

Débat thématique I : Des partenariats publics-privés pour le développement des infrastructures en Afrique

Jour 2 Jeudi 6 septembre 2018

Débat I : Lever les barrières pour les PPP

Modérateur: Pierre Guislain, Vice-président, Secteur privé, infrastructure & industrialisation, BAD

Discours d'ouverture: Les PPP en Afrique, état des lieux et potentiel
- Caroline Heider, Directrice générale et première vice-présidente, Groupe d'évaluation indépendant, Groupe de la Banque mondiale

Présentation: Qu'avons-nous appris des interventions PPP de la BAD?
Foday Turay, Chargé en chef d'évaluation, Évaluation indépendante du développement, BAD

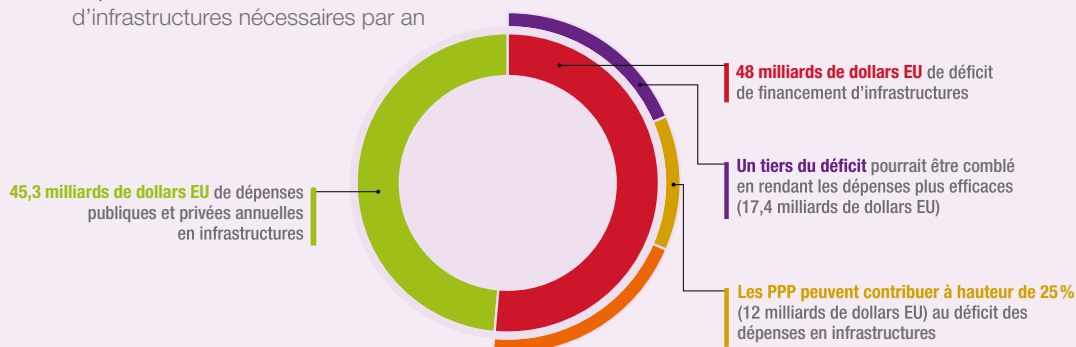
Panel: Éléments catalyseurs et obstacles majeurs aux PPPs en Afrique

- Caroline Heider, Directrice générale et première vice-présidente, Groupe d'évaluation indépendant, Groupe de la Banque mondiale
- Amadou Oumarou, Directeur, Infrastructures et développement urbain, BAD
- Maude Vallee, Conseillère juridique en chef, Chef des opérations par intérim, Facilité africaine de soutien juridique
- Isabelle Van Grunderbeeck, Représentante régionale pour l'Afrique de l'Ouest, Banque européenne d'investissement



Les PPP en Afrique

93,3 milliards de dollars EU de financement d'infrastructures nécessaires par an



► Le deuxième jour de la Semaine de l'évaluation 2018 a été marqué par des échanges fructueux entre les participants, sur le thème: des partenariats public-privé (PPP) pour le développement des infrastructures. Les PPP sont de plus en plus populaires sur le continent africain: entre 2004 et 2013, 33 pays africains ont promulgué des lois sur les PPP ou les concessions, tandis que 20 pays ont

adopté leurs lois sur les PPP au cours des cinq dernières années. Toutefois, la session a souligné la nécessité de remplir certaines conditions, relatives aux cadres institutionnels et à la réglementation, pour garantir le succès des projets de PPP.

Voici quelques brèves contributions du panel:

Caroline Heider, Discours d'ouverture: Les PPP en Afrique - État des lieux et potentiel

La qualité du cadre réglementaire est corrélée aux investissements dans les infrastructures en Afrique. Une bonne réglementation est nécessaire pour attirer les investissements, y compris ceux du secteur privé. Les engagements en faveur des PPP en Afrique subsaharienne sont encore relativement modestes et concentrés dans certains secteurs tels que les énergies renouvelables. Parmi les enseignements clés tirés des évaluations des PPP réalisées par la Banque mondiale, on peut citer les suivants:



portefeuille du Groupe de la Banque mondiale, il est apparu que de nombreux projets avaient échoué au stade où les engagements devaient être pris.

- Un engagement fort et à long terme est très important pour un projet: il y a beaucoup de pressions politiques à l'étape de signature d'un PPP par un gouvernement. À l'évaluation du
- Des réformes sectorielles doivent être mises en place et le secteur public doit fonctionner correctement: il doit être en mesure de négocier les accords, de les superviser et de les gérer efficacement. ►



- ▶ ■ Les répercussions fiscales et les conditions contractuelles doivent être bien comprises par toutes les parties.
- Les PPP doivent déterminer à qui profite le partenariat: il doit

être précisé si les services fournis atteignent les bonnes personnes et si les revenus des PPP versés au gouvernement sont utilisés de manière adéquate pour subventionner et fournir des services aux personnes les plus pauvres.

Foday Turay, Chargé en chef d'évaluation, Évaluation indépendante du développement, BAD

Présentation: Qu'avons-nous appris des interventions PPP de la BAD?

Les travaux d'IDEV dans ce domaine montrent que le secteur privé éprouve généralement de grandes difficultés à opérer là où il n'y a pas d'engagement politique à long terme ou lorsque les cadres institutionnels et juridiques sont faibles. Les investissements en PPP sont souvent d'énormes sommes d'argent nécessitant un certain degré de garantie. Une contrainte commune est le fait qu'en Afrique, la capacité du secteur public peut être faible et que de nombreux pays n'ont pas beaucoup d'expérience des PPP. Il existe également une asymétrie en matière d'informations, le secteur privé



étant généralement mieux informé que le secteur public. La négociation qu'ils engagent n'est donc pas équilibrée. Pour un certain nombre de pays, les PPP sont un nouveau type de mécanisme et il n'y a pas eu assez d'expériences pour en tirer des leçons. Il est donc important que les connaissances disponibles soient partagées afin d'éclairer la prise de décision. ▶



► *Amadou Oumarou, Directeur, Infrastructures et développement urbain, BAD*

Les obstacles au succès des PPP comprennent des facteurs structurels tels que l'absence de programmes d'investissement compatibles avec des projets bien structurés, un faible niveau d'épargne locale et des risques élevés pour les projets d'infrastructure.

Un facteur clé de succès est la bonne gouvernance et notamment, la transparence dans la passation des marchés. En outre, les gouvernements devraient mettre en



place des cadres législatifs appropriés, des cadres incitatifs et des garanties pour les investisseurs, ainsi que des réglementations visant à protéger les utilisateurs finaux et/ou les consommateurs des projets.

Isabelle Van Grunderbeek, Représentante régionale pour l'Afrique de l'Ouest, Banque européenne d'investissement

Les PPP ne sont pas une panacée; ils sont un moyen de contracter une délégation de services. Ils sont une option, mais pas nécessairement la meilleure. Nous devons nous demander à chaque fois: « ce projet ou cette intervention est-il bon pour un PPP? ». De plus, dans un processus sélectif avec le secteur privé, nous pouvons bénéficier de la concurrence entre les



différentes solutions et les innovations que ledit secteur peut apporter, si nous spécifions les résultats que nous recherchons. ►►

► *Maude Vallee, Conseillère juridique en chef, Chef des opérations par intérim, Facilité africaine de soutien juridique*

Lorsque nous [la Facilité africaine de soutien juridique] sommes invités à aider les gouvernements africains dans une transaction spécifique, la première chose que nous faisons est d'examiner les cadres institutionnels et juridiques des PPP. Au cours de la dernière année, beaucoup de lois sur les PPP ont été adoptées. Les gouvernements africains ont répondu positivement à l'appel des BMD sur l'importance d'avoir des cadres juridiques de qualité pour les PPP. Mais ces lois sur les PPP ont-elles réellement débouché sur des projets concrets? En dehors des secteurs des TIC et de l'électricité, qui sont généralement régis par des lois sectorielles,



seule une quinzaine de transactions dans le cadre de PPP ont été bouclées au cours des cinq dernières années en Afrique subsaharienne. Un seul de ces projets s'inscrivait dans un cadre de PPP existant. Étant donné le temps qu'il faut pour développer un projet de PPP, il est peut-être trop tôt pour que le droit des PPP se traduise en projets concrets. ►



► Discussion II : Des leçons apprises à l'action

Modérateur: Pierre Guislain, Vice-président, Secteur privé, infrastructure et industrialisation, BAD

Panel: Que faire pour obtenir de meilleurs résultats de développement en matière de PPP ?

- Nana Asantewa Afadzinu, Directrice exécutive, Institut de la société civile de l'Afrique de l'Ouest
- Fatima Hamdouch, Directrice du pilotage stratégique, Masen, Maroc
- Romain Neyran, Directeur financier, SOCOPRIM, Côte d'Ivoire

Au cours de cette séance, les panélistes se sont concentrés sur des exemples illustrant la manière d'obtenir les meilleurs résultats en matière de développement des PPP.

Quelques brèves contributions des membres du panel:

Nana Asantewa Afadzinu, Directrice exécutive, Institut de la société civile de l'Afrique de l'Ouest

L'Afrique est à la traîne en matière de développement des infrastructures, 60 % de sa population n'ayant pas accès à des infrastructures modernes. Les PPP sont l'une des solutions, mais quelles sont les principales raisons d'utiliser ces partenariats? Ils sont censés être dans l'intérêt de la population et s'attaquer aux problèmes de développement. Les pouvoirs publics s'engagent dans des PPP en vue d'alléger leurs fardeaux financiers, tout en fournissant des services publics nécessaires. Ils recherchent l'efficacité et la promesse d'une prestation rapide de services publics ou d'infrastructures. Mais la question importante est: "Où est-ce que les populations entrent en jeu?"



On peut avoir des lois et des cadres réglementaires, mais si l'on n'a pas l'appui de la population, le projet ne sera pas durable. Nous devons également trouver un équilibre entre la rentabilité et l'inclusion sociale. Si vous avez un service public fourni dans le cadre d'un PPP, comment vous assurez-vous que les gens peuvent se le payer? Ce sont là des plans qui doivent être mis en place si l'on pense aux avantages à long terme pour la société.

Fatima Hamdouch, Directrice du pilotage stratégique, Masen, Maroc

Les PPP doivent trouver le bon équilibre entre les différentes parties prenantes, en accordant une attention particulière au quatrième P (Personnes), afin que tous les acteurs concernés tirent parti du projet. De cette manière, de bons transferts peuvent se produire afin que non seulement le secteur privé, mais aussi le



public, l'économie nationale et les citoyens soient des participants actifs et que ►

- ▶ le consommateur final et le citoyen puissent en bénéficier. C'est là le défi.

Trois leçons peuvent être tirées de l'expérience du Maroc dans l'utilisation des PPP pour le développement des énergies renouvelables :

1. Il est important d'avoir un acteur dédié : Créé en 2010, MASEN est le groupe national en charge de la promotion des énergies renouvelables au Maroc. Il s'agit d'une société marocaine de droit privé mais à capital public.
2. Des cadres institutionnels sont déterminants: Le MASEN fonctionne
3. Le plan de développement doit optimiser la répartition des risques: dans le développement de ces projets, une importance particulière est accordée à la répartition optimale des risques entre l'État et les partenaires privés.

Romain Neyran, Directeur financier, SOCOPRIM, Côte d'Ivoire

« Ma conviction personnelle est que les PPP peuvent être l'avenir des infrastructures en Afrique. Je travaille sur le projet du pont HKB depuis 2008 et c'est un succès. Bien sûr, il y a des projets (PPP) qui sont meilleurs, il y en a qui sont moins bons. Mais des PPP réussis existent. La clé est de trouver des parties prenantes (sponsors, donateurs et gouvernements) qui soient des 'deal-makers' sachant à quel moment arrêter les négociations et permettre au projet de se concrétiser ».

Le projet de pont HKB est un bon exemple de partenariat public-privé qui a réussi grâce à l'engagement constant des différents partenaires. Voici quelques-unes des bonnes pratiques que nous pouvons tirer de l'expérience du projet HKB :

- Les parrains, le gouvernement et les prêteurs, avaient la ferme volonté de mener à bien ce projet, en restant impliqués pendant plus de dix ou quinze ans, ce qui a permis la progression enregistrée;
- La capacité de négociation du pays, par l'intermédiaire du ministre de l'équipement, a été forte et opportune, assurant ainsi le soutien des banques régionales et internationales de développement;
- Le projet avait un aspect inclusif étant donné qu'il impliquait le recrutement et la formation de plus de 1 300 employés locaux (soit 96 % de l'effectif total du projet);
- L'assurance contre les risques politiques de l'AMGI a également joué un rôle déterminant dans la faisabilité du projet. Elle assurait la protection et les droits du partenaire privé (Bouygues) en cas de non-respect du contrat. ▶





► **Article de fond : Lever les barrières qui entravent le développement des infrastructures en Afrique**

Maude Vallee, Conseillère juridique en chef, Chef des opérations par intérim, Facilité africaine de soutien juridique

L'impérieuse nécessité de tirer parti des partenariats public-privé (PPP) pour relever les défis du développement des infrastructures en Afrique n'est plus à démontrer. La Banque africaine de développement estime que le déficit de financement des infrastructures s'est accru, atteignant 170 milliards de dollars par an; un rapport récent du Global Infrastructure Hub (GIH) du G20 souligne que les pays africains [Traduction] « n'ont pas les moyens d'augmenter leurs dépenses d'infrastructure, même avec le soutien des organisations humanitaires et des institutions donatrices multilatérales, [ce qui rend] [indispensable] l'investissement privé ». De ce fait, l'objectif a été recentré sur la manière d'intégrer au mieux les PPP dans la planification et la mise en œuvre

des projets d'infrastructure et ce, afin d'optimiser leur contribution à une croissance économique durable et de réduire la pauvreté.

Au cours de la Semaine de l'évaluation 2018, les panélistes ont été invités à examiner, sous divers angles, les paramètres les plus susceptibles d'influencer le développement des PPP. Les échanges ont mis en lumière certains des principaux facteurs favorisant la pleine réalisation du potentiel des PPP, ainsi que des mécanismes permettant de tirer parti des efforts de développement. Les plus importants des catalyseurs identifiés sont: la nécessité d'établir des cadres institutionnels et juridiques solides, de constituer une réserve de projets bancables et attrayants pour les investisseurs, de planifier et de préparer soigneusement les projets afin d'atténuer les échecs, et d'obtenir un soutien politique de haut niveau et une coordination intergouvernementale.

Les ingrédients nécessaires à la réussite de la mise en œuvre des PPP sont largement reconnus dans les communautés du développement et de l'investissement. Le récent Forum sur l'investissement ►

► en Afrique a également mis en lumière la richesse des ressources auxquelles il est possible d'accéder dans de bonnes conditions, notamment auprès des fonds de capital-investissement et des investisseurs institutionnels privés tels que les assureurs, les fonds de pension et les fonds souverains.

Cependant, la convergence des facteurs nécessaires pour inspirer, catalyser et accroître le volume des PPP sur le continent africain est restée jusqu'à présent incertaine; plusieurs raisons expliquent pourquoi ces transactions ont échoué.

Premièrement, il est clairement établi que l'adoption d'un cadre juridique et/ou institutionnel pour les PPP ne donne pas en soi une impulsion suffisante pour engendrer des projets PPP. De nombreux projets d'infrastructure, en particulier dans le secteur de l'électricité, sont principalement régis par la législation du secteur de l'énergie et relèvent des ministères compétents, tandis que dans le cas des projets de grande envergure, un régime ad hoc peut être appliqué. Cela crée des niveaux de complexité supplémentaires que les partenaires du secteur privé sont moins enclins à affronter. Elles peuvent également créer des divisions et des conflits, sur des aspects particuliers d'une opération, entre les organismes responsables et les ministères compétents.

Deuxièmement, l'affectation des investissements privés aux infrastructures s'est essentiellement axée sur des secteurs particuliers du paysage mondial. À ce jour, les interventions de la Banque africaine de développement en matière de PPP portent principalement sur les secteurs habituellement décrits comme des infrastructures économiques: électricité, transport, eau et TIC. Selon la Banque

mondiale, au cours des cinq dernières années, les projets d'infrastructure en PPP d'Afrique concernaient principalement les secteurs de l'énergie - surtout les énergies renouvelables - (78%), les transports (22%), l'eau et l'assainissement (0,5%). Il est donc moins judicieux pour le secteur privé de se concentrer sur la prestation de services de base, plus nécessaire pour répondre aux besoins des populations à faible revenu.

Troisièmement, malgré l'existence de ressources financières abondantes, les gouvernements africains luttent toujours pour financer les études de faisabilité et investir les ressources humaines et financières nécessaires pour structurer et commercialiser les projets d'une manière viable et attractive pour leurs homologues du secteur privé.

En dépit de ces difficultés, des PPP bien choisis et bien structurés restent les plus à même de combler l'énorme déficit de financement des infrastructures en Afrique et d'accélérer la fourniture de services susceptibles d'améliorer la vie des Africains. Cela nécessite la conception et la mise en œuvre de projets garantissant une répartition appropriée des risques entre les partenaires les mieux équipés pour les gérer. Ce principe devrait également s'appliquer à un niveau plus large de manière à inclure tous les acteurs clés capables de soutenir le processus; notamment les gouvernements, les banques multilatérales de développement (BMD), les acteurs du secteur privé, ainsi que les banques et d'autres partenaires financiers.

Pour les gouvernements africains, cela implique la nécessité de prendre des mesures claires et décisives pour instaurer la confiance dans leurs cadres de PPP et la manière dont ils sont mis en œuvre. Les gouvernements ►



► peuvent également veiller à ce que les cadres réglementaires soient réformés pour orienter plus largement les investissements institutionnels en Afrique.

Les gouvernements doivent également démontrer leur volonté et leur capacité à garantir aux investisseurs qu'ils resteront activement engagés pendant toute la durée du PPP et que les termes des accords resteront en vigueur quelles que soient les évolutions politiques et/ou économiques sur le terrain. Les gouvernements doivent être constamment à l'écoute des autres parties prenantes du projet, le caractère prioritaire de celui-ci doit être mis en évidence parmi les objectifs stratégiques du gouvernement, et tous les ministères et organismes impliqués doivent avoir un mandat clair et des processus de participation transparents.

En contrepartie, les BMD doivent continuer d'aider les gouvernements à identifier les secteurs et les projets les mieux adaptés aux PPP, à construire des réserves de projets viables et socialement responsables, à améliorer l'accès aux installations de préparation d'infrastructures, à mobiliser des prêts et des fonds propres pour soutenir l'investissement privé et aussi, à soutenir le développement des instruments financiers qui permettront le succès de projets pas nécessairement intéressants pour les investisseurs, tels ceux du secteur de l'eau, ou encore les infrastructures sociales (santé, habitat, éducation, etc.).

Le secteur privé devra s'appuyer sur son expertise technique pour innover et, surtout, mettre en place des capacités de gestion de projet efficace qui assureront le succès de la conception et la mise en œuvre des projets, et transférer les compétences

en gestion et en structuration aux gouvernements, de manière transparente et en temps opportun.

Les banques et les institutions financières auront un rôle clé à jouer dans la réduction des coûts de financement des projets, ainsi que pour augmenter le volume de projets de qualité qu'elles soient en mesure de financer et dans le développement de leurs capacités à quantifier correctement les risques liés aux projets. Il peut s'agir de travailler avec les BMD pour obtenir une assistance technique et, le cas échéant, des garanties qui permettraient de mieux positionner le secteur commercial pour financer les opérations des projets et atténuer les risques au bilan.

Compte tenu de la concentration actuelle des projets de PPP dans un petit nombre de pays d'Afrique subsaharienne (principalement l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Kenya et l'Ouganda), les pays qui cherchent à faire de même devraient s'attacher à obtenir des gains rapides grâce à des projets de plus petite échelle qui puissent fournir des expériences d'apprentissage pour des opérations à grande échelle plus complexes. Cela devrait contribuer à développer rapidement les capacités de préparation, de développement, de gestion, de suivi et d'évaluation des PPP, et de veiller à ce que ceux-ci soient exécutés dans le respect de l'intérêt public.

Bavier, J. 2018. Ten African nations face \$1 trillion infrastructure funding gap (Dix pays africains font face à un déficit de financement des infrastructures de 1 000 milliards de dollars). Reuters, [en ligne]. Disponible à l'adresse: <https://www.reuters.com/article/us-africa-infrastructure/ten-african-nations-face-1-trillion-infrastructure-funding-gap-idUSKBN1JT2AZ>

eVALU

