14 | 15 Juin 2014
King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



DÉFIS ET OPPORTUNITÉS



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



En matière d'infrastructures, l'Afrique a un retard certain à rattraper par rapport au reste du monde en développement, et des efforts collectifs sont requis afin de réduire cet écart.

Une trentaine de pays africains font face à une crise de fourniture d'énergie. La région a besoin de doubler la puissance installée en une décennie pour continuer de satisfaire la demande. Parmi les raisons de la faible participation de l'Afrique au commerce mondial, on peut citer l'inadéquation (ou l'insuffisance) des infrastructures routières qui rend le transport de marchandises est extrêmement lent dans certains pays, tandis que les principaux ports n'ont pas les capacités requises et sont encombrés. Malgré l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité face au changement climatique, moins de 5 % des terres agricoles sont irriguées, et seulement un habitant sur trois en zones rurales a accès à une route praticable en toute saison. De plus, l'Afrique n'est pas non plus sur la bonne voie pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'eau et l'assainissement. Pour répondre à tous ces besoins, il faudrait des dépenses soutenues de 93 milliards de dollars par an sur plus d'une décennie.

Le coût des services d'infrastructure en Afrique sont beaucoup plus onéreux que partout ailleurs dans le monde en développement.

Le coût élevé des services d'infrastructure rend ces services inabordables pour de nombreuses couches de la population et freine la compétitivité de la production. A titre d'exemples, le coût du transport routier de marchandises est de 0,05 à 0,13 dollar par tonne-kilomètre en Afrique, contre 0,01 à 0,04 dollar par tonne-kilomètre dans les autres parties du monde en développement. Le prix médian mensuel de services de téléphonie mobile est de 12 dollars en Afrique, contre 8 dollars dans le reste du monde en développement.

Les financements consacrés aux infrastructures en Afrique restent insuffisants.

Les gouvernements africains sont loin d'être satisfaits des financements internationaux actuels et des cadres (légaux et institutionnels) pour les pour mettre à disposition afin de répondre aux besoins de l'Afrique. Les financements sont en deçà des niveaux requis pour résorber le déficit d'infrastructures sur le continent dans un délai raisonnable. Une grande partie des 40 à 45 milliards de dollars de déficit de financement annuel est associée au secteur de l'énergie. Bien qu'il existe des possibilités considérables d'accroître les financements privés dans certains domaines, notamment les télécommunications, une part substantielle des besoins en investissements se trouve se situe dans des secteurs (approvisionnement en eau, transport d'électricité, routes rurales) ou des pays (États fragiles) qui semblent moins attractifs aux financements privés. De nombreuses sources potentielles de financement - publiques et privées - n'accordent pas l'importance requise aux infrastructures en Afrique ou n'ont pas la marge de manœuvre voulue dans leurs politiques et lignes directrices relatives aux investissements. Il peut aussi s'avérer qu'elles ne sont simplement pas ouvertes aux pays, municipalités et services publics. Par ailleurs, de nombreux fonds d'investissement et banques commerciales n'ont généralement pas la capacité et l'expérience voulues pour 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 domestiques ne sont pas suffisamment disponibles à un coût raisonnable dans de nombreux pays ou ne sont pas assorties d'une durée suffisamment longue.

¹Banque africaine de développement, "Closing the Infrastructure Gap" 2011 et PIDA, 2012.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



Des réformes sont à mener pour tirer parti des effets de l'accroissement des financements.

Des pertes d'environ 17 milliards de dollars sont enregistrées chaque année le long des corridors de transport aérien et routier du continent africain en raison des inefficacités structurelles, et pourraient être épongées grâce, entre autres, à des mesures visant à améliorer la performance opérationnelle, le recouvrement des coûts et les processus budgétaires. Ces réformes doivent aller de pair avec des efforts visant à accroître les financements pour s'assurer que les nouvelles ressources sont utilisées efficacement et créer l'environnement propice pour attirer des fonds supplémentaires.

Les infrastructures régionales ont une importance 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, entravant ainsi le développement des pays sans littoral, et faisant obstacle à une utilisation optimale des ressources hydrologiques communes. Les projets transfrontaliers ont gagné en Importance en raison de la nature enclavée et de la petite taille de bien de pays africains et de la nécessité de développer des corridors commerciaux efficaces et d'élaborer des solutions régionales de service au molndre coût, Il faudrait chaque année 7 milliards de dollars moins de 10 % de l'ensemble des fonds requis pour établir des réseaux régionaux critiques. Cependant, le caractère multinational de ces projets complique l'architecture de leur financement. Un important travail d'harmonisation réglementaire et administrative est nécessaire pour s'assurer que les réseaux régionaux fonctionneront sans heurt (par ex. levée des barrières douanières) une fois en place.

Il existe maintenant une véritable opportunité pour transformer la réalisation des infrastructures en Afrique, donner sa pleine mesure au potentiel de croissance du continent et accélérer la réalisation des OMD.

Ce document résume les défis liés aux infrastructures en Afrique et les possibilités d'évoluer vers la résorption du déficit d'infrastructures.

Les défis

Cette section examine les défis dans trois catégories : (i) la préparation et le financement de projets, (ii) les politiques et l'environnement, et (iii) la gestion et l'exécution de projets. Les défis particuliers liés aux projets régionaux sont examinés dans une quatrième section (IV). Naturellement, ces quatre catégories sont inextricablement liées. La réforme des politiques, l'accroissement des financements, une meilleure préparation des projets et une gestion et une réalisation 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 donc d'attirer davantage de financements. Des capacités de gestion améliorées couplées à des politiques favorables sont également nécessaires pour endiguer la déperdition de ressources souvent constatée existants et veiller à ce que les nouveaux investissements soient utilisés de manière plus effective. La valeur globale des ressources perdues à cause des inefficacités dans les secteurs des infrastructures en Afrique a été estimée à 17 milliards de dollars par an. La mobilisation de plus de fonds pour combler le déficit d'infrastructures de l'Afrique demeure dès lors une contrainte majeure, en parallèle à une gestion plus efficace mentionnée plus haut.



Nng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Préparation et financement de projets

Pour combler le déficit d'infrastructures en Afrique, 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 sont dépensées actuellement.

Sur les financements totaux requis chaque année, il faudrait quelque 60 milliards de dollars pour le seul financement des investissements. Environ 40 à 50 % des dépenses totales requises sont associées au secteur de l'énergie, et quelque 20 % sont liées respectivement aux secteurs des transports, de l'eau et l'assainissement.

Le secteur privé devra jouer un rôle crucial dans l'effort visant à combler le déficit d'infrastructures.

Les financements publics – qu'ils proviennent de gouvernements africains ou de bailleurs de fonds internationaux – ne suffiront pas à accroître les investissements dans les infrastructures. Les projets financièrement attractifs pour les investisseurs privés font largement défaut. S'il est vrai que la garantie et la protection des investissements est un défi majeur en Afrique, il est également reconnu que le déficit en financements privés pour les infrastructures sur le continent est souvent lié au manque d'investisseurs désireux et capables d'appréhender le risque à long terme associé aux projets complexes. Si de nombreux investisseurs institutionnels recherchent des flux de revenus stables et durables générés par des projets existants et opérationnels, ils ont tendance à éviter le niveau de risque qui est généralement associé aux nouveaux projets. Le défi consiste à trouver de nouveaux moyens pour les gouvernements et autres autorités publiques d'améllorer les conditions sous-jacentes des investissements et les projets en préparation afin de stimuler des financements supplémentaires de différentes sources, parmi lesquelles le secteur privé.

Le niveau des décaissements ne suit pas les celui des engagements, ce qui met en évidence les retards souvent constatés dans les e processus de déploiement des financements des projets.

Bien qu'insuffisants, il est toutefois encourageant de constater que 12,7 milliards de dollars ont été décaissés en 2012, versus 8,7 milliards de dollars en 2011, et 9,7 milliards de dollars en 2010. Car sur la période couverte par ces trois années, des engagements de près de 60 milliards de dollars ont été réalisés, tandis que les décaissements ne se chiffraient qu'à 31 milliards de dollars.

Un groupe de vingt gouvernements nationaux africains a déclaré à l'ICA des dépenses d'infrastructure de 42,2 milliards de dollars, dont une partie proviendrait de bailleurs de fonds. Ces données indiquent que leurs portefeuilles d'infrastructures sont généralement en progression, avec une croissance de 8,6 % en moyenne par an entre 2010 et 2012; la plus forte tendance à la hausse soutenue ayant été enregistrée dans le secteur de l'énergie. Les secteurs ayant bénéficié des allocations budgétaires les plus élevées sur le continent africain sont les transports et l'énergie, qui ont respectivement représenté 36 % et 30 % des budgets totaux d'Infrastructures.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



Les prêts de la Chine continuent d'être importants, bien qu'ils aient légèrement reculé par rapport à l'année dernière à 13,4 milliards de dollars, mais ils restent le volume de prêts le plus important provenant de la seule et même entité.

Le Brésil, l'Inde et la Corée du Sud sont maintenant des contributeurs importants et les engagements du Groupe de coordination arabe ont progressé de manière significative, atteignant un montant total de 5,15 milliards de dollars en 2012, contre 2,9 milliards de dollars l'année précédente.

Le financement pour la préparation de projets est nécessaire pour rendre les financièrement viables et attractifs.

L'une des principales contraintes demeure le manque de projets financièrement attractifs. Les projets d'infrastructure de grande envergure ont de longues périodes de gestation et nécessitent souvent des études de faisabilité complexes et des conseils d'expert en matière de transactions. Comme indiqué dans le cadre du PIDA, 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 quelque 4 à 7 milliards de dollars par an à la préparation de ces projets. Les bailleurs de fonds ou les gouvernements africains ne créent souvent pas les cadres requis à la mise en œuvre de ce type de financements et les investisseurs privés sont réticents à couvrir l'intégralité des coûts de développement des infrastructures. Le problème se pose particulièrement, avec acuité, lorsqu'il s'agit des projets régionaux de grande envergure dont le risque de retard d'exécution et d'annulation est difficile à évaluer par le secteur privé.

La préparation de projets régionaux d'infrastructures financièrement attractifs est un défi.

Les projets régionaux associent plusieurs pays, de nombreuses parties prenantes, et des environnements juridiques, financiers et réglementaires souvent différents. Compte tenu de l'ampleur des investissements requis, les projets régionaux font souvent intervenir plusieurs sources de financement publics et privées qui ont besoin d'informations variées à différents stades du processus de préparation du projet. Cette situation appelle une coordination minutieuse afin de veiller à l'efficacité des opérations au plan des coûts et des résultats. Pour réaliser des projets régionaux, il faut des ressources financières et humaines aussi bien au sein des entités du secteur public et que de celles du secteur privé qui y sont impliqués.

Le manque de projets bien préparés et financièrement attractifs est sans doute un problème plus fondamental que le manque de financements, et il faudrait y accorder la plus grande importance, car le secteur privé est disposé à financer ce type de projets.

Le financement de la préparation de projets s'est souvent essentiellement focalisé sur les études de faisabilité technique et pas assez sur un ensemble plus large de compétences et d'actifs de démarrage nécessaires pour rendre les projets financièrement attractifs. En outre, comme indiqué dans une étude réalisée par l'ICA, la plupart des financements pour la préparation de projets sont fragmentés et de faible montant, et ils ont des objectifs et des contraintes divers, et ne peuvent donc pas être facilement jumelés pour les projets de grande envergure. Les financements pour la préparation de projets bénéficiant de concours de bailleurs de fonds sont également insuffisants, ne couvrent pas toutes les étapes du cycle de préparation des projets, et contribuent peu à renforcer les capacités dans les pays clients ou récipiendaires.



Nng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Le manque de financements demeure également un obstacle majeur.

Il est nécessaire de multiplier toutes les sources et principales formes de financement, notamment l'épargne publique, les prêts souverains concessionnels, les fonds de capital-investissement, les prêts de banques commerciales, les garantles, les assurances contre les risques politiques, les prêts en monnaie nationale, et les obligations d'infrastructure. Cette nécessité se ferait davantage ressentir une fois que de nouveaux financements pour la préparation de projets viendraient faire augmenter l'offre de projets bien préparés et financièrement attractifs. Il est nécessaire d'élaborer des cadres de politiques et des instruments financiers plus souples qui permettent des jumelages créatifs et innovants de ces sources de financement. Si la refonte des politiques et la préparation des projets contribuent à réduire les risques liés aux projets, ceux-ci ne seront jamais complètement éliminés. Une partie de la solution réside dans de nouveaux mécanismes d'atténuation et de partage des risques de financement.

Une autre difficulté majeure en Afrique est liée au fait que l'essentiel des besoins d'investissement, là où la lutte contre la pauvreté a un impact immédiat, est recensé dans des secteurs qui attirent difficilement les fonds privés.

Les sources potentielles de financement pour les investissements varient considérablement en fonction non seulement de la nature de l'infrastructure considérée, mais aussi des circonstances du ou des pays dans lesquels l'investissement serait réalisé. Malheureusement, une part importante des besoins d'investissement non satisfaits est associée à la nature de l'équipement ou à la catégorie de pays pour lesquels Il est difficile de lever des fonds privés. Des infrastructures générant des flux de revenus présentent de meilleures chances de bénéficier de financements privés, tandis que ceux dont les caractéristiques correspondent à celles des biens publics nécessiteront probablement des financements publics. Un examen plus détaillé des besoins d'investissement montre que les types d'infrastructures qui ont souvent réussi à attirer des fonds privés - comme les TIC, la production d'énergie thermique et les ports - représentent moins de 10 % de l'ensemble des besoins d'investissement. L'essentiel des besoins d'investissement se trouve dans des domaines plus difficiles à financer, tels que l'approvisionnement en eau, le transport et la distribution de l'électricité, l'énergie hydroélectrique, l'énergie géothermique et les routes à volume de trafic moyen ou faible. 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 infrastructures et équipements dans les pays caractérisés par un climat d'investissement favorable ont plus de chances d'attirer des fonds privés que ceux des pays dont le climat d'investissement laisse à désirer, lesquels doivent recourir largement aux fonds publics.

Si les fonds privés peuvent contribuer de façon substantielle à répondre aux besoins globaux d'investissement dans les deux types de pays susmentionnés, c'est dans les pays où il est plus difficile de les attirer que se trouve l'essentiel des besoins.







Politiques et environnement favorables

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

Il s'agit là d'un sérieux défi non seulement pour les partenaires au développement désireux de démontrer l'attrait de leurs Investissements, mais aussi pour les investisseurs privés qui peuvent s'en trouver découragés. Dans certains cas, les gains d'efficacité qui pourraient résulter de l'amélioration des infrastructures ne se traduisent pas par une baisse des prix pour les consommateurs et les utilisateurs de services d'infrastructure, ce qui donne à penser à un détournement ou, pour le moins, à une mauvaise gestion des rentes. Le long des corridors de transport, les progrès au plan des nouveaux et importants investissements réalisés dans les infrastructures physiques ne s'accompagnent pas souvent d'une baisse des prix du transport de marchandises, de la facilitation des échanges commerciaux ni d'une réforme des services. La conséquence est que les gains d'efficacité et les économies de coûts le long de certains corridors profitent plutôt à des entreprises de camionnage peu compétitives. De même, l'amélioration des capacités portuaires ne se traduit pas souvent par une baisse des coûts d'expédition de marchandises et une réduction des temps d'attente.

Dans certains secteurs, ces problèmes pourraient être résolus grâce à la participation du secteur privé, mais la prudence doit être de mise afin d'assurer un accès équitable et à un coût abordable.

Certains secteurs se prêtent bien à l'investissement privé et, dans certains pays, le désir de l'État de renoncer au contrôle des entreprises parapubliques demeure. Mais il est indispensable de veiller à ce que, au bout du compte, les pauvres ne paient pas plus pour des services sur la lesquels l'État n'exerce aucun contrôle. Il faut pour cela des structures institutionnelles fortes et le respect des politiques, en particulier aux plans national et régional, ce qui peut être difficile lorsque les capacités réglementaires sont insuffisantes.

Bien qu'il existe des variations considérables d'un pays à l'autre, on observe largement quatre problèmes qui doivent être réglés pour améliorer l'environnement des politiques :

Des tarifs ne couvrant pas les coûts — Les pertes annuelles dues à une soustarification de l'électricité, sur le continent, 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. Si des tarifs subventionnés peuvent se justifier par l'accessibilité au plan du coût, dans la plupart des pays africains, les services d'électricité et d'eau courante ne parviennent au'aux groupes à revenu élevé dans la société, qui ont les moyens de payer le coût total du service. En sapant la santé financière des sociétés de services publics, les tarifs subventionnés freinent l'extension des services aux ménages les plus pauvres, qui paient souvent beaucoup des prix plus élevés des services de substitution. En général, ces subventions sont d'un niveau tellement élevé au'elles ont des conséquences macroéconomiques et budgétaires plus importantes que souvent estimées. Dans le secteur routier, de nombreux pays africalns financent l'entretien des routes au moyen du produit des prélèvements effectués sur le prix du carburant. Toutefois, dans certains cas, le niveau de ces prélèvements est trop faible pour lever les fonds requis. On pourrait en outre lever des fonds 0,6 milliard de dollars de plus chaque année en calibrant convenablement les redevances versées par les usagers de la route.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



• Des budgets d'investissement non exécutés

Chaque année, quelque 1,9 milliard de dollars des 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. Pour résoudre ce problème, il faut revolr le cadre d'investissement public.

• Les performances des sociétés d'eau et d'électricité sont souvent insuffisantes

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. Ces inefficacités prennent la forme de pertes de distribution anormalement élevées et un niveau de recouvrement d'une faiblesse inacceptable. Ces inefficacités peuvent être réduites grâce à des réformes de la gouvernance et de la gestion et avec une plus grande participation du secteur privé à la prestation de services.

• Le défaut d'entretien des infrastructures

La négligence de l'entretien routier, par exemple, reste un problème omniprésent, mais elle représente des économies trompeuses, Impose des frals considérables aux usagers de la route, et entraıne des coûts plus élevés d'une réhabilitation éventuelle de l'équipement. Selon les estimations, la maintenance préventive adéquate des réseaux routiers pourrait permettre d'économiser 1,9 milliard de dollars par an. Le problème est le même dans les secteurs de l'énergie et des transports.

Le manque de concurrence implique que les avantages et les rentes provenant des nouvelles infrastructures peuvent être détournés. Ce détournement peut revêtir de nombreuses formes, y compris des propositions non sollicitées de développement d'infrastructures qui entraîne souvent des coûts élevés en la matière. Le long 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 un possible détournement des rentes ou à leur non réinvestissement dans la maintenance ou l'expansion du secteur en question.

Les promoteurs et prêteurs du secteur privé ont des préoccupations et des exigences supplémentaires concernant l'abaissement du niveau des risques financiers, et les États doivent mieux comprendre et prendre en compte ces préoccupations.

Le besoin de transparence dans la prise de décision, la responsabilité et la multiplicité des barrières non tarifaires font partie de ces préoccupations. Ces dernières s'appliquent par exemple à la qualité des rapports et informations financiers rendus publics, et à la reconnaissance et la gestion des conflits d'intérêts, ainsi qu'aux retards dans le traitement des demandes de licences et de permis.

²World Bank (2014) The Power of the Mine: A Transformative Opportunity for Sub-Saharan Africa.



Nng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Projets régionaux : les défis

Bien qu'un accent accru ait été mis sur les projets régionaux d'infrastructure, la réalisation de ces projets complexes et de grande envergure s'avère difficile aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement.

La taille de l'Afrique, la fragmentation des compétences (y compris, par exemple, des organismes sous régionaux qui se chevauchent) et des capacités nationales variables accroissent la complexité lorsque ces projets ont des dimensions transnationales, et rendent en même temps les projets régionaux et panafricains encore plus indispensables. Les pays sans littoral font face à des défis énormes, encore plus accrus, qui contribuent à augmenter le coût des transactions commerciales et la capacité d'importer, entre autres, des matières premières essentielles et les carburants.

Les incitations de l'offre et celles de la demande de projets régionaux ne sont pas souvent en phase.

Dans le secteur de l'énergie en particulier, la demande se trouve souvent dans un pays et l'offre dans un autre. Les décideurs étant principalement responsables vis-à-vis de leurs électeurs, l'accent est mis au niveau national. Les liaisons avec des pôles économiques nationaux dans les petits pays sans littoral constituent un autre problème. Les États côtiers ont souvent moins de raisons d'approfondir de l'intégration. Certains pôles économiques cruciaux sont moins impliqués dans le programme d'intégration régionale, et les pays à revenu intermédiaire n'ont généralement pas accès à des ressources concessionnelles pour financer les programmes d'intégration régionale.

La viabilité financière des partenariats public-privé à l'appui des projets régionaux d'infrastructure dépend de la fiabilité du recouvrement des recettes pour les investisseurs afin de rembourser l'investissement.

Le défi consistant à assurer l'intégrité et la fiabilité de la chaîne requise des flux de trésorerie est particulièrement difficile à relever pour les projets régionaux. Par exemple, dans le secteur de l'énergie, les investissements réalisés en amont dans la production dépendent de la solvabilité des acheteurs, parmi lesquels les sociétés d'électricité qui ne sont pas toujours solvables ou peuvent être basées dans des pays différents (ou les deux).

Les différences entre les systèmes juridiques nationaux et régionaux et l'insuffisance de cas de jurisprudence viennent s'ajouter à ces défis, en particulier pour les projets qui couvrent des systèmes juridiques différents.

Le recours à des tribunaux Internationaux d'arbitrage et à l'avis d'experts est considéré comme une pratique de référence en matière de financement de projets, mais ces principes ne sont pas toujours reconnus ou largement appliqués par les pays. Cela est en train de changer, le dialogue et la coordination au plan régional ayant pris de l'ampleur ces dernières années. En fait, le concept de « géométrie variable » fait son chemin, dans le cadre duquel des groupes de pays poursuivent des objectifs communs, mais chaque pays ou sous-groupe de pays évolue à son rythme, en fonction de la vitesse à laquelle il peut mettre en œuvre la stratégie choisie. Toutefois, les cadres de coopération régionale ne sont pas pleinement intégrés par voie légale ou ratifiés par les parlements nationaux.



Mng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



La longueur des délais de préparation et d'exécution des projets et une mauvaise planification peuvent entraîner des dépassements de coûts importants.

La durée s'écoulant entre la conception et la réalisation de nombreux projets d'intégration régionale ayant trouvé financement est souvent supérieure à 10 ans, et les dépassements de coûts sont fréquents. Consciente de ces problèmes, l'Afrique pourrait s'inspirer de l'exemple européen, où les pays déploient des méthodes de plus en plus rationnelles de passation de marchés et de gestion pour réduire les délais d'exécution et les dépassements de budget. L'appui des bailleurs de fonds peut permettre de réduire les dépassements de coûts et les retards grâce au financement des études suivant les meilleures normes internationales et en veillant à ce que les États disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour mener à bien un projet donné; de sa préparation à son exécution.

Ces projets sont complexes à plusieurs égards : aux plans technique, social, financier, juridique, organisationnel, multisectoriel ainsi que des politiques, des horizons temporels et de la multiplicité des sources de financement.

Les capacités de nombreux pays sont insuffisantes en matière de passation de marchés, de gestion financière et de gestion de projets.

Les organismes régionaux sont faibles et insuffisamment dotés en ressources.

Bien que des progrès considérables aient été accomplis, les organismes régionaux de toutes sortes n'ont pas le pouvoir, le cadre juridique et les ressources nécessaires pour apporter une perspective et exercer un leadership à l'échelle régionale et de manière suffisante dans la conception de projets, et agir comme des promoteurs et des porteurs de projets. Cela contribue à une planification et une préparation de projets au plan régional qui laissent à désirer. Cependant, les organismes régionaux prennent de plus en plus les devants et gagnent en autorité grâce à des initiatives telles que le projet de renforcement des capacités financé par la VAD dans le cadre du PIDA, qui vise à renforcer les capacités techniques des CER. Pourtant, la capacité de réglementation fait généralement défaut dans la plupart des pays, et est donc encore plus faible lorsqu'il s'agit de projets régionaux. Ajouté à la faiblesse des organismes régionaux, cela crée de l'incertitude et du risque en ce qui concerne l'environnement opérationnel actuel et futur des projets régionaux.

Manque de parrains privés et d'expérience en matière de projets régionaux de grande envergure.

Il n'existe pas suffisamment de parrains privés ayant la capacité, les bilans et la tolérance au risque nécessaires pour créer un environnement concurrentiel rationnel pour les projets de grande envergure. Cela est particulièrement vrai lorsque les risques-pays sont élevés, et sont exacerbés par les politiques traditionnelles de passation des marchés des bailleurs de fonds, qui peuvent décourager les promoteurs d'avancer des fonds dans un processus d'appel d'offres onéreux.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



Gestion et réalisation de projets

Pour combler le déficit d'infrastructures de l'Afrique, il peut être nécessaire d'expérimenter de nouveaux modèles de réalisation 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 gestlon) pourraient être expérimentées. Hors de l'Afrique, l'augmentation du nombre de projets achevés en ayant eu recours à des méthodes d'exécution de substitution témoigne d'un certain niveau d'insatisfaction à l'égard du modèle contractuel traditionnel de conception, appel d'offres et construction. Le non-recours à d'autres méthodes d'exécution des projets en Afrique tient à l'insuffisance des compétences, ainsi qu'au manque d'informations.

La gestion efficace de projets est essentielle pour limiter les risques et les dépassements de coûts et rationaliser la réalisation, bien qu'actuellement on insiste trop sur la supervision et le contrôle.

Les grands projets d'équipement sont complexes, exigent une bonne dose d'expérience pour une gestion satisfaisante, et sont tributaires de l'existence des compétences qu'il faut, là où il faut et au bon moment.

L'insuffisance des performances des entrepreneurs est un problème systémique dans un bon nombre de projets d'infrastructure.

Le résultat est souvent caractérisé de retards dans la mise en œuvre et de dépassements de coûts. Des incitations et des sanctions contractuelles doivent être soigneusement étudiées lors des négociations commerciales afin que le principal produit résulte de l'exécution de l'ensemble du projet plutôt que la réalisation de parties isolées. Si les incitations favorisent cette deuxième option, alors le résultat sera probablement une exécution fragmentée qui accuse des retards. Mais force est de reconnaître que c'est un problème courant qui touche la passation de marchés partout dans le monde, et en dépit des nombreuses recherches et expérimentations, les solutions demeurent difficiles à appliquer.

Au niveau de l'infrastructure et de la prestation de services, on ne saurait trop insister sur l'impact des insuffisances au sein des sociétés nationales de services publics.

Les sociétés nationales de services publics jouent un rôle clé dans la planification, le cadrage, la passation de marchés et le financement de projets, et dans « la gestion du réseau ». Elles ont également établi des normes d'interconnexion, et font office d'acheteurs dans les PPP axés sur la production. La plupart des sociétés nationales d'eau et d'électricité ne disposent pas de suffisamment de compétences techniques, de capacités de gestion et, financière, et d'un appui politique et réglementaire suffisant. Elles manquent également de bilan solide pour avoir une cote de crédit favorable. Par exemple, cela entrave la mise en œuvre de projets régionaux de production d'électricité, car des sociétés d'électricité peu viables ont plus de difficultés à coopérer, et les projets nationaux peuvent avoir priorité sur un projet régional commun. Cela freine la création d'un système d'échanges énergétiques, l'investissement dans le transport de l'électricité, la distribution, et les producteurs indépendants.



Mng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Perspectives

Politiques et environnement favorable

Il faudrait refondre les politiques et renforcer l'environnement propice.

La Banque mondiale vise à aider les pays de la région qui veulent accélérer les réformes avec des opérations coordonnées à l'appui de politiques de développement, le dialogue sur les politiques et l'assistance technique. Le principal objectif de ces opérations est d'éliminer les obstacles au commerce qui fragmentent les marchés africains. La première série d'opérations programmatiques régionales proposée aide cinq pays de «même sensibilité » (Malawi, Maurice, Mozambique, Seychelles et Zambie) à mettre en œuvre des réformes de leur Programme accéléré commun d'Intégration économique (APEI). Les pays visent à utiliser l'initiative comme un mécanisme pour accroître le commerce et l'investissement, diversifier les exportations de biens et services, augmenter les revenus, créer des emplois et renforcer la sécurité alimentaire. Des opérations similaires sont prévues en Afrique de l'Ouest et éventuellement en Afrique de l'Est.

Il faudrait plus d'études analytiques pour identifier les réformes nécessaires pour tirer le mellleur parti des infrastructures régionales. L'amélioration de l'évaluation de l'impact sur la pauvreté/gains en bien-être nécessitera une augmentation significative des ressources et du temps investi en amont (études de référence, évaluations d'impact et analyses) et en aval.

Fortement demandeur en énergie et en pleine croissance, le secteur minier représente, en tant que client majeur, une opportunité pour exploiter diverses sources d'énergie tout en rassurant les investisseurs.

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 de base qui constitue une source captive de la demande et une source constante de revenus. Ce n'est pas un nouveau concept — il existe de nombreux exemples historiques de moulins industriels et usines qui ont été utilisés comme usagers de base dans les premiers stades de développement dans les pays riches d'aujourd'hui. Aujourd'hui, ce concept est également appliqué en Afrique subsaharlenne. Les sociétés d'électricité tirent parti du fait de compter des sociétés minières parmi leurs clients, ce qui facilite les investissements dans la production et le transport, donnant lieu aux économies d'échelle requises pour les projets d'infrastructure de grande envergure et bénéficiant à l'ensemble des consommateurs dans le réseau. Les sociétés minières bénéficieraient de la fourniture d'une électricité centralisée — généralement à un prix inférieur à celui de l'auto-approvisionnement — ce qui leur permet de se concentrer sur leur cœur de métier et d'accroître considérablement la compétitivité.²

Si de nouvelles compétences sont acquises rapidement, cela aura une grande influence sur le processus d'une mise en œuvre satisfaisante. Il faudrait pour cela revoir radicalement les compétences dont ont besoin les fonctionnaires travaillant sur la conception et la réalisations d'infrastructures et procéder aux ajustements et changements requis.

²Banque mondiale (2014) The Power of the Mine: A Transformative Opportunity for Sub-Saharan Africa.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Préparation et financement de projets

Pour s'attaquer à ces problèmes, les gouvernements africains, ainsi que les bailleurs de fonds internationaux et le secteur privé, prennent des mesures diverses.

Une approche consiste à élaborer de nouvelles plateformes d'investissement adaptées aux besoins des infrastructures régionales de grande envergure qui combinent financements pour la préparation du projet et financement du projet. Les grandes banques de développement collaborent avec d'autres bailleurs de fonds internationaux à l'élaboration de ces plateformes. À titre d'exemple, la BAD propose un nouveau fonds dédié aux infrastructures africaines (le « Fonds Africa50 »), et le Groupe de la Banque mondiale cherche à élaborer une nouvelle plateforme d'investissement qui est encore en préparation (« le Mécanisme mondial d'investissement (GIF) »).

Le GIF se veut une initiative expérimentale qui permettra de faire la démonstration d'un nouveau modèle de financement des investissements. Il devrait comprendre un ensemble intégré de services qui combine un financement de la préparation de projets et plateforme d'investissement. Mais avec une capitalisation initiale de tout juste 200 millions de dollars, les fonds disponibles sont bien en deçà des immenses besoins de l'Afrique. Le GIF n'a pas vocation à combler immédiatement les déficits de financement, mais à faire la démonstration de modèles qui améliorent l'attrait financier des projets, à renforcer la confiance du secteur privé et à réduire les risques pour les investisseurs.

Outre ces nouvelles initiatives majeures, les banques de développement assouplissent progressivement leurs politiques et instruments financiers pour atténuer les risques pour le secteur privé et permettre une structuration financière plus créative, tout en se faisant de leurs bases de capitaux limités un meilleur levier. Le recours aux garanties pour couvrir un plus large éventail de risques politiques et la possibilité de combiner des garanties avec une panoplie d'autres instruments est un aspect de ces changements. Les garanties offrent souvent la possibilité de mobiliser plus de fonds que les prêts. Les banques de développement soutiennent également des initiatives visant à développer et approfondir les marchés financiers locaux afin d'orienter l'épargne domestique vers les infrastructures. Le volume de l'épargne domestique en Afrique est en augmentation, mais il reste de nombreux obstacles à l'affectation de ces fonds à des infrastructures productives. La réforme des politiques et des régimes fiscaux est nécessaire pour stimuler les marchés obligataires, et les banques locales et les fonds de pension ont besoin d'assistance technique et de formation en matière de diligence raisonnable et d'atténuation des risques dans le cadre de projets.



King Fahd Palace | Dakar, Sénégal



La région a besoin de plus de financements pour la préparation de projets.

Le manque de projets financièrement attractifs reste un facteur dissuasif pour le secteur privé. En général, les projets initiés par le secteur privé ne bénéficient pas d'un appui direct, surtout en dehors du secteur de l'énergie, ce qui a été identifié comme un obstacle majeur par le Consortium pour les infrastructures en Afrique. Le besoin est évident, mais si cet appul devait suivre, il serait prudent de chercher à recouvrir au moins une partie des coûts afin d'assurer un sens plus rigoureux de l'économie et de la rectitude dans l'emploi des ressources des financements pour la préparation de projets.

Il faudrait mobiliser de nouvelles sources de capitaux.

Les sources de financement qui peuvent être davantage utilisées englobent les fonds souverains, les marchés financiers Internationaux et locaux, les fonds de pension, les sociétés de capital-investissement, les banques locales et internationales, et les promoteurs. Le fonds d'investissement Africa50 établi par la Banque africaine de développement en est un bon exemple. La capacité de refinancer des projets après leur achèvement avec des capitaux privés à moindre coût constitue l'une des clés de succès. Cependant, il est tout aussi crucial d'apporter des capitaux pour financer la phase de construction de l'infrastructure. L'un des objectifs importants est d'obtenir des prêts et des obligations de longue durée. Actuellement, les coûts de financement appliqués par les banques commerciales augmentent sensiblement avec la durée.

Le besoin de nouvelles sources de capitaux se ferait davantage ressentir une fois que de nouveaux financements pour la préparation de projets viendraient faire augmenter l'offre de projets bien préparés et financièrement attractifs.

Il est également nécessaire que les banques et fonds de développement élaborent des cadres de politiques et des instruments financiers plus souples qui permettent des jumelages créatifs et innovants de ces sources de financement. Si la refonte des politiques et la préparation des projets contribuent à réduire les risques liés aux projets, ceux-cl ne seront jamais complètement éliminés. Une partie de la solution réside dans de nouveaux mécanismes d'atténuation et de partage des risques de financement. À titre d'exemple, la Banque mondiale a récemment modifié son programme de garanties de l'IDA pour les pays à faible revenu. Elle a également introduit des changements qui élargissent la réserve de projets pouvant bénéficier de garanties et qui permettent que ces garanties puissent être combinées avec d'autres sources de financement, y compris des ressources pour le financement de l'action en faveur du climat.

D'autres modèles sont également à envisager.

Au nombre des suggestions on notera de nouvelles approches visant à attirer les capitauxrisques 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), pourrait assurer 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.



Mng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



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.

Selon cette approche, les projets régionaux sont élaborés sous forme de série de projets nationaux de sorte que les risques, les coûts et les recettes puissent être alignés sur les priorités et les intérêts nationaux. C'est la formule la plus appropriée pour les corridors de transport régionaux, mais elle pourrait être appliquée à d'autres domaines. Dans les pays riches en ressources minières et pétrolières, on pourrait envisager de prélever une « taxe d'infrastructure » sur les rentes afin de constituer un pool de financements pour la préparation de projets et le financement des Infrastructures. On sait bien qu'en ciblant les rentes, plutôt que le niveau d'extraction ou les recettes, le prélèvement minimiserait les effets de distorsion possibles sur les incitations à l'extraction et à l'exploration. Cela nécessiterait de mettre en place des systèmes d'information adéquats et des capacités de mise en œuvre pour rendre possible un prélèvement sur les rentes. Ces modèles, entre autres, devraient faire l'objet d'une analyse plus détaillée afin d'évaluer leur faisabilité, ainsi que les défis au plan de l'économie politique et d'autres contraintes spécifiques aux pays.

Le recouvrement de coûts peut également contribuer à améliorer la viabilité financière, mais il peut ne pas être 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 est particulièrement difficile, voire impossible, pour les services qui procurent des avantages publics importants (tels que l'assainissement public et les infrastructures nécessaires pour lutter contrôle des maladies transmissibles), ou alors il nécessiterait des charges fixes élevées. Mais il existe souvent, dans certains secteurs, des 'niches' où le recouvrement partiel de coûts est possible, à l'instar des routes à péage dans certains contextes. Cela nécessite de déterminer un consensus entre les usagers potentiels, en accordant une attention particulière à la redistribution.

Gestion et réalisation de projets

De nouveaux mécanismes de préparation, de réalisation et de gestion de projets complexes de grande envergure exigeront d'importantes nouvelles compétences dans l'administration, que ce soit par le biais de marchés publics et de dispositifs de gestion ou PPP.

Les compétences font défaut en Afrique à tous les stades du cycle de projet, notamment la planification, les appels d'offres, le montage, le financement et la mise en œuvre. Les capacités humaines et institutionnelles sont essentielles au développement efficace des infrastructures. La préparation de projets nécessite une expertise hautement spécialisée et très demandée. La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds soutiennent la préparation des projets dans les pays, par exemple, à travers un appui à des unités en charge des PPP, même si les financements pour la préparation de projets assurés par les bailleurs de fonds n'ont pas jusqu'ici mis l'accent sur le renforcement des compétences. Le renforcement des compétences (au-delà de la gestion financière et de la passation des marchés) sur le continent devrait être au centre de toutes les nouvelles initiatives importantes à l'appui de la préparation et de la réalisation de projets porteurs de transformations.



Nng Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Il est nécessaire d'améliorer les compétences en matière de gestion de projets.

Les projets régionaux de grande envergure sont très complexes et exigent une expérience supplémentaire dans le domaine de la gestion de projets qui ne se limitent pas qu'à un seul pays. Les partenaires au développement mettent habituellement l'accent sur la passation des marchés et le contrôle financier au sein des ministères de tutelle, mais cela ne saurait remplacer la gestion de projet. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles les projets de grande envergure enregistrent fréquemment des dépassements de coûts et accusent des retards. Il est urgent de renforcer la gestion de projets nationaux et régionaux. Le plus souvent, cette urgence trahît une pénurie générale de compétences, un problème bien connu dans la plupart des pays en développement.

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

Les pays participants à des projets 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 ou une entité ad hoc). Ces entités sont normalement créées par traité.

Il est possible d'innover dans la réalisation de projets.

L'utilisation, des décennies durant, de la méthode segmentée « conception-appel d'offresconstruction » a fondamentalement modelé les structures et pratiques organisationnelles. La modification de nouvelles méthodes de réalisation de projets requiert du temps et de l'expérience, et le recours à de nouvelles approches nécessitera également l'éducation des acteurs du secteur national de la construction qui n'ont généralement pas été exposés aux pratiques internationales.

Il faut de la discipline dans le financement des projets.

Le financement de prolets est riche d'enseignements sur la facon, non seulement, de répartir efficacement les risques et les rétributions entre les parties prenantes, mais aussi sur l'application de l'expertise, les intérêts liés à la propriété partagée, et l'évaluation de l'avancement du projet et la comptabilité assurée par une entité ad hoc, et les structures contractuelles et des modèles d'affaires adaptés. Une expertise supplémentaire en matière de structures transfrontallères doit être mise à profit et appliquée. Des formes contractuelles plus récentes pourraient être envisagées, telles que les contrats de conceptionconstruction, les contrats associant l'entrepreneur à la phase de conception et d'études, ou les services d'ingénierie, d'approvisionnement, de construction et de gestion de projets (EPCM), et d'autres formes de contrat modernes qui prennent en compte les risques d'interface, améliorent la reddition de comptes, intègrent les coûts liés à la qualité et au cycle de vie du projet, et dégroupent les composantes afin de réduire les coûts. Par exemple, olrsqu'il mettait en place l'initiative pour les financements privés (PFI), le Trésor britannique a décidé de créer une unité spécialisée sur les PPP, baptisée Partnerships UK, qui ne relevait pas du système gouvernemental et pouvait donc appliquer les taux du marché pour attirer et retenir les meilleurs employés du marché afin qu'ils s'occupent de l'élaboration de projets et de la passation des marchés y afférents.



Xing Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



L'Afrique utilise déjà certaines de ces approches de rechange novatrices, beaucoup faisant appel à des PPP.

Par exemple, l'amélioration de la connectivité à large bande passante en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale est passée par l'élimination des contrats de consultants pour les études techniques détaillées – comme c'est généralement le cas pour les contrats FIDIC type –, ce qui a permis de gagner au moins deux ans de temps de préparation (un an pour les processus de passation des marchés et une autre année pour la mise en œuvre du contrat de services de consultant).

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 communs et 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.



Xing Fahd Palace | Dakar, Sénégal 2014



Quantifier les réalisations en matière de financement des projets d'infrastructures en Afrique

Selon certaines estimations, les partenariats public-privé (PPP), qui sont financés par des programmes de financement de projets, pourraient représenter environ 12 milliards de dollars chaque année. Au cours des 10 dernières années (2003-2013), 158 opérations de financement de projets ont été bouclées dans la région représentant une dette totale de 59 milliards de dollars US. Les industries extractives ont représenté 64 % du volume des financements consacrés aux projets dans la région, à comparer à 38 % au niveau mondial. Cette disproportion témoigne du déficit d'infrastructure en Afrique subsaharienne.

En moyenne, sur la période 2003-2013, le financement de projets d'infrastructure n'a représenté que 1 milliard de dollars par an, alors qu'il faudrait 12 milliards de dollars comme mentionné ci-dessus.

L'Afrique du Sud est de loin le premier pays en matière d'infrastructures construites, 45 % du volume des financements de projets d'infrastructure de la région. En dehors de l'Afrique du Sud, les opérations de financement de projets d'infrastructures clôturées dans la région au cours des quatre dernières années incluent des centrales électriques indépendantes au Cameroun, au Cap-Vert, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya, au Rwanda, en Ouganda et au Sénégal, ainsi qu'une autoroute à péage au Sénégal.

Au cours de la période 2003-2013, la sous-région la plus active en Afrique subsaharienne a été la Communauté d'Afrique de l'Est avec sept projets d'infrastructure (principalement de production d'électricité) totalisant 1,8 milliard de dollars (moyenne annuelle de 180 millions de dollars). L'UEMOA a bouclé cinq opérations portant sur les infrastructures pour un montant total de 1,5 milliard de dollars (moyenne annuelle de 150 millions de dollars). Une seule opération, dans le secteur de l'énergie, d'un montant de 130 millions de dollars a été bouclée dans la sous-région de la CEEAC.

Comme exemple récent, le projet de centrale électrique alimentée au charbon à Sendou au Sénégal, initiative de producteur indépendant dont le bouclage financier s'est achevé en 2013, a mobilisé une dette sur 12/14 ans auprès d'un groupe de prêteurs composé de banques régionales de développement, d'un organisme de développement bilatéral, et d'une banque commerciale locale.

