



## **Point sur le soutien apporté à l'investissement dans les infrastructures africaines**

Ce rapport fait partie du projet entrepris conjointement par le Comité d'aide au développement et le Comité de l'investissement dans le cadre de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique.

La version préliminaire du rapport a été présentée à la réunion ministérielle de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique qui s'est tenue à Dakar en avril 2011. Le projet actualisé a ensuite été présenté pour examen lors d'un déjeuner de travail du Forum mondial sur l'investissement internationale tenu le décembre 2011 ainsi qu'à la réunion conjointe du CAD et du Groupe de travail du Comité des échanges en janvier 2012. Le rapport a été finalisé en mai 2012. Il a bénéficié des observations présentées notamment par les membres du Comité de l'investissement et du Comité d'aide au développement.

Pour plus d'information, veuillez contacter: Kaori Miyamoto ([kaori.miyamoto@oecd.org](mailto:kaori.miyamoto@oecd.org)) ou Dambudzo Muzenda ([dambudzo.muzenda@oecd.org](mailto:dambudzo.muzenda@oecd.org)).

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
PARTIE I: INTRODUCTION .....	8
1. Informations générales .....	8
2. Importance des infrastructures pour le développement de l’Afrique .....	9
3. Aperçu général du financement public du développement consacré aux infrastructures africaines.....	12
PARTIE II : PROMOTION DE L’INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES AFRICAINES .....	16
1. Nécessité de l’investissement privé dans les infrastructures africaines .....	16
2. Exemples d’activités entreprises par les donateurs pour promouvoir l’investissement privé dans les infrastructures africaines .....	23
2.1 Eau et assainissement .....	24
2.2 Transports et entreposage .....	25
2.3 Communications .....	26
2.4 Énergie.....	27
2.5 Réformes de portée plus générale visant à améliorer le climat des affaires .....	28
2.6 Enseignements tirés des PPP dans l’hémisphère sud .....	29
3. Fragmentation du financement du développement dans les infrastructures africaines .....	30
PARTIE III: LE RÔLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET DES PAYS ÉMERGENTS DANS LES INFRASTRUCTURES AFRICAINES .....	35
1. Les instruments financiers .....	35
1.1 Introduction .....	35
1.1.1 Fonds d’investissement .....	36
1.1.2 Financement mixte .....	42
1.1.3 Instruments d’atténuation des risques.....	44
1.2 Évaluation de l’impact de l’atténuation des risques .....	47
1.3 Comment les garanties sont-elles considérées par les organismes d’aide au développement ? .....	49
1.4 Crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public.....	50
2. Le rôle des pays émergents .....	54
2.1 Les pays non membres de l’OCDE contribuent pour une large part au financement des infrastructures.....	54
2.2 La Chine : un acteur important dans les infrastructures africaines.....	55
PARTIE IV : APPLICATION DE LA DÉCLARATION DE PARIS SUR L’EFFICACITÉ DE L’AIDE ET CONCLUSIONS .....	58
1. Application de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide.....	58
1.1 Harmonisation .....	59
1.2 Gestion axée sur les résultats.....	60
2. Conclusion .....	61
ANNEXE 1: PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ AUX INFRASTRUCTURES, 1990-2009 .....	62
ANNEXE 2 : RAISONS POUR LESQUELLES UN ENVIRONNEMENT EST IMPORTANT .....	63
1 Le manque d’efficacité est coûteux pour les pays africains.....	63
2 Un environnement propice est important pour la planification à long terme.....	63
3 Un environnement solide facilite le déroulement des projets .....	63

4	Exploitation maximale des ressources .....	65
5	Un environnement propice est essentiel pour attirer l'investissement privé.....	65
BIBLIOGRAPHIE .....		66

## Encadrés

Encadré 1. Stratégies adoptées par les donateurs multilatéraux et les institutions européennes pour les infrastructures africaines .....	13
Encadré 2. Autres données importantes sur l'aide aux infrastructures Africaines.....	15
Encadré 3. Statistiques sur les flux d'investissements directs étrangers (IDE) .....	18
Encadré 4. Extraits des orientations du CAD sur le soutien à l'accroissement de l'investissement privé dans les infrastructures .....	20
Encadré 5. Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures, 2007 .....	21
Encadré 6. Indicateurs du climat des affaires pertinents pour les infrastructures en Afrique.....	28
Encadré 7. Autres données clés sur le FPD bénéficiant aux aspects immatériels des infrastructures africaines.....	31
Encadré 8. Impact d'InfraCo sur l'énergie éolienne au Cap-Vert .....	42
Encadré 9. Types d'instruments d'atténuation des risques .....	46
Encadré 10. Soutien apporté par la MIGA aux infrastructures Africaines .....	47

## RÉSUMÉ

Le développement des infrastructures, crucial pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté en Afrique, souffre d'un important déficit de financement qui ne peut être comblé uniquement par les sources publiques actuelles de financement. La part du financement public du développement (FPD)<sup>1</sup> dans les dépenses totales d'infrastructure est faible et elle a peu de chances d'augmenter dans un contexte de resserrement budgétaire dans les pays pourvoyeurs d'aide. L'investissement privé, en revanche, offre une solution prometteuse pour le comblement du déficit de financement des infrastructures en Afrique.

L'investissement privé a joué par le passé un rôle limité dans les infrastructures africaines en raison notamment d'un environnement peu propice à leur développement. Cela inclut le cadre de l'action gouvernementale, les réglementations relatives notamment à la tarification et à la passation des marchés publics ainsi que les institutions publiques chargées de gérer les réseaux d'infrastructure. Comme l'indiquent plusieurs documents d'orientations de l'OCDE, les partenaires au développement peuvent stimuler l'investissement privé à la fois en rendant cet environnement plus favorable et en ayant recours à des instruments financiers qui permettent d'atténuer les risques d'investissement.

Par ailleurs, certains organismes d'aide au développement hésitent à encourager l'investissement privé en général car ils ne souhaitent pas servir directement des intérêts commerciaux nationaux. D'autres sont peu incités à mobiliser des sources financières supplémentaires. Dans les réponses qu'ils ont apportées à l'enquête menée par les secrétariats du Comité d'aide au développement (CAD) et du Comité de l'investissement de l'OCDE dans le cadre du présent projet, plusieurs organismes d'aide évoquent divers obstacles à la promotion de l'investissement dans certains pays en développement parmi lesquels l'instabilité politique, les déficiences des administrations publiques, le manque de fiabilité des cadres juridiques, la corruption, l'insuffisance des capacités des promoteurs de projets, l'absence de financement à long terme et la faiblesse des ressources consacrées à la préparation des projets. Dans le cas des États fragiles, en particulier, certains organismes d'aide rappellent que la paix et la sécurité sont des conditions indispensables à l'amélioration de l'environnement général.

Les données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD/OCDE montrent néanmoins que les organismes d'aide consacrent environ 22 % du FPD destiné aux infrastructures africaines au cadre facilitateur. Cette aide consiste principalement à renforcer les capacités par l'envoi d'experts ou la formation de fonctionnaires à divers stades de la planification et de l'exécution. Même si le FPD consacré à ces aspects n'est pas uniquement et explicitement destiné à encourager l'investissement privé, des exemples montrent que de nombreuses initiatives visent cet objectif, y compris dans le cas des infrastructures régionales.

---

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, le FPD renvoie à l'APD bilatérale ainsi qu'aux concours financiers assortis ou non de conditions libérales de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) du Groupe de la Banque mondiale, et de la BAfD. Ne sont pas inclus les concours financiers non assortis de conditions libérales des donateurs bilatéraux, comme ils devraient l'être d'après la définition du FPD, faute de données complètes au niveau des activités. En 2010, l'APD a représenté 81 % du FPD en faveur des infrastructures africaines.

L'enquête révèle que les institutions de financement du développement (IFD), les organisations internationales et les organismes publics spécialisés ont aussi recours à un large éventail d'instruments de financement tels que des fonds d'investissement, des aides financières mixtes et des garanties pour attirer des investisseurs privés qui, autrement, pourraient hésiter à investir dans les infrastructures africaines, en atténuant les risques présentés par les projets susceptibles d'être financés. Les crédits à l'exportation, s'ils profitent essentiellement aux exportateurs du pays fournisseur, peuvent aussi procurer des avantages indirects aux organismes parrainant les projets et aux acheteurs intervenant dans les projets d'infrastructure. Les fonds d'investissement sont généralement établis par les IFD en faisant appel à des sources publiques de financement et en en confiant ensuite la gestion à des sociétés privées qui investissent dans des fonds focalisés sur des projets portant sur les infrastructures africaines. Les aides financières mixtes sont, quant à elles, utilisées par certains membres du CAD qui associent ainsi des financements assortis de conditions libérales à des contributions fondées sur le recours au marché.

En dehors des membres du CAD, des organisations multilatérales et du secteur privé, un certain nombre de pays émergents comme la Chine, l'Inde et les pays arabes, interviennent de plus en plus activement dans les secteurs d'infrastructures en Afrique. D'après certaines estimations, la Chine notamment aurait supplanté la Banque mondiale en tant que premier bailleur de fonds pour les infrastructures africaines. L'engagement actif des pays émergents dans les secteurs des infrastructures africaines reflète la concentration de ces pays sur le développement de leurs propres infrastructures dans le cadre de leurs stratégies de croissance.

Dans l'optique de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, il est important d'établir des approches communes, de choisir des partenaires pilotes du développement et de réduire la fragmentation de l'aide en faveur de l'adoption d'une démarche placée sous la conduite des pays dans les secteurs des infrastructures. Pour l'ensemble des infrastructures africaines, les principaux donateurs que sont la Banque mondiale, les institutions de l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le Fonds arabe, le Japon, l'Allemagne et la France, ont fourni globalement plus de 79 % des fonds versés au titre du FPD qui excluent les concours financiers des pays émergents. Cependant, la ventilation des différentes catégories par sous-région d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne ainsi qu'entre les aspects « matériels » et « immatériels » pour chaque secteur des infrastructures révèle des résultats variés en ce qui concerne les plus gros donateurs. Les données reflétant aussi une fragmentation importante de l'aide, la question d'une division efficace du travail doit être abordée en raison notamment du rôle croissant que les pays émergents jouent dans les infrastructures africaines.

Si les organismes d'aide indiquent qu'ils s'alignent sur les priorités des pays partenaires, la plupart d'entre eux font état de difficultés dues au décalage existant entre les priorités nationales et régionales, à l'insuffisance des capacités des ministères et des collectivités régionales des pays partenaires, au manque de coordination qu'aux déficiences des systèmes nationaux. Afin de parvenir à plus d'harmonisation, beaucoup de donateurs bilatéraux ont recours aux organisations multilatérales, aux fonds de programmes spécialisés et aux structures multi-donateurs pour limiter les doubles emplois, mobiliser les ressources des autres donateurs, établir des consensus, faciliter les opérations et diffuser les bonnes pratiques. De telles approches peuvent certes réduire efficacement les coûts de transaction et la fragmentation de l'aide, mais la prolifération de fonds de programmes spécialisés pourrait en elle-même devenir une nouvelle source de fragmentation. Quant à l'harmonisation au niveau national, si certains organismes d'aide coordonnent leur action avec diverses entités administratives qui encouragent les investissements à l'étranger, d'autres essaient de maintenir la distinction entre les objectifs du développement et la promotion des intérêts commerciaux nationaux.

Il est difficile, dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, de mesurer les effets multiplicateurs du FPD sur l'investissement privé dans les infrastructures africaines qui découlent du soutien apporté aux aspects « immatériels ». Le lien de causalité est difficile à établir car l'accroissement des investissements et le développement des infrastructures peuvent ne pas être immédiats. De plus, des résultats plus généraux, tels que la réduction de la corruption ou le développement du secteur financier peuvent avoir des effets plus réels qu'un soutien direct des secteurs des infrastructures. Enfin, l'absence de données désagrégées sur l'investissement direct étranger et divers instruments financiers due, entre autres, à la confidentialité des intérêts commerciaux rend plus difficile encore l'évaluation des résultats.

Il est important de ne pas perdre de vue que l'objectif final visé ne consiste pas simplement à accroître les investissements privés, mais à assurer une croissance durable et à réduire la pauvreté en Afrique et non pas. Cependant, quand les investissements privés sont censés contribuer à la réalisation de l'objectif final par le biais d'un programme visant spécifiquement les infrastructures, les partenaires au développement doivent se concerter sur ce qu'il est envisageable de faire pour rendre l'environnement plus propice et fournir des moyens de financement efficaces. Une façon d'y parvenir serait de renforcer une réflexion commune des gouvernements africains, du secteur privé, des organismes d'aide, des institutions de financement du développement, de la société civile et des pays émergents sur les possibilités d'améliorer la coordination, l'harmonisation et la division du travail, dans le respect des principes de la Déclaration de Paris.

## PARTIE I: INTRODUCTION

### 1. Informations générales

*Cette section du rapport en décrit le contexte, les références et la structure.*

Le présent rapport a pour objectif de donner un aperçu général du soutien apporté par les partenaires au développement et des instruments financiers qui sont utilisés pour encourager l'investissement privé dans les infrastructures africaines<sup>2</sup>. C'est l'un des documents<sup>3</sup> qui doivent être produits pour un projet entrepris conjointement par le Comité d'aide au développement (CAD) et le Comité de l'investissement (CI) au titre du Programme de travail et budget 2011-2012 (résultats 4.1.1.7 et 5.1.3.3). S'appuyant sur les efforts déjà entrepris par les deux comités, il s'intègre dans le cadre de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique.

Le projet conjoint prend place dans le contexte international du Consensus de Monterrey de 2002 sur le financement du développement, qui a établi l'importance du rôle des ressources autres que l'aide publique dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le G20 a en outre fait des infrastructures l'un des neuf grands piliers de son Plan d'action pluriannuel sur le développement, en soulignant la nécessité pour les banques multilatérales de développement de catalyser les flux de capitaux privés à destination des pays en développement grâce à des mécanismes comme les garanties. Au sein de l'OCDE, l'exercice de réflexion du CAD de 2009 a souligné que ce dernier devait s'efforcer de mobiliser d'autres sources de financement du développement grâce à l'aide publique au développement (APD). La réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2011 a également encouragé l'instauration d'une collaboration plus étroite entre les différentes sphères de l'action gouvernementale, afin d'assurer l'adoption d'approches cohérentes et pluridimensionnelles du développement notamment en mobilisant d'autres ressources financières et en créant des conditions propices à l'investissement.

Les dirigeants africains ont quant à eux récemment, en préparation du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Busan, une position commune dans laquelle ils ont affirmé leur volonté de sortir à long terme leurs pays de la dépendance à l'égard de l'aide. Il faut pour cela que l'aide soit utilisée comme catalyseur du développement en laissant le secteur privé jouer un rôle déterminant dans le redressement économique de l'Afrique. Les dirigeants africains ont en outre estimé que pour atteindre cet objectif, les capacités des secteurs public et privé devaient être renforcées<sup>4</sup>.

Le présent document repose largement sur les réponses apportées à un questionnaire élaboré par les secrétariats du CAD et du Comité de l'investissement et adressé aux membres du CAD en novembre 2010<sup>5</sup>. Les questions posées couvraient les aspects suivants : stratégies adoptées par les

---

<sup>2</sup> Dans le cadre du présent rapport, le terme « infrastructures » couvre les secteurs suivants : eau et assainissement, transports et entreposage, communications et énergie.

<sup>3</sup> Se reporter au document intitulé *Aid for Investment Project*, [www.oecd.org/daf/investment/africa](http://www.oecd.org/daf/investment/africa)

<sup>4</sup> Agence de planification et de coordination du NEPAD, 30 septembre 2011, <http://www.nepad.org/fr/crosscuttingissues/news/2492/african-leaders-agree-common-position-aid-development>

<sup>5</sup> *Questionnaire sur le soutien des donateurs à l'accroissement de l'investissement privé dans les infrastructures en Afrique*, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/1/49108411.pdf>



membres pour développer les infrastructures en Afrique et notamment mobiliser l'investissement privé ; attention particulière portée aux États fragiles, à l'établissement d'un environnement favorable, aux approches régionales et enseignements tirés des autres régions en développement ; projets spécifiquement consacrés à l'amélioration de l'environnement général ; respect des principes inscrits dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et coordination et cohérence internes de l'action menée en faveur de l'investissement dans les infrastructures africaines. Les réponses des membres du CAD<sup>6</sup> ont été complétées par des entretiens avec des agents d'un certain nombre d'organismes multilatéraux et bilatéraux<sup>7</sup>. Il a en outre été tenu compte de divers rapports de synthèse ainsi que de l'analyse des données du Système de notification des pays créanciers (SNPC).

Le reste de la partie I montre l'importance des infrastructures pour le développement de l'Afrique et décrit certaines des initiatives internationales qui ont été prises en leur faveur. Il donne aussi un aperçu général du financement public du développement qui leur est consacré. La partie II vise à montrer que l'investissement privé doit combler le déficit de financement dont pâtissent les infrastructures africaines et que les donateurs doivent utiliser leur aide pour le mobiliser. Elle met aussi en évidence la fragmentation de l'aide apportée aux infrastructures en Afrique et fournit des informations sur les activités déployées par les donateurs pour rendre l'environnement général plus propice à l'investissement dans les infrastructures. La partie III porte sur les instruments de financement public ainsi que sur les autres partenaires au développement intervenant dans le domaine des infrastructures africaines. Enfin, la partie IV aborde la question de l'application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide à ce domaine avant de présenter un certain nombre de conclusions.

## **2. Importance des infrastructures pour le développement de l'Afrique**

*Cette section du rapport expose brièvement l'importance du développement des infrastructures pour l'Afrique, les initiatives internationales en cours pour le favoriser et l'intérêt d'une approche régionale.*

Le développement des infrastructures est essentiel à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.<sup>8</sup> En Afrique, les infrastructures pourraient contribuer jusqu'à 2 % au produit intérieur brut, avec des effets particulièrement positifs à l'est et au centre du continent.<sup>9</sup> Dans d'autres parties du monde en développement, en Chine notamment, des investissements massifs dans les infrastructures ont permis de mettre en place la structure nécessaire à d'autres activités économiques comme les industries manufacturières qui ont, à leur tour, nourri la croissance économique. Un cheminement comparable est envisageable pour les pays africains. Un plus large accès aux services d'infrastructure (routes, électricité, télécommunications, eau et assainissement) – notamment dans les zones rurales – peut, en outre, avoir des retombées sociales positives directes dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'émancipation des femmes et contribuer ainsi à la réalisation des OMD.

---

<sup>6</sup> Certains membres ont simplement répondu qu'ils n'avaient pas de programmes importants pour les infrastructures en Afrique.

<sup>7</sup> Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), Société financière internationale et Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale ; Banque africaine de développement ; Agence américaine pour le développement international (USAID), Département du Trésor, Département de l'Énergie et Millennium Challenge Corporation des États-Unis, et Agence japonaise de coopération internationale (JICA).

<sup>8</sup> Voir, par exemple, la publication intitulée *Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures (2006)*, page 18.

<sup>9</sup> Africa Infrastructure Country Diagnostics, 2010, Calderon, 2009.

Inversement, des infrastructures déficientes peuvent gêner les activités économiques et affaiblir les efforts déployés pour le développement humain. Il a été constaté que la mauvaise qualité des infrastructures nuisait à la productivité des entreprises manufacturières en Afrique, et ce en particulier dans les pays à faible revenu d'Afrique centrale.<sup>10</sup> Il est donc crucial de s'attaquer à ces déficiences pour débloquent le potentiel productif de l'Afrique et maximaliser les effets des infrastructures sur la croissance économique et le développement humain. Cela exige des ressources financières importantes.

Les infrastructures constituent, depuis plusieurs années, l'un des principaux domaines d'intervention figurant dans les plans nationaux de développement, comme les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), de nombreux pays africains. En 2002, le NEPAD a adopté un Plan d'action à court terme pour les infrastructures afin de promouvoir l'intégration régionale en comblant le retard pris dans le domaine des infrastructures. Plus récemment, les chefs d'État et de gouvernement des pays africains ont approuvé un certain nombre de projets d'infrastructure prioritaires et sélectionné les acteurs de leur mise en œuvre lors de la Conférence de l'Union africaine (UA) tenue en janvier 2011 en Éthiopie.

Les pays du G8 ont en outre établi, au Sommet organisé en 2005 à Gleneagles, le Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA) destiné à servir de base à l'accroissement de leurs propres engagements financiers et de ceux des principales institutions de financement du développement en faveur des infrastructures africaines. Son Secrétariat, qui est abrité par la Banque africaine de développement (BAfD), publie des rapports annuels et organise des réunions pour les membres du Consortium qui inclut maintenant tous les membres du G20, les principales institutions multilatérales, le Groupe de développement des infrastructures privées (PIDG)<sup>11</sup>, le mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF) du NEPAD et le Fonds panafricain de développement des infrastructures. Le G20 a aussi mis l'accent sur le développement des infrastructures qui constitue un axe important de son plan d'action pluriannuel pour le développement, dans lequel une importance particulière est accordée aux infrastructures régionales et aux façons de mobiliser l'investissement du secteur privé.

---

<sup>10</sup> Escribano, Guasch, Pena, 2010. Une analyse empirique a en outre montré que, dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), les carences des infrastructures pèsent notablement sur la croissance – surtout quand elles concernent la densité du réseau routier revêtu et la distribution d'électricité (FMI, Perspectives économiques régionales, octobre 2010).

<sup>11</sup> Le PIDG est constitué d'organismes donateurs qui investissent conjointement dans les infrastructures des régions en développement. Il inclut le DFID du Royaume-Uni, le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), le ministère néerlandais des Affaires étrangères, l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA), l'Agence autrichienne de développement, Irish Aid, la Société allemande de crédit pour la reconstruction (KfW) et la société financière internationale (SFI) du Groupe de la Banque mondiale. Site web : <http://www.pidg.org>.

Les donateurs ont en outre pris davantage conscience du handicap que le manque d'infrastructure constitue pour la participation des pays africains aux échanges internationaux et aux marchés mondiaux grâce à l'Initiative Aide pour le commerce lancée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et soutenue par l'OCDE<sup>12</sup>. Cette initiative a permis de se rendre compte qu'il fallait aussi intensifier le renforcement des capacités et l'assistance technique pour le développement des infrastructures.

La Banque mondiale a entrepris une étude importante intitulée Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD) qui visait à améliorer les connaissances sur l'état des infrastructures africaines en considérant des aspects tels, entre autres, que les sources de dépense, les performances sectorielles et les cadres institutionnels. Financée notamment par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne (UE), cette étude devait aider les acteurs publics et les partenaires au développement à renforcer leurs efforts en faveur des infrastructures africaines en déterminant les besoins et les principaux enjeux. Le Programme de connaissance de l'infrastructure en Afrique mis en œuvre dans le cadre de la BAfD, qui lui a succédé, doit permettre d'étoffer les informations qu'elle a permis de réunir et de renforcer les capacités de l'ensemble des offices africains de statistique.

La nécessité et les avantages de l'adoption d'une approche régionale constituent un aspect important de la question des infrastructures. Les économies d'échelle ainsi réalisées peuvent réduire les coûts de la construction et des services par rapport à une approche par pays. L'Afrique se prête particulièrement aux infrastructures régionales du point de vue géographique avec, par exemple, les seize bassins hydrographiques internationaux au potentiel hydraulique considérable qu'elle abrite. Les orientations pour les infrastructures du réseau POVNET encouragent les donateurs à développer les infrastructures régionales et transfrontalières, celles-ci devant permettre de dynamiser les échanges, renforcer la sécurité, réaliser des économies, améliorer la gestion des ressources naturelles, répondre aux besoins des pays enclavés et exploiter les avantages comparatifs nationaux et régionaux.

En fait, de plus en plus de projets d'infrastructure concernant aussi bien des pools énergétiques, des câbles sous-marins ou des couloirs de transport mis en œuvre en Afrique impliquent au moins deux pays. Le Plan d'action pour l'Afrique de l'UA-NEPAD 2010-2015 expose, dans sa partie consacrée aux infrastructures, une série de projets régionaux prioritaires en précisant, pour chacun d'eux, quelles sont les autorités responsables au plus haut niveau politique. La Banque mondiale a en outre établi une liste de dix projets prioritaires régionaux concernant les infrastructures. L'adoption d'une approche régionale exige l'obtention d'un consensus entre les divers pays concernés sur l'action à mener et les aspects institutionnels, l'harmonisation des cadres réglementaires, y compris pour la tarification, une connaissance précise et un partage équitable des coûts et avantages des projets transfrontaliers, des instruments financiers à la fois novateurs et solides, et la présence d'institutions régionales habilitées à agir comme les Communautés économiques régionales (CER) qui supervisent les projets régionaux<sup>13</sup>. A l'instar des projets par pays, les projets transfrontaliers requièrent une gestion compétente, viable, ciblée et bénéficiant d'un financement suffisant, qui soit assortie d'une connaissance approfondie des aspects économiques et financiers de toutes les phases des projets, depuis la préparation jusqu'à la mise en œuvre.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Voir « Aid for Trade Case Stories: Infrastructure » (<http://www.oecd.org/dataoecd/15/38/48323850.pdf>).

<sup>13</sup> *L'investissement dans l'infrastructure régionale est vital pour le développement économique de l'Afrique*, Communiqué de presse de l'ICA, 10 mai 2010, <http://www.icafrica.org/fr/news/ica-news/article/press-release-investing-in-regional-infrastructure-vital-for-africas-economic-development-1020/>.

<sup>14</sup> Commentaires formulés par un représentant des IFD.

### 3. Aperçu général du financement public du développement consacré aux infrastructures africaines

*Cette section du rapport donne un aperçu général des ressources financières qui sont consacrées aux infrastructures africaines en considérant notamment le financement public du développement et la composition des fournisseurs d'assistance sur la base du Système de notification des pays créanciers (SNPC)<sup>15</sup>. Elle présente aussi les stratégies et les approches adoptées à l'égard de ces infrastructures par certains organismes d'aide et les organisations multilatérales, en particulier.*

Il existe peu d'estimations officielles des niveaux, des besoins et des sources de financement actuels pour les infrastructures de l'ensemble du continent africain. Toutefois, des données de l'Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD) indiquent que 45 milliards USD ont été consacrés chaque année aux infrastructures entre 2001 et 2006. L'APD n'a financé ces dépenses qu'à hauteur d'environ 8 %<sup>16</sup>. Elles ont en fait été financées pour les deux tiers par les États africains et leurs administrés, pour 20 % environ par le secteur privé et, pour le reste, par d'autres bailleurs de fonds comme la Chine, l'Inde et les États arabes. Ces données ne concernent que l'Afrique subsaharienne, mais la structure de financement est très certainement similaire pour l'Afrique du Nord, avec une contribution relativement faible du financement public du développement.

Le financement public du développement (FPD) consacré aux infrastructures africaines<sup>17</sup> est passé, en termes réels, de 7.3 à 10.1 milliards USD entre 2008 et 2010.<sup>18</sup> Dans le présent rapport, le FPD inclut à la fois l'APD bilatérale et les concours financiers assortis ou non de conditions libérales de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) du Groupe de la Banque mondiale, et de la BAfD.<sup>19</sup> Il n'inclut pas les concours financiers non assortis de conditions libérales des donateurs bilatéraux, comme le voudrait la définition du FPD, faute de données complètes au niveau des activités. Il n'inclut pas non plus le financement assuré par des pays émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil du fait que ceux-ci ne communiquent pas encore d'informations au CAD sur leurs contributions financières au développement (voir la partie III). En 2010, l'APD est entrée pour 81 % dans le FPD en faveur des infrastructures africaines.

---

<sup>15</sup> Les bases de données du CAD couvrent l'aide bilatérale et multilatérale et les autres apports de ressources dont bénéficient les pays en développement. Le SNPC fournit des informations détaillées sur les diverses activités d'aide en précisant, par exemple, les secteurs, les pays et la nature des projets concernés, ainsi que les conditions de prêt et le degré de liaison de l'aide.

<sup>16</sup> D'après le tableau 0.4 de l'AICD portant sur les contributions du secteur public africain, de l'APD et des sources de financement extérieures à l'OCDE (en dehors des organisations multilatérales).

<sup>17</sup> Les infrastructures incluent ici les secteurs suivants distingués par le SNPC : eau et assainissement (140), transports et entreposage (210), communications (220), et production et distribution d'énergie (230). (Voir [http://www.oecd.org/document/21/0,3746,fr\\_2649\\_34447\\_1914325\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3746,fr_2649_34447_1914325_1_1_1_1,00.html)).

<sup>18</sup> Cet accroissement est en partie imputable au fait que le Fonds arabe pour le développement économique et social a commencé à notifier des données au CAD en 2008.

<sup>19</sup> Les concours financiers non assortis de conditions libérales d'autres organisations internationales ne sont pas pris en compte étant donné leur faible volume.

En 2008-2010, parmi les donateurs qui communiquent des données au CAD, la Banque mondiale, la BAfD, les institutions de l'UE<sup>20</sup> et le Fonds arabe pour le développement économique et social sont entrés pour une large part (61 %) que les partenaires bilatéraux au développement (39 %) dans le FPD total consacré aux infrastructures africaines. Si l'on tient compte, en outre, du financement multilatéral qui est décomptée comme de l'aide bilatérale mais est acheminé par l'intermédiaire des institutions multilatérales<sup>21</sup> pour certains projets, le montant géré par les organisations multilatérales est encore plus élevé et atteint une part de 64 %, par exemple, en 2010. L'encadré 1 présente la stratégie mise en œuvre par chaque institution multilatérale pour appuyer le développement des infrastructures.

### **Encadré 1. Stratégies adoptées par les donateurs multilatéraux et les institutions européennes pour les infrastructures africaines**

La BAfD participe activement au financement des infrastructures régionales en Afrique. Elle est l'organe d'exécution du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) qui sert de cadre au développement des infrastructures du continent, notamment en définissant des stratégies d'investissement et des projets prioritaires et en offrant une structure pour la collaboration avec les partenaires au développement. Le PIDA tente de réunir en un programme cohérent pour le continent toutes les initiatives portant sur les infrastructures, à savoir le Plan d'action à court terme du NEPAD, le Cadre stratégique à moyen et long terme du NEPAD et les Plans directeurs des infrastructures de l'UA. La BAfD abrite également plusieurs mécanismes de financement comme le Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF) et la Facilité africaine de l'eau. Dans le cadre de l'Initiative intitulée « Enhanced Private Sector Assistance » (EPSA – Initiative pour le renforcement de l'assistance au secteur privé), la Banque finance en outre ses opérations en faveur du secteur privé au moyen d'un prêt consenti par le Japon à des conditions libérales. L'« Accelerated Co-financing Facility for Africa » (ACFA – Facilité de cofinancement accéléré pour l'Afrique) assure, en outre, le financement conjoint de projets avec le Japon, à des conditions libérales, tandis que la BAfD se charge de l'évaluation des projets et de l'administration des prêts pour l'intégralité des projets. La dotation totale de l'EPSA et de l'ACFA a atteint 1 milliard USD sur cinq ans depuis 2006-2007.

Le Groupe de la Banque mondiale a élaboré le Plan d'action pour une infrastructure durable (SIAP) qui expose les grandes lignes du financement des activités de la Banque mondiale dans le domaine des infrastructures pour la période 2009-2011. Quatre activités centrales y sont définies : accès aux services de base, liens intersectoriels, intégration de l'aspect durabilité et renforcement de la contribution et du rôle mobilisateur du Groupe de la Banque mondiale. En outre, pour faire face à la crise financière, la Banque mondiale a lancé le Programme d'appui aux infrastructures existantes et nouvelles (INFRA) afin d'aider les gouvernements à réduire au minimum les effets négatifs de la crise sur leurs projets d'infrastructure existants et d'allouer des ressources financières supplémentaires pour les projets connaissant des problèmes de liquidité. Ce programme prévoit aussi la fourniture de services de conseil adaptés spécialement aux gouvernements qui recourent à des dispositifs d'incitations pour stimuler l'investissement dans les infrastructures. Qui plus est, la SFI – qui appartient au Groupe de la Banque mondiale – a mis en place, en avril 2009, un Mécanisme d'appui à l'infrastructure en temps de crise (ICF) qui vise à combler le déficit de financement pour les projets financés par le secteur privé ou entrepris en partenariat avec le secteur privé dans des économies émergentes au bord de la faillite.

Le Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures, qui couvre tous les secteurs des infrastructures, a créé un Fonds fiduciaire pour les infrastructures (ITF)<sup>22</sup> qui permet de combiner les aides non remboursables de la Commission européenne et des États membres de l'UE et des prêts de la Banque européenne d'investissement

<sup>20</sup> Les données sur les prêts consentis par les institutions de l'UE ne sont pas incluses dans la base SNPC pour les années 2008-2010.

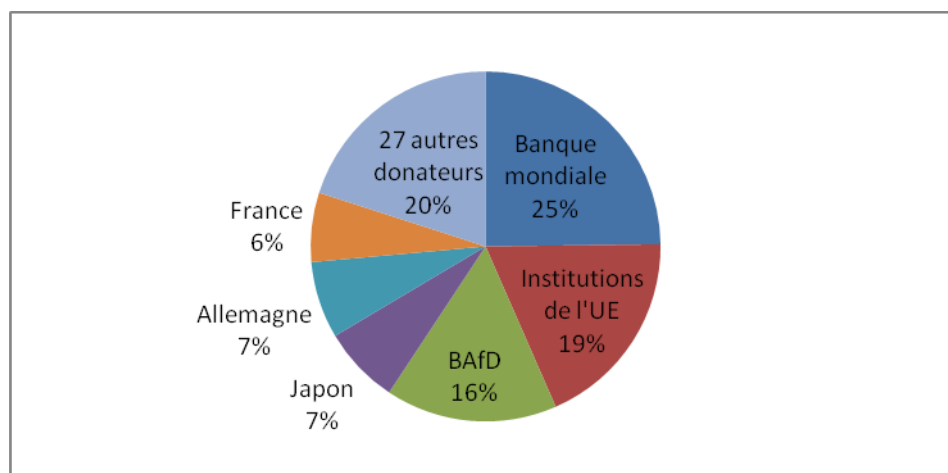
<sup>21</sup> Les donateurs multilatéraux sont la Banque mondiale et la BAfD. L'UE, membre du CAD ayant ses propres sources de financement et investi de l'autorité budgétaire, est aussi prise ici en considération malgré son caractère juridique sui generis.

<sup>22</sup> <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/>

et d'institutions européennes de financement, notamment, et de réunir ainsi des moyens de financement d'un total de plus de 2 milliards EUR pour 35 projets régionaux d'infrastructure mis en œuvre en Afrique subsaharienne (voir Partie III). Les projets sont soumis à l'ITF en vue d'un éventuel co-financement par des institutions de financement du développement agréées. La création d'un environnement propice à l'investissement du secteur privé constitue un aspect de plus en plus important de cette démarche.

Quant aux donateurs bilatéraux, les trois premiers fournisseurs d'APD pour les infrastructures africaines durant la période 2008-2010 ont été le Japon, la France et l'Allemagne. Ces trois donateurs bilatéraux, auxquels s'ajoutent la Banque mondiale, la BafD, les institutions de l'UE et le Fonds arabe, ont versé 79 % du FPD dont les infrastructures ont bénéficié, les 21 % restants ayant été fournis par plus de 27 donateurs bilatéraux et multilatéraux (voir le graphique 1). Il est important de mentionner ici la question de la complémentarité visant à une division plus efficace du travail, stipulée dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Une fragmentation excessive de l'aide au niveau sectoriel nuisant à l'efficacité de l'aide, l'adoption d'une approche pragmatique de la division du travail et du partage des charges s'impose pour réduire les coûts de transaction. Les *Orientations relatives aux infrastructures* établies par le POVNET affirment aussi la nécessité de désigner des donateurs chefs de file pour soutenir une approche du développement conduite par les pays. Cette question est examinée de manière plus approfondie par secteur, sous-région et aspect matériel ou immatériel des infrastructures.

**Graphique 1**  
**Parts des donateurs pour les infrastructures africaines**



**Note:** versements effectués pour les infrastructures africaines dans le cadre du Financement public du développement pendant la période 2008-2010, en USD de 2009

Quelques membres du CAD, dont la Belgique, la Corée, les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni ont défini des stratégies spécifiques pour les infrastructures africaines. Plus précisément, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) consacre un programme spécial aux infrastructures africaines, les États membres de l'UE ont une stratégie conjointe dans le cadre du Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures, et le Japon accentue la focalisation de ses efforts sur les aspects régionaux avec des initiatives comme l'approche intégrée des couloirs de transport<sup>23</sup>. Le

<sup>23</sup>

Cette approche englobe toute une série d'infrastructures de transport (routes, chemins de fer, ponts et ports) en reliant, par exemple, les pays enclavés aux ports du Kenya et de la Tanzanie et les côtes Est et Ouest de la région par une liaison entre le Mozambique, la Namibie et l'Angola. Elle implique aussi la fourniture d'une aide au niveau des réglementations frontalières, des formalités douanières etc. avec

Canada a développé une stratégie dans le cadre du Programme régional panafricain, qui aborde la problématique des infrastructures sous l'angle de l'intégration commerciale et régionale.

Si de nombreux donateurs bilatéraux soutiennent les infrastructures africaines dans le cadre de l'aide de gouvernement à gouvernement, d'autres font souvent jouer un rôle pilote aux organisations multilatérales, ces dernières étant bien placées pour traiter de la question des infrastructures régionales, compte tenu du grand nombre de bureaux locaux dont elles disposent dans l'ensemble du continent et de leur expertise dans le financement de projets. Un certain nombre de donateurs bilatéraux soutiennent donc le développement des infrastructures en finançant diverses organisations et dispositifs multilatéraux<sup>24</sup> dans le cadre d'initiatives multi-bilatérales, ainsi qu'évoqué précédemment. Des donateurs, comme la Belgique, ont recours aux canaux de financement multi-bilatéraux car ils ont pris conscience du rôle limité que leurs contributions de taille moyenne peuvent jouer à l'échelle bilatérale. Cela peut permettre de réduire les coûts de transaction et la fragmentation, mais la prolifération de ces fonds de programmes spécialisés risque de devenir une autre source de fragmentation de l'aide.

L'encadré 2 ci-dessous met en exergue d'autres données importantes concernant l'aide aux infrastructures africaines.

#### **Encadré 2. Autres données importantes sur l'aide aux infrastructures africaines**

- Entre 2008 et 2010, le FPD destiné aux infrastructures africaines a davantage augmenté que l'aide globale à l'Afrique et que l'aide accordée pour la santé et l'éducation en Afrique, mais pas plus que l'aide à l'agriculture. En termes de régions, toutefois, l'accroissement de l'aide n'a pas été aussi élevé que pour les infrastructures asiatiques et celles des Amériques pour lesquelles l'aide est passée respectivement de 10.6 à 15.7 milliards USD et de 3 à 8 milliards USD.
- En 2010, si l'aide versée par les donateurs multilatéraux et les institutions de l'UE a été sensiblement plus importante que celle consentie par les donateurs bilatéraux, c'est dans les secteurs de l'énergie et des transports que cette différence a été la plus marquée. En fait, les donateurs bilatéraux ont, collectivement, versé davantage au profit de l'eau et de l'assainissement que les donateurs multilatéraux.
- La Banque mondiale, la BAfD, le Fonds arabe, le Japon, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Italie ont consenti des prêts d'APD pour les infrastructures africaines en 2010. Tous les autres donateurs ont surtout consenti des dons d'APD.
- En 2010, le FPD s'est réparti comme suit entre les secteurs des infrastructures : eau et assainissement, 23 % ; transports, 39 % ; communications, 3 % ; et énergie, 35 %.
- Les principaux bénéficiaires du FPD alloué aux infrastructures en 2010 ont été, par ordre décroissant, le Maroc, l'Égypte, la Tunisie, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, la Tanzanie, l'Ouganda, le Kenya, le Ghana et la République démocratique du Congo (RDC), le Maroc ayant reçu 13 % du montant total.

*Source: SNPC, en USD de 2009.*

---

l'établissement, par exemple, des postes frontaliers à guichet unique qui permettent de n'accomplir les formalités douanières qu'une seule fois et ont permis de ramener de deux jours à une heure environ le temps nécessaire au passage des frontières pour le fret ferroviaire. Le Japon cherche en outre à harmoniser le cadre réglementaire en matière de charge à l'essieu.

<sup>24</sup> Comme le PIDA, la PPIAF, le Programme de partenariat pour l'eau de la BAfD, la Facilité africaine de l'eau, etc.

## **PARTIE II : PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES AFRICAINES**

### **1. Nécessité de l'investissement privé dans les infrastructures africaines**

*Cette section du rapport explique que le déficit de financement dans les infrastructures africaines doit être comblé par l'investissement privé. Elle présente les orientations données par le CAD et le Comité de l'investissement sur les façons de faciliter l'investissement privé dans les infrastructures. Ces documents d'orientation exposent aussi les problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP) dans les infrastructures.*

D'après l'étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD), les besoins annuels de financement dans les infrastructures en Afrique subsaharienne s'élèvent à environ 93 milliards USD pour les dépenses d'équipement et la maintenance. Or, 45 milliards USD seulement sont mobilisés chaque année, ce qui laisse un déficit annuel de près de 50 milliards USD à combler. Il est permis de supposer que le déficit de financement resterait important si l'Afrique du Nord était prise en compte pour couvrir l'ensemble du continent<sup>25</sup>.

Les sources publiques actuelles de financement ne permettront pas de combler ce déficit. Le financement public du développement en faveur des infrastructures africaines a augmenté régulièrement mais, comme il a été évoqué dans la première partie, sa part dans l'ensemble des dépenses reste faible. Les ressources publiques consacrées au développement ont en outre peu de chances de progresser davantage alors que les pays qui fournissent l'aide resserrent leurs budgets. Bien qu'elles aient joué un rôle majeur, les dépenses publiques des pays africains, quant à elles, ne pourront vraisemblablement pas répondre aux besoins importants du secteur des infrastructures étant donné les autres besoins existants. L'investissement privé, par contre, constitue un moyen prometteur de combler le déficit de financement dont souffrent les infrastructures africaines.

Les pays de l'OCDE encouragent leurs investisseurs à investir en Afrique, mais pas seulement dans les infrastructures. Par exemple, en 2008, dans le cadre de son initiative « Partenariat public-privé pour accélérer la croissance économique », le gouvernement japonais a envoyé trois missions composées de représentants de l'État et des milieux d'affaires dans douze pays africains pour promouvoir les échanges et l'investissement et contribuer à améliorer le climat de l'investissement dans ce continent. Par ailleurs, afin de dynamiser les activités des entreprises japonaises en Afrique, la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) a créé, en 2009, un mécanisme spécifique pour l'investissement en Afrique (FAI) qui lui permet d'effectuer des investissements sous forme de participations, de garantir les prêts privés consentis par des banques japonaises privées et de financer en monnaie locale les projets entrepris dans les pays africains. Le Plan d'action de Yokohama, adopté lors de la quatrième Conférence internationale de Tokyo de 2008, visait, en outre, à améliorer la compétitivité globale des pays africains en accélérant l'aide fournie grâce à l'Initiative de développement pour le commerce et en doublant l'investissement privé japonais en Afrique d'ici à 2012.

Les ministères portugais des Finances, et de l'Économie et de l'Innovation ont également créé une unité commune chargée d'informer les entrepreneurs et les investisseurs portugais sur les instruments multilatéraux destinés à favoriser le développement du secteur privé et sur les possibilités

---

<sup>25</sup> L'AICD n'a en effet pas couvert l'Afrique du Nord.



commerciales et d'investissement en Afrique, surtout dans les pays lusophones. L'Agence coréenne de coopération internationale (KOICA) et l'Agence coréenne pour la promotion du commerce et des investissements (KOTRA) collaborent avec l'Eximbank de Corée pour informer les entreprises coréennes des possibilités d'investissement à l'étranger, y compris en Afrique. Le ministère de l'Énergie des États-Unis monte des missions réunissant des représentants des sociétés américaines productrices d'énergie et des services africains d'utilité publique tandis que le ministère américain du Commerce organise des missions commerciales et facilite les contacts entre la chambre de commerce des États-Unis et les chambres de commerce de divers pays africains partenaires.

Les autorités africaines prennent aussi des mesures pour attirer des investisseurs privés. La Zambie, par exemple, a créé en 2000 l'Office pour la promotion de l'investissement privé dans le secteur de l'électricité (OPPI) qui a pour tâche d'encourager et de faciliter l'investissement privé dans des projets électriques. Il lui incombe notamment de déceler les possibilités d'investissement dans la production hydroélectrique, de faciliter la préparation d'études de faisabilité et d'aider les investisseurs à obtenir les autorisations nécessaires.<sup>26</sup> La Banque de développement de l'Afrique australe assume aussi un rôle multiple de bailleur de fonds, de conseiller, de partenaire et de maître d'œuvre pour mobiliser des financements et des compétences à l'appui des infrastructures matérielles, sociales et économiques. D'une manière plus générale, beaucoup de pays africains ont mis en place des organismes de promotion des investissements dont les responsabilités incluent le développement d'une image de marque, la génération d'investissements, le renforcement des liens entre les entreprises locales et étrangères, la diffusion d'informations et la défense de l'action publique.<sup>27</sup> Ces activités visent à attirer l'investissement dans tous les secteurs, y compris celui des infrastructures.

On ne dispose pas de données officielles sur l'investissement direct étranger (IDE) dans les infrastructures africaines (voir l'encadré 3), mais selon des estimations, l'investissement privé n'y a joué qu'un rôle limité dans le passé. Ainsi, moins de 4 % de l'investissement privé consacré dans le monde aux infrastructures a bénéficié à l'Afrique subsaharienne entre 1990 et 2003<sup>28</sup>. L'investissement privé dans les infrastructures de l'Afrique subsaharienne a toutefois augmenté depuis le début des années 2000 puisqu'il est passé de 3 milliards USD en 1997 à 12 milliards USD en 2009, le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) en étant le principal destinataire<sup>29</sup>. Ces chiffres sont à rapprocher des versements effectués au profit des infrastructures de l'Afrique subsaharienne de 6.4 milliards USD dans le cadre du FPD, en 2009, de 4.5 milliards USD par la Chine, en 2007, et de 3.3 milliards USD par les Fonds arabes, en 2010.<sup>30</sup> L'investissement privé est en même temps sensible aux aléas du marché – les flux financiers privés se sont tariés, par exemple,

---

<sup>26</sup> *Investment Policy Review of Zambia: Advancing Investment Policy Reform*, OCDE 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/33/48720875.pdf>.

<sup>27</sup> *Cadre d'action pour l'investissement : un panorama des bonnes pratiques*, OCDE 2006.

<sup>28</sup> *Privatizing Basic Utilities in Sub-Saharan Africa : the MDG Impact*, Kate Bayliss, PNUD, Policy Research Brief n° 3, janvier 2007.

<sup>29</sup> Voir l'annexe 1 pour la liste de tous les projets d'infrastructure financés par le secteur privé à partir de 1990. Ces données concernent les projets menés au niveau des pays même si le secteur privé participe aussi au financement d'un certain nombre de projets régionaux. D'après les estimations préliminaires du rapport annuel 2010 du Consortium pour les infrastructures en Afrique, les engagements du secteur privé se seraient élevés à 13.8 milliards USD en 2010.

<sup>30</sup> Les données sur le financement public du développement proviennent de la base de données SNPC du CAD de l'OCDE, celles sur l'investissement chinois de l'Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD) et celles sur les engagements des Fonds arabes du rapport annuel 2010 du Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA). Voir la note 97 sur les Fonds arabes.

après la crise financière<sup>31</sup>, surtout pour les projets d'infrastructure qui sont risqués, par nature, et spécialement en Afrique subsaharienne qui continue de présenter un profil de risque élevé pour de nombreux investisseurs<sup>32</sup>.

### Encadré 3. Statistiques sur les flux d'investissements directs étrangers (IDE)

Bien que les systèmes statistiques des pays de l'OCDE soient dans l'ensemble bien développés, les statistiques que ces pays communiquent ne fournissent pas nécessairement des estimations complètes des flux ou des stocks d'IDE. L'IDE correspond aux investissements effectués par les entreprises multinationales qui peuvent suivre des cheminements complexes pour optimiser les profits de l'investisseur. Les multinationales font en effet souvent transiter les fonds par ce que l'on appelle des entités à vocation spéciale (ou EVS, par exemple, holdings, sociétés-fantômes, sociétés-écrans, etc.) ou encore des structures ad hoc généralement établies dans des juridictions qui offrent notamment des avantages fiscaux. L'IDE étant enregistré pour la première contrepartie, c'est le pays de résidence des EVS qui sera indiqué comme bénéficiaire plutôt que le dernier destinataire des fonds.

En ce qui concerne la répartition sectorielle de l'IDE, beaucoup de pays s'écartent des normes internationales quand ils indiquent le secteur bénéficiaire des investissements à l'étranger. Au lieu d'indiquer le secteur destinataire dans le pays hôte, les pays de l'OCDE classent souvent les investissements à l'étranger suivant le domaine d'activité de l'investisseur dans le pays d'origine. Or, souvent l'activité économique de l'investisseur et celle de l'entreprise destinataire de l'investissement direct ne sont pas les mêmes. De plus, même dans les pays qui respectent les normes internationales, les investissements effectués par l'intermédiaire d'EVS ont des chances d'être indiqués comme des investissements dans le secteur financier. Enfin, certaines opérations, notamment celles portant sur de faibles montants, sont susceptibles d'être couvertes par des obligations de confidentialité, ce qui rend difficile d'obtenir des données ventilées.

Par exemple, si un investissement en Afrique passe par une EVS établie dans un paradis fiscal, les flux d'IDE à partir du pays d'origine seront enregistrés pour ce paradis fiscal et non pour l'Afrique. Le secteur économique concerné indiqué sera le secteur financier. Si, enfin, les données sont confidentielles, la sortie de fonds ne sera pas du tout mentionnée. En raison de ces difficultés, il a été recommandé que les autorités nationales des pays en développement (banques centrales, par exemple) établissent des statistiques fiables et complètes sur l'IDE et que l'IDE dans les infrastructures soit examiné à l'aide de leurs données sur les investissements étrangers.

De plus, le secteur privé recherche habituellement la rentabilité et la fiabilité des flux de recettes des projets, qui sont évaluées à partir d'une fixation des prix adéquate et de projections réalistes. Cela peut expliquer le fait que les acteurs du secteur privé sont plus présents dans les réseaux urbains de TIC et dans l'entreposage où l'application des prix du marché est davantage acceptée, par opposition aux projets dans des routes sans péage, l'eau et l'assainissement ou encore l'électrification rurale dont l'économie des coûts et des recettes est plus complexe. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour les pouvoirs

<sup>31</sup> En Afrique subsaharienne, l'investissement a diminué de 13 % par rapport à 2008 sous l'effet d'un ralentissement de la mise en œuvre de nouveaux projets. Les investissements dans de nouveaux projets, en recul de 60 %, sont tombés à 1 milliard USD. Ceux dans des projets en cours sont par contre restés stables en se maintenant à 10.8 milliards USD. Les télécommunications ont absorbé 96 % des investissements annuels. (« L'activité du secteur privé dans les infrastructures se maintient à des niveaux records, mais devient plus sélective », *PPI data update note 42*, Banque mondiale, décembre 2010).

<sup>32</sup> *Private activity in infrastructure in Sub-Saharan Africa declined in 2009* (« l'activité privée dans les infrastructures en Afrique subsaharienne a diminué en 2009 »), *PPI Data note 48*, Banque mondiale, décembre 2010.

publics étant donné la dimension de bien public ou social que revêtent les projets d'infrastructures, et notamment la nécessité d'offrir un accès aux populations les plus pauvres.

Le secteur privé est néanmoins disposé à fournir davantage de fonds à l'Afrique à l'avenir, dans la mesure où les conditions adéquates. Cela nécessite notamment une situation macroéconomique stable, une bonne gouvernance et un cadre d'action solide se prêtant à une intervention privée dans les infrastructures. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la manière dont les pays africains et leurs partenaires au développement peuvent mobiliser l'énorme potentiel que l'investissement privé représente pour les infrastructures africaines. Les investisseurs privés considèrent que la présence d'un cadre d'action solide est important pour leur participation et indispensable à la durabilité de leurs investissements. Ils ont estimé, dans une enquête visant à identifier leurs priorités dans les pays en développement, que le cadre juridique définissant leurs droits et obligations était un facteur de décision absolument déterminant, de même que la stabilité et l'exécution des paiements, tant pour les consommateurs que les contreparties, y compris des entités sous contrôle public, la possibilité de bénéficier d'une amélioration des termes de crédit ou de garanties de la part des autorités nationales et/ou d'organismes multilatéraux et, enfin, l'absence d'ingérence arbitraire des pouvoirs publics dans les institutions et processus réglementaires<sup>33</sup> (l'annexe 2 apporte des précisions sur les éléments constitutifs d'un environnement propice).

Dans le même temps, le Groupe de travail des banques multilatérales de développement (BMD) établi pour le G20 ainsi que des groupes de réflexion ont rappelé l'insuffisance des ressources disponibles pour la préparation des projets, qui revêt une importance capitale pour l'élaboration de projets viables dans les infrastructures, en particulier dans le cas de projets régionaux. Si trop peu de ressources sont allouées à la préparation des projets d'infrastructure, qui peut représenter 5 à 10% du coût total des investissements en Afrique, il sera impossible d'attirer l'intérêt du secteur privé. Les experts recommandent aux donateurs de consacrer davantage de ressources à la préparation des projets et à rationaliser la pléthore des dispositifs existant dans ce domaine<sup>34</sup>. Outre le financement, une bonne préparation des projets nécessite des ressources humaines spécialisées qui possèdent une expérience en matière d'élaboration de projets. S'agissant des projets pour lesquels la participation du secteur privé s'avère nécessaire, une connaissance approfondie des intérêts du secteur privé et la capacité de concrétiser sa participation sont indispensables.<sup>35</sup>

Les orientations du CAD à l'intention des donateurs sur le soutien à apporter aux pays partenaires en vue d'accroître l'investissement privé dans les infrastructures figurent dans les publications intitulées *Vers une croissance pro-pauvres – Les infrastructures*, *Vers une croissance pro-pauvres – Le développement du secteur privé* et *Promouvoir l'investissement privé au service du développement – Le rôle de l'APD*. Cette série d'orientations n'est certes pas exclusivement axée sur l'Afrique ou l'accroissement de l'investissement privé dans les infrastructures, mais elle définit un certain nombre de principes d'action précis (voir l'encadré 4).

---

<sup>33</sup> *What International Investors Look For When Investing In Developing Countries : Results from a Survey of International Investors in the Power Sector*, Ranjit Lamech et Kazim Saeed, Banque mondiale, 2003.

<sup>34</sup> *Infrastructure Action Plan: Submission to the G20 by the MDG Working Group on Infrastructure*, octobre 2010, et *Time for a Big Push on Infrastructure in Africa : What the G-20 Can Do*, H.Kharas et K. Sierra, The Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/papers/2011/08\\_infrastructure\\_africa\\_kharas\\_sierra.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/08_infrastructure_africa_kharas_sierra.aspx).

<sup>35</sup> Inspiré de commentaires formulés par un représentant des IFD.

#### **Encadré 4. Extraits des orientations du CAD sur le soutien à l'accroissement de l'investissement privé dans les infrastructures**

##### **Vers une croissance pro-pauvres – Les infrastructures, 2006**

- Pour augmenter la pérennité des investissements d'infrastructure, les donateurs doivent encourager les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP) afin d'améliorer l'efficacité des projets et la bonne gouvernance du secteur.
- Pour encourager le secteur privé national et étranger à participer davantage au financement, les donateurs doivent :
  - fournir une aide publique au développement prévisible à long terme ;
  - promouvoir un arsenal complet d'instruments financiers, notamment pour améliorer la qualité des créances et pour encourager les investissements dans des PPP, et
  - apporter une assistance technique sur les marchés financiers et mettre au point divers mécanismes de financement.
- Dans le secteur des transports, les donateurs doivent :
  - encourager une logique de services pour optimiser l'utilisation des ressources publiques et privées, et
  - inciter la mobilisation du secteur privé local pour assurer des prestations de services ou pour intervenir dans la construction et la maintenance des équipements.
- Dans le secteur de l'énergie, les donateurs doivent appuyer les réformes qui se traduisent par une politique de recouvrement des factures attrayante pour les investisseurs privés.
- Dans le secteur des TIC, les donateurs doivent appuyer une amélioration de l'accès par des dispositifs de financement novateurs.
- Dans le secteur de l'eau, les donateurs doivent :
  - renforcer les organismes publics en charge de l'eau et encourager les PPP, et
  - encourager l'accès durable et bon marché à l'eau dans les zones périurbaines en suscitant la mobilisation du secteur privé local.

##### **Vers une croissance pro-pauvres – Le développement du secteur privé, 2006**

- Les donateurs doivent encourager la fourniture privée d'infrastructures et de services de base aux pauvres en renforçant la capacité à mettre en place les cadres législatif, réglementaire et administratif nécessaires à des PPP.
- Les PPP sont nécessaires pour financer les infrastructures, notamment les projets de distribution d'eau et d'électricité qui sont primordiaux pour améliorer l'offre de services destinés aux pauvres. Les donateurs et les institutions financières de développement jouent un rôle capital de catalyseurs pour maximiser l'effet de levier de l'APD en attirant les financements d'origine privée.
- Il faut créer des instruments financiers offrant des solutions novatrices et adaptées aux besoins tout en intensifiant la mobilisation des fonds provenant des donateurs au profit, en particulier, des infrastructures pro-pauvres, notamment dans la distribution d'eau et d'électricité.

##### **Promouvoir l'investissement privé au service du développement – Le rôle de l'APD, 2006**

- L'existence d'un secteur financier solidement établi est importante pour assurer le financement d'infrastructures à longue durée de vie. Les organismes d'aide au développement doivent œuvrer à l'instauration d'un environnement favorable à son expansion et ce, en apportant un concours dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion des systèmes financiers.
- Il faut renforcer la participation du secteur privé aux investissements dans les infrastructures par l'intermédiaire notamment des PPP. En cas de recours à des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, il ne faut pas perdre de vue les obligations internationales attachées à ces instruments en ce qui concerne les distorsions des échanges et les subventions.
- La définition des conditions-cadres devant régir les PPP est une tâche complexe, en particulier dans le secteur de l'eau. C'est par un dialogue structuré entre les acteurs des secteurs public et privé que l'on peut faciliter une meilleure compréhension des objectifs de chacun des partenaires. Le plus grand soin doit être apporté à la négociation des contrats.

- Une promotion efficace de l'investissement requiert que les agents travaillant dans les domaines du développement du secteur privé, de l'agriculture, de l'infrastructure, de la gouvernance dans le secteur public, du renforcement des capacités, de l'environnement et de la parité homme-femme collaborent en se référant à un cadre commun.

En résumé, cette série d'orientations encourage les donateurs à : promouvoir l'investissement privé en rendant les organismes publics mieux à même de procéder aux réformes et d'établir les cadres nécessaires dans les domaines juridique, réglementaire et administratif ; mettre au point et soutenir divers instruments financiers et contribuer au développement du secteur financier. Pour compléter ces orientations à l'intention des donateurs, le Comité de l'investissement a aussi défini les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures* qui indiquent les principaux aspects que les pays hôtes pourraient considérer quand ils envisagent de faire participer le secteur privé au financement et à la gestion des infrastructures (voir l'encadré 5). La *Checklist for Public Action in Water* (liste des aspects à considérer pour une action publique dans le secteur de l'eau), qui découle de ces principes, a été élaborée pour le secteur de l'eau et de l'assainissement et utilisée ensuite en Égypte, au Liban, au Mexique et en Russie pour évaluer le cadre de la participation du secteur privé dans ce domaine.

#### **Encadré 5. Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures, 2007**

- I. Les pouvoirs publics doivent prendre les dispositions nécessaires au déroulement du **processus de décision** concernant l'opportunité et les modalités de la fourniture des services d'infrastructure par le secteur privé. Ce processus devrait notamment inclure une analyse coûts/avantages et tenir compte de la répartition des risques et des passifs éventuels.
- II. Le **cadre institutionnel** revêt une très grande importance pour la participation du secteur privé. Cela englobe les mesures prises pour empêcher la corruption dans les projets d'infrastructure et assurer la transparence, garantir l'intégrité des procédures d'attribution des marchés, créer un environnement concurrentiel permettant aux entreprises locales et étrangères de se livrer concurrence sur un pied d'égalité grâce, par exemple, à une séparation horizontale ou verticale des activités, et éliminer les restrictions à l'accès aux moyens de financement ainsi que les restrictions aux mouvements internationaux de capitaux en rendant les taux de change pleinement convertibles, par exemple.
- III. **Les objectifs, stratégies et capacités** à tous les niveaux doivent être pris en compte. Cela implique de consulter les acteurs concernés, de venir à bout des résistances à la participation du secteur privé, de renforcer les capacités administratives telles que les compétences nécessaires à la passation des marchés publics et au suivi des contrats, d'assurer la coordination entre diverses autorités et de mettre en place les mécanismes de coopération entre les autorités compétentes.
- IV. Pour que **la coopération entre le secteur public et le secteur privé fonctionne bien**, il faut que : les résultats attendus du secteur privé soient précisés, des consultations soient organisées régulièrement et en temps opportun entre les entités privées et publiques, les deux parties exercent la diligence voulue et divulguent toutes les informations concernant les projets, les critères d'attribution des marchés soient simples et axés sur la quantité, la qualité et le prix des services à fournir aux usagers, les contrats spécifient la quantité et la qualité de ces services et incluent des dispositions concernant l'évolution future des tarifs, la maintenance technique et les transferts de technologie, des mécanismes de médiation et de règlement des différends soient mis en place et le recours à ces mécanismes en vertu des accords internationaux relatifs aux investissements soit possible en cas de différends entre les investisseurs et l'État.
- V. Enfin, les pouvoirs publics doivent encourager les investisseurs privés à avoir **un comportement commercial responsable**, ce qui inclut le respect des engagements contractuels, la lutte contre la corruption et les pratiques collusoires, l'instauration d'un dialogue avec les populations concernées, l'adoption de bons principes sur les plans environnemental et social et la défense des droits de l'homme.

L'investissement privé dans les infrastructures se heurte, dans le même temps, à un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, d'après la Société financière internationale (IFC) du Groupe de la Banque mondiale, certains pays d'accueil eux-mêmes hésitent à approuver pleinement les entrées privées de capitaux et à établir le cadre nécessaire en raison des problèmes d'ordre politico-économique liés à l'introduction de la participation du secteur privé dans les infrastructures. Les pays hôtes ont reproché aux investisseurs de ne pas respecter leurs obligations contractuelles tandis que ces derniers ont déploré l'existence d'un environnement commercial peu favorable. D'autres questions importantes ont été soulevées telles que la tarification des services de base fournis, les dispositions prises pour permettre aux pauvres d'avoir accès aux services, le financement des coûts de fonctionnement et d'entretien et l'atténuation des risques non commerciaux. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP) ont produit, jusqu'à présent, des résultats inégaux, certains secteurs se prêtant davantage que d'autres à cette formule.

C'est dans le secteur des télécommunications mobiles que les PPP montrent le plus d'efficacité. Là encore, des efforts supplémentaires doivent cependant être déployés pour étendre et renforcer les services dans les zones mal desservies, comme les zones rurales pauvres. Les PPP peuvent aussi pâtir de la perception de l'opinion publique selon laquelle le secteur privé tire de ces partenariats des avantages disproportionnés. Il y a également lieu de craindre que les pouvoirs publics n'inscrivent pas dans leur bilan les obligations financières contractées dans le cadre des PPP, faisant ainsi peser un fardeau sur les budgets publics si ces obligations doivent être honorées sans avoir été comptabilisées. Enfin, du fait des nouvelles réglementations comme Solvabilité II et Bâle III, les banques commerciales auront du mal à émettre des prêts à longue échéance. Une solution pour mobiliser de nouvelles sources de financement consiste à développer les marchés locaux des capitaux, en particulier les fonds de pension, ce qui peut aider à combler le déficit de financement dans les infrastructures des pays en développement.

La stimulation de l'investissement privé pose un dilemme aux organismes d'aide dans la mesure où ils ne veulent pas servir directement des intérêts commerciaux nationaux. Certains d'entre eux peuvent aussi voir dans les grands projets d'infrastructure une façon commode de verser de gros montants d'APD et être en conséquence peu incités à mobiliser d'autres sources financières ou à se lancer dans des PPP pesants et compliqués. Plusieurs organismes, comme celui de l'Allemagne, ne considèrent pas la participation du secteur privé comme un objectif en soi, ni comme la meilleure option dans tous les cas. Pour la France, les difficultés se situent principalement au niveau des capacités des promoteurs de projets, des possibilités de financement des projets et de la disponibilité de concours financiers à long terme. Les organismes d'aide peuvent aussi nourrir des inquiétudes quant à l'adhésion des investisseurs privés aux objectifs de développement et à la viabilité financière et la durabilité des projets.

S'agissant des considérations qui précèdent, des représentants des IFD ont fait valoir que l'octroi de prêts à long terme posait moins de problèmes que le manque de capital-risque initial qui permettrait à de petits promoteurs de projet n'ayant pas encore une grande expérience de se lancer. En ce qui concerne les objectifs de développement, ils ont signalé que des mesures propres à inciter les investisseurs privés à les réaliser pouvaient être intégrées aux projets, de même qu'une soigneuse évaluation et un renforcement de leur viabilité financière et de leur durabilité au cours de leur élaboration.

Par ailleurs, certaines organisations de la société civile se montrent réservées à l'égard des PPP en général<sup>36</sup>. Elles estiment, par exemple, que les infrastructures doivent être privatisées uniquement si le

<sup>36</sup>

*Public Private Partnerships: Fit for Development?*, document soumis par Eurodad au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide,

secteur privé est disposé à investir, que le recouvrement des coûts par les investisseurs ne doit pas rendre les services inaccessibles aux couches les plus pauvres de la population, que les PPP doivent certes être financièrement viables à court et à moyen terme, mais qu'ils doivent aussi avoir des effets durables sur le développement et que le partage des risques ne doit pas peser de façon excessive sur le secteur public et risquer d'entraîner un alourdissement de la dette du pays hôte en cas d'échec des projets. Elles jugent enfin nécessaire une évaluation approfondie des succès et des échecs des PPP dans les pays en développement afin d'en tirer les enseignements utiles. Il convient de préciser que les quelques expériences de PPP qui ont été tentées dans les pays de l'OCDE n'ont pas toutes été concluantes<sup>37</sup>.

## **2. Exemples d'activités entreprises par les donateurs pour promouvoir l'investissement privé dans les infrastructures africaines**

*Cette section présente des exemples de la façon dont les donateurs appuient les efforts déployés par les pays pour mobiliser l'investissement privé notamment dans les secteurs spécifiques de l'eau et de l'assainissement, des transports et de l'entreposage, des communications et de l'énergie<sup>38</sup>. Les activités qu'ils entreprennent à cette fin sont, entre autres, les suivantes : renforcement des capacités et des institutions pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, législations et réglementations sectorielles, facilitation du dialogue entre le secteur public et le secteur privé, fourniture d'une assistance technique et financière pour la privatisation ou la libéralisation de certains secteurs, aide au fonctionnement d'un PPP particulier ou à l'établissement d'un nouveau PPP, contribution à la réalisation d'études de faisabilité et financement de dispositifs multilatéraux favorisant l'investissement privé dans les infrastructures. Les exemples fournis couvrent à la fois les approches nationales et régionales.*

Malgré les problèmes auxquels se heurte le renforcement de la participation du secteur privé au financement des infrastructures, de nombreux donateurs continuent d'estimer qu'il a un rôle essentiel à jouer. Par exemple, onze pays<sup>39</sup> ont signé, lors du Forum des Nations Unies sur le secteur privé organisé en septembre 2010, la Déclaration des donateurs bilatéraux en faveur des partenariats du secteur privé pour le développement qui incluaient les partenariats pour les infrastructures. En outre, quelques donateurs, à savoir l'Autriche, la Belgique, la Corée, l'Italie et le Luxembourg, ont expressément reconnu la nécessité de mobiliser l'investissement privé pour les infrastructures africaines afin de compenser l'insuffisance des flux d'aide publique. Enfin, la question de l'amélioration de la collaboration avec le secteur privé a été l'un des principaux thèmes du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan fin 2011.

---

[http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/News/PPP\\_Eurodad\\_Final\\_in%20template1\(1\).pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/PPP_Eurodad_Final_in%20template1(1).pdf).

<sup>37</sup> *From Lessons to Principles of the Use of Public-Private Partnerships*, Ian Hawkesworth, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE <http://www.oecd.org/dataoecd/42/12/48802369.pdf> ; *Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure*, S.Araújo et D. Sutherland, document de travail n°803 du Département des affaires économiques de l'OCDE, [http://www.chaire-eppp.org/files\\_chaire/oecd\\_ppp.pdf](http://www.chaire-eppp.org/files_chaire/oecd_ppp.pdf) et *Public Works Financing*, volume 235, octobre 2010, [http://www.pwfinance.net/pwf\\_major\\_projects.pdf](http://www.pwfinance.net/pwf_major_projects.pdf).

<sup>38</sup> Les exemples étant principalement tirés des longues descriptions contenues dans les données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) pour la période 2008-2010, ils concernent surtout des activités qui étaient assorties d'informations descriptives fiables communiquées dans l'une des deux langues officielles de l'OCDE, conformément aux Directives de notification SNPC.

<sup>39</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

En fait, de nombreux donateurs sont fermement engagés dans divers types d'activités visant à renforcer la participation du secteur privé au financement des infrastructures. Par exemple, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) fournit un soutien technique et met en œuvre des programmes de formation de grande ampleur pour remédier à l'incapacité des pays africains à négocier des opérations commerciales complexes avec le secteur privé, qui constitue, selon elle, le principal obstacle à la conclusion d'accords portant sur des projets<sup>40</sup>. La Millennium Challenge Corporation (MCC) des États-Unis a, de son côté, mis au point un guide visant à aider les pays partenaires à élaborer des accords de financement des infrastructures avec le secteur privé. D'autres donateurs aident les pays hôtes à définir et mettre en œuvre les réformes nécessaires à la participation du secteur privé ainsi qu'à préparer les projets d'infrastructure en amont.

De nombreux donateurs bilatéraux contribuent à l'amélioration de l'environnement général par l'intermédiaire de structures comme le Groupe de développement des infrastructures privées (PIDG). Ils participent aussi au Dispositif consultatif public-privé pour les infrastructures (PPIAF)<sup>41</sup>, placé sous la tutelle de la Banque mondiale, qui fournit une assistance technique aux pays participants afin de créer un environnement propice à la fourniture des services d'infrastructure de base par le secteur privé. Les Pays-Bas indiquent que le soutien qu'ils apportent à ces initiatives multilatérales permet d'éviter les doubles emplois et de mobiliser les ressources des autres donateurs. D'après une étude, ces diverses initiatives ont notablement contribué à encourager les réformes favorisant l'accroissement de la participation du secteur privé dans les infrastructures en permettant l'élaboration de consensus, en renforçant les cadres réglementaires et juridiques, en facilitant les opérations et en diffusant les bonnes pratiques.<sup>42</sup>

## 2.1 Eau et assainissement

Le secteur de l'eau est celui qui a le plus de mal à attirer des investisseurs privés. Les donateurs mènent cependant diverses actions impliquant notamment la participation de plusieurs pays ou l'adoption d'une approche régionale. Par exemple, le Canada contribue à l'amélioration de l'environnement général pour la gestion transfrontalière de bassins tout en renforçant la fourniture de services à plusieurs pays comme la Zambie et le Malawi. Il encourage l'établissement de partenariats, y compris avec des institutions financières, par le biais d'un processus plurilatéral d'élaboration de principes directeurs pour une gestion intégrée des ressources en eau. La Suède collabore avec un réseau de la région couverte par la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) afin d'améliorer la distribution de l'eau et l'efficacité de son utilisation, surtout pour les couches les plus pauvres de la population, en aidant les municipalités à obtenir des fonds de la part des banques commerciales. L'aide accordée vise aussi parfois certains pays en particulier. Par exemple, sous l'impulsion de la Banque mondiale, des donateurs aident le ministère camerounais du Développement urbain et de l'habitat à mettre en œuvre un PPP pour la fourniture de services d'eau en milieu urbain dans des quartiers d'habitation à faible revenu, ainsi que dans des administrations décentralisées.

---

<sup>40</sup> Informations recueillies lors d'un entretien avec des responsables de l'USAID à Washington.

<sup>41</sup> Le PPIAF est un fournisseur important d'informations sur les infrastructures dans les pays en développement. Il produit une publication périodique et des notes analytiques sur la participation du secteur privé aux infrastructures qui mettent l'accent sur les projets et les actions menées en considérant notamment les bonnes pratiques. La Banque mondiale dispose en outre d'un centre de ressources pour les PPP dans les infrastructures, le PPIRC (PPP in Infrastructure Resource Centre for Contracts, Laws and Regulations), qui diffuse des éléments d'information juridiques pouvant aider à concevoir et structurer les projets de PPP.

<sup>42</sup> *Desk Review of DFID's Private Sector Infrastructure Investment Facilities*, rapport d'évaluation de 2008 du ministère britannique du Développement international (DFID), équipe d'évaluation de WSP International Management Consulting Ltd, mars 2008.



Parallèlement, de nombreux donateurs bilatéraux fournissent à la Banque mondiale et à la BAFD des fonds multi-bilatéraux pour renforcer l'investissement privé dans le secteur de l'eau. Par exemple, le Canada, le Danemark et les Pays-Bas financent le Programme de partenariat pour l'eau de la BAFD qui vise à sensibiliser les pays africains aux politiques et pratiques de gestion intégrée des ressources en eau. Ce programme facilite l'élaboration et la diffusion d'études, de lignes directrices et de documents d'orientation concernant notamment les cadres institutionnels et administratifs ainsi que les modes de financement public-privé applicables au secteur de l'eau.

La Norvège, la Suède et le Royaume-Uni financent un autre programme géré par la BAFD : la Facilité africaine de l'eau, destinée à financer les activités qui favorisent les investissements pour l'eau autres que ceux consacrés aux infrastructures physiques. Cette initiative couvre les aspects suivants : réformes administratives, juridiques et institutionnelles, élaboration et mise en place d'un cadre réglementaire, investissements stratégiques, gestion efficace des ressources en eau partagées et enfin, suivi et évaluation. La Finlande contribue au Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique, géré par la Banque mondiale, qui vise à améliorer les services relatifs à l'eau et à l'assainissement en soutenant les réformes sectorielles, en développant les capacités des centres de décision aux niveaux national et régional, et en finançant des stratégies destinées à stimuler les investissements consacrés à l'eau et à l'assainissement.

## **2.2 *Transports et entreposage***

Dans le domaine des transports et de l'entreposage, les donateurs financent, sous la conduite de la Banque mondiale, des programmes sectoriels. Ainsi, au Mali, un programme sectoriel prévoit notamment de modifier le cadre réglementaire et institutionnel en vue de renforcer l'intervention du secteur privé dans la prestation de services et l'exécution de travaux. Ce programme inclut la restructuration des organismes parapublics du secteur des transports, l'amélioration de son efficacité opérationnelle et la réduction des coûts des transports. Il couvre les voies rurales et urbaines, les chemins de fer ainsi que les aéroports de Tombouctou et de Bamako. La MCC des États-Unis a financé le renforcement des capacités dans le cadre de l'accord pluriannuel (« Compact ») qu'elle a conclu avec le gouvernement malien pour l'aider à améliorer l'aéroport de Bamako via l'octroi d'une concession à un opérateur privé.

Le Royaume-Uni soutient la gestion décentralisée des routes rurales au Mozambique en renforçant la capacité des pouvoirs publics à remettre en état les routes prioritaires en coopération avec le secteur privé et les communautés rurales. Sur une plus petite échelle, le Canada a mené, au Nigéria, une campagne de sensibilisation à l'octroi de concessions dans le cadre de l'aide qu'il a fournie pour restructurer les activités des ports. L'Allemagne et d'autres donateurs ont aussi contribué à des PPP en Namibie en facilitant l'établissement de plates-formes entre partenaires privés et publics dans le secteur des transports. La France a collaboré avec la Banque mondiale pour aider le Sénégal à mettre en place une unité d'exécution de projet chargée de superviser la construction de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio dans le cadre d'un PPP.

Les institutions de l'UE mettent en œuvre plusieurs activités pertinentes en Afrique du Nord. Au Maroc, par exemple, l'UE appuie la réforme budgétaire entreprise pour le transport routier de fret, le système portuaire et le transport aérien. Cette réforme inclut l'adaptation et le déploiement du cadre législatif et institutionnel, le renforcement de l'autorité de régulation et l'ouverture à la concurrence par le biais de la participation du secteur privé à la gestion et à la fourniture des infrastructures des transports. En Algérie, les institutions de l'UE ont financé une étude de faisabilité portant sur les aspects économiques, financiers et juridiques de l'établissement d'un PPP qui pourrait servir de modèle pour l'élaboration de la stratégie applicable au secteur des transports dans l'ensemble du pays.

En Afrique de l'Est, les donateurs fournissent une assistance technique pour l'octroi de concessions par la Kenya Railways Corporation (KRC), l'entreprise publique des chemins de fer kényans. Cette assistance technique inclut notamment une aide financière pour couvrir les dépenses liées aux réductions d'effectifs et financer les mesures visant à atténuer l'impact social de ces suppressions d'emplois ainsi que le fonds de pension des employés de la KRC. Dans le secteur ferroviaire ougandais, outre le soutien apporté en matière d'investissement à l'Uganda Railways Corporation, une assistance technique est fournie à l'Uganda Railways Asset Holding Company. Des organismes soutiennent également la concession ferroviaire conjointe Kenya-Ouganda en accordant des garanties partielles de risque aux filiales du Rift Valley Railway Consortium sud-africain.

### 2.3 *Communications*

Comme indiqué plus haut, il semble que ce soit dans le secteur des communications, en particulier dans la téléphonie mobile, que les PPP donnent les meilleurs résultats. Si le rôle joué par le secteur public dans ces partenariats peut être sujet à controverse, il n'en demeure pas moins que les donateurs apportent un soutien aux gouvernements des pays partenaires. C'est ainsi que les donateurs, sous la conduite notamment de la Banque mondiale, ont aidé le ministère algérien des Postes et Télécommunications à ouvrir le secteur des télécommunications à la participation privée. L'aide accordée a notamment permis de soutenir l'élaboration de stratégies pour la privatisation des télécommunications, l'octroi de licences dans le domaine de la communication, l'information des investisseurs potentiels sur les nouvelles possibilités commerciales et la transparence du programme de réformes. La Société financière internationale (IFC) a conseillé le gouvernement ougandais sur la réforme du secteur de la téléphonie mobile qui a inclus la privatisation d'Uganda Telecom. Elle a ensuite accordé un prêt aux conditions du marché à Celtel, le premier opérateur de téléphonie mobile en Ouganda. Après la réforme et l'opération effectuée avec Celtel, deux autres opérateurs privés de téléphonie mobile ont fait leur apparition en Ouganda en vertu du nouveau cadre réglementaire, ce qui a permis d'y établir un secteur des télécommunications dynamique et concurrentiel<sup>43</sup>.

Le Canada a aidé des chercheurs à trouver des solutions technologiques et des moyens d'action appropriés pour développer et gérer l'infrastructure de dorsale Internet<sup>44</sup> en République démocratique du Congo (RDC). Les résultats de l'étude ont été mis à la disposition du secteur privé, des pouvoirs publics, de la communauté des donateurs et d'autres parties intéressées pour examiner les solutions envisageables au niveau de la mise en œuvre et du financement.

Des approches régionales ou multi-pays sont également menées dans le secteur des TIC. La Banque mondiale et d'autres donateurs ont, par exemple, aidé le Burundi, Madagascar et le Kenya à libéraliser ce secteur afin de permettre une baisse des prix, d'étendre la portée géographique du réseau à large bande et de faire avancer l'intégration régionale des marchés. Cela passe par le recours à l'administration en ligne pour réorganiser et rationaliser les services publics pour les entreprises et améliorer ainsi l'environnement général pour attirer les investisseurs privés. L'Overseas Private Investment Corporation (OPIC), organisme gouvernemental américain qui mobilise l'investissement privé des États-Unis dans les pays émergents et en développement, a contribué au renforcement des réseaux de communication dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne.

---

<sup>43</sup> *Evaluation of the Demonstration Effect of IFC's Involvement in Infrastructure in Africa: Final Report*, Castalia, 2011.

<sup>44</sup> La dorsale Internet se compose d'un ensemble de réseaux détenus par diverses entreprises privées ainsi que par les pouvoirs publics. Elle permet d'acheminer les données entre de grands réseaux interconnectés et les principaux routeurs qui relient les pays et les continents. Il s'agit le plus souvent d'un ensemble de câbles à fibres optiques permettant d'accroître la capacité de diffusion de l'information.

## 2.4 *Énergie*

Dans le secteur de l'énergie, les donateurs aident la Société guinéenne d'électricité à améliorer ses performances commerciale, opérationnelles et financières ainsi que la qualité des services fournis. La Banque mondiale a recours au programme CREST (Commercial Reorientation of the Electricity Sector Toolkit) qui inclut un ensemble de bonnes pratiques. Ce programme vise à réorganiser les principaux processus commerciaux en mettant principalement l'accent sur la mesure de la consommation, la facturation et le recouvrement des sommes dues. Il fait aussi appel à des solutions techniques novatrices pour améliorer la prestation de service et réduire les pertes techniques et commerciales. Les donateurs financent la mise en œuvre du programme CREST dans le secteur électrique nigérian, où plusieurs nouvelles compagnies de distribution font l'objet d'une attention particulière, ainsi que l'élaboration de nouveaux modèles de participation du secteur privé à la distribution d'électricité.

Au niveau des projets, Finnfund — la société finlandaise de financement du développement qui fournit du capital-risque à long terme aux entreprises finlandaises présentes dans les pays en développement — a examiné les possibilités commerciales existantes dans le secteur de l'énergie de pays comme l'Éthiopie et le Ghana. Elle a, pour cela, réalisé des études de faisabilité et recherché des partenaires pour la construction et l'exploitation de centrales électriques, y compris des mini-centrales hydroélectriques. L'Allemagne a étudié les possibilités de recours aux PPP pour les systèmes hybrides d'électrification des zones rurales de pays comme la Tanzanie, le Kenya, la Zambia, le Zimbabwe, le Ghana et le Mali. Le Royaume-Uni a aidé l'Afrique du Sud à déterminer les possibilités et les risques commerciaux résultant du changement climatique dans le secteur énergétique.

De nombreuses activités menées dans le secteur de l'énergie sont entreprises au niveau régional et axées sur les énergies renouvelables. Les institutions de l'UE appuient, par exemple, le renforcement de l'intégration et de la sécurité du marché euro-méditerranéen de l'énergie en Afrique du Nord. Cela inclut la fourniture d'une assistance technique en faveur du marché euro-arabe du gaz et du développement du « Plan solaire méditerranéen » auquel participent des investisseurs privés. La Banque mondiale et d'autres donateurs soutiennent les réformes entreprises au Maroc en encourageant la concurrence sur le marché de l'énergie par le biais de l'intégration régionale, de la libéralisation du marché intérieur de l'électricité haute tension, de l'ouverture à la concurrence du marché pétrolier et de la réduction des subventions accordées pour les produits pétroliers.

Au Sénégal, au Mali et en Mauritanie, les donateurs financent un projet hydroélectrique qui vise à transformer l'Autorité chargée du développement du bassin du fleuve Sénégal en un mécanisme de mise en commun des ressources hydroélectriques pouvant être reproduit dans d'autres sous-régions du Pool énergétique ouest-africain. Ce projet favorise l'adoption d'une approche DBOT (conception, construction, exploitation et transfert) qui implique la conclusion, pour chaque centrale, de contrats à forfait axés sur les résultats et fixant des échéances précises. Il prévoit aussi une restructuration des institutions et le renforcement de leurs capacités afin d'améliorer l'efficacité du PPP auquel participent une entité détentrice d'actifs dans le secteur de l'électricité et un concessionnaire privé.

La Norvège et la Suède ont aussi aidé conjointement le pool énergétique d'Afrique australe à développer des marchés de l'électricité concurrentiels et à fixer les prix du transport de l'électricité. Elles ont, pour cela, organisé plusieurs conférences dans le but d'obtenir que des investisseurs prennent des engagements fermes à l'égard de projets considérés comme prioritaires dans le domaine du transport et de la production d'électricité. Les institutions de l'UE participent également à un projet INSABA (Integrated Southern Africa Business Advisory), cofinancé notamment par l'Allemagne, qui cible les petites et moyennes entreprises pour le développement des énergies renouvelables.

L’Autriche s’est fortement impliquée dans les énergies renouvelables en aidant, par exemple, à améliorer l’efficacité des centrales en Afrique du Sud dans le cadre de partenariats commerciaux conclus entre des entreprises autrichiennes et des entreprises locales. Elle apporte en outre son appui au Centre pour les énergies renouvelables et l’efficacité énergétique de la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) qui cherche à devenir une plaque tournante pour le renforcement des capacités en matière d’énergies renouvelables (énergies d’origine hydraulique, éolienne et solaire et technologie de la biomasse) dans ses États membres. L’Autriche essaie de renforcer les cadres juridiques et réglementaires d’améliorer les niveaux de qualité ainsi que la sensibilisation, la gestion des connaissances et l’établissement de réseaux, d’encourager l’investissement et l’activité commerciale à l’aide de mécanismes financiers adaptés et de promouvoir les projets expérimentaux susceptibles d’être transposés au niveau régional. Elle soutient également l’initiative SOLTRAIN (Southern African Solar Thermal Training and Demonstration Initiative) qui vise à renforcer les capacités et à transférer les connaissances dans le domaine de l’énergie solaire thermique en établissant des partenariats entre des entreprises privées autrichiennes et des ONG locales en Afrique du Sud, au Mozambique, en Namibie et au Zimbabwe.

## 2.5 Réformes de portée plus générale visant à améliorer le climat des affaires

Les orientations du CAD et du Comité de l’investissement décrites dans les encadrés 4 et 5 — ainsi que les opinions exprimées par le secteur privé et les fournisseurs d’aide au développement — suggèrent que la création d’un environnement propice à l’investissement privé dans les infrastructures va au-delà du renforcement des capacités dans les secteurs concernés. Par exemple, comme l’indique l’Italie, certains des problèmes auxquels il faut remédier sont des problèmes généraux de gouvernance tels que l’instabilité politique, la faiblesse des administrations publiques, le manque de fiabilité des cadres juridiques et la corruption. Dans le cas particulier des États fragiles, certains donateurs estiment que la paix et la sécurité sont des conditions indispensables à l’amélioration de l’environnement général pour l’investissement. La MCC des États-Unis considère que les réformes juridiques et réglementaires doivent aussi s’intégrer dans le tissu économique et social global. L’encadré 6 décrit certains des indicateurs utilisés pour analyser le climat des affaires et plus particulièrement les aspects liés aux services d’infrastructure et aux réglementations qui affectent les investissements dans les infrastructures.

### Encadré 6. Indicateurs du climat des affaires pertinents pour les infrastructures en Afrique

Plusieurs publications permettent d’évaluer le climat des affaires en Afrique.

Il s’agit notamment du rapport **Doing Business** (<http://français.doingbusiness.org/>), qui repose sur dix indicateurs de la facilité avec laquelle les entreprises locales peuvent exercer leurs activités (obtention des permis de construire ou raccordement à l’électricité, par exemple).

Les **Enterprise Surveys** (<http://www.enterprisesurveys.org/>) qui couvrent 125 pays et se focalisent sur 11 facteurs jugés limitatifs pour leurs activités par les entreprises, tels que la fiabilité et la qualité des services d’infrastructure mesurées notamment par le nombre de pannes de courant au cours d’un mois type.

Le rapport **Investing Across Borders** (<http://iab.worldbank.org/>), qui repose sur des indicateurs portant sur les réglementations relatives à l’investissement direct étranger (IDE), évalue dans quelle mesure les pays hôtes limitent l’investissement étranger dans certains secteurs tels que ceux des télécommunications, des transports, de l’électricité et de la gestion des déchets. Le **Global Competitiveness Report** ([http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)) examine, quant à lui, les infrastructures qu’il considère comme l’un des 12 piliers de la compétitivité d’un pays en raison de leur contribution à la croissance économique et à l’intégration des pays dans les marchés régionaux et internationaux.

De nombreux donateurs, parmi lesquels figurent les États-Unis et le Royaume-Uni, fournissent une aide importante pour améliorer la gestion de l'administration et de la politique publique en général, la décentralisation, le développement du secteur financier, la privatisation etc., aspects qui, s'ils ne sont pas directement liés aux infrastructures proprement dites, peuvent avoir cependant des répercussions sur l'investissement privé dans les secteurs des infrastructures. D'autres donateurs, comme le Japon, mettent en œuvre des projets tels que le projet dit du Triangle de l'espoir qui vise à améliorer le climat général des affaires en Zambie et en particulier les lois et règlements qui favorisent l'investissement en contribuant à développer les capacités des organismes publics pertinents. Le Portugal a coopéré avec des pays partenaires comme l'Angola pour renforcer leurs capacités dans le domaine des statistiques, de l'aménagement du territoire et des politiques générales relatives à l'investissement, ce qui devrait avoir un effet positif sur l'ensemble des investissements y compris ceux effectués dans les secteurs des infrastructures. L'IFC fournit des conseils aux pays d'accueil sur la façon d'améliorer leurs cadres juridiques et réglementaires pour les activités du secteur privé en général.

## **2.6 Enseignements tirés des PPP dans l'hémisphère sud**

Que ce soit en partageant ses connaissances ou en appliquant les leçons de l'expérience, l'Institut de la Banque mondiale (WBI) collabore avec les organismes publics des pays en développement et les institutions partenaires pour répondre au besoin hautement prioritaire d'information sur les PPP. Plus précisément, il aide à établir les cadres juridiques, réglementaires et institutionnels nécessaires pour les PPP, à élaborer des projets réalistes ayant des chances d'être mis en œuvre avec succès, à renforcer les capacités des secteurs public et privé et à évaluer et suivre l'exécution des projets. Les infrastructures prennent une place importante dans ce programme. Le WBI collabore avec l'Allemagne en vue d'établir un réseau de PPP pour la Communauté de développement de l'Afrique australe.

L'Institut africain de développement assure aussi des formations sur les PPP. Par ailleurs, s'agissant de l'apprentissage interrégional, le système d'information sur les infrastructures nationales de la Banque asiatique de développement — plateforme électronique destinée à faciliter la préparation et le financement des projets d'infrastructure — peut être un instrument précieux. Il offre des modèles de présentation d'informations sur les données techniques sectorielles, les évaluations d'impact sur l'environnement, d'impact social et des risques des projets ainsi que sur le financement des projets. Il vise à aider les PPP ou les organismes qui élaborent les projets à établir l'ordre des priorités, à programmer l'investissement et, finalement, à lancer les projets et à les présenter aux investisseurs.

À l'OCDE, le Groupe de travail des hauts responsables du budget du Comité de la gouvernance publique dispose d'un réseau sur les PPP qui permet à ses membres de partager leur expérience entre eux ainsi qu'avec des pairs du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord dans le cadre de réunions annuelles. Des enseignements généraux tirés de l'expérience chinoise, comme le grand intérêt manifesté par les investisseurs privés pour les infrastructures (voir la partie III, plus loin), ont été commentés au sein du Groupe d'étude Chine-CAD. Cependant, comme il est indiqué dans l'édition 2011 des Perspectives économiques en Afrique, le contexte africain varie, tout comme les politiques suivies et les modèles de croissance ont sensiblement varié entre les divers pays émergents, ce qui rend difficile de tirer une conclusion valable pour l'ensemble des pays africains sur la façon d'attirer les investissements<sup>45</sup>. Comme l'ont montré les exemples précédents, il peut malgré tout être utile à l'Afrique du Nord et à l'Afrique subsaharienne de partager leurs expériences en raison notamment de la dimension intracontinentale de leurs infrastructures ainsi que des liens historiques, culturels et économiques qui les unissent.

---

<sup>45</sup> *Perspectives économiques en Afrique 2011 – L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement et OCDE.

### 3. Fragmentation du financement du développement dans les infrastructures africaines

*Cette section commence par examiner le financement public du développement (FPD), consacré aux aspects « immatériels » des infrastructures, qui permet de rendre l'environnement plus propice à l'investissement privé. Elle indique comment l'intervention des donateurs est répartie entre les secteurs, entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne et entre les aspects « matériels » et « immatériels » des infrastructures. Il en ressort que l'intervention des principaux donateurs varie selon les secteurs mais que l'aide pourrait être davantage fragmentée au niveau des pays. Cela suggère la nécessité d'une meilleure répartition des rôles entre donateurs.*

Beaucoup d'organismes d'aide au développement estiment que tout programme de développement des infrastructures doit faire une large place à l'amélioration de l'environnement général ou des aspects « immatériels » et ne pas être uniquement axé sur le financement des aspects matériels. C'est pourquoi la quasi-totalité des organismes d'aide au développement qui interviennent dans les infrastructures africaines contribuent, sous une forme ou sous une autre, au renforcement des capacités en mandatant des experts ou en assurant la formation d'agents publics à divers stades de la planification et de l'exploitation des infrastructures. Bien que l'aide consacrée aux aspects immatériels ne soit pas fournie uniquement dans l'intention d'encourager l'investissement privé, l'amélioration de ces aspects « immatériels » est nécessaire pour inciter le secteur privé à investir et assurer la viabilité de l'exploitation des infrastructures.

Nous allons donc examiner les données sur le financement public du développement consacré à l'amélioration des aspects « immatériels » des infrastructures et plus particulièrement ceux liés à l'action publique et la gestion administrative, l'éducation et la formation, et la recherche dans les différents secteurs<sup>46,47</sup>. D'après le SNPC, l'aide affectée par les donateurs multilatéraux et bilatéraux aux aspects immatériels ou à l'environnement général des infrastructures africaines s'est élevé, en moyenne, à 1.6 milliard USD par an sur la période 2008-2010, soit 22 % de l'aide allouée aux infrastructures en Afrique. Les 78 % restants ont bénéficié aux aspects physiques du développement des infrastructures, comme les stations d'épuration, les routes, les chemins de fer, les ports, les réseaux téléphoniques, les centrales électriques, etc.

Ce sont des estimations approximatives du fait qu'il n'est pas toujours possible d'isoler les activités de renforcement des capacités ou de recherche qui sont incluses dans les projets d'infrastructure. Les codes-objet du SNPC sont généralement assignés à l'ensemble des projets (prêts globaux, par exemple) et non pas à leurs diverses composantes de sorte que c'est le code qui correspond le mieux aux principaux objectifs des projets qui est retenu. C'est ainsi, par exemple, qu'un prêt de la BAFD peut couvrir à la fois des aspects matériels et immatériels des infrastructures, quel que soit le code-objet qui lui a été assigné. Les chiffres relatifs aux aspects matériels ou immatériels ne doivent donc être considérés que comme des estimations approximatives. Ils

---

<sup>46</sup> À savoir : Politique et gestion administrative du secteur de l'eau (14010), Éducation et formation en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement (14081), Politique des transports et gestion administrative (21010), Éducation et formation dans les transports et le stockage (21081), Politique des communications et gestion administrative (22010), Politique de l'énergie et gestion administrative (23010), Éducation et formation dans le domaine de l'énergie (23081) et Recherche dans le domaine de l'énergie (23082), ainsi que les secteurs affectés du marqueur « coopération technique » sous les autres codes des secteurs des infrastructures.

<sup>47</sup> Cette analyse prolonge, en la remaniant toutefois, l'étude de 2007 intitulée *Promoting Private Investment for Development: Recent Trends in ODA Spending and Implications for Donors*, qui couvrait l'ensemble des régions et distinguait une plus large catégorie d'APD visant à renforcer les investissements et incluant, par exemple, le soutien de l'action publique et de la gestion administrative dans les secteurs autres que ceux des infrastructures ainsi que le soutien budgétaire.

permettent néanmoins de se faire une idée de l'ordre de grandeur de ces flux. L'encadré 7 indique d'autres données clés sur l'aide apportée aux aspects immatériels des infrastructures africaines.

**Encadré 7. Autres données clés sur le FPD bénéficiant aux aspects immatériels des infrastructures africaines**

- La part du soutien apporté aux aspects immatériels dans l'ensemble de l'aide consacrée aux infrastructures africaines est passée de 19 % en 2008 à 13 % en 2010.
- Elle a atteint 14 % en Asie et 18 % dans les Amériques en 2010.
- La part de l'aide au secteur de l'eau et de l'assainissement qui a été allouée aux aspects immatériels s'est élevée à 23% ; les parts correspondantes pour les secteurs de l'énergie, des transports et de l'entreposage, et des communications ont été, respectivement, de 18 %, 14 % et 23 %.
- L'Afrique du Sud est le pays qui a reçu le plus gros montant d'aide pour les aspects immatériels devant le Maroc, la Tanzanie, le Ghana, la Tunisie, le Soudan, l'Égypte, la République démocratique du Congo, le Burkina Faso et l'Éthiopie. Toutefois, en pourcentage, Sainte-Hélène, le Togo et Djibouti ont reçu une aide plus importante pour les aspects immatériels que pour les aspects physiques des infrastructures.

*Source: SNPC, en USD de 2009.*

L'un des premiers principes des orientations du POVNET relatives aux infrastructures établit que les donateurs doivent coordonner leur aide en définissant des approches communes et en désignant, parmi eux, des chefs de file.<sup>48</sup> Les donateurs qualifiés pour jouer ce rôle sont normalement ceux qui apportent la plus grosse contribution financière aux infrastructures dans un pays. Il a été indiqué dans la première partie de ce document, que les principaux donateurs, à savoir la Banque mondiale, les institutions de l'UE, la BAfD, le Fonds arabe, le Japon, l'Allemagne et la France, ont ensemble fourni plus de 79 % du FPD consacré aux infrastructures africaines en général, en dehors des financements accordés par d'autres partenaires au développement comme la Chine, l'Inde et le Brésil. On obtient toutefois un tableau plus diversifié s'agissant des cinq premiers donateurs lorsqu'on ventile les données entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne ainsi qu'entre les aspects matériels et immatériels pour chaque secteur (eau et assainissement, transports, communications et énergie) (voir la figure 2 ci-après).

**Graphique 2 : principaux donateurs pour les différentes catégories d'infrastructures en Afrique**

	Afrique du Nord				Afrique subsaharienne							
	Aspects matériels		Aspects immatériels		Aspects matériel		Aspects immatériels					
	#	Country	%	%	#	Country	%	%				
<b>Eau et assainissement</b>	1	Banque mondiale	21	1	BAfD	52	1	Banque mondial	22	1	Instit. UE	23
	2	Allemagne	16	2	Japon	13	2	Instit. UE	14	2	Banque mondiale	16
	3	France	16	3	Allemagne	12	3	BAfD	12	3	Allemagne	13
	4	Fonds arabe	13	4	Instit. UE	10	4	Allemagne	8	4	Japon	6
	5	Instit. UE	10	5	France	5	5	France	7	5	Canada	5
	14	autres	24	14	autres	8	26	autres	37	21	autres	37
	Total		100	Total	100	Total	100	Total	100	Total	100	
<b>Transports</b>	1	France	22	1	BAfD	46	1	Instit. UE	32	1	Banque mondiale	23
	2	Japon	20	2	Instit. UE	44	2	Banque mondiale	25	2	Instit. UE	19
	3	Fonds arabe	20	3	Japon	5	3	BAfD	16	3	États-Unis	17
	4	BAfD	15	4	Banque mondiale	3	4	Japon	2	4	BAfD	14
	5	Banque mondiale	10	5	Espagne	1	5	États-Unis	5	5	Royaume-Uni	11
	12	autres	13	9	autres	1	20	autres	17	15	autres	16
	Total		100	Total	100	Total	100	Total	100	Total	100	
<b>TIC</b>	1	Japon	62	1	Corée	32	1	BAfD	31	1	Banque mondiale	25
	2	Instit. UE	17	2	Instit. UE	22	2	Royaume-Uni	16	2	Finlande	13
	3	Corée	11	3	Espagne	13	3	Fonds de l'OPEP	12	3	Canada	11
	4	Banque mondiale	3	4	Banque mondiale	12	4	Banque mondiale	10	4	Japon	10
	5	États-Unis	2	5	Canada	9	5	Japon	8	5	Instit. UE	10
	7	autres	5	9	autres	12	20	autres	23	19	autres	31
	Total		100	Total	100	Total	100	Total	100	Total	100	
<b>Énergie</b>	1	BAfD	27	1	Instit. UE	39	1	Banque mondiale	38	1	BAfD	45
	2	Fonds arabe	18	2	Allemagne	27	2	BAfD	22	2	Banque mondiale	29
	3	Espagne	17	3	BAfD	24	3	Fonds arabe	8	3	Instit. UE	5
	4	Japon	10	4	Espagne	3	4	Japon	5	4	Allemagne	4
	5	Banque mondiale	9	5	Japon	2	5	Norvège	5	5	États-Unis	3
	8	autres	19	11	autres	5	21	autres	22	20	autres	14
	Total		100	Total	100	Total	100	Total	100	Total	100	

Part du donateur dans le total des versements effectués pour la catégorie concernée entre 2008 et 2010, en USD de 2009 constants.

Les donateurs surlignés ne font pas partie du groupe des sept premiers donateurs pour l'ensemble des infrastructures africaines.

En d'autres termes, les premiers donateurs pour les aspects matériels ou immatériels par secteur, en Afrique du Nord ou en Afrique subsaharienne, en dehors des sept plus gros donateurs pour les infrastructures africaines en général, sont les suivants :

- L'**Espagne**, pour les aspects immatériels des infrastructures dans les transports, les TIC et l'énergie, ainsi que pour les aspects matériels dans le secteur de l'énergie en Afrique du Nord ;
- La **Corée**, pour les aspects immatériels et matériels des infrastructures dans les TIC en Afrique du Nord ;
- Les **États-Unis**, pour les aspects matériels des infrastructures dans les TIC en Afrique du Nord, ainsi que pour les aspects matériels et immatériels dans les transports et les aspects immatériels dans l'énergie en Afrique subsaharienne ;



- Le **Canada**, pour les aspects immatériels des infrastructures dans les TIC en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne, ainsi que pour les aspects matériels dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement en Afrique subsaharienne ;
- Le **Royaume-Uni**, pour les aspects matériels des infrastructures dans les TIC et pour les aspects immatériels dans les transports en Afrique subsaharienne ;
- La **Finlande**, pour les aspects immatériels des infrastructures dans les TIC en Afrique subsaharienne ;
- La **Norvège**, pour les aspects matériels des infrastructures dans l'énergie en Afrique subsaharienne ; et
- Le **Fonds de l'OPEP**, pour les aspects matériels des infrastructures dans les TIC en Afrique du Nord.

Les donateurs chefs de file jouent un rôle non négligeable au niveau des pays et des régions (CDAA, CEDEAO, Communauté est-africaine, etc.). Les indications qui précèdent montrent que des donateurs, autres que les sept qui contribuent le plus aux infrastructures africaines en général, peuvent devenir des chefs de file pour le secteur concerné dans le pays ou la sous-région considérée. Certains de ces donateurs (Finlande, Norvège et Espagne) ne faisant pas non plus partie du G20, il convient peut-être de revoir la composition du Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA) pour qu'il permette de mieux suivre la progression du financement des infrastructures sur ce continent.<sup>49</sup>

Le tableau qui précède montre en outre que l'aide est assez fortement fragmentée : alors que les cinq premiers donateurs fournissent, en moyenne, plus de 80 % de l'aide allant aux catégories<sup>50</sup> distinguées, on peut dénombrer jusqu'à 26 autres donateurs fournissant chacun moins de 1 % de l'aide accordée à une catégorie<sup>51</sup>. La fragmentation de l'aide (le fait qu'elle provient de nombreuses sources et qu'elle est répartie entre de trop nombreux programmes de coopération) entraîne des coûts de transaction élevés tant pour les bénéficiaires que pour les donateurs. Ces coûts sont liés à l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre, l'observation et la vérification de l'application des accords conclus pour la fourniture de l'aide. Il est indiqué dans la Déclaration de Paris que les donateurs s'engagent à tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs au niveau sectoriel ou national en déléguant à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et d'autres tâches. Il est aussi mentionné dans le document final de Busan que les fournisseurs d'aide au développement se sont engagés à réduire la fragmentation de l'aide et à améliorer la division du travail entre eux.

En 2007, l'Union européenne a défini un Code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement qui encourage, entre autres, ses États membres à établir des accords de bailleurs chefs de file en limitant le nombre de ces derniers à un maximum de trois par secteur, à évaluer leurs avantages comparatifs ainsi qu'à se retirer des secteurs qui ne sont pas leurs secteurs

<sup>49</sup> Cette révision est en cours.

<sup>50</sup> Par « catégorie », on entend ici, par exemple, les aspects matériels des infrastructures dans l'eau et l'assainissement en Afrique du Nord.

<sup>51</sup> Les chiffres indiqués plus haut ne concernant pas uniquement l'aide programmable par pays, mais utilisant toutes les données du SNPC, certains montants peuvent ne pas correspondre à des flux transfrontaliers, c'est-à-dire que l'aide peut en fait être moins fragmentée à l'intérieur des pays. Il se peut, en outre, que certaines données concernent des financements multi-bilatéraux, ce qui pourrait réduire encore la fragmentation effective de l'aide.

focaux et à redéployer leurs activités d'aide. Dans le cas des infrastructures africaines, les institutions de l'UE étant, collectivement, l'un des plus gros donateurs dans la plupart des catégories, il est peut-être plus rationnel pour certains États membres de déléguer leurs activités à ces institutions lorsque le volume d'aide qu'ils accordent n'est pas assez important pour compenser les frais administratifs supplémentaires que leur intervention implique pour les pays hôtes.

Cela d'autant plus que les financements fournis par d'autres partenaires au développement comme la Chine, l'Inde et le Brésil (non pris en compte par les statistiques du CAD) sont estimés être importants et en hausse, surtout dans le cas de la Chine (voir la partie III). Il est également reconnu que ces partenaires au développement ont plutôt tendance à financer les aspects physiques des infrastructures que les aspects immatériels tels que le renforcement des capacités et l'amélioration de l'environnement général. Il est donc, sans doute, souhaitable que les membres du CAD, les économies émergentes et les organisations multilatérales tiennent compte de ces considérations lorsqu'ils se penchent sur les questions de la fragmentation de l'aide, de la division du travail, des avantages comparatifs et de l'efficacité de l'aide dans le contexte de l'appui qu'ils apportent aux infrastructures africaines.

## **PARTIE III: LE RÔLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS ET DES PAYS ÉMERGENTS DANS LES INFRASTRUCTURES AFRICAINES**

### **1. Les instruments financiers**

*Cette section du rapport donne un aperçu général, illustré par des exemples, des moyens de financement qui sont utilisés, en dehors des dons et des prêts traditionnels. Il convient de préciser, qu'à l'exception des garanties, ils sont tous inclus, en principe, dans les notifications faites par les donateurs de l'aide accordée et des autres flux financiers vers les pays en développement.*

#### **1.1 Introduction**

Les partenaires au développement utilisent toute une série de moyens de financement pour contribuer au développement des infrastructures en Afrique. Beaucoup d'entre eux ont recours à des mécanismes de financement comme les fonds d'investissement, les aides financières mixtes, les garanties, les crédits à l'exportation, etc. qui permettent de mobiliser l'investissement privé. Les institutions de financement du développement (IFD), les organisations internationales et les organismes publics spécialisés, qui ont mis au point ces instruments, collaborent souvent avec le secteur privé auquel ils fournissent des capitaux d'emprunt et des capitaux propres, ce qui permet d'atténuer les risques de l'investissement et de mettre en œuvre des projets bancables. Ces interventions permettent d'attirer des investisseurs privés qui, autrement, pourraient hésiter à entrer sur des marchés à risque ou non lucratifs. Des principes d'action comme ceux définis dans la publication de l'OCDE intitulée *Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures* encouragent en outre les donateurs à accroître les sources de financement et leur efficacité par l'intermédiaire non seulement de l'APD, mais aussi de l'amélioration de la qualité des créances et de l'octroi de garanties.

L'utilisation d'instruments financiers est conforme au Consensus de Monterrey sur le financement du développement qui préconise d'appuyer davantage « les investissements étrangers privés consacrés à l'équipement et à d'autres domaines prioritaires, notamment les projets susceptibles de combler le fossé numérique dans les pays en développement et en transition. Il importe à cet égard que cet appui revête la forme de crédits à l'exportation, de mécanismes de cofinancement et, de capitaux de risque et autres instruments de prêt, de garanties de risque, de mobilisation d'aide financière, d'informations sur les possibilités d'investissement, de services d'expansion des entreprises, de cadres de contact et de coopération entre entreprises des pays développés et des pays en développement, et de financement d'études de faisabilité ». <sup>52</sup> Plus récemment, le Panel de haut niveau du G20 pour l'investissement dans les infrastructures a formulé les recommandations suivantes : « les banques multilatérales de développement pourraient s'employer beaucoup plus activement qu'à l'heure actuelle à catalyser les flux de capitaux privés d'emprunt à long terme vers les pays en développement. On pourrait y parvenir non seulement en renforçant les activités de syndication visant à intégrer des banques du secteur privé à des consortiums de prêt mais aussi en affectant une part beaucoup plus importante des bilans des banques multilatérales de développement à des produits d'atténuation des risques plutôt qu'à des prêts directs au secteur des infrastructures. Cela présenterait l'avantage de « démultiplier » le capital existant des banques multilatérales de développement en ce sens que pour chaque dollar prélevé sur leurs propres bilans, les BMD devraient pouvoir mobiliser plusieurs dollars provenant du secteur privé – il apparaît que des garanties partielles ont aidé les BMD à attirer des fonds privés représentant 4 à 5 fois le montant de leur propre capital-risque. <sup>53</sup>

<sup>52</sup> *Consensus de Monterrey sur le financement du développement*; Nations unies, mars 2002 ; <http://www.un.org/esa/ff/monterrey/Monterrey/Consensus.pdf>.

<sup>53</sup> Panel de haut niveau sur les infrastructures ; Recommandations au G20, Rapport final ; 26 octobre 2011 ; [http://www.g20-g8.com/g8-G20/root/bank\\_objects/HLP-Full\\_report.pdf](http://www.g20-g8.com/g8-G20/root/bank_objects/HLP-Full_report.pdf).

Les fonds d'investissement sont généralement établis par les IFD en faisant appel à des sources publiques de financement puis ils sont gérés par des entreprises privées qui investissent elles-mêmes dans des fonds destinés à financer des projets d'infrastructure en Afrique. Cela permet aux gérants de fonds professionnels d'effectuer des investissements et aux IFD d'apporter plus facilement leur soutien à de nouveaux investisseurs qui sont souvent établis en Afrique ou ont des liens avec ce continent. Comme dans le cas du financement mixte, cette formule permet à des membres du CAD et à la Commission européenne d'associer des financements assortis de conditions libérales à des financements régis par les lois du marché. Il semble que cette façon de financer les projets permet de catalyser le financement des infrastructures plus efficacement que ne le feraient à eux seuls des subventions directes ou des prêts assortis de conditions libérales.

Plusieurs instruments d'atténuation des risques ont été mis au point par les partenaires au développement pour faire face aux risques liés à l'investissement dans des projets d'infrastructure. Ces instruments couvrent les risques politiques et commerciaux et permettent d'apaiser les craintes des investisseurs qui trouveraient autrement ces risques trop difficiles et trop coûteux à gérer tout seul. Les partenaires au développement ne sont toutefois pas tous convaincus de leur utilité pour l'action en faveur du développement. Il faudra remédier au manque d'analyse des garanties mais aussi d'autres instruments financiers dans le secteur des infrastructures, surtout en Afrique, où les flux d'investissement ne sont pas aussi importants que dans d'autres régions en développement, pour mieux comprendre leur incidence dans cette partie du monde. De même, alors qu'il existe un cadre bien développé pour le recours aux crédits à l'exportation pour stimuler les échanges, on dispose de peu de données sur la façon dont ces crédits ont été utilisés dans les secteurs des infrastructures en Afrique bien que le secrétariat du Comité des échanges de l'OCDE collecte des données sur le niveau d'activité sans toutefois les divulguer. Les crédits à l'exportation peuvent réduire les inquiétudes des exportateurs à l'égard de l'exercice d'activités à l'étranger, et lorsqu'une assurance des investissements est offerte par des organismes de crédit à l'exportation, cela peut également aider à apaiser les craintes des investisseurs. Toutefois, les organismes de crédit à l'exportation limitent en général l'offre de leurs produits – crédits à l'exportation et assurance des investissements – à des bénéficiaires originaires des pays qui consentent les crédits à l'exportation ou les garanties. Les crédits à l'exportation peuvent en outre rendre la concurrence moins équitable si les règles régissant l'utilisation des crédits à l'exportation, comme celles fixées par l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation, ne sont pas respectées.

### 1.1.1 Fonds d'investissement

Les fonds d'investissement constituent un instrument financier qui fournit des capitaux *directement* à des investisseurs privés ou indirectement – sous la forme de fonds propres ou de prêts – à des institutions financières *intermédiaires* qui offrent les moyens de financement à des investisseurs privés pour des projets d'infrastructure bien précis. Les contributions publiques aux fonds d'investissement sont souvent fournies par les institutions de financement du développement (IFD) et fréquemment gérées par le secteur privé. L'OCDE inclut dans le financement public du développement (FPD) les aides au financement d'investissements privés.<sup>54</sup> Beaucoup de ces fonds ont moins de cinq ans d'existence, mais semblent déjà prometteurs en permettant de mobiliser des fonds publics pour attirer des sources de financement privées. De plus, les investisseurs privés étant très sélectifs et privilégiant en général des entreprises qui ont fait leurs preuves depuis longtemps et enregistrent des flux de trésorerie stables, on peut soutenir qu'il y a lieu d'accroître le financement des fonds d'investissement par les IFD ou les cofinancements avec le secteur privé en attendant que des financements plus substantiels du secteur privé puissent être mobilisés. En outre, par rapport à de nombreux promoteurs de projet, les IFD sont en général mieux capitalisées, peuvent offrir un plus grand nombre de formules de financement et ont accès à une réserve de compétences plus importante. Les divers exemples qui suivent montrent comment elles fonctionnent.

35. La Société néerlandaise de financement du développement, FMO<sup>55</sup>, gère des fonds publics néerlandais spécifiques dans des secteurs où elle possède des connaissances spécialisées : secteur agro-

<sup>54</sup> *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD*, Julia Benn, Valérie Gaveau, OCDE, décembre 2010, [http://www.oecd.org/document/4/0,3343,fr\\_2649\\_34447\\_31722614\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3343,fr_2649_34447_31722614_1_1_1_1,00.html)

<sup>55</sup> **Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (société de financement du développement).**

industriel, secteur financier, énergie et logement. L'objectif est de faciliter l'investissement dans ces secteurs clés. En ce qui concerne les infrastructures, la FMO gère le Fonds pour l'accès à l'énergie (AEF) et le Fonds pour le développement des infrastructures (IFD) qui ont l'un et l'autre pour objet de catalyser les ressources financières d'autres investisseurs. L'État néerlandais fournit à la FMO ses fonds propres et fixe ses politiques de prêt et d'investissement en précisant, par exemple, les pays en développement dans lesquels les fonds peuvent investir. L'AEF investit dans des projets énergétiques (production, transport et distribution) de nature à améliorer l'accès à l'électricité et le taux de raccordement de la population. Soixante quinze pour cent des activités de ce Fonds sont concentrées dans des pays d'Afrique subsaharienne et dans d'autres pays comptant parmi les moins avancés mais, à compter de 2012, l'AEF financera des projets exclusivement en Afrique subsaharienne.

L'IDF peut investir dans un large éventail de sous-secteurs des infrastructures, tels que les TIC, les transports (routes et chemins de fer), l'eau et l'assainissement, l'énergie et les infrastructures liées à l'agriculture comme les infrastructures d'irrigation. A compter de 2012, l'IDF pourra aussi financer des opérations dans des infrastructures environnementales ou écologiques. Ce Fonds accorde des prêts assortis ou non de conditions en faveur (en euros, USD ou monnaie locale) d'un montant maximal de 15.5 millions d'euros ou des financements en fonds propres d'un montant maximal de 7.75 millions d'euros à des investisseurs privés pour la réalisation de projets d'infrastructure dans les pays en développement et ceux d'Afrique, notamment. Ce financement est intégralement non lié : les investisseurs peuvent être originaires de n'importe quel pays et ne doivent pas nécessairement avoir des liens avec les Pays-Bas. L'IDF peut aussi soutenir financièrement d'autres fonds ou entreprises privées qui investissent dans les infrastructures. De fait, la FMO, qui gère l'IDF et d'autres fonds, ne finance jamais toute seule une opération complète mais catalyse des financements provenant d'autres institutions comme la DEG (Allemagne), Proparco (France) et BIO (Belgique). La liste des pays éligibles de l'IDF n'inclut pas seulement des PMA mais aussi un éventail plus large de pays en développement même si la majeure partie de ses investissements concerne l'Afrique. L'IDF a, jusqu'à présent, investi dans des projets entrepris dans neuf pays d'Afrique dans le secteur de l'énergie, comme la centrale de Dibamba au Cameroun qui est en train d'être développée par la Dibamba Power Development Corporation, société à capitaux mixtes.

Dans le cadre de sa politique d'investissement, l'IDF cherche à investir dans des projets, sociétés ou pays qui n'attirent normalement pas de financements consentis aux conditions du marché parce qu'ils présentent divers facteurs de risque. Il réalise des prises de participation (20 % en règle générale mais jusqu'à concurrence de 49 %) et accorde des prêts subordonnés aux sociétés qui participent aux projets. Ce faisant, il prend en charge la part la plus risquée de l'opération et réduit les risques auxquels les investisseurs sont confrontés. L'IDF investit, par exemple, dans des projets entièrement nouveaux pour lesquels l'élément d'infrastructure doit être entièrement mis en place. Ces projets impliquent souvent un niveau de risque élevé, des dépassements de coûts, des retards par rapport au calendrier fixé, des surestimations de recettes etc.<sup>56</sup> La FMO joue aussi le rôle d'une société de capital-risque en fournissant des fonds à de nouvelles entreprises ou à de nouveaux investisseurs qui n'auraient aucune chance d'en obtenir des banques commerciales ou du marché. Elle contribue ainsi à diversifier la base des investisseurs qui interviennent en Afrique, ce qui peut avoir des implications positives pour la concurrence et le comportement des investisseurs. Il semble que les fonds aient l'impact le plus important lorsqu'ils fournissent des ressources financières à de nouvelles entreprises de petite taille engagées dans des projets entièrement nouveaux ou opérant dans des économies émergentes.<sup>57</sup> Par ailleurs, l'IDF alloue des aides financières mixtes pour les premières phases de l'élaboration des projets. Enfin, si les investissements se heurtent à des difficultés financières, la FMO peut intervenir pour essayer de les sauvegarder et elle contribue donc à assurer la durabilité financière des projets.

De même, la Belgique finance, par l'intermédiaire de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO), son IFD, des projets d'infrastructure dans tous les secteurs des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure), l'accent étant mis sur l'Afrique et sur les énergies propres et

<sup>56</sup> *Dynamic Risk Management : the Missing Link in Infrastructure Finance*, John Larew et Mark Robson, Oliver Wyman Risk Journal, 2011.

<sup>57</sup> Investing in Infrastructure : Evaluation of the LDC Infrastructure Fund ; ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas, juillet 2009 ; <http://www.oecd.org/dataoecd/28/44/44362357.pdf>.

renouvelables, l'accès à l'eau et l'irrigation dans l'agriculture, et, dans une moindre mesure, sur les télécommunications et les transports. Elle procède directement ou passe par des institutions financières comme des banques, des fonds d'investissement et des établissements de microcrédit. Les investisseurs bénéficiaires peuvent être originaires de n'importe quel pays, mais ils doivent appartenir au secteur privé. Avec la FMO, l'EAIF et la BAFD, entre autres, BIO a fourni des fonds à Contour Global, une entreprise privée, pour réaliser le projet KivuWatt dans le secteur de l'électricité au Rwanda. En exploitant le gaz méthane du lac Kivu, ce projet utilise une ressource naturelle renouvelable pour produire de l'électricité et développer le secteur électrique du Rwanda. Une évaluation de 2009 a montré que les investissements effectués par BIO dans les infrastructures africaines avaient eu les effets suivants sur le développement : augmentation des recettes publiques nettes dans les pays hôtes et amélioration des infrastructures, au niveau de l'offre, par l'expansion des réseaux à de nouvelles régions, et au niveau des services fournis, par l'application d'une tarification fondée sur les coûts, une baisse des tarifs et des progrès dans le domaine de l'exploitation, de la maintenance et de la fiabilité de la fourniture.<sup>58</sup> Les projets qui bénéficient d'un financement de BIO doivent en outre respecter les normes environnementales de la Banque mondiale et de l'IFC. Par ailleurs, BIO a signé un accord de coopération et de répartition des tâches avec la MFO néerlandaise en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures.

Un autre exemple de fonds d'investissement nous est fourni par le Groupe CDC plc (qui a remplacé la Commonwealth Development Corporation), l'IFD du Royaume-Uni qui est gérée par le secteur privé, mais détenue par le ministère britannique du Développement international (DFID). Il fonctionne sur une base commerciale et subvient à ses propres besoins depuis 1995, date à laquelle la CDC a cessé de recevoir de nouveaux fonds des pouvoirs publics britanniques car elle finançait ses opérations sur les bénéfices de ses investissements. Le seul actionnaire du Groupe CDC, le DFID, fixe sa politique d'investissement en ce qui concerne notamment la répartition géographique et l'ampleur des interventions. Il a redéfini sa politique d'investissement en 2011, en resserrant sa focalisation géographique, en limitant ses investissements aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) et en l'autorisant à investir directement dans des projets, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le Groupe CDC peut maintenant fournir des moyens de financement aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure), soit en versant des fonds directement à des entreprises privées, soit en finançant des gérants qui doivent lever d'autres fonds et les investir dans des entreprises de pays en développement (ce que l'on appelle les « fonds de fonds »). Les bénéficiaires des investissements de CDC ne doivent satisfaire à aucune condition de nationalité et les fonds d'investissement ne sont pas nécessairement liés à des intérêts britanniques. Beaucoup de gérants de fonds de CDC pour les infrastructures africaines<sup>59</sup> sont établis en Afrique ou sont d'origine africaine et connaissent bien le marché local et le climat de l'investissement qui y règne. Ils sont donc mieux placés que CDC pour exercer la diligence voulue et assurer le bon déroulement des projets. Cette structure de fonds de fonds permet de mobiliser ou de catalyser des fonds privés grâce aux ressources publiques et donc de maximiser l'ensemble des moyens de financement disponibles pour les projets. D'après une étude, chaque dollar fourni par CDC a permis de mobiliser 5 dollars d'autres investissements provenant de sources privées et d'IFD, par exemple.<sup>60</sup>

Un exemple de projet d'infrastructure financé par CDC nous est fourni par la centrale au gaz Songas en Tanzanie. Des capitaux de CDC ont été investis dans Actis II, fonds pour les infrastructures géré par Actis, société privée de capital-investissement. Le fonds a ensuite investi dans la centrale de Songas qui produit maintenant 30 % de l'électricité de la Tanzanie. CDC a investi dans un autre fonds pour les infrastructures – ECP Africa Fund III – avec Emerging Capital Partners, société panafricaine de gestion de fonds. Le fonds a ensuite fourni des capitaux à Wananchi, entreprise de télécommunications qui offre des services de télévision et de téléphonie large bande au Kenya et en Tanzanie. L'un des aspects positifs de ce projet a été le programme de formation qui a permis à du personnel expatrié dans le cadre de missions de courte durée de former les

<sup>58</sup> *GPR Ex-Ante Analysis of BIO Commitments 2009: Final Report*, BIO/ DEG 2009.

<sup>59</sup> La CDC collabore avec plus d'une vingtaine de fonds en Afrique tels notamment que African Lion, Cauris Capital Partners et ECP Africa. On trouvera leur liste complète sur le site Internet de CDC à l'adresse suivante: <http://www.cdcgroup.com/list-fund-managers.aspx>.

<sup>60</sup> *Aid for Trade and Blended Finance*, Mikaela Gavas, Isabella Massa et Dirk Willem te Velde, Overseas Development Institute, janvier 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/47722147.pdf>.

techniciens locaux à la pose de câbles à fibres optiques, compétence technique peu répandue sur place. CDC a ajouté deux critères à ceux qui sont utilisés par de nombreuses IFD pour évaluer l'impact de leur action à l'aide du système DOTS (Development Outcome Tracking System)<sup>61</sup> : la valeur ajoutée supplémentaire apportée par CDC en tant qu'investisseur, par exemple en soutenant un nouveau gérant de fonds et l'importance des autres investissements qu'il permet de mobiliser. CDC procède en interne, tous les trois ans, à une évaluation du rôle qu'il joue dans la mobilisation d'autres investissements. Sa dernière évaluation portant sur la période 2008-2010 a montré que pour chaque livre sterling qu'il a investie, d'autres IFD ont investi une autre livre et les investisseurs commerciaux 2,78 livres, ce qui donne, au total, un effet de mobilisation de 378%. Cet effet a progressé au fil du temps, même pendant la crise financière.

CDC a toujours soutenu les nouveaux gérants de fonds qui ont généralement du mal à prouver le succès de leurs investissements et à mobiliser des fonds auprès d'autres institutions financières ou sur les marchés financiers. À la fin 2010, CDC avait confié des fonds à 71 gérants dont 38 étaient des nouveaux venus.<sup>62</sup> En apposant ainsi son « sceau d'approbation » sur les activités de nouveaux venus sur le marché, CDC envoie un signal aux autres investisseurs, ce qui aide ces entreprises et fonds d'investissement locaux à se développer. CDC aide en outre les gérants de fonds à s'établir et les conseille sur la façon d'obtenir des fonds d'autres IFD.

Proparco, l'IFD française<sup>63</sup>, a aussi investi dans des fonds ciblant les projets d'infrastructure en Afrique. Elle a, par exemple, fourni des capitaux à l'Africa Infrastructure Investment Fund 2 (AIIF2), fonds commun de placement en actions qui doit investir dans des projets routiers, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires en Afrique ainsi que dans des projets électriques. Ce fonds privé, qui est géré par une filiale du groupe Macquarie et la société Old Mutual Investment Group (South Africa) Pty Ltd, a reçu des capitaux d'autres institutions financières comme l'IFC. AIIF2 a investi dans la Hopefield Wind Farm, Province du Cap-Occidental, Afrique du Sud, ferme éolienne commerciale d'une puissance de 100MW qui devrait commencer à produire de l'électricité en 2012.<sup>64</sup>

Proparco a aussi joué un rôle anticyclique pendant la crise financière en portant ses engagements mondiaux pour les infrastructures de 150 millions d'euros en 2008 à 400 millions d'euros en 2009. Cet accroissement des financements a permis de financer des projets d'infrastructure dans le monde entier, y compris de très grands projets en Afrique à un moment où les banques limitaient leurs financements et où les projets risquaient de rester au point mort. Proparco a financé de nombreux projets d'infrastructure en Afrique : routes en Tunisie, transports maritimes à Djibouti et création d'un pôle aérien réunissant les compagnies aériennes nationales du Mali, du Burkina Faso et de l'Ouganda. Proparco s'efforce en outre activement de réunir les diverses parties intéressées par les infrastructures en Afrique. Elle coordonne un « club d'investisseurs » réunissant ses actionnaires, partenaires et clients pour leur permettre de confronter leurs expériences dans des domaines précurseurs comme le financement carbone en Afrique.

Les fonds d'investissement peuvent aussi servir de plateformes multi-donateurs comme l'a montré le Fonds « Emerging Africa Infrastructure » (EAIF). Ce fonds qui a été créé en 2002 avec une dotation initiale de 100 millions USD, a depuis engagé 150 millions USD de fonds propres. Ces fonds propres ont été obtenus au moyen de prêts subordonnés et de prêts de premier rang contractés auprès d'une série d'organismes de financement du développement et de prêteurs commerciaux, comme la Barclays, la Standard Bank, la KfW, la SFI, la BAFD,

---

<sup>61</sup> Le système DOTS couvre les performances financières (par exemple, rendement des capitaux investis), les performances économiques (par exemple, contribution à l'emploi et aux recettes fiscales), les performances environnementales et sociales (par exemple, consommation d'eau et d'énergie) et le développement du secteur privé (par exemple, nombre de PME atteint).

<sup>62</sup> Cela représente le portefeuille global de CDC ; aucune donnée n'est disponible pour l'Afrique ou les infrastructures uniquement.

<sup>63</sup> Proparco fait partie du groupe Agence française de développement (AFD) qui est son principal actionnaire et apporteur de capital (59 %), le reste du capital étant fourni par des entreprises et institutions financières françaises (29 %), des organismes financiers internationaux (11 %) et des fonds et fondations (1 %).

<sup>64</sup> Old Mutual, Africa Infrastructure Investment Managers: <http://www.oldmutual.co.za/about-us/sustainability-report/investing-responsibility/aiim.aspx>.

l'OeEB, la DEG, la FMO et la BDAA. Fin 2011, le volume total des fonds (fonds propres et capitaux d'emprunt) était passé à 705 millions USD. Le gérant des fonds est Frontier Markets Fund Managers, département de la Standard Bank. Il octroie des prêts de premier rang et des prêts subordonnés pour des projets à long terme. A la fin 2011, l'EAIIF avait financé 35 projets dont 11 avaient été remboursés et 24 projets sont en cours. Les projets qu'il a cofinancés ont attiré 2.5 milliards USD de prêts, 855 millions USD de capital-investissement et 1.74 milliard USD de fonds provenant d'IFD.<sup>65</sup> L'EAIIF est une initiative multi-donateurs qui réunit des fonds provenant d'IFD et de banques commerciales privées, et mobilise donc des financements fournis par des gouvernements, des banques de développement et le secteur privé. L'EAIIF a, par exemple, accordé des prêts pour la centrale de Rabai au Kenya, le projet Seacom de pose d'un câble sous-marin à fibres optiques le long de la côte orientale de l'Afrique, le projet DP World Dakar portant sur l'octroi d'une concession de 25 ans pour l'exploitation de trois terminaux à conteneurs dans le port de Dakar au Sénégal, et le projet Kivu-Watt, également cofinancé par BIO et Addax Bioenergy, entreprise active dans les énergies. Tous ces projets se sont vu attribuer, par des groupes et des publications respectés dans le domaine des infrastructures, la distinction « meilleure opération de l'année » pour l'Afrique qui récompense le financement de projets d'infrastructure de toute taille au regard de critères tels que l'innovation, la reproductibilité, l'exemplarité, la résolution des problèmes, l'atténuation des risques, le rapport qualité-prix et la rapidité d'exécution.<sup>66</sup>

L'EAIIF n'applique aucune condition de nationalité aux entreprises qui sollicitent son financement, mais celles-ci doivent appartenir au secteur privé ou s'il s'agit de consortiums, ils doivent être principalement composés d'entités privées. Il peut financer des entreprises publiques s'il est établi qu'elles sont gérées comme des entreprises du secteur privé. L'EAIIF préfère en outre investir dans des entreprises qui sont déjà assurées de bénéficier d'autres apports de capital. En intervenant pour fournir les « derniers fonds manquants », l'EAIIF peut permettre le bouclage financier de projets. Le financement nécessaire au projet Seacom, par exemple, a été fourni après de longues négociations au terme desquelles l'EAIIF a apporté les derniers fonds manquants, faute de quoi le projet ne se serait peut-être pas concrétisé.<sup>67</sup>

Le poids que lui confère le fait qu'il est financé par plusieurs donateurs peut permettre à l'EAIIF de résoudre les difficultés financières et politiques auxquelles se heurtent parfois les investisseurs qui mettent en œuvre des projets en Afrique. Il peut intervenir et entrer directement en contact avec les responsables du pays hôte et ce, plus efficacement que ne pourrait le faire un investisseur agissant seul. Le soutien de plusieurs gouvernements dont bénéficie l'EAIIF peut en outre inciter les investisseurs destinataires à se comporter de façon responsable. S'ils ne respectent pas certaines clauses de leur contrat, comme les normes de protection de l'environnement, leur responsabilité peut être engagée vis-à-vis des participants à l'EAIIF et les frais d'arbitrage être sensiblement alourdis. Cela les encourage donc à respecter les termes des contrats qui incluent aussi souvent des considérations sociales et environnementales. Enfin, les prêts accordés par l'EAIIF sont de plus longue durée que ceux consentis par les établissements commerciaux – 12 ans en moyenne contre 7 ans au maximum, en général, ce qui a un effet important sur le coût de gestion des projets, les prêts de plus courte durée étant assortis de frais initiaux plus élevés qui sont ensuite répercutés sur les consommateurs. De plus longs délais de remboursement peuvent donc permettre de réduire le coût global des projets, ce qui a des effets positifs pour les utilisateurs finaux.

InfraCo est un autre fonds d'investissement financé par plusieurs donateurs, en l'occurrence des organismes d'aide au développement, dans le cadre de la structure du Private Infrastructure Development Group (PIDG). Créé en 2005 au Royaume-Uni où se trouve son siège, InfraCo finance les coûts initiaux élevés de grands projets d'infrastructure et se charge des activités préparatoires comme la réalisation des études de faisabilité, l'obtention des permis de construire et la négociation des tarifs et des accords de maintenance. Après avoir porté un projet jusqu'au moment où il est jugé bancable, InfraCo rentre dans ses fonds en vendant ses droits de propriété à l'investisseur retenu sous la forme d'une prise de participation minoritaire ou d'un

---

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Project Finance Magazine, 3 octobre 2011, [www.projectfinancemagazine.com](http://www.projectfinancemagazine.com).

<sup>67</sup> D'après un négociateur de l'EAIIF qui a travaillé sur le projet Seacom.



paiement en espèces. Si InfraCo prend une participation dans le capital de la société retenue, celle-ci se situe en général entre 10 % et 15 %, et en aucun cas il ne garde une position majoritaire. Tout bénéfice tiré de la vente est reversé dans le compte du dispositif pour couvrir les frais d'élaboration de nouveaux projets. InfraCo a notamment soutenu le projet de développement du réseau ferroviaire dans la banlieue de Nairobi au Kenya, le projet d'électrification de Beyla en Guinée et l'établissement d'une nouvelle société de distribution d'eau pour étendre le réseau à des communautés insuffisamment desservies autour de la capitale malgache.

Le financement assuré par InfraCo est non lié et il est mis en œuvre dans plusieurs secteurs, en dehors de celui des infrastructures. L'avantage de l'approche adoptée par InfraCo est qu'elle permet d'attirer des investisseurs dans des pays en développement qui ne seraient autrement pas considérés comme des cibles intéressantes du fait de leur profil de risque. Beaucoup d'investisseurs hésitent à engager des fonds dans l'élaboration de projets car ils craignent que ceux-ci ne se concrétisent pas en raison des risques qu'ils présentent sur les plans réglementaire, politique ou commercial. En assumant les coûts initiaux, InfraCo apaise notablement ces craintes des investisseurs. InfraCo est en outre géré par le secteur privé, mais financé par des organismes d'aide au développement qui, en tant qu'actionnaires, peuvent influencer sur l'élaboration des projets pour que ceux-ci bénéficient à des populations défavorisées et conduisent à un développement durable. Des dispositifs de subventions sont, par exemple, élaborés pour des projets dont les services risquent d'être trop coûteux pour les utilisateurs pauvres. L'approche adoptée par InfraCo permet donc de mobiliser des capitaux privés avec les fonds fournis par les organismes d'aide au développement tout en faisant en sorte que des projets risqués et peu attirants par ailleurs parviennent à maturité. L'encadré 1 en donne un exemple concret.

### Encadré 8. Impact d'InfraCo sur l'énergie éolienne au Cap-Vert

Quand la Banque mondiale a invité InfraCo à participer au projet d'énergie éolienne au Cap-Vert, deux tentatives de développement de quatre fermes éoliennes sur quatre îles de l'archipel du Cap-Vert avaient déjà échoué en quinze ans. Un accord a toutefois été signé en juillet 2007 entre le gouvernement du Cap-Vert, Electra, la compagnie nationale d'électricité, et InfraCo pour développer le projet sur la base d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé (PPP). Le soutien apporté par InfraCo a permis d'obtenir une contribution financière de 60 millions d'euros d'autres IFD y compris une participation de FinnFund, l'IFD finlandaise, et d'Africa Finance Corporation, institution financière africaine privée qui investit dans des projets d'infrastructure sur le continent, ainsi qu'un financement par emprunt de la BafD et de la BEI.

Ce projet doit permettre de connecter au réseau entre 50 000 et 100 000 personnes et permettre au Cap-Vert d'atteindre son objectif de 25 % d'énergies renouvelables d'ici à 2012. Le gouvernement pourrait en outre faire l'économie d'environ 12 millions d'euros d'importation de pétrole par an et compenser ainsi les émissions de gaz à effet de serre. En montrant qu'un grand projet de PPP peut être élaboré, bouclé financièrement et être commercialement viable sans avoir besoin d'être subventionné par le gouvernement national, ce projet éolien du Cap-Vert a eu un effet de démonstration important qui devrait se traduire par d'autres projets de PPP réussis dans le secteur des énergies renouvelables en Afrique.

Si les fonds d'investissement sont potentiellement d'importantes sources de financement pour les infrastructures africaines, surtout en permettant de mobiliser des investissements privés, ils n'en présentent pas moins un certain nombre d'inconvénients ou de risques que les organismes de financement doivent prendre en considération. Nombre d'entre eux financent des sociétés de développement de projets, y compris les premières phases de projets « verts » ou de reconversion d'installations existantes qui comportent des risques importants. Il n'est aucunement certain que les projets seront mis en œuvre ou que les nouvelles technologies utilisées dans le cadre de la mise en œuvre des projets porteront leurs fruits. Qui plus est, il peut se passer plusieurs années avant qu'un projet soit susceptible de bénéficier de concours financiers propres à attirer des financements moins risqués en fonds propres ou sous forme de prêts. Si le projet ne parvient pas à présenter un intérêt pour les investisseurs, les fonds qui ont été affectés au développement du projet, ne sont pas récupérés.

De plus, les fonds d'investissement ont souvent besoin d'avoir une solide assise financière du fait de l'importance des besoins d'investissement des grands projets d'infrastructure. Il est difficile aux organismes d'aide au développement de leur consacrer les maigres ressources dont ils disposent compte tenu des contraintes budgétaires. Les fonds d'investissement sont en outre perçus comme relevant du secteur privé, ce qui oblige souvent les organismes d'aide au développement à justifier l'engagement des deniers publics. Il faut aussi faire en sorte que les effets positifs des fonds ne soient pas uniquement de nature financière et se fassent aussi sentir sur le front de la réduction de la pauvreté. C'est là un domaine où une surveillance continue ou un engagement suivi des IFD et des organismes d'aide peut s'avérer bénéfique.

#### 1.1.2 *Financement mixte*

Le financement mixte suppose l'association d'un financement assorti de conditions de faveur (dons ou prêts comportant un élément de subvention) et d'un financement par emprunt provenant d'institutions financières internationales (IFI) ou de sources basées sur le marché pour maximiser le volume des ressources du développement pouvant être consacrées à des projets d'infrastructure et à des investissements dans des entreprises.<sup>68</sup> Ce type de montage financier permet de bénéficier de financements par emprunt qui n'auraient pas été obtenus autrement et l'élément de subvention qu'il inclut permet de maintenir les prix du service d'infrastructure fournis à un niveau abordable pour les utilisateurs finaux. Le financement mixte peut notamment servir à financer l'assistance technique, les études de faisabilité, les préprojets et les bonifications d'intérêt.

<sup>68</sup> Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau, OCDE, 2010.

Un certain nombre d'IFD, comme Proparco en France et la FMO aux Pays-Bas, ainsi que des organismes bilatéraux comme l'Agence française de développement (AFD) ont recours aux subventions mixtes dans le cadre de leur stratégie de financement. Le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (ITF) et la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) qui ont été établis dans le cadre du Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures, ont pour objectif de maximiser l'effet mobilisateur des concours financiers des donateurs de l'UE via le financement mixte. Des projets peuvent être présentés à ces dispositifs de financement mixte par les institutions financières éligibles. Les aides financières de la Commission européenne et des États membres de l'UE sont associées à des prêts accordés par les institutions financières, aux ressources dont dispose le bénéficiaire ou aux financements provenant de bailleurs de fonds du secteur privé. Pour pouvoir en bénéficier, les projets d'infrastructure doivent présenter un aspect régional (projets transfrontaliers ou projets nationaux ayant un impact régional démontrable) et être mis en œuvre par des entités publiques, privées ou à capitaux mixtes. Les pays partenaires participent à la définition des orientations stratégiques pour les deux dispositifs de financement mixte (ITF et FIV).

La composante « aides non remboursables » du mécanisme de panachage des ressources peut être utilisée pour l'octroi de bonifications d'intérêts, de subventions directes à l'investissement, d'une assistance technique, de capital-risque, de garanties de prêt et de primes d'assurance. Les *bonifications d'intérêts* et les subventions directes à l'investissement réduisent le montant total de la dette due par l'emprunteur. *L'assistance technique* (AT) couvre les travaux préparatoires des projets remplissant les conditions requises, leur supervision et un renforcement ciblé des capacités. Les *subventions directes* peuvent aussi servir à financer les composantes sociales ou environnementales des projets. Les *primes d'assurance* et les garanties sont destinées à partager une partie du risque perçu par les investisseurs.

Les bonifications d'intérêts et les subventions directes à l'investissement se sont avérées particulièrement utiles pendant la crise financière en réduisant les taux des prêts consentis aux conditions du marché, et partant, le poids de la dette des emprunteurs. Cela a, à son tour, facilité l'investissement dans des projets d'infrastructure à forte intensité de capital envisagés en Afrique. La plupart des bonifications d'intérêts ont été accordées pour des projets entrepris dans les secteurs de l'énergie et des transports.

S'agissant des projets financés dans le cadre de l'ITF, une bonification d'intérêts a notamment été accordée pour le projet hydroélectrique de Félou qui doit alimenter en électricité plusieurs pays d'Afrique occidentale et du Sahel comme le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. Cette bonification s'est élevée à environ 9 millions d'euros sur le montant d'environ 211 millions d'euros atteint par le coût total du projet pour lequel la BEI a été le bailleur chef de file. En Afrique centrale, une bonification d'intérêts et une assistance technique ont été accordées pour la construction, à Pointe-Noire (Congo-Brazzaville), d'un terminal à conteneurs pouvant desservir l'ensemble de la région centrafricaine. Pour ce projet, c'est l'AFD qui a été le bailleur chef de file parmi les institutions de cofinancement.

Des études préliminaires, consacrées notamment à l'ITF et au FIV, ont conclu à un effet de levier positif sur d'autres sources de financement : 1 unité d'aides non remboursables associées à 5-6 unités de prêts a permis de mobiliser 15 unités de financements total du projet.<sup>69</sup> Par exemple, un projet visant à rénover les infrastructures de transport du corridor de Beira a eu du mal à attirer des capitaux au départ, mais quand l'ITF est intervenue pour aider à combler le déficit de financement avec une bonification d'intérêts de 29 millions d'euros pour un prêt de la BEI, le projet a pu être bouclé. D'après des agents de la BEI, cela aurait été impossible en l'absence de l'élément de subvention.<sup>70</sup> La bonification d'intérêts accordée par l'ITF a aussi permis au Mozambique de maintenir son endettement (créances non assorties de conditions de faveur) à un niveau compatible avec le processus de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). D'une

---

<sup>69</sup> *Aid for Trade and Blended Finance*, Mikaela Gavas, Matt Geddes, Isabella Massa, Dirk Willem te Velde, Overseas Development Institute, 31 janvier 2011.

<sup>70</sup> Entretien mené avec des membres du personnel du Secrétariat de l'ITF dans les bureaux du siège au Luxembourg, en novembre 2010.

manière plus générale, plus de la moitié des projets d'infrastructure figurant sur la liste de l'ITF bénéficieront de bonifications d'intérêts au titre du cadre de viabilité de la dette mis en place pour les PPTE.<sup>71</sup>

L'élément de subvention dans le panachage des financements peut aussi faciliter l'investissement dans des projets qui ont un fort impact social, mais une faible rentabilité financière. L'élément de subvention peut en outre encourager les projets respectant l'environnement comme dans le cas d'une ferme éolienne en Égypte qui a bénéficié d'une subvention de 10 millions d'euros accordée par la FIV dans le cadre d'un panachage des ressources. Le projet aurait pu avoir beaucoup de mal à décoller en l'absence de cette subvention. L'assistance technique, quant à elle, contribue à renforcer les capacités des services d'utilité publique et des organismes gouvernementaux chargés d'élaborer les projets et accroît, ce faisant, le nombre de projets bancables qui sont susceptibles d'attirer des capitaux privés. En outre, l'assistance technique qui est fournie pour la mise en œuvre d'un projet peut en faciliter l'avancement aux stades tant de la construction que de l'exploitation, et partant, accroître sa viabilité.

Le financement mixte favorise aussi la coopération entre divers partenaires au développement pour un projet donné puisqu'il implique qu'au moins deux institutions mettent en commun leurs contributions. Grâce à cette coopération et à la coordination de l'action, non seulement les ressources financières mobilisées sont plus importantes que cela n'aurait été le cas si chaque donateur avait agi séparément, mais encore une harmonisation des processus est rendue possible qui réduit leur complexité pour le bénéficiaire. Le financement mixte présente toutefois certains inconvénients. Il a été difficile d'en mesurer les avantages précis du fait que cette association de financements assortis de conditions de faveur et de financements accordés aux conditions du marché n'est utilisée que depuis peu. Le financement mixte est donc, dans une certaine mesure, un terrain qui reste à explorer.

### *1.1.3 Instruments d'atténuation des risques*

Il est capital d'atténuer les risques pour attirer les investisseurs privés en apaisant leurs craintes quant à l'éventualité de pertes qui sont souvent non négligeables dans le cas des projets d'infrastructure. Une fois mises en place, les infrastructures ne peuvent être déplacées, ce qui rend plus difficile l'abandon du projet par ses promoteurs si celui-ci se heurte à des problèmes. Les projets d'infrastructure impliquent aussi des montages financiers complexes avec, par exemple, l'établissement d'une structure ad hoc pour chaque PPP qui se traduit par la création d'une société réunissant divers bailleurs de fonds et institutions qui a expressément pour mission d'investir dans le projet de PPP et d'en superviser la mise en œuvre. La longue période de gestation des projets d'infrastructure accroît en outre le risque de survenue d'évènements imprévisibles, susceptibles de compromettre le bon achèvement du cycle des projets. Ceux-ci impliquent souvent, au départ, des frais financiers importants, liés notamment aux études de faisabilité et aux évaluations d'impact en dehors du niveau élevé des coûts de construction et d'exploitation. Les grands projets d'infrastructure sont en outre généralement plus visibles et ils ont d'importantes implications politiques, ce qui les expose aux interventions politiques. Cet aspect politique augmente le risque de modification des dispositions réglementaires pouvant affecter le déroulement et les revenus des projets.

À cela s'ajoute le fait qu'étant donné l'étroitesse des marchés financiers africains, la plupart des investisseurs effectuent leurs versements dans une monnaie étrangère, mais perçoivent les revenus des projets d'infrastructure en monnaie locale. Une dépréciation monétaire alourdirait donc le poids de la dette des investisseurs et compromettrait leur aptitude à assurer le service de leur dette extérieure. Des instruments spéciaux ont été mis au point pour faire face au risque monétaire, mais leur offre est limitée et leur portée souvent réduite. Enfin, des risques de force majeure (accidents, situations incontrôlables, évènements extrêmes et erreurs dans la prévision des vents et des précipitations pour les projets hydroélectriques, par exemple) affectent souvent les projets d'infrastructure, surtout dans le domaine des énergies renouvelables.

Pour faire face à ces risques, les institutions de financement du développement (IFD) et les institutions financières internationales (IFI) ont mis au point un certain nombre d'instruments d'atténuation des risques

---

<sup>71</sup> EU-Africa Infrastructure Trust Fund Annual Report 2010, [http://www.eib.org/attachments/country/eu\\_africa\\_infrastructure\\_trust\\_fund\\_annual\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eu_africa_infrastructure_trust_fund_annual_report_2010_fr.pdf).

pouvant permettre d'attirer plus facilement des financements privés dans les projets d'infrastructure entrepris dans les pays africains.<sup>72</sup> Il s'agit, entre autres, des garanties partielles de risques (GPR), des garanties partielles de crédit (GPC), de l'assurance contre les risques politiques (ARP), de la couverture des risques monétaires et des garanties de crédit à l'exportation (GCE). Les IFD et les IFI qui offrent ces produits font payer une prime élevée pour couvrir leurs dépenses telles que les coûts de transaction liés à l'exercice de la diligence voulue. Bien que ces produits soient généralement accessibles à tous les investisseurs satisfaisant aux conditions requises, un certain nombre d'organismes de crédit à l'exportation (OCE) en limitent l'accès aux investisseurs de leur propre pays. L'encadré récapitule les principaux types de garanties qui peuvent être appliqués aux investissements dans des projets d'infrastructure entrepris en Afrique.

L'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) a activement contribué à l'offre d'instruments et de services permettant d'atténuer les risques liés aux investissements effectués dans divers secteurs dont celui des infrastructures. Elle délivre notamment aux investisseurs et aux prêteurs des garanties contre les risques non commerciaux. Elle compte presque tous les pays comme membres et, parmi eux, 49 pays africains. Elle couvre, pour une durée de trois à vingt ans, les risques afférents aux prises de participation, prêts d'actionnaires et de non-actionnaires, et garanties de prêts. Elle fournit aussi une assistance technique afin d'aider les pays à réduire les obstacles de nature administrative, attirer de nouveaux investisseurs, mettre en œuvre des contrats de gestion et réaliser des émissions obligataires. Pendant l'exercice 2010, les infrastructures ont représenté 21 % des opérations qu'elle a couvertes dans le monde, la part de l'Afrique subsaharienne s'établissant à 26 %<sup>73</sup> et celle de l'Europe et de l'Asie centrale étant la plus importante, à 52 %. La MIGA contribue à ouvrir de nouveaux secteurs aux investisseurs comme celui des énergies renouvelables dans certains pays africains. L'encadré 10 donne des exemples de garanties offertes par la MIGA en faveur des infrastructures africaines.

---

<sup>72</sup> Ces instruments n'ont toutefois joué qu'un rôle minime dans les activités de ces institutions. Au début des années 2000, les garanties représentaient 9 % environ de l'ensemble des opérations réalisées par les IFI et 0,5 % des programmes des donateurs bilatéraux. Voir *Garantir le développement ? – L'impact des garanties financières*, James Winpenny, OCDE 2005.

<sup>73</sup> L'Afrique du Nord n'a pas été du tout couverte.

### Encadré 9. Types d'instruments d'atténuation des risques

**Garanties de crédit** : ces garanties couvrent les pertes encourues en cas de défaut de paiement quelle que soit la raison de celui-ci (commerciale ou politique). La couverture offerte peut être partielle, et ne s'appliquer qu'à une partie de la perte subie, ou être totale, et s'appliquer à l'intégralité du montant sur lequel porte le défaut de paiement. Les garanties de crédit aident généralement les emprunteurs à obtenir de meilleures conditions de crédit – échéances plus longues et plus faibles paiements d'intérêts. Elles peuvent permettre aux bénéficiaires du secteur privé d'emprunter sur les marchés internationaux de capitaux ou aux gouvernements de couvrir le risque associé à l'émission d'obligations.

**Garanties partielles de risques (aussi connues sous le nom de « garanties des risques politiques » ou d'« assurance contre les risques politiques »)** : ces garanties couvrent les pertes résultant d'un défaut de paiement consécutif à des événements politiques. Cela inclut les pertes subies pour les raisons suivantes : **expropriation** – mesures gouvernementales prises pour exproprier un investissement (en réduisant ou supprimant le droit de propriété de l'investisseur sur son investissement) ; **guerre et troubles civils** – endommagement ou destruction d'actifs tangibles du fait d'une guerre ou de troubles civils ; **risque monétaire/de transfert** – limitations de la possibilité de rapatrier des gains en devises ou de convertir la monnaie locale en devises, et **rupture de contrat** – action gouvernementale visant à modifier ou résilier un contrat. Ces garanties sont en général offertes par les banques multinationales de développement.

**Produits offerts par les organismes de crédit à l'exportation (OCE)** : les organismes de crédit à l'exportation offrent des crédits à l'exportation pour soutenir les exportations des entreprises nationales à l'étranger ; une assurance pour les investissements à l'étranger qui sont profitables au pays d'origine ; et des garanties contre les risques politiques et commerciaux susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les investissements, et des garanties d'emprunt permettant aux acheteurs d'acheter des marchandises et des services aux exportateurs. Un même OCE peut offrir ces trois types de produits tandis que dans d'autres cas, les produits sont fournis par plusieurs institutions publiques. Les organismes de crédit à l'exportation peuvent être des organismes privés, des organismes publics ou des organismes publics à gestion privée. Les organismes publics offrent généralement, mais pas toujours, leurs produits aux sociétés d'investissement et exportateurs de leur pays.

**Couverture des risques de change** : il existe actuellement peu d'instruments couvrant le risque de change alors que ce risque se pose pour la plupart des projets d'infrastructure qui sont financés en devises, mais produisent des revenus en monnaie locale. Le Currency Exchange Fund (TCX) offre des produits qui permettent de réduire les risques de change et de taux d'intérêt dans le cadre d'accords de conversion à moyen ou à long terme. Grâce à cette couverture des risques, des investissements, y compris dans des projets d'infrastructure en Afrique, ont vu leur note de crédit s'améliorer souvent de l'équivalent de deux niveaux (BBB- à BB, par exemple) et même parfois de quatre niveaux. Le TCX contribue à aider les pays émergents à développer leur marché monétaire local en évitant aux investisseurs locaux de devoir enregistrer une asymétrie de devises dans leur bilan. Le TCX peut en outre couvrir les tranches « première perte » des prêts, ce qui est avantageux pour les prises de participation.

*Sources : Les systèmes de financement des crédits à l'exportation dans les pays membres et les économies non membres de l'OCDE, OCDE 2005; Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments, T. Matsukawa, O. Habek, Banque mondiale 2007 ; The Currency Exchange Fund N.V: Overview, TCX mars 2010 et TCX Annual Report, 2010.*

Il existe plusieurs autres instruments et prestataires de garantie. GuarantCo, initiative du PIDG gérée par Frontier Markets Fund Managers, s'emploie à offrir des garanties à long terme pour le financement en monnaie locale de projets d'infrastructures. Elle consent aussi des prorogations de la durée des prêts accordés localement sous sa garantie, ce qui permet d'accroître l'offre de financements en monnaie locale à long terme pour les projets d'infrastructure et de réduire le risque de change. Outre qu'elle offre des garanties pour les prêts commerciaux à long terme, GuarantCo peut faciliter les émissions de dette sur les marchés financiers locaux (par exemple, émissions obligataires locales). Parmi les initiatives prises récemment pour atténuer les risques liés aux investissements concernant les infrastructures africaines, on peut citer l'Initiative pour l'atténuation des risques en Afrique (IRMA), placée sous la tutelle de la BAfD. Cette initiative permet d'offrir des services de

courtage aux investisseurs privés et aux pays africains qui ont besoin d'une couverture de risques. Elle sert aussi de plateforme de diffusion d'informations sur les instruments d'atténuation des risques disponibles pour les projets d'infrastructure en Afrique. Lancée pendant la présidence du G8 assurée par l'Italie en 2009, cette initiative est encore balbutiante, mais elle devrait avoir un effet significatif sur les investissements dans les infrastructures en Afrique en comblant un vide dans le domaine des services de couverture des risques dans ce continent.

#### **Encadré 10. Soutien apporté par la MIGA aux infrastructures africaines**

En 2007, la MIGA a émis des garanties à hauteur de 427 millions USD pour des prises de participation et des opérations de financement islamiques concernant la construction du terminal à conteneurs de Doraleh, à Djibouti, réalisant ainsi sa première opération satisfaisant aux règles de la charia relatives au financement de projets. Ce projet doit permettre de faire de Djibouti une porte d'entrée pour le commerce au sein de la région du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA). La MIGA a aussi apporté son appui à la modernisation des terminaux à conteneurs du port de Dakar qui impliquera une amélioration des équipements et des systèmes d'exploitation. Ce projet devrait se traduire par une réduction des coûts des transports maritimes et améliorer l'accès aux services maritimes du pays enclavé qu'est le Mali.

La MIGA contribue en outre à débloquer le potentiel africain pour les énergies renouvelables dans le cadre d'une stratégie visant à atténuer les effets négatifs du changement climatique. Par exemple, KenGen, la compagnie kényane d'électricité, exploitait déjà deux centrales à Olkaria dans la vallée du Rift au Kenya ; en 1998, une concession BOT (construction, exploitation et transfert) a été accordée à Ormat Technologies, un producteur d'électricité indépendant, pour la conception et la construction d'une troisième centrale, Olkaria III. Ce projet a été le premier projet géothermique financé et élaboré par une entité privée en Afrique. La MIGA a émis une garantie de 37.5 millions USD pour la prise de participation d'Ormat dans une première installation de 8 mégawatts qui est entrée en activité en 2000, marquant ainsi l'achèvement de la première phase du projet. La MIGA a signé une autre garantie contre les risques politiques en 2007 quand la concession accordée à Ormat a été renouvelée, cette fois-ci, pour porter la capacité de production de la centrale à 48 mégawatts. La MIGA a aussi prêté son concours à la société de distribution ougandaise Umeme qui a reçu, en 2005, une concession de 20 ans pour distribuer l'électricité, devenant ainsi la première société privée de distribution d'électricité en Afrique subsaharienne.

*Source: MIGA rapport annuel, 2010.*

Une autre initiative est le dispositif mis en place pour atténuer les risques présentés par les projets géothermiques (Geothermal Risk Mitigation Facility) dans la vallée du Rift est-africain, qui bénéficie d'une subvention directe de 30 millions d'euros accordée par le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures ainsi que de prêts de la BEI et de la KfW et d'autres institutions financières. Cette région d'Afrique offre un potentiel pour l'énergie géothermique qui n'a jusqu'à présent pas été pleinement exploité du fait que les coûts des forages exploratoires sont élevés et que le caractère novateur des technologies utilisées en fait une option énergétique risquée. Le dispositif créé doit donc permettre d'alléger certains des coûts et augmenter ainsi l'intérêt, pour les investisseurs potentiels, d'investir dans l'énergie géothermique dans la vallée du Rift.

Des IFD bilatérales fournissent aussi des garanties pour les secteurs africains des infrastructures. L'IFD française Proparco offre, par exemple, des financements en monnaie locale qui permettent d'atténuer le risque monétaire comme cela a été le cas lorsqu'elle a accordé un prêt de 9 millions d'euros à Milicom Tchad, opérateur privé de téléphonie mobile, pour étendre le réseau existant au Tchad.

### **1.2 Évaluation de l'impact de l'atténuation des risques**

Plusieurs avantages sont associés aux instruments d'atténuation des risques dans les secteurs des infrastructures africaines. Premièrement, les garanties octroyées offrent aux investisseurs un moyen de contrôler les risques politiques et commerciaux liés à leurs investissements (risques d'exploitation, par exemple) et l'assurance que les risques qu'ils ne peuvent contrôler (risques réglementaires, par exemple) peuvent être mieux

gérés. Les investisseurs ont indiqué que les améliorations des termes de crédit ou les garanties offertes par les gouvernements ou les organismes multilatéraux jouent un rôle essentiel dans leur décision d'investir ou de s'en abstenir.<sup>74</sup> Les garanties et les institutions qui les accordent influent donc sur les flux d'investissement vers les pays en développement.<sup>75</sup>

Les garanties permettent en outre, parfois, à leur bénéficiaire d'obtenir des prêts de plus longue durée. C'est un avantage important pour les projets d'infrastructure qui se caractérisent souvent par un cycle long (20 ans ou plus) puisqu'un prêt de longue durée peut permettre d'étaler des dépenses en capital initiales élevées pendant une plus longue période du cycle du projet. Cela ménage la possibilité d'une part, d'abaisser les redevances à payer par les utilisateurs finals et d'autre part, de rémunérer plus tôt et davantage les actionnaires via les dividendes. Les garanties partielles de crédit (GPC) contribuent aussi à améliorer la qualité de la signature des entreprises et entités infra étatiques et facilitent ainsi leur accès à des sources de financement. Un exemple concret en est offert par la GPC accordée par la Banque mondiale pour le projet hydroélectrique de Bujagali en Ouganda. Cette garantie a joué un rôle déterminant dans l'obtention de fonds de quatre banques commerciales en dehors de ceux fournis par les IFI qui avaient pris des engagements à l'égard de ce projet.<sup>76</sup> Les organismes bilatéraux fournissent aussi des garanties. Par exemple, la DEG de l'Allemagne et la FMO des Pays-Bas ont garanti conjointement une émission obligataire de 4.5 milliards de shillings kenyans (50 millions USD) pour le financement de l'extension du réseau kenyan de téléphonie mobile par la compagnie Celtel.

Enfin, les garanties peuvent soutenir, d'une manière plus générale, les efforts entrepris en faveur du développement.<sup>77</sup> Les organisations multilatérales et les organismes nationaux qui fournissent les garanties procèdent souvent à une évaluation et une vérification préalable approfondie des établissements qui sollicitent leur garantie. Ils attendent tous des investisseurs qu'ils gèrent leurs activités de façon responsable et satisfassent à certaines exigences environnementales et sociales. Par exemple, une des conditions imposées pour l'émission d'une garantie par l'Association internationale de développement (AID) pour la centrale d'Azito en Côte d'Ivoire a été que le bénéficiaire, l'entreprise privée Cinery, compense financièrement la population locale affectée par le projet et qu'elle facilite son relogement.<sup>78</sup>

Un certain nombre de réserves doivent toutefois être émises à l'égard du recours aux garanties pour les infrastructures africaines. Tout d'abord, les garanties ont surtout été utilisées pour de grands projets stratégiques qui peuvent bénéficier de l'indication qu'elles donnent de leur viabilité aux sources de financement privées. De plus, si la plupart des projets peuvent avoir un cycle de vie de 20 à 30 ans, la durée des prêts n'est généralement que de 10 à 15 ans et tous les produits de garantie ou d'assurance n'offrent pas de couverture à longue échéance. Si la MIGA peut accepter d'offrir une couverture de 20 ans pour un contrat de concession de 20 ans, de nombreux prestataires d'assurance privée contre les risques politiques peuvent n'offrir qu'une couverture renouvelable d'année en année ou pour quelques années seulement. Enfin, chaque projet doit souvent faire l'objet de vérifications et de négociations approfondies avant de pouvoir bénéficier d'une garantie, ce qui accroît les coûts de transaction. Ces coûts ont tendance à être plus élevés dans le cas de l'assurance contre les risques politiques (ARP), par exemple, du fait que celle-ci nécessite la réalisation préalable d'une modélisation statistique et davantage d'évaluations qualitatives qui, globalement, augmentent le coût de l'évaluation des

---

<sup>74</sup> *What International Investors Look for When Investing in Developing Countries*, Ranjit Lamech et Kazim Saeed, Banque mondiale, 2003.

<sup>75</sup> *Investment Guarantees and Political Risk Insurance : Institutions, Incentives and Development*, Kathryn Gordon, OECD Investment Policy Perspectives, OCDE 2008.

<sup>76</sup> *IPPs in Sub-Saharan Africa : Determinants of Success*, Anton Eberhard et Katherine Nawal Gratwick, Banque mondiale, 2010.

<sup>77</sup> Toutefois, lorsque les garanties sont destinées à couvrir des exportations, elles n'ont pas comme premier objectif de favoriser le développement.

<sup>78</sup> *IDA Makes First Private Loan Guarantee; Africa Renewal*, Département de l'information publique des Nations Unies, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol12no4/ida.htm>.



risques. La conception des contrats, qui doit être adaptée aux particularités du pays hôte et du client plutôt que suivre un modèle normalisé, est elle aussi souvent coûteuse. C'est également le cas pour le suivi des contrats.<sup>79</sup>

Le recours aux garanties est également compliqué par la difficulté de déterminer dans quelles circonstances on peut faire jouer une garantie et si le garant doit déboursier des fonds en cas de risques réglementaires et contractuels. À la différence des risques commerciaux ou politiques qui sont bien définis, l'incidence d'une modification de réglementation sur les recettes d'un projet n'est pas toujours évidente. De même, les risques politiques ne sont pas faciles à gérer parce qu'ils sont liés à la façon d'agir de l'exécutif et d'autres acteurs politiques qui évolue généralement dans le temps, ce qui complique donc la couverture de ce type de risque en particulier. Enfin, le versement des fonds peut dépendre de l'issue des procédures d'arbitrage qui impliquent un processus judiciaire ou arbitral prolongé. Ce sont là des inconvénients non négligeables à une extension du recours aux garanties pour les projets d'infrastructure en Afrique.

### 1.3 *Comment les garanties sont-elles considérées par les organismes d'aide au développement ?*

La Déclaration de Doha sur le financement du développement, signée par les chefs d'État des pays membres des Nations Unies incluant des membres de l'OCDE, indique que « l'aide publique au développement (APD) et d'autres mécanismes comme les garanties et les partenariats public-privé peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la mobilisation des flux de capitaux privés. » Les organismes d'aide au développement ne sont pas tous convaincus de l'utilité des garanties comme instruments du développement. Certains organismes officiels qui assurent contre les risques de crédit se considèrent comme des « assureurs en dernier ressort » en répondant à la demande de clients qui ne peuvent bénéficier de la couverture d'assureurs privés.<sup>80</sup> L'Agence française de développement (AFD) estime que les garanties peuvent permettre d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement en atténuant les risques et, par là même, en mobilisant l'investissement privé, en améliorant la stabilité financière des pays en développement et en augmentant les liquidités dans les pays bénéficiaires. L'organisme d'aide italien a également estimé que les garanties offrent de solides avantages de même que l'Agence canadienne de développement international bien que celle-ci émette une réserve en ajoutant qu'il faudrait trouver une façon crédible d'évaluer le risque couvert pour que les garanties puissent être comptabilisées dans l'APD.<sup>81</sup> Au cours d'une réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires, la Belgique, la France et la Grèce ont suggéré que la définition de l'APD soit élargie pour prendre en compte des ressources publiques qui ne relèvent pas de l'APD, comme les garanties, du fait qu'elles peuvent permettre de mobiliser des fonds privés dans les pays en développement.<sup>82</sup> Les organismes d'aide du Danemark et des Pays-Bas ainsi que le ministère britannique du Développement international (DFID) et l'USAID des États-Unis maintiennent, toutefois, que les garanties ne doivent pas être comptabilisées dans les autres apports du secteur public (AASP), même si les risques qu'elles couvrent peuvent être évalués, parce que l'APD doit refléter les flux réels de ressources.<sup>83</sup> L'UE, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni ont aussi exprimé leur inquiétude à l'égard de l'inclusion des garanties dans la définition de l'APD car cela compromettrait les engagements d'aide en volume pris vis-à-vis des pays en développement.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> *Investment Guarantees and Political Risk Insurance: Institutions, Incentives and Development*, Kathryn Gordon, OECD Investment Policy Perspectives, OCDE 2008.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Compte rendu succinct de la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires de 2004.

<sup>82</sup> *Compte rendu succinct de la réunion au niveau des hauts fonctionnaires*, 8 septembre 2011, [http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DCD-DAC-M\(2011\)3-FINAL-ENG.pdf?docId=JT03306167&date=1314372782000&documentId=488024&organisationId=1&fileName=JT03306167.pdf](http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DCD-DAC-M(2011)3-FINAL-ENG.pdf?docId=JT03306167&date=1314372782000&documentId=488024&organisationId=1&fileName=JT03306167.pdf).

<sup>83</sup> Compte rendu succinct de la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires de 2004.

<sup>84</sup> [http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DCD-DAC-M\(2011\)3-FINAL-ENG.pdf?docId=JT03306167&date=1314372782000&documentId=488024&organisationId=1&fileName=JT03306167.pdf](http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DCD-DAC-M(2011)3-FINAL-ENG.pdf?docId=JT03306167&date=1314372782000&documentId=488024&organisationId=1&fileName=JT03306167.pdf).

#### 1.4 *Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*

L'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public définit les modalités et les conditions les plus favorables auxquelles les pouvoirs publics peuvent accorder des crédits à l'exportation. Il limite aussi le recours à l'aide liée et non liée. Les Participants à l'Arrangement sont des pays membres de l'OCDE, encore que le Brésil soit un Participant à l'Accord sectoriel relatif aux crédits à l'exportation d'aéronefs civils. Entre 1990 et 2006, la valeur des crédits à l'exportation d'une durée égale ou supérieure à un an, accordés par les pays de l'OCDE, s'est située chaque année entre 50 et 60 milliards USD. Ces crédits ont bénéficié à hauteur d'environ 66 % aux pays en développement et d'environ 90 % aux secteurs des infrastructures, des ressources minérales et de l'exploitation minière.<sup>85</sup>

Les crédits à l'exportation sont des prêts non assortis de conditions libérales qui sont accordés pour favoriser des exportations et financer des projets à forte intensité de capital à l'étranger. Ils sont consentis pour financer des opérations commerciales et des investissements, couvrir le risque de défaillance sur des prêts pour l'exportation et garantir des émissions obligataires. Ils s'accompagnent souvent de garanties de l'État ainsi que d'une assurance des investissements pour le financement de projets reposant sur les recettes que ceux-ci devraient générer à l'avenir. Les organismes de crédit à l'exportation (OCE) qui offrent des crédits à l'exportation et aussi, dans certains cas, des assurances et des garanties pour les investissements appliquent des critères différents pour la fourniture de ces produits. Dans certains cas, comme celui de la Suisse et de la France, ils ne sont accordés qu'à des nationaux, mais dans d'autres, comme celui du Canada et de l'Allemagne, ils sont accessibles à des entreprises, des importateurs et des prêteurs privés internationaux. D'autres organismes appliquent d'autres conditions d'accès. La Commission suédoise de garantie des crédits à l'exportation (EKN) exige, par exemple, pour l'octroi d'une garantie d'exportations que la moitié des marchandises concernées soient d'origine suédoise. Finexpo, pour la Belgique, accorde généralement des crédits à l'exportation à des entreprises belges pour des projets entrepris dans les pays en développement, mais accepte, au cas par cas, les demandes d'aide non liée formulées par les gouvernements de pays en développement. L'octroi de crédits publics à l'exportation par les organismes de crédit (OCE) des pays de l'OCDE se fait conformément aux dispositions de l'Arrangement de l'OCDE concernant, par exemple, la durée des assurances ou des garanties et les primes minimums, ainsi qu'aux normes de l'OCDE pour un comportement responsable des entreprises comme celles définies par la Convention anticorruption et les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales.

Beaucoup d'OCE fournissent aussi des assurances et garanties pour les exportations et les investissements à l'étranger effectués par des entreprises nationales. Ils sont contrôlés par les États, comme l'Institut norvégien de garantie des crédits à l'exportation (GIEK), ou gérés par des entités indépendantes, comme le dispositif allemand pour la promotion du commerce extérieur et de l'investissement (AGA) qui est géré par un consortium réunissant deux entreprises privées. La plupart des organismes couvrent les risques commerciaux, comme ceux d'insolvabilité ou de faillite de l'acheteur et de résiliation ou de non-renouvellement de contrats et de licences d'importation, et les risques non commerciaux, comme ceux d'inconvertibilité monétaire, d'expropriation, de violence politique, de catastrophe naturelle et de force majeure. En Afrique, l'ONDD, l'OCE belge a garanti à hauteur de 50 millions USD l'émission obligataire qui a permis de financer le projet de télécommunications Safaricom. Les organismes parrainant les projets et les acheteurs dans le pays hôte bénéficient indirectement des crédits à l'exportation, en tant que contreparties des prêts consentis et des conditions offertes, ce qui leur permet de compléter le financement des projets en élargissant les possibilités de financement de la dette. Toutefois, les crédits à l'exportation ne sont généralement qu'une tranche de financement des projets parmi plusieurs autres – ils n'incluent pas les fonds propres, par exemple. De la même manière, les crédits à l'exportation ne permettent pas, en général, de financer des projets dans leur totalité, ce qu'oblige les organismes qui les parrainent à rechercher d'autres instruments.

Les crédits à l'exportation ne sont pas pris en compte dans l'APD pour plusieurs raisons. Premièrement, ils n'ont pas pour principal objectif de favoriser le développement à l'étranger, mais d'appuyer les entreprises du pays qui les fournit. Ceux qui sont accordés par les OCE officiels doivent en outre être consentis à des prix de

<sup>85</sup>

On ne dispose pas de données précises sur les crédits à l'exportation concernant les infrastructures africaines.

marché qui ne descendent pas au-dessous d'un taux minimum fixé par l'Arrangement. La prime qui leur est appliquée doit aussi respecter un certain niveau. En application des règles du CAD, les crédits publics à l'exportation fournis aux conditions de l'Arrangement sont considérés comme n'ayant aucun caractère concessionnel (niveau de concessionnalité : 0 %) et ne sont pas comptabilisés dans l'aide publique au développement (ils font partie des « autres apports du secteur public »). Ces règles de l'Arrangement relatives à l'aide liée reposent sur le principe fondamental selon lequel les projets qui peuvent attirer des financements aux conditions du marché ne doivent pas bénéficier d'une aide publique. Toutefois, si les pays en développement importateurs ne sont pas en mesure de rembourser leurs emprunts, les crédits à l'exportation qui leur sont accordés peuvent devenir des allègements de dette. Mais c'est rarement le cas du fait que la plupart des crédits à l'exportation sont accordés à des entités privées et les rares fois où ils sont consentis à des États, il s'agit généralement de pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire ne peuvent pas prétendre au bénéfice d'un allègement de dette.

L'Arrangement continue d'être périodiquement actualisé. Il a, par exemple, été adapté pour soutenir des projets concernant les énergies renouvelables en autorisant de plus longs délais de remboursement pour les prêts, des calendriers d'échéances plus souples et des taux d'intérêts fixes révisés pour les prêts de longue durée. Il faudrait analyser de manière plus approfondie l'application pratique des crédits à l'exportation dans le contexte de l'Afrique et, plus précisément, leurs effets sur les investissements dans les infrastructures des pays de ce continent. Pour ce faire, davantage de données doivent être collectées.

**Figure 4 : Récapitulatif des instruments de financement**

Nom de l'instrument	Description	Application/ Exemples	Principaux avantages pour la mobilisation de l'investissement privé	Principaux inconvénients
<b>Fonds d'investissement</b>	Ces fonds fournissent des capitaux à des projets, à des fonds spécifiques pour les infrastructures ou à des entreprises, généralement pour la phase de démarrage de projets à haut risque qui n'auraient aucune chance d'obtenir des financements des institutions commerciales ou des marchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonds néerlandais pour le développement des infrastructures</li> <li>- Société belge d'investissement pour les pays en développement</li> <li>- Commonwealth Development Corporation Group</li> <li>- Fonds « Emerging Africa Infrastructure »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financent des projets qui n'auraient aucune chance d'obtenir des fonds des banques commerciales ou du marché</li> <li>- Les prises de participations et le financement des prêts subordonnés absorbent des risques plus élevés et apaisent les craintes des investisseurs</li> <li>- Soutiennent les nouveaux gérants de fonds</li> <li>- Concilient l'impact des projets en matière de développement avec les besoins financiers des investisseurs</li> <li>- Aucune condition de nationalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requièrent une assise financière considérable</li> <li>- Les projets en phase de démarrage comportent des risques importants</li> <li>- Les autres bailleurs de fonds risquent de ne pas s'engager tant que le projet n'est pas « bancable »</li> <li>- Il est difficile pour les IFD d'allouer des ressources financières à ces fonds étant donné leurs ressources limitées et les divers besoins qu'elles doivent satisfaire</li> <li>- Ces fonds étant assez récents, leur véritable impact doit encore être démontré</li> </ul>
<b>Garanties</b>	Ces instruments couvrent les risques commerciaux et politiques auxquels doivent faire face les investisseurs durant le cycle de vie des projets.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA)</li> <li>- GuarantCo</li> <li>- Geothermal Risk Mitigation Facility</li> <li>- Proparco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donnent confiance aux investisseurs pour entrer dans de nouveaux domaines d'investissement sous-représentés</li> <li>- Des prorogations de la durée des prêts sont accordées, ce qui permet d'accroître les financements disponibles pour la totalité, ou la majeure partie du cycle des projets</li> <li>- Aident à développer les marchés financiers locaux en assurant des émissions obligataires</li> <li>- Accroissent la capacité d'endettement des bénéficiaires, comme les municipalités</li> <li>- Les critères sociaux et environnementaux inclus dans les garanties peuvent aider à soutenir les efforts déployés à l'appui du développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semblent profiter essentiellement aux projets à grande échelle</li> <li>- Les produits d'assurance ou de garantie offrant une couverture à long terme sont rares</li> <li>- Les coûts de transaction résultant de l'exercice du devoir de diligence, des négociations de contrat et des évaluations des risques sont élevés</li> <li>- Il est difficile de savoir quand un risque est survenu et partant, si le garant va payer</li> <li>- Les partenaires au développement sont partagés sur la question de la comptabilisation des garanties dans l'APD</li> </ul>

<p><b>Financement mixte</b></p>	<p>Une combinaison de concours financiers assortis de conditions libérales et de financements par emprunt aux conditions du marché ou aux conditions des IFI, qui maximise le montant total des financements disponibles pour la réalisation de projets d'infrastructure. Le financement mixte peut servir à financer les bonifications d'intérêts, l'assistance technique et les coûts des projets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures a offert à la fois une bonification d'intérêts et une assistance technique pour le Port de Pointe-Noire au Congo-Brazzaville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à faire en sorte que des projets peu attrayants puissent être bouclés financièrement</li> <li>- Facilite l'investissement dans des projets ayant un fort impact social mais une faible rentabilité financière</li> <li>- Renforce la capacité des organismes publics de superviser des projets grâce à l'assistance technique</li> <li>- Les bonifications d'intérêts et la composante « aides non remboursables » peuvent réduire le poids total de la dette des emprunteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cette association de financements assortis de conditions de faveur et de financements accordés aux conditions du marché n'est utilisée que depuis peu de temps.</li> <li>- Il est difficile de mesurer pleinement l'impact de cette approche</li> </ul>
<p><b>Crédits à l'exportation</b></p>	<p>Il s'agit d'une forme de couverture des exportations ainsi que des services fournis par des entreprises privées, dont l'objectif est de profiter aux pays d'origine qui accordent ces crédits à leurs entreprises nationales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ONDD belge a accordé une garantie de 75 % pour le projet Safaricom mis en œuvre au Kenya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permettent aux exportateurs d'effectuer une vente qui pourrait sinon ne pas avoir lieu.</li> <li>- Réduisent le risque pour les exportateurs et les banques de ne pas être remboursés de leurs prêts ou services.</li> <li>- Un allègement de dette est possible si le pays bénéficiaire ne peut pas rembourser ses prêts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'objectif principal est de promouvoir les exportations et les investissements du pays d'origine et non pas le développement du pays bénéficiaire</li> <li>- La plupart des crédits à l'exportation sont consentis à des pays à revenu intermédiaire ou à revenu élevé</li> <li>- On peut émettre des doutes quant à la viabilité de la dette des pays qui ne peuvent pas rembourser leurs prêts</li> <li>- Peu d'études ont été consacrées à la manière dont ces crédits ont été utilisés pour des projets d'infrastructure en Afrique</li> <li>- Ne couvrent pas tous les besoins de financement des projets, en particulier les fonds propres</li> </ul>

## 2. Le rôle des pays émergents

*Cette section du rapport examine le rôle joué par les pays émergents dans les infrastructures africaines en mettant plus particulièrement l'accent sur la Chine qui contribue notablement au financement de celles-ci.*

### **2.1 Les pays non membres de l'OCDE contribuent pour une large part au financement des infrastructures**

En dehors des membres du CAD, des organisations multilatérales et du secteur privé, un certain nombre de pays émergents, partenaires de l'Afrique, sont intervenus de plus en plus activement dans les secteurs des infrastructures des pays africains. Au début des années 2000, ces bailleurs de fonds non membres de l'OCDE (Chine, Inde et fonds arabes) ont contribué à hauteur de 5.5%, soit 2.5 milliards USD, aux dépenses globales consacrées aux infrastructures de l'Afrique subsaharienne.<sup>86</sup> Ils continuent de contribuer notablement au financement des infrastructures. La Chine, par exemple, s'est engagée en 2006 à consacrer 7 milliards USD aux infrastructures africaines, engagement qui a été porté à 9 milliards USD en 2010.<sup>87</sup> Les fonds arabes<sup>88</sup> ont, eux, engagé 3.3 milliards USD pour ces infrastructures en 2010,<sup>89</sup> mais ils continuent de focaliser leur attention sur un petit nombre de pays. En 2008, par exemple, 65 % de leurs investissements visaient cinq pays : le Soudan, le Maroc, l'Égypte, la Mauritanie et le Niger.<sup>90</sup> L'Inde, pour sa part, a été active dans le domaine de l'énergie et des télécommunications avec notamment une opération de grande envergure portant sur 10.7 milliards USD dans laquelle une société indienne privée, Bharti Airtel, a racheté les activités africaines de Zain, opérateur koweïtien de téléphonie mobile. Le Brésil, acteur certes mineur par rapport aux autres pays émergents, est quant à lui actif dans des pays lusophones comme l'Angola, le Mozambique et le Cap-Vert et sa présence devient de plus en plus visible sur le continent africain.

Les pays émergents ont mis l'accent sur le développement de leurs propres infrastructures dans le cadre de leurs stratégies de croissance. Ils leur consacrent 5.7 % du PIB contre une part de 2.8 % dans les pays membres de l'OCDE.<sup>91</sup> Les partenaires émergents peuvent en outre mettre à profit leur propre expérience dans leur collaboration avec les pays africains. Une étude récente a en effet montré que 53 % des parties prenantes en Afrique estiment que les partenaires émergents jouissent d'un avantage concurrentiel dans le domaine des infrastructures alors que les partenaires traditionnels<sup>92</sup> en ont un

<sup>86</sup> *Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD)*, Banque mondiale, 2010.

<sup>87</sup> *Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), rapport annuel 2010*; ce rapport présente une analyse des engagements et des déboursements en faveur des infrastructures africaines pour 2010, Secrétariat de l'ICA, août 2011, [http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/2011/ICA\\_AR\\_2010\\_final\\_optimised.pdf](http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/2011/ICA_AR_2010_final_optimised.pdf).

<sup>88</sup> Les fonds arabes incluent ici le Fonds d'Abu Dhabi, le Fonds arabe pour le développement économique et social, la Banque arabe pour le développement économique en Afrique, la Banque islamique de développement, le Fonds koweïtien, le Fonds OPEP et le Fonds saoudien. Ils forment ensemble le Groupe de coordination des fonds arabes

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> *Changing the game for Africa's infrastructure : what role does South-South cooperation play in addressing Africa's infrastructure gap and under what terms ?* Jeff Turner, Frances Hodgson, Gina Porter, Emma Mawdsley et Gerard McCann, <http://www.nai.uu.se/ecas-4/panels/1-20/panel-8/Turner-Hodgson-Porter-Mawdsley-McCann-Full-paper.pdf>.

<sup>91</sup> *How the Growth of Emerging Markets Will Strain Global Finance* ; Richard Dobbs, Susan Lund et Andreas Schreiner, McKinsey Quarterly, décembre 2010.

<sup>92</sup> Les membres du CAD.

dans le domaine de la gouvernance, de l'éducation et d'autres aspects sociaux.<sup>93</sup> Les partenaires émergents et les donateurs traditionnels peuvent donc en fait se compléter alors qu'ils peuvent sembler, à première vue, se faire concurrence.

## 2.2 *La Chine : un acteur important dans les infrastructures africaines*

La Chine est maintenant le premier partenaire de l'Afrique pour les secteurs des infrastructures puisque, depuis 2007, elle couvre les deux tiers environ de leurs nouvelles dépenses.<sup>94</sup> Autrement dit, les estimations montrent que la Chine a supplanté la Banque mondiale au premier rang des bailleurs de fonds pour les infrastructures africaines (voir le graphique 2). L'apport de la Chine revêt la forme non seulement d'une aide, mais aussi de plusieurs instruments financiers proposés par ses diverses institutions publiques. Par exemple, la China Development Bank fournit des moyens de financement du développement non assortis de conditions libérales alors que le China-Africa Development Fund offre des financements en fonds propres pour les projets lancés ou soutenus par des entreprises chinoises. Ce fonds sert aussi d'intermédiaire pour les partenariats établis avec des entreprises européennes pour des projets d'infrastructure.<sup>95</sup>

La China Eximbank fonctionne de la même façon que les banques d'import-export des pays de l'OCDE en fournissant des crédits à l'exportation, des prêts à des conditions de faveur et des garanties à des vendeurs et des acheteurs. Elle accorde des prêts à des conditions libérales aux entreprises chinoises pour leurs investissements et leurs exportations à l'étranger avec l'appui d'une bonification d'intérêts consentie par la banque centrale. Si les définitions du CAD étaient appliquées, seuls les prêts assortis de conditions libérales pourraient être considérés comme une aide étrangère.<sup>96</sup> L'utilisation par la Chine d'un mélange de dons, crédits à l'exportation et prêts assortis de conditions libérales constitue donc un « ensemble de moyens de financement » axé sur le marché.

La Chine a aussi eu recours à des prêts garantis par des ressources par lesquels des institutions financières comme la China Development Bank accordent des prêts non assortis de conditions libérales<sup>97</sup> à des États qui, en échange, confient la construction de projets d'infrastructure à des entreprises chinoises et leur accordent en outre le droit d'extraire des ressources naturelles. Les pays paient ainsi les coûts de leurs infrastructures avec le droit d'exploiter leurs mines ou d'extraire leur pétrole. Cette approche a été suivie en Angola pour financer des projets dans les secteurs de l'énergie et de l'eau ainsi que des projets aéroportuaires, routiers et ferroviaires ; ce modèle angolais a aussi été utilisé au Ghana pour la construction du barrage de Bui, mais là, les prêts ont été garantis par les exportations de cacao et non par des produits minéraux. Les entreprises chinoises ne sont pas tenues par l'Eximbank d'exporter vers la Chine les ressources extraites.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> *Perspectives économiques en Afrique 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, OCDE, PNUDP et Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), 2011.

<sup>94</sup> *BRIC and Africa : New Partnerships Poised to Grow Africa's Commercial Infrastructure*, Simon Freemantle et Jeremy Stevens, Standard Bank, 15 octobre 2010.

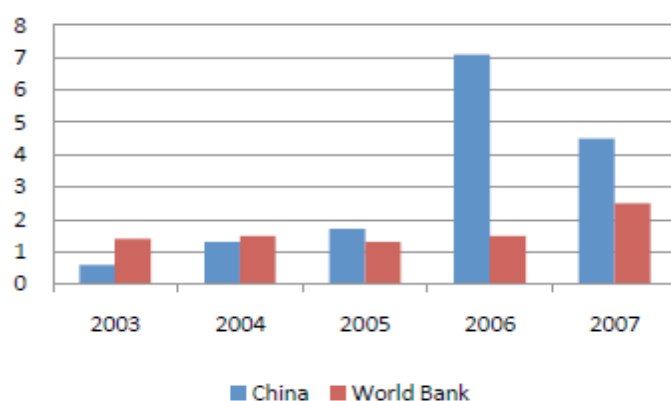
<sup>95</sup> *The Dragon's Gift : the Real Story of China in Africa*, Deborah Brautigam, Oxford 2009.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> La China Eximbank est la seule banque chinoise autorisée à offrir des prêts assortis de conditions de faveur.

<sup>98</sup> *The Dragon's Gift : the Real Story of China in Africa*, Deborah Brautigam, Oxford 2009.

**Graphique 4. Financement par la Chine et la Banque mondiale des infrastructures africaines**



Chine Banque mondiale

Les chiffres indiqués à gauche correspondent à des milliards d'USD.

Source : Freemantle/ Stevens, Standard Bank, 2010, sur la base de données de la Banque mondiale.

Des détracteurs du modèle angolais font valoir que beaucoup d'opérations concernant les infrastructures manquent de transparence et ils attirent l'attention sur la question de la viabilité de la dette. Un exemple nous est fourni à cet égard par l'accord « ressources contre infrastructures » conclu, en 2008, entre la République démocratique du Congo et un consortium chinois d'entreprises publiques qui a été critiqué par des organisations de la société civile et le FMI.<sup>99</sup> Aucune information n'a été rendue publique sur le prix de vente du cuivre et du cobalt convenu dans l'accord, contrairement à ce qui se fait normalement, et aucune indication n'a été donnée des infrastructures précises que le consortium était tenu de construire. Le FMI a en outre fait pression pour que l'accord soit renégocié en raison des craintes suscitées par le poids de la dette que celui-ci ferait peser sur l'État congolais. Une critique d'ordre plus général porte sur le fait que les entreprises chinoises contournent souvent les procédures de passation des marchés publics puisque les concessions doivent leur être accordées aux termes des accords « ressources contre infrastructures » passés par la China Development Bank. En outre, si les entreprises chinoises ont été louées pour l'efficacité avec laquelle elles exécutent les travaux de construction, rien ou presque n'est ensuite souvent prévu pour la maintenance et l'exploitation et aucune aide n'est apportée pour les aspects administratifs ou institutionnels liés aux infrastructures. Cela réduit donc la viabilité des ouvrages d'infrastructure nouvellement construits.<sup>100</sup>

Ces critiques ne sont pas nécessairement fondées. À titre d'exemple, une étude a constaté que dans la République démocratique du Congo, la main-d'œuvre travaillant pour les projets d'infrastructure financés par la Chine est à 75 %, au moins, congolaise, ce qui réduit le nombre des travailleurs chinois employés, les entreprises chinoises s'efforçant de former les ouvriers locaux aux techniques nécessaires aux projets. Pour les Chinois, il est moins coûteux d'embaucher de la main-d'œuvre locale que de faire venir des travailleurs de Chine d'autant plus que la main-d'œuvre locale a acquis des compétences et de l'expérience en travaillant avec des cadres chinois.<sup>101</sup> Les pays africains

<sup>99</sup> *La Chine et le Congo : des amis dans le besoin*, Global Witness Report, mars 2011, [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/friends\\_in\\_need\\_fr\\_lr\\_1.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/friends_in_need_fr_lr_1.pdf).

<sup>100</sup> Rapport sur l'étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD Report), 2010.

<sup>101</sup> *Chinese Participation in African Infrastructure Development : the Case of the DRC and Zambia*, Sanne van der Lugt et Hans E. Petersen, Centre for Chinese Studies/ Grontmij, 2010.



souhaitant en outre de plus en plus collaborer avec des entreprises chinoises sur les projets d'infrastructure, c'est à eux qu'il incombe de mettre en place les réglementations qui s'imposent.

Le modèle angolais a permis de développer les infrastructures dans des États fragiles et à faible revenu qui n'auraient autrement pas eu accès aux marchés financiers ni même aux financements des donateurs qui ont tendance à axer leur attention sur les secteurs sociaux dans ces pays. De plus, si les termes des accords conclus suivant le modèle angolais manquent souvent de netteté, c'est aussi le cas de nombreux accords concernant les infrastructures passés avec des entreprises privées. Il est en outre encourageant de constater que les pays africains commencent à défendre leurs intérêts dans les négociations au lieu d'accepter passivement les conditions chinoises. En Angola, par exemple, les autorités ont inclus, dans leur accord avec la China Eximbank, une clause stipulant qu'une part de 30 % d'un crédit pour les infrastructures garanti par le pétrole doit être réservée à des entreprises angolaises, le reste allant à des entreprises chinoises.<sup>102</sup> Cela semble témoigner d'une prise de contrôle accrue par les Angolais et d'une volonté politique croissante de faire en sorte que ces accords bénéficient aux entreprises locales. Il apparaît aussi que les banques commerciales offrent des conditions plus favorables à l'Angola que dans le passé pour faire concurrence aux conditions de prêt intéressantes offertes par la China Eximbank.<sup>103</sup>

Des efforts ont été faits pour favoriser le partage d'expérience entre les donateurs traditionnels et les partenaires émergents à travers, par exemple, le groupe d'étude CAD-Chine qui doit permettre de s'informer sur l'expérience de la Chine en matière de développement et d'en tirer des enseignements pour l'Afrique et ses partenaires au développement. En septembre 2010, ce groupe a organisé une manifestation consacrée aux infrastructures. D'après les participants à ces discussions,<sup>104</sup> la Chine considère les infrastructures rurales et urbaines comme importantes pour le développement de l'Afrique du fait notamment que leur amélioration a joué un rôle déterminant dans sa propre croissance économique et la réduction de la pauvreté sur son territoire. Avec les importants excédents de fonds qu'elle peut investir pour les convertir en actifs réels, la Chine se voit jouer un rôle dans l'adoption d'approches plus globales des infrastructures au niveau international.

La Chine constate en même temps que le processus de développement des infrastructures africaines nécessite un nouveau niveau d'expertise professionnelle et d'analyse des politiques parallèlement aux processus politiques et institutionnels existant à l'échelon infranational, national et régional pour le financement, la prise de décision, la gestion et la maintenance. Pour la Chine, l'aide fournie par les partenaires au développement pour développer ces capacités sera déterminante pour permettre à l'Afrique de participer activement à l'économie mondiale<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Selon certains, toutefois, c'est aux élites angolaises que cette disposition profiterait le plus. Voir *The Queensway Syndicate and the Africa Trade*, *The Economist*, 13 août 2011, <http://www.economist.com/node/21525847>.

<sup>103</sup> *How China is Influencing Africa's Development*, Martyn Davies, Centre de développement de l'OCDE, 2010.

<sup>104</sup> *Infrastructure : The Foundation for Growth and Poverty Reduction : The China-DAC Study Group* <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/48555115.pdf>

<sup>105</sup> Ibid.

## **PARTIE IV : APPLICATION DE LA DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET CONCLUSIONS**

### **1. Application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide**

*Cette section du rapport décrit les bonnes pratiques des donateurs et les problèmes auxquels ils se heurtent au regard des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide dans l'appui qu'ils apportent au développement des infrastructures africaines qui inclut l'encouragement de l'investissement privé. Elle expose, en particulier, les points de vue exprimés par les donateurs sur l'alignement, l'harmonisation et la gestion axée sur les résultats.*

Plusieurs donateurs indiquent qu'ils adhèrent dans l'ensemble aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide dans l'action qu'ils mènent pour développer les infrastructures africaines tant au niveau des aspects matériels que de la création d'un environnement propice. Certains déclarent qu'ils alignent leur aide sur les priorités des pays partenaires exprimées notamment dans les plans nationaux de développement ou dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). L'Autriche a indiqué, par exemple, qu'en Ouganda, les autorités nationales ont mené, pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, des consultations fructueuses en vue d'améliorer leurs capacités de suivi et d'évaluation grâce à l'élaboration d'un cadre de mesure des résultats qui incluait plusieurs indicateurs (accès, utilisation, aspects administratifs, impact et efficacité par rapport au coût). L'Autriche a contribué à cet effort collectif en œuvrant à l'amélioration de la définition, des critères et de la méthodologie de ce cadre.

La majeure partie des donateurs a toutefois fait état de difficultés dans le domaine de l'alignement. Selon le Canada, les cadres stratégiques régionaux ne s'appuient peut-être pas assez sur les stratégies nationales, et inversement, les stratégies nationales ne reflètent souvent pas clairement les engagements régionaux. Le Japon a aussi déploré, dans le cas des projets régionaux, une coordination insuffisante entre les divers pays, ministères et organismes officiels, un manque de volonté politique et l'incapacité des communautés économiques régionales à mettre en œuvre, en particulier, les aspects immatériels des projets d'infrastructure.

L'Italie juge également problématiques l'alignement sur les systèmes nationaux de passation des marchés publics, les activités de suivi et le respect des normes environnementales. La Corée estime que l'insuffisance des capacités financières ou administratives des pays partenaires et l'instabilité des équipes responsables des régions soutenues rendent difficile de s'aligner sur leurs priorités. Le processus de décision gouvernemental est aussi jugé lent avec une communication défailante entre les ministères. Ces points de vue se retrouvent dans une étude consacrée à l'application, par les donateurs, des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur des infrastructures qui mentionne que les difficultés d'alignement des donateurs sont proportionnelles à la taille des projets. Cela tient au fait que la capacité des pays hôtes à passer les marchés et à faire respecter les mesures de sauvegarde environnementale et sociale est faible alors que ce sont des aspects particulièrement importants pour les donateurs lorsqu'ils financent de grands projets d'infrastructure<sup>106</sup>.

<sup>106</sup>

*Aid Effectiveness in the Infrastructure Sector : Final Report*, Harry Garnett, Ritu Nayar-Stone, Sarah Polen, Urban Institute, septembre 2009.

## 1.1 Harmonisation

En ce qui concerne l'harmonisation, certains donateurs indiquent qu'ils coordonnent leur action avec les très nombreuses initiatives prises au niveau régional, comme le Programme de développement des infrastructures en Afrique de la BAfD, ou qu'ils contribuent à ces activités. Le Royaume-Uni indique que l'harmonisation du soutien aux infrastructures africaines ne lui pose pas de difficulté particulière du fait qu'une grande partie de l'aide qu'il apporte transite par les banques multilatérales de développement. Le Canada, dont la stratégie panafricaine de programmes régionaux prend en considération le Consortium pour les infrastructures en Afrique, le mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure du NEPAD et la Facilité africaine de l'eau (tous sous l'égide de la BAfD) ainsi que l'Union africaine, décrit son expérience comme globalement très positive grâce notamment aux solides systèmes de gestion de la BAfD ainsi qu'à l'engagement ferme de toutes les parties prenantes dans le processus concerné.

Le Canada précise aussi que sa stratégie panafricaine soutient la programmation à plusieurs donateurs, l'établissement de rapports communs, la surveillance et l'évaluation conjointes ainsi que l'utilisation de systèmes nationaux dans la mesure du possible. Le Royaume-Uni a indiqué que dans de nombreux pays, les donateurs ont soutenu conjointement des pratiques de passation des marchés publics pour renforcer la capacité gouvernementale à diriger des programmes d'infrastructure. Le Japon a en outre institué des réunions d'échange d'informations avec la Corée et la Chine sur les activités menées au Kenya dans le domaine des infrastructures pour favoriser l'harmonisation de l'action des partenaires asiatiques du développement. De son côté, la Corée déclare, en tant que nouveau membre du CAD, que dans l'ensemble l'harmonisation avec les autres donateurs de différents processus et cycles de programmes, comme les approches sectorielles et le soutien budgétaire, requiert un effort important.

S'agissant des enseignements tirés dans les différentes régions, il pourrait être utile d'examiner l'expérience acquise au Vietnam où les six donateurs les plus importants dans le domaine des infrastructures (Banque mondiale, BAsD, France, Allemagne, Japon et Corée) se sont alignés sur les priorités gouvernementales et ont harmonisé entre eux leur action. Plus généralement, comme il est indiqué plus haut dans la première partie, il est sans doute souhaitable d'approfondir la question d'une répartition efficace des tâches entre les nombreux donateurs bilatéraux afin que chacun d'eux gère de petites fractions de l'aide totale consacrée aux infrastructures africaines y compris pour améliorer l'environnement général.

Au sein des pays donateurs, des efforts ont été faits pour harmoniser ou coordonner l'action menée par les institutions qui participent au financement du développement. Autrement dit, des organismes d'aide au développement collaborent avec d'autres secteurs de l'administration pour attirer des investisseurs en Afrique en en faisant une destination pour l'investissement, mais pas nécessairement dans le domaine des infrastructures. L'Agence coréenne de coopération internationale et la Korean EximBank, par exemple, collaborent pour fournir aux entreprises coréennes des informations sur les possibilités d'investissement. En Italie, il existe un mécanisme de coordination efficace entre la Coopération italienne, le ministère des Finances, Simest (organisme chargé d'encourager les investissements italiens à l'étranger) et l'organisme italien de crédit à l'exportation.

On observe aussi, aux États-Unis, une coordination entre les acteurs gouvernementaux. Des organismes d'aide au développement, comme la Millennium Challenge Corporation (MCC) et l'USAID, œuvrent pour les infrastructures en collaborant avec le ministère de l'Énergie sur des questions comme l'accès à l'énergie, l'intégration des réseaux régionaux et le développement des énergies propres. L'Agence des États-Unis pour le commerce et le développement aide aussi les pays hôtes à déceler les possibilités d'investissements publics et privés, conseille les pouvoirs publics dans

le domaine des échanges, de la technologie, des normes et de la réglementation concernant notamment les infrastructures et tient des consultations périodiques avec l'Export-Import Bank et l'OPIC.

D'autres organismes d'aide au développement essaient de maintenir une certaine distance entre les objectifs du développement et la défense directe des intérêts commerciaux nationaux. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), par exemple, mène des consultations sur certaines activités d'aide avec le ministère des Finances, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie et d'autres ministères sectoriels. Elle ne mobilise cependant pas activement divers organismes publics pour inciter les entreprises japonaises à investir dans les pays en développement.

## 1.2 *Gestion axée sur les résultats*

Plusieurs donateurs ont indiqué qu'il n'est pas toujours aisé de mesurer l'impact de leurs activités de « mobilisation » et que celui-ci n'est pas toujours tangible. Il est, par exemple, difficile de mettre en évidence tous les effets qui résultent de l'aide apportée par les donateurs à l'élaboration d'une loi concernant les PPP, le grand nombre d'intervenants ne permettant pas d'isoler facilement l'action des donateurs. L'effet de ces interventions peut, en outre, se faire sentir à long terme ; l'aide apportée, par exemple, pour un projet de loi sur la passation des marchés publics peut n'aboutir à un accroissement des investissements ou à une amélioration des infrastructures que dix ans après. Le Royaume-Uni a réalisé, en 2008, une étude visant à déterminer les liens de causalité entre les moyens mis en œuvre pour améliorer l'environnement général et les résultats obtenus en termes d'accroissement de la participation du secteur privé dans les infrastructures, qui a effectivement confirmé ces difficultés<sup>107</sup>.

Comme on l'a vu plus haut, l'environnement général ne peut être dissocié de réformes plus vastes concernant la gouvernance ; par exemple, des mesures anti-corruption ou un secteur financier développé dans l'ensemble peuvent influencer plus efficacement sur l'environnement général qu'une aide spécialement axée sur les secteurs des infrastructures. Une corrélation plus nette peut, en revanche, être établie entre une aide directe à la réalisation d'opérations d'investissement et des résultats immédiats si l'on considère, par exemple, les concours financiers apportés à des PPP par le Dispositif consultatif public-privé pour les infrastructures (PPIAF) qui ont élargi l'accès aux services d'infrastructure et en ont amélioré la qualité ou ont augmenté les recettes tirées des droits de concession et des contributions fiscales payés par les investisseurs dans les infrastructures. Une étude consacrée à la Société financière internationale (IFC) a en outre constaté que ses projets réussis ont amélioré l'idée que les autorités des pays hôtes se faisaient de la participation du secteur privé, augmenté les capacités des fonctionnaires et encouragé d'autres investisseurs à s'intéresser au secteur ou au pays concerné<sup>108</sup>. Autrement dit, un projet réussi peut enclencher un cercle vertueux.

Un obstacle important à l'évaluation des résultats est le manque de données officielles sur la répartition sectorielle des flux privés qui a été mentionné plus haut dans la deuxième partie. Le CAD et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), entre autres, recueillent des données sur les flux privés par pays d'origine et de destination, mais celles-ci ne sont pas ventilées par secteurs pour des raisons de confidentialité touchant aux intérêts commerciaux ou pour d'autres motifs. Cela rend difficile d'évaluer l'ampleur de l'impact, sur la mobilisation de l'investissement privé, de l'aide apportée par les donateurs pour améliorer l'environnement général ou atténuer les risques même à l'échelle du continent africain.

---

<sup>107</sup> *A Desk Review of DFID's Private Sector Infrastructure Investment Facilities*, mars 2008.

<sup>108</sup> *Evaluation of the Demonstration Effect of IFC's Involvement in Infrastructure in Africa : Final Report*, Castalia, 2011.

Ce problème se pose pour tous les secteurs, mais le Groupe de travail sur les infrastructures des banques multilatérales de développement (BMD), établi pour le G20, fait observer que l'absence frappante d'informations systématiques, exhaustives et fiables à l'échelle de la planète même sur les données les plus élémentaires pour un secteur économique aussi important que celui des infrastructures est assez extraordinaire. Le Groupe estime qu'en l'absence de ces informations, il sera très difficile d'évaluer le succès des interventions passées, de classer par ordre d'importance les dotations actuelles et d'offrir un point de référence pour l'évaluation des progrès à l'avenir. Il propose donc au G20 de lancer une initiative pour l'évaluation des infrastructures mondiales incluant, entre autres, la collecte de données mondiales sur les dépenses d'infrastructure du secteur public, les fonds spéciaux et les PPP. Il suggère également l'adoption, par les Nations Unies, d'un protocole pour les statistiques relatives aux infrastructures<sup>109</sup>.

## **2. Conclusion**

L'objectif final n'est pas d'encourager l'investissement privé en soi. Cela pourrait même aller à l'encontre du but visé si l'investissement privé conduisait au développement d'infrastructures imposant une charge financière considérable au pays hôte. Le principal objectif est, en fait, essentiellement d'assurer une croissance durable et une réduction de la pauvreté, résultats qui pourraient être atteints à l'issue d'un processus long et complexe impliquant de nombreux acteurs et de multiples interventions. Cependant, quand l'investissement privé est censé contribuer fortement à la réalisation de cet objectif par le biais d'un programme visant spécifiquement les infrastructures, les partenaires du développement devraient considérer collectivement ce qu'ils pourraient faire de plus pour contribuer à rendre l'environnement plus propice et fournir des moyens de financement efficaces. Une façon d'y parvenir serait d'intensifier la concertation entre les pays africains, le secteur privé, les organismes d'aide au développement, les institutions de financement du développement, la société civile et les pays émergents sur les possibilités d'améliorer la coordination, l'harmonisation et la division du travail dans le respect des principes de la Déclaration de Paris.

---

<sup>109</sup> *Infrastructure Action Plan : Submission to the G20 by the MDB Working Group on Infrastructure*, oct. 2011.

## ANNEXE 1: PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ AUX INFRASTRUCTURES, 1990-2009

Pays	Nbre de projets menés à bonne fin	Secteur attirant le plus d'investissements	Type d'investissement majoritaire	Projets annulés ou en difficulté
Algérie	27	Énergie	Site vierge	0
Angola	7	Télécom.	Site vierge	0
Bénin	6	Énergie		1 ou 6 % de l'invest. total
Botswana	2	Télécom.		0
Burkina Faso	5	Télécom.	Désinvest.	0
Burundi	3	Télécom.	Site vierge	0
Cameroun	7	Télécom.	Désinvest.	0
Cap-Vert	2	Télécom.	Désinvest.	1
République centrafricaine	4	Télécom.	Site vierge	1
Tchad	4	Télécom.	Site vierge	2
Comores	2	Transports	Concession	1
Rép. dém. du Congo	7	Télécom.	Site vierge	1
Congo	7	Transports	Concession	2 ou 22 % de l'invest. total
Côte d'Ivoire	15	Télécom.	Site vierge	1 ou 2 % de l'invest. total
Djibouti	4	Transport	Site vierge	0
Égypte	23	Télécom.	Site vierge	0
Éthiopie	2	Énergie	Site vierge	0
Gabon	12	Télécom.	Concession	1 ou 6 % de l'invest. total
Gambie	5	Télécom.	Désinvest.	2 ou 84 % de l'invest. total
Ghana	18	Télécom.	Site vierge	3 ou 9 % de l'invest. total
Guinée	8	Télécom.	Site vierge	1 ou 21 % de l'invest. total
Guinée Bissau	3	Télécom.	Site vierge	0
Kenya	19	Télécom.	Site vierge	1
Lesotho	3	Télécom.	Désinvest.	0
Libéria	5	Énergie	Site vierge	0
Libye	aucune info.	aucune info.	aucune info.	aucune info.
Madagascar	9	Télécom.	Site vierge	1 ou 5 % de l'invest. total
Malawi	6	Télécom.	Site vierge	1 ou 10 % de l'invest. total
Mali	5	Télécom.	Concession	1 ou 34 % de l'invest. total
Mauritanie	2	Télécom.	Désinvest.	0
Maurice	12	Télécom.	Désinvest.	0
Maroc	13	Télécom.	Désinvest.	0
Mozambique	15	Énergie	Site vierge	1
Namibie	5	Télécom.	Site vierge	1 ou 87 % de l'invest. total
Niger	5	Télécom.	Site vierge	0
Nigéria	51	Télécom.	Site vierge	3 ou 3 % de l'invest. total
Rwanda	6	Télécom.	Site vierge	2 ou 5 % de l'invest. total
Sao Tomé-et-Principe	2	Énergie	Concession	0
Sénégal	12	Télécom.	Désinvest.	2 ou 12 % de l'invest. total
Seychelles	3	Télécom.	Site vierge	0
Sierra Leone	5	Télécom.	Site vierge	0
Somalie	7	Télécom.	Site vierge	0
Afrique du Sud	32	Télécom.	Site vierge	2 ou 1 % de l'invest. total
Soudan	7	Télécom.	Site vierge	0
Swaziland	1	Télécom.	Site vierge	0
Tanzanie	21	Télécom.	Site vierge	2 ou 1 % de l'invest. total
Togo	6	Énergie	Site vierge	1 or 8% de l'invest. total
Tunisie	8	Télécom.	Site vierge	0
Ouganda	20	Télécom.	Site vierge	0
Zambie	6	Télécom.	Site vierge	0
Zimbabwe	5	Énergie	Désinvest.	0

Source: Banque mondiale, base de données sur les participations privées dans les infrastructures, juin 2011

## ANNEXE 2 : RAISONS POUR LESQUELLES UN ENVIRONNEMENT EST IMPORTANT

### 1 *Le manque d'efficacité est coûteux pour les pays africains*

Nombre des problèmes auxquels se heurtent actuellement les infrastructures africaines tiennent au fait que l'environnement général laisse à désirer. Quelque 17 milliards USD sont perdus chaque année en raison du manque d'efficacité des institutions : paiements qui ne sont pas perçus, ressources budgétaires qui ne sont pas dirigées vers les ministères de tutelle, insuffisance des dépenses consacrées à la maintenance, effectifs pléthoriques, tarification trop basse, etc.. Ces problèmes peuvent être sévères dans certains secteurs.<sup>1</sup> Un tour d'horizon du secteur de l'eau en Afrique axé sur six critères de performance opérationnelle a, par exemple, fait apparaître que dans certains pays, comme la Tanzanie, le pourcentage des pertes peut atteindre 86 % alors que dans les pays de l'OCDE la norme est de 15 à 20 %.<sup>2</sup> Remédier à un facteur négatif de ce type pourrait libérer des fonds que les pouvoirs publics pourraient utiliser pour lancer de nouveaux projets ou améliorer l'accès aux services. Par exemple, si les tarifs étaient ajustés de manière à couvrir les dépenses et si les fournisseurs de services d'utilité publique amélioreraient le recouvrement des sommes qui leur sont dues, le Kenya et le Nigéria pourraient épargner, respectivement, 1.3 % et 1.7 % de leur PIB chaque année.<sup>3</sup> Ces économies sont importantes pour créer l'espace budgétaire nécessaire au développement des infrastructures.

### 2 *Un environnement propice est important pour la planification à long terme*

Les programmes d'investissement public ont parfois pâti des faiblesses de la planification et de la médiocrité des performances opérationnelles des services d'utilité publique, ce qui s'est traduit par des ruptures d'approvisionnement surtout dans le secteur de l'électricité.<sup>4</sup> Les crises auxquelles les pays africains doivent faire face aujourd'hui dans ce secteur sont souvent dues à l'absence d'une planification adéquate permettant de concilier l'accroissement de la demande et la capacité de production. De ce fait, nombre de gouvernements ont fini par opter pour la production de secours, ce qui les a contraints de payer plus cher ou d'accepter des conditions défavorables dans le cadre de contrats passés avec des investisseurs pour faire face à un accroissement inattendu de la demande et à un manque de capacité. Ces situations auraient pu être évitées si la planification sectorielle n'avait pas été défailante, si les politiques sectorielles n'avaient pas été vagues ou inexistantes et si les performances financières et opérationnelles des services d'utilité publique n'avaient pas été chroniquement faibles.<sup>5</sup>

### 3 *Un environnement solide facilite le déroulement des projets*

Alors que la part des coûts d'élaboration des projets dans leurs coûts totaux se situe en général aux alentours de 1 % dans les pays dotés de cadres bien développés pour les PPP, elle est comprise entre 3 et 10 % dans les pays qui n'ont guère l'expérience des PPP du fait de la faiblesse des

---

<sup>1</sup> Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD), 2010.

<sup>2</sup> Kauffmann, Perouard 2007.

<sup>3</sup> *Nigeria's Infrastructure : A Continental Perspective*, Policy Research Working Paper n° 5686, Foster et Pushak, Banque mondiale, 2011, et *Kenya's Infrastructure : A Continental Perspective*, Policy Research Working Paper n° 5596, Briceno-Garmendia et Shkaratan, Banque mondiale, 2011.

<sup>4</sup> Eberhard, 2010.

<sup>5</sup> Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD), 2010.

dispositifs institutionnels et administratifs en place.<sup>6</sup> Les insuffisances institutionnelles peuvent en outre compromettre la réalisation des projets d'infrastructure. Une étude a montré que 25 % des projets concernant le secteur de l'eau (le sous-secteur le plus touché) ont été annulés ou se sont trouvés en difficulté en Afrique entre 2000 et 2005 et qu'une situation comparable a été observée dans le secteur de l'électricité.<sup>7</sup>

La qualité du dispositif institutionnel peut faciliter la réalisation des projets, ce qui, à son tour, peut avoir des effets positifs pour les partenaires du secteur privé comme du secteur public.<sup>8</sup> Le bon fonctionnement des municipalités peut simplifier la fourniture des services d'infrastructure et assurer le déroulement harmonieux de tous les aspects du cycle des projets. Un environnement solide reposant sur un plan directeur à long terme est en outre très important pour la viabilité des investissements. Le secteur public continuera de jouer un rôle essentiel en renforçant le cadre réglementaire et institutionnel et en favorisant ainsi une préparation efficace des projets. La complexité des projets régionaux, en particulier, exige un cadre solide pour l'harmonisation et la coordination de l'action des divers pays concernés.

Plusieurs études ont analysé les facteurs à l'origine de l'annulation de projets et, dans la plupart des cas, c'est la faiblesse de l'environnement qui est en cause. L'une des études a constaté que dans le secteur des transports, des flux de trafic ont été inférieurs aux prévisions en raison de projections trop optimistes, de l'adoption d'autres itinéraires dans le cas des péages et de vérifications préalables insuffisantes. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'annulation des contrats a souvent été motivée par l'impossibilité de hausser les tarifs aux niveaux permettant de couvrir les dépenses et les difficultés rencontrées dans le recouvrement des factures clients. Le secteur de l'électricité s'est heurté aux mêmes problèmes. Dans le secteur des télécommunications, les annulations de projet ont tenu à la faiblesse de la clientèle et aux modifications apportées par les autorités à la structure des marchés.<sup>9</sup> Une autre étude a conclu que certains facteurs augmentent les risques d'annulation des projets : l'environnement difficile du secteur de l'eau le rend très vulnérable aux annulations ; les projets entrepris en Afrique subsaharienne risquent également davantage d'être annulés du fait de la faiblesse des capacités institutionnelles et les projets commandités par des étrangers de même que les grands projets sont aussi plus exposés aux annulations. En outre, les chances de participation du secteur privé dans le secteur de l'énergie sont en partie tributaires de plus larges réformes sectorielles permettant l'intervention de producteurs indépendants. De même, dans le secteur de l'eau, il existe souvent un marché pour des distributeurs informels, mais pas assez de concessions de licences et de mesures permettant d'empêcher la formation de monopoles et d'assurer des prix équitables. Une autre étude encore (une analyse économétrique de la Banque mondiale) a montré que les risques d'annulation augmentent de neuf points lorsque les projets sont entrepris en Afrique subsaharienne et dans de plus fortes proportions lorsqu'ils impliquent la participation d'une entreprise étrangère. Les auteurs estiment que c'est sans doute en raison de la faiblesse des capacités institutionnelles que les annulations de projets sont plus fréquentes en Afrique subsaharienne.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Rapport établi par les banques multilatérales de développement pour la réunion du G20 organisée au Cap (Afrique du Sud) en mai 2011.

<sup>7</sup> *Private Participation in Infrastructure Database*, Banque mondiale, <http://ppi.worldbank.org/features/sept2006/didyouknowSept2006.aspx> ; site consulté le 2 novembre 2011.

<sup>8</sup> Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique (AICD), 2010.

<sup>9</sup> Harris et autres, 2003.

<sup>10</sup> Harris, Pratap, 2009.



#### **4            *Exploitation maximale des ressources***

Certains secteurs des infrastructures ont un potentiel de croissance et pourraient contribuer au développement, mais ils en ont été empêchés par un environnement peu propice. Le secteur des énergies renouvelables est l'exemple le plus marquant à cet égard. Comme une analyse l'a montré, les pays africains n'ont pas profité du mécanisme pour un développement propre (MDP) qui pouvait stimuler l'investissement dans les énergies renouvelables en incitant les pays développés à investir dans des projets durables dans les pays en développement. Un certain nombre de pays africains ont certes des projets MDP à l'étude, mais l'Afrique ne représente que 2 % du total mondial des projets MDP soit autant que la Thaïlande. Le problème tient à l'absence des capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour tirer parti du MDP.<sup>11</sup> Des compétences telles que la réalisation d'évaluations financières, la détermination des niveaux de base des émissions imputables aux activités humaines et le processus de validation, vérification et suivi peuvent être à forte intensité de qualification. De même, alors que des producteurs d'électricité indépendants pourraient contribuer au réseau électrique de nombreux pays, les cadres administratifs nécessaires font souvent défaut.<sup>12</sup> Un autre exemple nous est donné par l'énergie géothermique qui représente un fort potentiel, mais celui qu'offre la vallée africaine du Rift notamment n'a pas été exploité du fait des coûts d'exploration élevés, des risques importants que cela implique et de « l'absence de mesures de soutien, de cadres réglementaires, de capacités techniques et d'informations sur les ressources ».<sup>13</sup>

#### **5            *Un environnement propice est essentiel pour attirer l'investissement privé***

Les ressources publiques sont certes importantes, mais le financement privé est indispensable pour répondre aux besoins considérables de l'Afrique dans le domaine des infrastructures. Rendre l'environnement général plus propice peut permettre d'attirer les investisseurs privés qui sont un partenaire crucial pour le développement des infrastructures africaines. Le succès observé dans les infrastructures des télécommunications en Afrique, par exemple, s'explique en partie par la libéralisation des licences qui s'est traduite par un accroissement du nombre des acteurs présents sur le marché et une intensification de la concurrence et, par là même, par une baisse des prix et un élargissement de l'accès à une clientèle accrue. En outre, les investisseurs tentant d'exploiter plusieurs possibilités et soumettant plusieurs offres en même temps, les pesanteurs bureaucratiques et la lenteur des processus d'agrément et d'octroi de licence des pouvoirs publics se traduisent pour eux par des coûts d'opportunité.<sup>14</sup> Une étude consacrée aux producteurs d'électricité indépendants en Afrique a conclu que les pays présentant un meilleur profil pour les investissements attiraient non seulement davantage d'investisseurs, mais qu'ils le faisaient à des conditions qui leur étaient favorables. Cela implique qu'il faut offrir aux investisseurs et aux prêteurs un bon équilibre risque/rémunération avec notamment un environnement stable et prévisible pour les investissements.

---

<sup>11</sup> NEPAD-OCDE – Initiative sur l'investissement en Afrique, 2009.

<sup>12</sup> Eberhard, 2010.

<sup>13</sup> Mwangi, 2010.

<sup>14</sup> Lamech, Saeed 2003.

## BIBLIOGRAPHIE

- African Leaders Agree a Common Position on Aid, Development*, Agence de planification et de coordination du NEPAD, 30 septembre 2011,  
<http://www.nepad.org/fr/crosscuttingissues/news/2492/african-leaders-agree-common-position-aid-development>
- Aid Effectiveness in the Infrastructure Sector : Final Report*, Harry Garnett, Ritu Nayyar-Stone, Sarah Polen, Urban Institute, janvier 2009.
- Aid for Investment Project*, document COM/DAF/INV/DCD/DAC(2010)5, OCDE.
- Aid for Trade and Blended Finance*, Mikaela Gavas, Matt Geddes, Isabella Massa et Dirk Willem te Velde, Overseas Development Institute, janvier 2011.
- Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa : cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005*, Alvano Escribano, Luis J. Guasch, Jorge Pena, Banque mondiale, 2010.
- Boosting Africa's Energy Sector Through Carbon Finance*, Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique, novembre 2009,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/23/43966892.pdf>
- BRIC and Africa : New Partnerships Poised to Grow Africa's Commercial Infrastructure*, Simon Freemantle et Jeremy Stevens, Standard Bank, 15 octobre 2010.
- Chinese Participation in African Infrastructure Development : the Case of the DRC and Zambia*, Sanne van der Lugt et Hans E. Petersen, Centre for Chinese Studies/ Grontmij, 2010.
- Définition de référence de l'OCDE des investissements directs étrangers*, OCDE, quatrième édition, 2008.
- Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, OCDE 2010.
- Desk Review of DFID's Private Sector Infrastructure Investment Facilities*, *DFID Evaluation Report 2008*, WSP International Management Consulting Evaluation Team, mars 2008.
- Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD*, Julia Benn, Valérie Gaveau, OCDE, novembre 2010,  
[http://www.oecd.org/document/4/0,3746,fr\\_2649\\_34447\\_31722614\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,fr_2649_34447_31722614_1_1_1_1,00.html)
- Dynamic Risk Management : the Missing Link in Infrastructure Finance*, John Larew et Mark Robson, Oliver Wyman Risk Journal, 2011.
- Doha Declaration on Financing for Development : outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey*

- Consensus* ; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/55/PDF/N0863055.pdf?OpenElement>
- Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique* (AICD), Banque mondiale, 2010.
- Évaluation of the Demonstration Effect of IFC's Involvement in Infrastructure in Africa : Final Report*, Castalia, 2011.
- Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, rapport annuel 2010*, [http://www.eib.org/attachments/country/eu\\_africa\\_infrastructure\\_trust\\_fund\\_annual\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eu_africa_infrastructure_trust_fund_annual_report_2010_fr.pdf)
- Garantir le développement ? L'impact des garanties financières*, James Winpenny, OCDE 2005.
- GPR Ex-Ante Analysis of BIO Commitments 2009 : Final Report*, BIO/ DEG 2009.
- How the Growth of Emerging Markets Will Strain Global Finance*, Richard Dobbs, Susan Lund et Andreas Schreiner, McKinsey Quarterly, décembre 2010.
- IDA Makes First Private Loan Guarantee, Africa Renewal*, Département des Affaires publiques des Nations Unies : <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol12no4/ida.htm>
- Infrastructure : The Foundation for Growth and Poverty Reduction*, Groupe d'étude Chine-CAD, document DCD(2011)3, OCDE.
- Infrastructure and Growth in Africa*, Cesar Calderon, Banque mondiale, 2009.
- Infrastructure Projects : a Review of Cancelled Projects* ; Clive Harris, John Hodges, Michael Schur et Padmesh Shukla, Public Policy for the Private Sector, janvier 2003, <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/252Harri-010303.pdf>
- Investment Guarantees and Political Risk Insurance : Institutions, Incentives and Development*, Kathryn Gordon, OECD Investment Policy Perspectives, OCDE 2008.
- IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, Anton Eberhard et Katherine Nawal Gratwick, Banque mondiale, 2010.
- La Chine et le Congo : des amis dans le besoin, un rapport de Global Witness* sur la République démocratique du Congo, mars 2011, [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/friends\\_in\\_need\\_fr\\_lr\\_1.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/friends_in_need_fr_lr_1.pdf)
- La Chine va-t-elle influencer le développement de l'Afrique*, Martyn Davies, Centre de développement de l'OCDE, 2010.
- L'investissement dans l'infrastructure régionale est vital pour le développement économique de l'Afrique*, Communiqué de presse de l'ICA, 10 mai 2010, <http://www.icafrica.org/fr/news/ica-news/article/press-release-investing-in-regional-infrastructure-vital-for-africas-economic-development-1020/>
- Perspectives économiques en Afrique 2011 : l'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, OCDE, PNUD et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2011.

*Perspectives économiques régionales*, FMI, octobre 2010.

*PPI Activity in Infrastructure in Sub-Saharan Africa Declined in 2009*, Banque mondiale, PPI Update Note 48, décembre 2010, <http://ppi.worldbank.org/features/December2010/2009-Sub-Saharan-Africa-PPI-infrastructure-Note-12-13-2010.pdf>

*PPI Partnerships Versus PPI Divorces in LDCs, Review of Industrial Organization*, Antonio Estache, volume 29, septembre 2006.

*Privatizing Basic Utilities in Sub-Saharan Africa : the MDG Impact*, Kate Bayliss, PNUD, Policy Research Brief n°3, janvier 2007, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief3.pdf>

*Proparco, Rapport annuel 2010*,  
[http://www.proparco.fr/webdav/site/proparco/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/PDF/Rapports-annuels/Rapport%20annuel%202010/Annual%20Report%202010.pdf](http://www.proparco.fr/webdav/site/proparco/shared/ELEMENTS_COMMUNS/PDF/Rapports-annuels/Rapport%20annuel%202010/Annual%20Report%202010.pdf)

*Public Private Partnerships : Fit for Development ?* Document soumis par Eurodad au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide  
[http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/News/PPP\\_Eurodad\\_Final\\_in%20template1\(1\).pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/PPP_Eurodad_Final_in%20template1(1).pdf)

*Questionnaire sur le soutien des donateurs à l'accroissement de l'investissement privé dans les infrastructures en Afrique*, document COM/DAF/INV/DCD/DAC(2010)7 de l'OCDE.

*Rapport annuel 2010*, Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), ce rapport présente une analyse des engagements et des déboursements pour les infrastructures en Afrique pour 2010, Secrétariat de l'ICA, août 2011.

*Stocktaking of the water and sanitation sector and private sector involvement in selected African countries*, Céline Kauffmann et Edouard Perard, Initiative NEPAD-OECD pour l'investissement en Afrique, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/8/39679099.pdf>

*Sustaining Water for All in a Changing Climate : World Bank Group Implementation Progress Report of the Water Resources Sector Strategy*, Banque mondiale, 2010.

*The African Rift Geothermal Facility (ArGeo) : Status*, Martin Njoroge Mwangi, novembre 2010, <http://www.os.is/gogn/unu-gtp-sc/UNU-GTP-SC-11-48.pdf>

*The Dragon's Gift : the Real Story of China in Africa*, Deborah Brautigam, Oxford 2009.

*The Queensway Syndicate and the Africa Trade*, The Economist, 13 août 2011, <http://www.economist.com/node/21525847>

*Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donateurs (infrastructures)*, OCDE 2006, [http://www.oecd.org/document/19/0,3746,fr\\_2649\\_34621\\_38891859\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3746,fr_2649_34621_38891859_1_1_1_1,00.html)

*What Drives Private Sector Exit from Infrastructure*, Clive Harris, Kumar Pratap, Gridlines, mars 2009, <http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-46-Private%20Sector%20Exit%20-%20CHarris%20KPratap.pdf>

*What International Investors Look for When Investing in Developing Countries*, Ranjit Lamech et Kazim Saeed, Banque mondiale, 2003.

*World Bank Guarantee Products : Partial Risk Guarantees in Support of Privatizations and Concessions*, Banque mondiale,  
[http://siteresources.worldbank.org/INTGUARANTEES/Resources/PRG\\_Note\\_Romania\\_Kenya-Uganda.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGUARANTEES/Resources/PRG_Note_Romania_Kenya-Uganda.pdf)



[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

[www.oecd.org/daf/investment/africa](http://www.oecd.org/daf/investment/africa)