

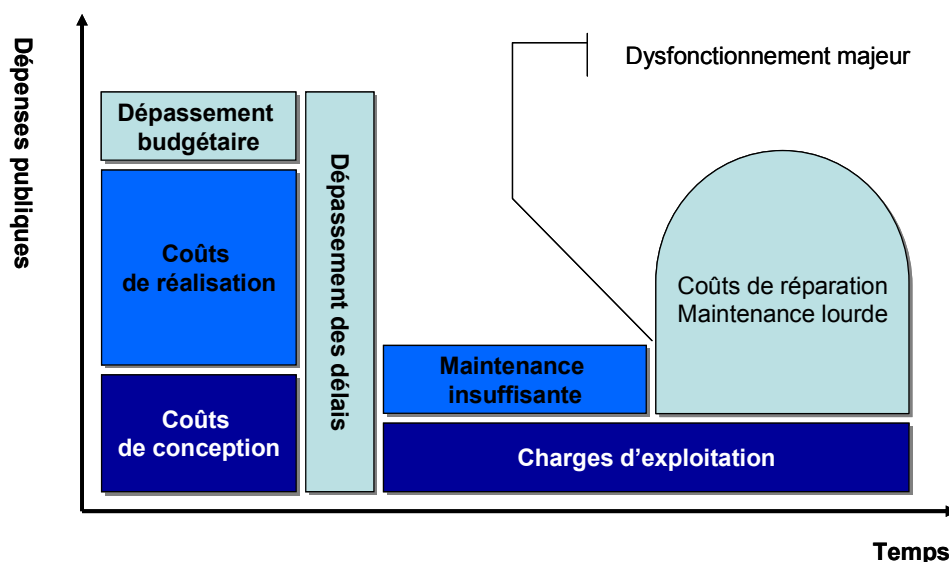
## Introduction

En Afrique, l'écrasante majorité des investissements dans les infrastructures continue à recourir aux techniques classiques d'acquisition et reste financés par des fonds publics – Figure 1. Au cours de ces dix dernières années, l'accès aux services d'infrastructure n'a pratiquement pas progressé en Afrique subsaharienne (ASS), pour ne pas dire qu'il a régressé dans certains pays. Souvent, c'est le manque de moyens qui constitue pour les ménages l'obstacle à l'accès aux réseaux d'infrastructures.

Selon les estimations, les investissements en capital et charges d'exploitation requis pour combler les déficits d'accès et permettre de suivre le rythme de la croissance économique varient considérablement. Cependant, il est clair que malgré l'augmentation de l'APD en faveur du développement des infrastructures, son montant étant passé de 5 milliards de dollars en 2005 à près de 5,6 milliards en 2006, les fonds octroyés par les bailleurs de fonds, quoique substantiels et sans cesse à la hausse, ne pourront jamais répondre intégralement aux besoins d'investissement globaux du continent. Nonobstant les nouvelles ressources qu'ils reçoivent de la part de la Chine et de l'Inde, les gouvernements africains devront, afin de subvenir à leurs besoins, chercher de plus importantes sources de recettes issues de la croissance économique et d'une plus forte participation du secteur privé.

En Afrique, les investissements dans les infrastructures au moyen de capitaux privés ont connu une augmentation au cours de la dernière décennie, notamment au sein des secteurs de l'énergie et des télécommunications. Parallèlement à cette évolution, certains monopoles ont été privatisés dans l'intention de répercuter sur les consommateurs les charges jusque-là assurées par le contribuable. Des concessions de longue durée ont été accordées dans les secteurs routiers, portuaires et hydrauliques et, ce, en recourant encore aux recettes générées au moyen des redevances ou droits de péage prélevés auprès des usagers en vue de soutenir financièrement et de manière durable les investissements. La participation des capitaux privés aux investissements destinés au développement des infrastructures sociales, par exemple la construction de logements, les soins de santé et l'éducation, n'est pas une pratique courante.

Figure 1



Il est rare de trouver en Afrique des gouvernements qui encouragent la participation du secteur privé dans le contexte d'une politique globale d'acquisition des infrastructures, ce qui permettrait d'apprécier les privatisations, les concessions, les contrats de performance axés sur les résultats et autres types de partenariats public-privé (PPP) comme autant d'options potentielles d'investissement complémentaires aux financements publics – Figure 2. Cependant, dans le monde, d'autres gouvernements trouvent de plus en plus commode de recourir aux ressources privées pour le financement des projets d'infrastructures. Ces deux dernières années ont vu un flux financier considérable en direction des fonds de développement des infrastructures<sup>1</sup> dont les 20 plus grands à l'échelle mondiale assurent actuellement la gestion de ressources se chiffrant à près 130 milliards de dollars. 75 % de ces ressources représentent des fonds levés en 2006 et 2007. En tenant compte de l'effet de levier financier, un milliard de dollars de financement par émission d'actions pourrait, dans certaines situations, assurer jusqu'à 10 milliards de dollars en financement de projets. Dans les pays développés, les investissements classiques dans les friches industrielles ne suffiraient pas à satisfaire la demande et la compétition pour accéder à de telles opportunités est déjà ardue. Aussi, les investisseurs se tournent-ils de plus en plus vers les marchés émergents en quête d'opportunités d'investissement de ces ressources. L'Afrique est-elle prête à tirer parti de cette évolution?

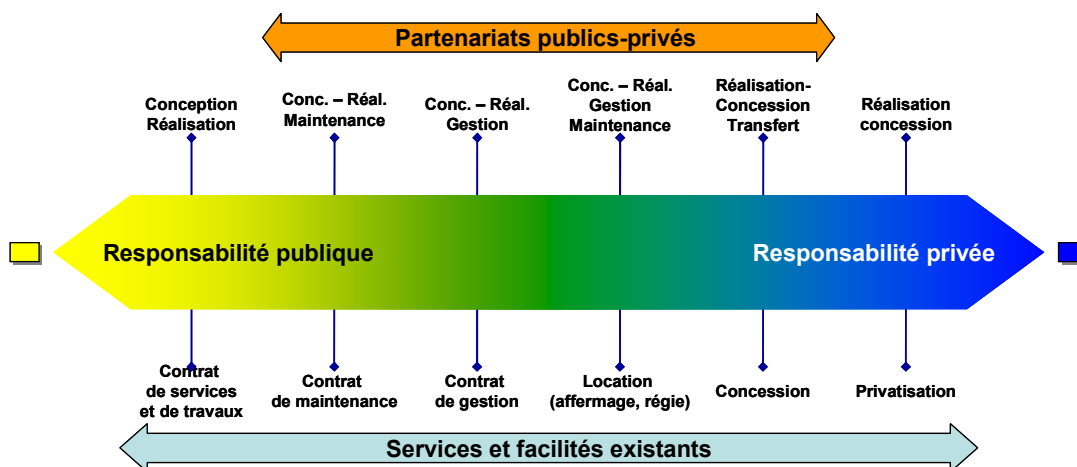


Figure 2

### Les acquisitions publiques ne reviennent-elles pas moins cher et, ce faisant, n'offrent-elles pas un meilleur rapport qualité-prix?

Non, ce n'est toujours pas le cas. Les PPP constituent une autre voie d'acquisition qui doit venir en appont à d'autres méthodes d'acquisition de prestation de services par le secteur public et non les remplacer. Le PPP vise essentiellement à assurer de manière rentable la réalisation d'infrastructures publiques ainsi que la prestation de services publics en mobilisant l'expertise et l'esprit novateur du secteur privé. Entre autres, les éléments moteurs de l'optimisation des ressources sont:

- l'établissement de contrats axés sur la production et à prix fixe (généralement), ce qui permettra au secteur public de connaître le coût réel à long terme d'un investissement d'infrastructures.

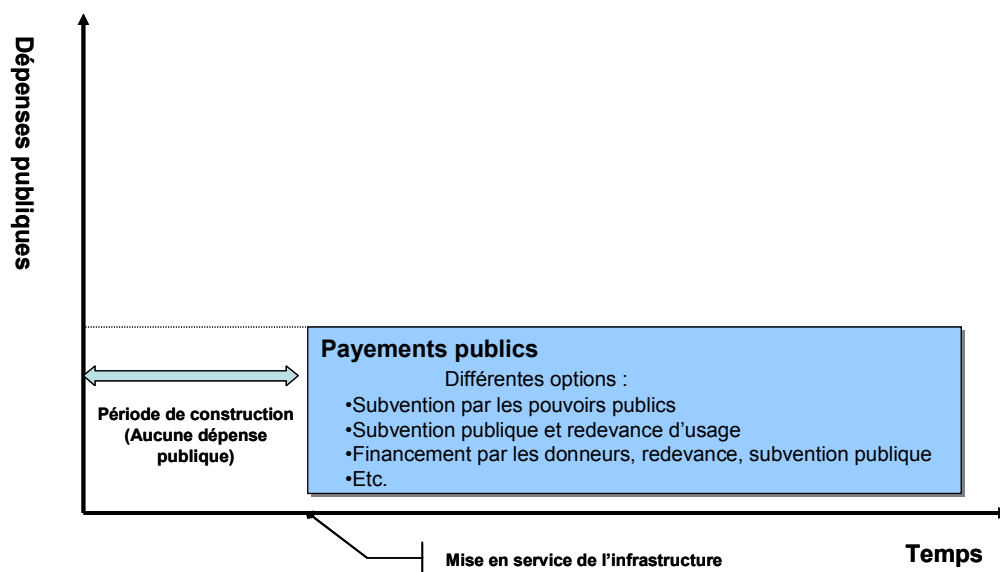
<sup>1</sup> How investors can get more out of infrastructure. McKinsey and Company, février 2008

- la compétition en matière de prestation de services suscite des innovations et une plus grande efficacité
- l'investissement sur le long terme expose les capitaux privés au risque, ce qui constitue un facteur incitatif de loin plus fort que la simple stimulation du gain que procure un marché de sous-traitance
- le transfert du risque au secteur privé
- le renforcement des processus de planification permettant d'assurer le financement des composantes d'investissement et de maintenance sur le long terme.

### Qui est comptable de la prestation des services publics?

Dans le cadre des PPP, les pouvoirs publics restent toujours comptables de la prestation des services publics. PPP ne rime pas avec privatisation. Par PPP s'entend la délégation de la prestation de certains services publics au secteur privé là où, et seulement là où, ces partenariats représentent une option plus efficace. Par exemple, dans le cadre de certains PPP, les gouvernements ont l'obligation aux termes des contrats passés de faire régulièrement des versements au titre de 'services'. Ces paiements sont nécessaires pour couvrir les coûts de maintenance des immobilisations ainsi que de ceux liés à la prestation des services assurés par le secteur privé sur une longue période – Figure 3. Étant donné que les coûts initiaux élevés sont pris en charge par les investisseurs privés, ces deniers, afin de recouvrer les fonds investis, doivent non seulement veiller à ce qu'un nouvel hôpital ou une nouvelle route soit construit(e) dans les délais impartis et dans les limites du budget prévu et qu'il/elle soit opérationnel(le), mais aussi que, sur toute la durée de vie de l'immobilisation, sa maintenance soit assurée conformément à la norme convenue. Ce faisant, le gouvernement évite de céder à des pressions budgétaires à court terme tout en étant sûr que l'intégralité des activités de maintenance si essentielles sera assurée – la durabilité sera alors garantie sur le long terme. Pour les pays qui ne peuvent accéder aux marchés internationaux des capitaux (et qui ne disposent pas de marchés nationaux des obligations), les PPP demeurent le dernier recours en vue de la réalisation de leurs projets d'infrastructures.

Figure 3



### **Existent-ils d'autres avantages?**

En Afrique, les gouvernements et le public dans son ensemble ont des perceptions négatives quant à la performance et aux résultats des PPP, bien qu'on ne dispose pas de suffisamment d'évaluations approfondies des résultats économiques et financiers, des effets d'affectation et de distribution des ressources. Il ressort néanmoins de la banque de données PPI de la Banque mondiale que sur la période 1990-2006, au total 332 marchés portant sur les PPP ont été conclus dans les pays de l'ASS, ce qui représente en termes d'engagements d'investissement près de 50 milliards de dollars. Étant donné que 4 % seulement de ces investissements ont été soit annulés soit confrontés à des difficultés, l'on peut conclure que l'impact des projets PPP non couronnés de succès n'est pas plus important ici que dans d'autres régions.

Il doit être cependant reconnu que les avantages globaux liés aux PPP n'ont pas été à la hauteur des attentes nourries par l'ensemble des parties prenantes – particulièrement dans les situations qui souffraient de la faiblesse de leur réglementation ou de l'absence de compétition ou d'une responsabilité limitée en matière d'investissement de la part des opérateurs du secteur privé. Il conviendrait de signaler que les augmentations nécessaires qu'ont connues les prix des services pour tenir compte soit de la hausse des cours du pétrole soit de la dévaluation des monnaies locales ainsi que d'autres facteurs, ou qui se justifiaient par le fait que les coûts moyens initialement fixés pour les services d'infrastructure ne suffisaient pas à assurer le recouvrement des coûts, n'ont en rien arrangé la situation.

Il est important de signaler lorsque l'environnement propice requis existe, les PPP peuvent accélérer le rythme des investissements faits dans les infrastructures publiques en Afrique ou leur donner de l'ampleur. Outre l'optimisation des ressources, un gouvernement peut se prévaloir d'autres raisons pour lancer un programme de PPP :

- La réforme – aussi bien du secteur privé que du secteur public afin de créer de nouvelles capacités, de nouvelles compétences et de nouvelles méthodes de travail ;
- La contestabilité – les PPP représentent une alternative qui, en tant qu'élément de comparaison, permet d'évaluer la performance des services publics actuels ;
- Une plus grande transparence – les contrats de longue durée suscitent un degré plus élevé de transparence en ce qui concerne les coûts réels à long terme de la prestation des services publics ;
- C'est l'antidote des politiques à court terme et des économies factices;
- C'est un témoignage de changement de la méthode de réalisation des infrastructures et de prestation des services d'infrastructure.

### **Que doit-on impérativement faire au plan national?**

Le passage de la méthode classique d'acquisition aux PPP – autrement dit le passage des contrats axés sur les facteurs de production à ceux davantage axés sur la production – constitue une mutation importante. Les préalables en sont notamment:

- Un engagement politique ferme
- La stabilité politique à long terme
- L'existence d'un cadre juridique – y compris une réglementation transparente et prédictible  
Par exemple, une politique tarifaire solide et exempte d'ingérence politique
- L'existence d'un cadre stratégique
- La réforme institutionnelle

- L'existence de capacités – d'élaboration de contrats et de passation de marchés, ainsi que de réglementation de la participation du secteur privé
- L'établissement d'une communication saine avec les parties prenantes
- Le contrôle de qualité – le PPP est une méthode sophistiquée de passation de marché
- L'existence de marchés financiers stables et d'un secteur privé compétitif
- L'accès à des financements à long terme – particulièrement à des financements locaux.

Il est vrai que ces préalables ne sont pas remplis dans la plupart des pays du continent. Cependant, l'Égypte, le Maroc, le Malawi, l'Ouganda et l'Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-là, sont à diverses étapes de la mise en place de cellules gouvernementales qui ont pour vocation de contribuer à la promotion de PPP.

### **Activités que pourrait éventuellement entreprendre l'ICA**

#### Renforcement de capacités

- Accroître l'appui aux nouvelles cellules en charge des PPP, en mettant l'accent sur les pays qui disposent d'environnements propices
- Accorder davantage d'appui aux opérateurs privés nationaux, notamment les petits prestataires de services locaux
- Renforcer les compétences PPP des équipes internes des donateurs
- Accorder davantage d'appui aux pays en vue de les aider à monter des projets bancables et à asseoir des environnements réglementés.

#### Plaidoyer

- Davantage d'appui à la communication en vue de mieux faire connaître les avantages des PPP
- Diffusion du guide des PPP par le Secrétariat de l'ICA
- Appui aux évaluations continues de la performance et des résultats des PPP

#### Coordination

- Renforcer le flux des informations sur les perspectives des PPP, les cofinancements, les enseignements tirés, etc.
- Veiller à ce que des systèmes d'incitation internes soient mis en place en vue de permettre au personnel d'envisager d'autres options possibles en matière de PPP et d'évaluer ces options (tout indique encore l'existence de la prépondérance des financements par les donateurs sur ceux du secteur privé)
- Renforcement de la coopération avec la Chine, l'Inde et les partenaires arabes

#### Préparation des projets

- Renforcement de la coopération avec les IFD régionaux participant à la préparation et à la promotion des PPP
- Cibler le Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF) pour un certain nombre d'opérations PPP déjà structurées.