, les gouvernements sous-traitent la préparation de projets. En dépit de cette situation, l'Afrique devra revoir drastiquement la qualité et le niveau des compétences requises par les fonctionnaires impliqués dans les projets d'infrastructure.

Pour combler le déficit d'infrastructure de l'Afrique, il peut être nécessaire d'expérimenter de nouveaux modèles de maîtrise d'œuvre de projets.

Différentes formules de planification, de montage, de préparation, de mise en œuvre, de passation de marchés, de financement et de maîtrise d'œuvre (y compris la gestion) doivent être expérimentées, à commencer par l'utilisation d'autres méthodes d'exécution telles que la conception-construction, la gestion de construction à risque et les partenariats public-privé (PPP). Les compétences et l'expérience en matière d'utilisation de ces méthodes de rechange sont limitées.

Les échanges Sud-Sud représentent un moyen pour les pays de partager leurs expériences et d'élaborer des solutions pour relever les défis.

Un bon nombre de défis étant courants en Afrique, les pays ont la possibilité de mettre sur pied des cercles de professionnels qui permettraient de partager l'information et d'élaborer des programmes communs pour s'attaquer aux problèmes liés aux projets régionaux transnationaux.

De meilleures structures de gestion permettront d'améliorer la mise en œuvre de projets.

Les pays participant à des projets régionaux auront la possibilité de créer ou de sélectionner une entité supranationale existante à laquelle chaque pays délèguera une partie de ses fonctions régaliennes pour réaliser le projet (c'est-à-dire un maître d'œuvre). Ces entités sont normalement créées par traité et souvent pour des projets d'interconnexion de réseaux énergétiques.