

CICID du 20 juillet 2004

NOTE SECTORIELLE
INFRASTRUCTURES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

RESUME

Le secteur des infrastructures représente un enjeu important du développement, tant du point de vue de la croissance économique que de la réduction de la pauvreté. L'aide française y consacre des moyens financiers importants.

L'objectif d'attirer des capitaux privés pour le financement des infrastructures marchandes doit cependant aujourd'hui être revu à la baisse. La qualité médiocre de la gouvernance dans de nombreux pays entame en effet fortement la confiance des investisseurs. Sa restauration est donc un enjeu majeur, sur lequel l'action de la France devrait se concentrer.

Le NEPAD devrait offrir un cadre privilégié pour atteindre cet objectif. En effet, cette initiative, qui comporte une composante majeure dans le secteur des infrastructures, met en avant le principe de la bonne gouvernance. Celui-ci doit s'appliquer, non seulement dans la conduite des politiques nationales, mais aussi dans les relations entre gouvernements et partenaires privés. Le soutien de la France au NEPAD devrait donc également s'appliquer aux réformes institutionnelles et aux modes de régulation, l'un et l'autre de nature à assainir le contexte des interventions des opérateurs privés. Les montants des financements publics, tant sur prêts que sur subventions, pourront alors être accrus de la part de l'ensemble des bailleurs de fonds, et attirer le secteur privé.

Dans cet esprit, l'aide française devra continuer à soutenir le principe de multi-partenariats impliquant les Etats et les collectivités locales, le secteur privé international et local, la coopération décentralisée, les ONG et les associations d'utilisateurs. Elle appuiera notamment la diffusion d'une *Charte internationale d'accès aux services essentiels* visant à définir les principes d'accès pour tous et de bonne gouvernance.

Le très fort accroissement des populations urbaines rend essentiel le renforcement des infrastructures de voiries et d'assainissement dans les grandes agglomérations. La limitation des risques sociaux et l'accroissement de la productivité urbaine en sont l'enjeu.

L'augmentation de l'aide pourrait donc également trouver un point d'application privilégié dans le financement des infrastructures urbaines et en particulier l'assainissement, les villes étant le milieu où se développent aujourd'hui les plus fortes densités de population et les plus forts besoins en services de base. C'est un secteur dans lequel les valeurs ajoutées françaises présentent la plus forte synergie : MAE, AFD, coopération décentralisée et grands groupes industriels français.

La présente note porte sur le financement des infrastructures en Afrique sub-Saharienne pour l'énergie (électricité, gaz), les transports (routes et pistes, chemin de fer, transports aériens, ports, aéroports), l'eau potable et l'assainissement, les infrastructures urbaines, et les télécommunications.

1- Un double impact : économique et social

Les infrastructures ont un double rôle en faveur du développement :

- ☞ Elles entrent dans les facteurs de production : fourniture d'énergie, transports des biens et des personnes, communications, etc. La diminution de leur coût et le niveau des services sont déterminants pour la croissance économique.
- ☞ Elles portent sur des services de base dont certains sont considérés comme des droits fondamentaux. Ainsi l'accès à l'eau et à l'assainissement sont deux cibles spécifiques de l'OMD n°7, tandis que les autres infrastructures (énergie, transport, télécom etc.) contribuent, indirectement au moins, à réduire la pauvreté (OMD n°1 et 8). La réalisation d'infrastructures de base constitue une forme efficace de réduction des inégalités.

Les réseaux d'infrastructures jouent un grand rôle dans les questions de service public et de croissance économique, mais également d'aménagement du territoire. Ils intègrent de surcroît les préoccupations environnementales

En Afrique, les réseaux régionaux sont faiblement développés et constituent une des priorités du NEPAD. De nombreuses infrastructures sont nécessaires pour désenclaver les zones défavorisées et accroître les échanges économiques. Au demeurant l'accroissement des investissements et leur meilleure gestion restent conjointement les deux enjeux majeurs du secteur des infrastructures.

Le NEPAD est né d'une double initiative visant, d'une part, une mobilisation en faveur des investissements, pour combler notamment le retard en infrastructures, d'autre part, un engagement de meilleure gouvernance, en particulier économique pour attirer les investisseurs et accroître les partenariats publics-privés.

2- Un volet important de l'aide française dans le NEPAD

L'aide française a représenté en Afrique Subsaharienne (voir tableaux en annexe) une moyenne annuelle de 205 M EUR.

Le Groupe de l'AFD, tous produits financiers confondus, est intervenu à hauteur moyenne de 184 M EUR par an (160 M EUR pour l'AFD, 24 M EUR pour PROPARCO) se répartissant ainsi entre secteurs : transports 32%, eau et assainissement 21%, énergie 12%, équipements urbains 11%. Ces engagements en Afrique Subsaharienne représentent environ 40% du total des engagements du Groupe de l'AFD dans le secteur des infrastructures.

La DGCID a engagé quant à elle une moyenne de 21 M EUR en Afrique Subsaharienne se répartissant entre 40% sur l'institutionnel dans les transports et 60% sur de l'institutionnel urbain.

Beaucoup de ces concours ont été consentis aux Etats, ce qui en a limité les montants, soit parce qu'ils prennent la forme de subventions, dont la disponibilité est restreinte, soit, quand il s'agit de prêts souverains, parce qu'ils sont limités depuis La Baule aux Etats éligibles, ayant une capacité à emprunter, ce qui exclut *de facto* nombre d'Etats d'Afrique subsaharienne.

Consciente de cette difficulté, la coopération française a relancé depuis 2002 et le Sommet de Johannesburg les instruments non souverains en Afrique Subsaharienne dont le volume annuel moyen a considérablement augmenté sur 2002-2003. Le groupe AFD a par ailleurs mis en place aux côtés de la Banque mondiale une facilité de garantie de 210 M US\$ destinée à garantir des investissements en PPP dans l'UEMOA.

Certaines opérations, faisant intervenir PROPARCO, ont été montées dans le cadre de privatisations et ont concerné des montants unitaires importants. L'ensemble de ces financements, publics et privés, n'en représente pas moins des montants globaux marginaux par rapport aux besoins.

L'un des freins à la mobilisation de montants de financements suffisants est dû aux retards apportés dans l'amélioration de la gestion des secteurs, à la mise en œuvre des réformes institutionnelles ou aux privatisations nécessaires à une meilleure efficacité, qui a conduit de nombreux bailleurs de fonds à ralentir l'octroi de leurs concours. Dans ce contexte, la coopération française, en lien étroit avec la Banque mondiale, s'est fortement investie dans l'appui aux réformes institutionnelles.

3- Et un secteur de concentration de l'aide multilatérale

Comme l'indique l'annexe 1, la Banque mondiale consacre aux infrastructures en Afrique subsaharienne des sommes comparables à celle de l'aide bilatérale française (215 M\$/an pour 180 M€/an pour la France). Elle le fait en s'attachant toujours à ce que soient conduites à cette occasion les réformes sectorielles nécessaires. La nécessité de leurs mises en œuvre sont d'ailleurs fréquemment reprises dans les conditionnalités posées par le FMI au versement de ses propres fonds. Le financement des investissements fait généralement l'objet de cofinancements avec l'aide française. Dans ce contexte s'élabore nécessairement un dialogue permanent entre la France et la Banque mondiale, souvent fructueux, puisqu'il permet de faire valoir la perception française des enjeux.

La contribution de la Banque africaine de développement au financement du secteur est de l'ordre de 500 M€/an, soit un montant sensiblement plus élevé. Ce rôle important de la BAD légitime son leadership dans l'élaboration d'un programme d'investissement d'infrastructures prioritaires dans le cadre du NEPAD.

Les contributions du FED sont majoritairement orientées vers les problématiques de transports, en particulier dans le secteur routier. Les sommes qui y sont consacrées

sont de l'ordre de 524 M€/an. L'importance de ce montant justifie leur affectation à des infrastructures lourdes et leur décaissement sous forme de don les destine naturellement à des infrastructures non marchandes. Elles permettent la réalisation de réseaux indispensables aux échanges interrégionaux. Comme indiqué ci-dessous, ces interventions, complémentaires de l'aide bilatérale française, ne font généralement pas l'objet de cofinancements avec la France.

4- Des problématiques diversifiées

Les services publics marchands (eau, énergie, transports)

La gestion des infrastructures est généralement liée à des services marchands - à l'exception de certains équipements urbains et des routes -, qui doivent améliorer leurs performances économiques et aussi satisfaire à des objectifs de desserte sociale (en milieu urbain, semi-urbain et rural).

Un grand nombre de services publics souffrent en Afrique d'une gestion défailante. L'amélioration de leur gouvernance constitue un enjeu prioritaire, inscrit dans les engagements du NEPAD. Les investissements doivent être précédés de la mise en place de modes d'organisation adaptés au contexte local qui assurent la pérennité des services (concertation avec les acteurs de la société civile, politique tarifaire, transparence et information du public).

Dans ce contexte l'aide française soutient la diffusion d'une *charte internationale d'accès aux services essentiels* visant à définir les principes d'accès pour tous et de bonne gouvernance. Cette charte, destinée à être adoptée par les partenaires, explicite les principes des multi-partenariats, de la transparence, d'une régulation efficace aux niveaux nationaux ou régionaux, et d'une tarification équitable (recouvrement des charges courantes, péréquation entre usagers, préservation des ressources).

Face à la diversité des situations, l'idée est celle d'une diversité des solutions pouvant le cas échéant passer par le renforcement d'offices publics performants (exemple des sociétés d'eau en Tunisie ou au Burkina) et plus généralement par des multi-partenariats, impliquant selon les cas les Etats, les collectivités locales, des groupes privés internationaux, les PME locales, la coopération décentralisée, les ONG, le secteur associatif et les groupes d'usagers.

L'aide française soutient de nombreuses évolutions institutionnelles et la mise en place de mécanismes de régulation, notamment régionaux.

La démarche des PPP, impliquant les secteurs privés internationaux et locaux est une voie privilégiée dans le domaine des infrastructures. Elle répond à deux objectifs complémentaires mais distincts visant, d'une part, une gestion plus performante, réactive et professionnelle, d'autre part, à attirer des investissements privés. La complémentarité des rôles entre acteurs, le partage équilibré des risques et la confiance entre partenaires constituent des éléments essentiels pour la mise en place de ces partenariats.

A la suite de sinistres importants (Argentine, Philippines) et des crises sur les marchés financiers, les investisseurs internationaux sont aujourd'hui en retrait. En Afrique, les mauvais comportements persistants des acteurs publics contribuent à une défiance non seulement des opérateurs privés, mais également des bailleurs de fonds. Les espoirs, que nourrissait encore il y a deux ans la communauté internationale, de voir le secteur privé participer substantiellement au financement des infrastructures du secteur marchand doivent aujourd'hui être nuancés.

L'aide publique devra durablement jouer un rôle, tant en apports financiers, qu'en mobilisation d'expertise pour faire évoluer les contextes institutionnels. C'est le sens de l'engagement français au côté du NEPAD, qui impliquera un soutien tant au financement des investissements qu'aux efforts de gouvernance.

Ramener la confiance des opérateurs, puis d'éventuels investisseurs, suppose, d'une part, de clarifier les évolutions institutionnelles des secteurs (gestion déléguée, affermage, concession, privatisation). Cela nécessite une régulation fiable et stable. La question des tarifs constitue également un des principaux facteurs critiques du développement de ces secteurs. Les conditions de leur fixation doivent être parfaitement définies. Enfin, un dialogue continu et apaisé avec les acteurs de la société civile est indispensable, comme les débats sur les barrages ou les investissements dans le secteur pétrolier l'ont récemment montré. L'ensemble de ces éléments sont d'ailleurs des préalables au retour de la confiance, non seulement de la part du secteur privé, mais également des bailleurs de fonds, dont aucun ne saurait s'engager sans visibilité institutionnelle et assurance sur les équilibres financiers.

D'autre part, elle impose également de diminuer les risques des investisseurs par la création d'outils financiers tels que les garanties.

S'agissant de la mise en place des financements, une diversité de solutions doit pouvoir être favorisée, pour prendre en compte la spécificité de chaque contexte :

Dans les PMA, qui sont les plus nombreux en Afrique, les montants apportés par l'AFD en subvention, relativement limités dans le contexte qui prévaut jusqu'à présent, ne permettent ni de peser sur les investissements, ni d'accompagner la mise en place des PPP.

Les montants importants que nécessitent ces investissements lourds appellent donc souvent la mise en place de prêts. Malgré la forte relance des instruments non souverains, l'intervention française a été considérablement limitée du fait, d'une part, de l'impossibilité d'intervenir en prêts souverains dans les PMA et un grand nombre de pays PPTE, et, d'autre part, du faible nombre de contreparties bancables.

L'utilisation de subventions peut cependant rester justifiée (dans la mesure où le volume de subventions disponible serait suffisant) dans des contextes transitoires ne permettant pas de supporter le service d'un prêt, et dans un cadre convenu de réformes de l'exploitation. Ce mode de financement trouve également à

s'appliquer pour la réalisation d'infrastructures rurales ou semi urbaines d'alimentation en eau.

Les pays éligibles aux prêts souverains en Afrique sont peu nombreux (Ghana, Kenya, Afrique du Sud, Gabon¹). Les limites d'intervention pour l'AFD sont alors seulement celles de la limitation du « risque pays » ou simplement des limites de la politique d'endettement des pays.

Les niveaux de concessionnalité admis, notamment par les règles du CAD, varient selon les secteurs (plus concessionnel pour l'eau, moins pour l'électricité selon les équipements, pas du tout pour les télécommunications). La plus grande souplesse des prêts de l'AFD, dans les pays où ils s'appliquent, doit permettre de revenir sur certains segments qui, du fait des règles, ont été cruellement délaissés (notamment télécommunications rurales).

Les routes et les pistes

Les infrastructures routières ont la double caractéristique de constituer un élément fondamental de désenclavement des populations et de réclamer des montants considérables. Le principal facteur limitant à ces investissements tient aujourd'hui essentiellement aux montants financiers disponibles. Dans de nombreux pays, la condition d'un fonds routier est satisfaite, permettant de garantir l'entretien des réseaux.

Du fait de leur caractère non marchand, les routes relèvent encore presque exclusivement du financement public par le budget des Etats. Elles ne sont susceptibles d'être financées que par des prêts souverains très concessionnels².

La voirie et l'assainissement urbains

Au cours des cinquante dernières années, la population urbaine en Afrique subsaharienne a été multipliée par 10 (passée de 10% en 1950 à 33% en 2000). Malgré un ralentissement conjoncturel, la tendance devrait se poursuivre dans les cinquante prochaines années, se traduisant par la multiplication des villes de plus d'un million d'habitant et l'accroissement des très grandes villes de plus de 10 millions d'habitants. Cet accroissement démographique des grandes agglomérations nécessite des investissements d'assainissement et de voirie considérables, afin de limiter les risques sociaux, sanitaires ou environnementaux qui en découlent et de bénéficier des gains de la productivité urbaine.

Ce secteur, fortement consommateur de ressources, relève cependant du même type de raisonnement que les routes : besoins importants de capitaux , ajustement possibles des montants d'intervention, faibles conditions institutionnelles préalables. Dans de nombreux pays, il reste aussi à créer pour les infrastructures

¹ Le Cameroun ne redeviendra éligible à des prêts qu'après l'atteinte du point d'achèvement du processus PPTE, contrainte qui, pour la Côte d'Ivoire, s'ajoute à celle de la sortie de crise. L'Etat de l'Afrique du Sud, pour sa part, ne souhaite pas s'endetter.

² L'utilisation de subvention pour financer des routes ne paraît pas pertinente dans la très grande majorité des cas, étant donnés les montants financiers en jeu et la faible visibilité qu'aurait alors la France à côté d'autres bailleurs capables, eux, de mobiliser des montants considérables (FED, par exemple).

urbaines, et notamment l'assainissement, les mécanismes de financement de l'entretien et de la gestion des réseaux. Ce secteur suppose donc des actions d'appui aux structures municipales, voire l'apparition d'organismes financiers spécialisés, qui permettent, en particulier dans le cadre de l'appui à la décentralisation, une bonne complémentarité entre les outils de l'APD française : MAE, AFD et coopération décentralisée.

5- Propositions de stratégie pour l'aide française

Dans ces conditions, et dans le contexte d'une augmentation du volume d'APD, les priorités de l'aide française pourraient être les suivantes.

5-1 Garder une influence forte sur les services publics marchands

Jusqu'à ce jour, la contrainte d'intervention dans ce secteur n'a été que de façon marginale celle de la disponibilité des financements. Il relève en effet souvent de prêts non souverains, dont l'octroi dépend de l'existence de contreparties bancables. L'objectif est de faire évoluer ce contexte favorablement et de diriger les interventions de la France vers l'accroissement de l'effet de levier de notre aide pour attirer les investissements du secteur privé.

Il s'agira donc pour la coopération française de continuer son action sous les formes suivantes :

- appui aux réformes institutionnelles, en liaison avec les bailleurs multilatéraux. Cet appui pourra nécessiter une action commune notamment de l'AFD et de la DGCID, dont la mise en place d'assistants techniques est souvent décisive ;
- appui à la mise en place de mécanismes de régulation, éléments clef de la mise en place et de l'harmonisation des principes de bonne gouvernance, tant aux niveaux nationaux que régionaux, dans les secteurs concernés (en particulier dans celui de l'électricité). Ces mécanismes constituent en particulier un des vecteurs de l'amélioration de la confiance des opérateurs privés ;
- développement d'outils financiers, telles que les outils de partage des risques (garanties), complémentaires des prêts eux-mêmes. Ceux-ci doivent permettre, d'une part, de couvrir certains risques à l'origine des réticences du secteur privé, et, d'autre part, de mobiliser des financements en monnaie locale ;
- enfin, bien sûr, de financer les programmes d'investissements selon les contraintes budgétaires et les modalités financières adaptées (subventions et/ou prêts), lorsque les processus institutionnels auront abouti et fait émerger des contreparties bancables.

La possibilité d'intervenir au sein d'un même pays avec une gamme complète d'instruments (dons, prêts souverains et non souverains, produits de garanties, financement du secteur privé) devrait permettre à la fois de peser sur les réformes institutionnelles, de diminuer et de répartir les risques, et enfin d'apporter les montants financiers nécessaires. Ces interventions seront d'ailleurs d'autant mieux perçues qu'elles auront fait l'objet d'études d'impact préalables associant les acteurs concernés.

Dans le secteur de l'eau, la disposition législative en cours de discussion au Parlement, fondant les interventions des collectivités locales à l'international, permettra de renforcer la coopération décentralisée.

Il sera enfin utile de prévoir un appui à l'évaluation des politiques menées (notamment vis à vis des OMD).

5-2 Des interventions dans les routes limitées aux pays susceptibles d'emprunter

Dans les PMA, dans lesquels la doctrine française interdit à ce jour d'intervenir en prêts souverains, l'augmentation du volume de subvention disponible ne paraît pas un argument suffisant pour intervenir significativement dans le secteur routier. Les volumes financiers à mobiliser resteraient vraisemblablement en tout état de cause très supérieurs aux marges de manœuvre dégagées, dans des géographies où, par ailleurs, d'autres bailleurs de fonds comme par exemple l'Union européenne, consacrent des sommes considérables à ce secteur.

Dans les quelques pays éligibles aux prêts souverains, il paraîtrait par contre pertinent de maintenir voire de consolider notre présence dans le secteur routier. L'effet de levier que permet le prêt permet en effet de mobiliser des sommes beaucoup plus importantes (à volume d'APD égal) que les subventions. La connaissance du terrain que possède la coopération française permet en outre d'avoir un valeur ajoutée par rapport aux autres bailleurs dans l'identification de projets routiers, par exemple dans les réseaux secondaires, à forte visibilité et à décaissement rapide.

5-3 Les voiries urbaines et l'assainissement, un secteur de concentration de l'augmentation de l'APD

Les interventions françaises dans ce secteur sont restées à ce stade relativement modestes en montant, même si elles incluent plusieurs projets phares, essentiellement en raison des disponibilités financières limitées en subvention (ou, dans les pays à prêts, de l'impossibilité de mettre en place des prêts pendant la phase intérimaire du processus PPTTE : cas du Ghana, du Cameroun, et de la Côte d'Ivoire, pays dans lequel la situation de crise constitue une impossibilité supplémentaire).

Comme il est indiqué plus haut, ce secteur est cependant d'un intérêt vital pour le développement de l'Afrique subsaharienne, et pour l'atteinte des OMD 1 et 7. Il traite en outre de problématiques dans lesquelles l'avantage comparatif de la France est particulièrement fort, puisqu'il permet de mobiliser toute l'expérience française en matière de gestion urbaine, tant au travers des grands groupes industriels qu'au travers des établissements publics du MEDD (agences de l'eau) et des collectivités urbaines. Il peut donc être le lieu privilégié de la mise en place des meilleures synergies entre la coopération décentralisée, les dispositifs d'appui institutionnel que peuvent mobiliser le MAE (DGCID) et le MEDD, et la capacité d'investissement de l'AFD.

Il est donc proposé, dans le cadre de l'augmentation importante des ressources d'APD, que le secteur des infrastructures urbaines, incluant l'assainissement, constitue un axe de développement fort de l'aide française.