

GRID LINES

Partager les connaissances, les expériences et les innovations dans les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures

Évolution de la configuration des aides financières à l'infrastructure en Afrique

Les sources non traditionnelles gagnent en importance

Vivien Foster

Dans le passé, l'Afrique avait recours à l'aide publique au développement pour faire face à ses besoins d'infrastructure. Mais les aides financières dans ce domaine proviennent de plus en plus de sources non traditionnelles. Cette tendance est particulièrement sensible dans le cas des pays investisseurs non membres de l'OCDE, principalement la Chine, l'Inde et les pays arabes. Alors que les financements arabes en Afrique datent de plusieurs décennies, la Chine et l'Inde n'ont commencé à renforcer leur présence qu'au début des années 2000. Les engagements financiers de ces pays non membres de l'OCDE atteignent aujourd'hui une échelle largement comparable à la traditionnelle aide au développement. Le plus gros des ressources est allé à deux secteurs : l'électricité — et plus particulièrement l'hydroélectricité — et le transport ferroviaire.

Ces dernières années, les pays non membres de l'OCDE ont commencé à jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des infrastructures en Afrique subsaharienne. Les flux financiers provenant des pays émergents, ou « investisseurs émergents », principalement la Chine et l'Inde, affichent une croissance particulièrement robuste, tandis que les apports des bailleurs de fonds arabes demeurent appréciables. Les engagements financiers de ces investisseurs non membres de l'OCDE — la Chine, l'Inde et les États arabes — en faveur de l'infrastructure africaine sont passés de moins de un milliard de dollars par an avant 2003 à quelque huit milliards de dollars en 2006.

Ces flux de ressources sont suffisamment importants pour apporter une contribution non négligeable à la satisfaction des besoins de l'Afrique en matière d'infrastructure. Pris dans leur ensemble, les apports des investisseurs non membres de l'OCDE sont désormais d'échelle comparable à la traditionnelle aide publique au développement (APD) provenant des pays de l'OCDE et aux engagements au titre de la participation du secteur privé au secteur des infrastructures (PPI). En 2006, le volume des

fonds engagés dans des projets d'infrastructure en Afrique au titre de la PPI était sensiblement égal aux investissements des pays non membres de l'OCDE, soit à peine plus de huit milliards de dollars, suivi des engagements au titre de l'APD, soit un peu plus de cinq milliards de dollars (figure 1).

La Chine en tête de peloton

Parmi les nouveaux investisseurs dans l'infrastructure africaine, la Chine est de loin le plus important. Selon les estimations, ses engagements annuels dans des projets d'infrastructure africains sont passés d'environ 500 millions de dollars durant la période 2001–2003 à environ 1,5 milliard de dollars durant la période 2004–2005, et ont dépassé sept milliards de dollars en 2006 avant de retomber à environ 4,5 milliards de dollars en 2007 (figure 2). La plupart des fonds sont acheminés par le biais de la Banque d'import-export de Chine. Pour la moitié environ des projets confirmés, les engagements chinois sont inférieurs à 50 millions de dollars, mais certains projets bénéficient d'apports importants. Dans près d'une demi-douzaine de cas, les engagements dépassent un milliard de dollars. Les secteurs de l'électricité et du transport se taillent la part du lion, suivis des télécommunications et, loin derrière, du secteur de l'eau. Cette répartition sectorielle reflète la tendance générale des investisseurs émergents à privilégier les infrastructures liées à l'exploitation des ressources naturelles.

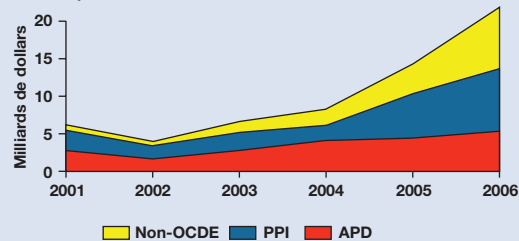
Dans le secteur de l'électricité, les financements chinois ont principalement porté sur la construction de grands ouvrages hydroélectriques. À la fin de 2007, la Chine avait fourni 5,3 milliards de dollars dans le secteur, notamment pour la construction de dix projets hydroélectriques qui, une fois achevés, augmenteront de 30 % la capacité de production d'énergie hydroélectrique disponible en Afrique. Dans le secteur ferroviaire, les engagements

Vivien Foster est économiste en chef au Département du développement durable de la Banque mondiale pour la Région Afrique.

FIGURE 1

Envolée des investissements des pays non membres de l'OCDE

Engagements annuels dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne, 2001–2006



Sources : Banque mondiale–PPIAF : Base de données sur les projets financés par la Chine, 2008 ; Banque mondiale–PPIAF : Base de données sur la PPI (<http://ppi.worldbank.org>) ; ICA, 2007.

Note : Les données concernant la Chine se rapportent uniquement aux projets qui ont pu être confirmés auprès de sources chinoises. Les données sur la PPI couvrent les investissements dans des projets nouveaux et existants dont la clôture financière est intervenue entre 2001 et 2006.

financiers de la Chine totalisent quatre milliards de dollars jusqu'à présent. Les projets portent sur la remise en état de plus de 1 350 kilomètres de lignes ferroviaires existantes et la construction de plus de 1 600 kilomètres de nouvelles voies. Dans le secteur des télécommunications, la participation de la Chine concerne principalement la vente d'équipement à des entreprises publiques, soit sous la forme de contrats commerciaux ordinaires soit dans le cadre de financements intergouvernementaux liés à l'achat de matériel chinois. Dans les secteurs routier et de l'eau, la Chine a financé un grand nombre de projets, mais les montants en jeu sont relativement faibles ; la valeur totale des fonds alloués à ces deux secteurs n'excède pas 900 millions de dollars.

Au moins 35 pays d'Afrique ont bénéficié de financements chinois ou sont en train d'examiner des possibilités de financement. En dépit de ce rayonnement apparent, les financements sont très concentrés géographiquement : 70 % des engagements confirmés sont allés à quatre pays : le Nigéria, l'Angola, l'Éthiopie et le Soudan. Le reste est essentiellement réparti entre 22 pays, les principaux bénéficiaires étant la Guinée, le Ghana, la Mauritanie, la République du Congo et le Zimbabwe.

Le rôle grandissant de l'Inde

La Chine n'est pas le seul investisseur émergent qui joue un rôle important en Afrique. L'Inde renforce également sa participation financière aux projets d'infrastructure africains, avec des engagements annuels de l'ordre de 500 millions de dollars en moyenne durant la période 2003–2007. Selon les estimations, l'Inde a financé 20 projets d'infrastructure africains ces dernières années, pour un total de 2,6 milliards de dollars.

Comme dans le cas de la Chine, les activités de financement de l'Inde dans le secteur de l'infrastructure sont étroitement liées à la valorisation

des ressources naturelles, domaine où l'on a pu identifier 7,3 milliards de dollars d'investissements supplémentaires pour cette même période. Et comme son homologue chinoise, la banque d'import-export indienne est l'institution principalement chargée d'acheminer les aides à l'infrastructure. L'aide financière indienne est presque entièrement concentrée dans une seule opération conclue avec le Nigéria en novembre 2005, lorsque la société ONGC Mittal s'est engagée à verser six milliards de dollars¹ pour la construction d'une raffinerie de pétrole d'une capacité de production annuelle de neuf millions de tonnes, d'une centrale électrique de 2 000 mégawatts et de 1 000 km de voies ferrées transnationales. Au Soudan, l'Inde a financé des installations énergétiques à hauteur de quelque 600 millions de dollars, notamment un pipeline pétrolier de 741 km ainsi que quatre centrales de 125 mégawatts et les systèmes de transport électrique associés. Et en Angola, l'Inde a engagé 40 millions de dollars dans un projet de remise en état de la ligne de chemin de fer Namibe-Matala en août 2004.

Forte présence des donateurs arabes

Les pays arabes ont également fourni des financements importants en faveur de l'infrastructure africaine. Aucune tendance annuelle ne se dégage, mais les engagements ont été légèrement supérieurs à 500 millions de dollars par an en moyenne sur la période 2001–2007. Les financements des bailleurs de fonds arabes transitent par différents fonds spéciaux ou organismes de développement. Cinq organismes fournissent l'essentiel de l'appui aux projets d'infrastructure africains : la Banque islamique de développement, la Banque arabe pour le développement économique en Afrique, le Fonds du Koweït pour le développement économique arabe, le Fonds de l'OPEP pour le développement international et le Fonds saoudien pour le développement. Les projets financés par des donateurs arabes sont d'assez petite taille, avec une valeur moyenne de 22 millions de dollars. Les activités sont globalement réparties entre 36 pays africains, mais on note une forte concentration des opérations dans les pays comptant une importante population musulmane. Environ la moitié des ressources est affectée aux projets de transport (principalement les routes), 30 % aux projets énergétiques et 15 % aux projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

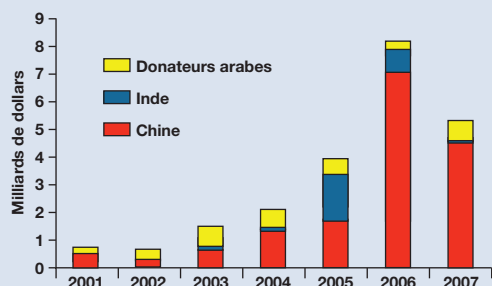
Une nette orientation sectorielle

Bien que les ressources fournies au titre de l'APD, de la PPI et par les pays non membres de l'OCDE soient globalement comparables, leur répartition sectorielle est très différente (figure 3). L'APD est assez uniformément répartie entre les transports, l'électricité, l'approvisionnement en eau et l'assainissement ; la PPI est très largement orientée sur les technologies de l'information et des communications (TIC) ; et les investissements des pays non membres de l'OCDE sont concentrés dans les transports et l'approvisionnement en électricité. Du fait de cette spécialisation, les

La Chine est de loin le plus important investisseur émergent en Afrique

FIGURE 2**Montée en flèche des investissements chinois et indiens dans l'infrastructure**

Engagements financiers annuels de pays non membres de l'OCDE dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne, 2001-2007



Source : Banque mondiale-PPIAF : Base de données sur les projets financés par la Chine, 2008.

Note : Les données concernant la Chine se rapportent uniquement aux projets qui ont pu être confirmés auprès de sources chinoises.

sources de financement sont très différentes selon le secteur considéré. Le secteur des TIC est presque entièrement financé par la PPI. Environ la moitié des ressources allouées au secteur de l'électricité provient de donateurs non membres de l'OCDE (qui s'intéressent principalement à la production d'électricité et à l'hydroélectricité), avec une forte contribution au titre de l'APD (qui couvre également les projets de transport et de distribution d'électricité). Quarante pour cent des ressources affectées aux transports (principalement le secteur routier) relèvent de l'APD, les donateurs non membres de l'OCDE (davantage axés sur le secteur ferroviaire) jouant également un rôle appréciable. Enfin, les projets d'assainissement et d'approvisionnement en eau sont presque exclusivement financés au moyen de l'APD. Cette répartition reflète la nature largement complémentaire des objectifs des différentes sources de financement. L'APD est axée sur les besoins sociaux et le financement des biens publics. Les investisseurs privés ciblent les filières les plus lucratives dans le secteur des télécommunications. Et les donateurs non membres de l'OCDE cherchent à améliorer les infrastructures de production nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles.

Spécialisation géographique

Un schéma de spécialisation analogue se retrouve au niveau géographique, certains pays bénéficiant de manière disproportionnée d'une source de financement particulière. Aux fins de comparaison, les pays peuvent être classés en quatre groupes : ceux qui dépendent essentiellement de la PPI pour le financement des infrastructures, ceux qui sont surtout tributaires de l'APD, ceux qui se tournent principalement vers les investisseurs émergents et ceux qui ont recours à un large éventail de sources extérieures de financement.

Les pays qui dépendent le plus de la PPI sont le Burkina Faso, le Libéria, le Mozambique, l'Ouganda, le Kenya et le Nigéria, mais le Kenya bénéficie également de l'APD et le Nigéria d'aides financières chinoises. Les pays qui se tournent principalement vers les pays non membres de l'OCDE sont la Guinée, la Mauritanie, le Zimbabwe et l'Éthiopie. Ces pays sont également les principaux bénéficiaires de financements extérieurs. Dans le cas de la Guinée, de la Mauritanie et du Zimbabwe, les investissements des pays non membres de l'OCDE représentent plus de 10 % du PIB. La plupart des autres pays ont principalement recours à l'APD classique (par exemple, le Bénin, le Burundi, le Cap-Vert, le Mali et le Niger). Un dernier groupe de pays sollicite des financements dans les pays membres et non membres de l'OCDE (la République centrafricaine, la Gambie, la Sierra Leone et la Zambie).

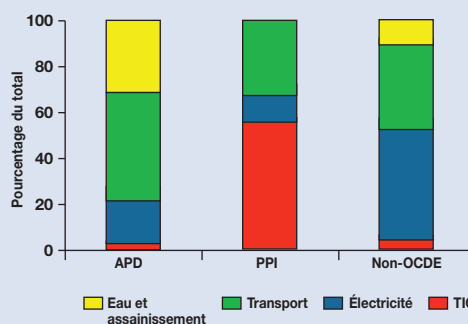
Conclusion

Le rôle de plus en plus important de la Chine, de l'Inde et d'autres investisseurs non membres de l'OCDE en Afrique est une évolution encourageante pour cette région qui accuse un énorme déficit d'infrastructures. L'aide apportée par ces investisseurs émergents est

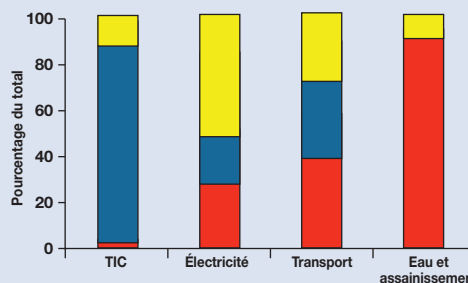
Forte concentration des investissements des pays non membres de l'OCDE dans les secteurs de l'électricité et des transports

FIGURE 3**Une nette orientation sectorielle**

Engagements annuels dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne, par secteur, 2001-2006



Engagements annuels dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne, par secteur et par source, 2001-2006



Sources : Banque mondiale-PPIAF : Base de données sur les projets financés par la Chine, 2008 ; Banque mondiale-PPIAF : Base de données sur la PPI (<http://ppi.worldbank.org>) ; Base de données de l'OCDE (<http://stats.oecd.org>).

Note : Les données concernant la Chine se rapportent uniquement aux projets qui ont pu être confirmés auprès de sources chinoises. Les données sur la PPI couvrent les investissements dans des projets nouveaux et existants dont la clôture financière est intervenue entre 2001 et 2006.

ENCADRÉ 1

Rôle nouveau et de plus en plus important des aides privées

Les pays non membres de l'OCDE ne sont pas les seules sources non traditionnelles de financement qui jouent un rôle important en Afrique. Selon les estimations, les organisations philanthropiques versent près de 8,3 milliards de dollars par an en faveur du développement international. Et bien que la part de ce montant total qui revient à l'Afrique soit difficile à chiffrer, il ne fait aucun doute que l'essentiel de l'aide privée au développement est axée sur ce continent. L'aide privée provient de sources diverses :

- **Grandes fondations.** L'un des phénomènes nouveaux les plus importants dans le domaine de l'aide privée en Afrique est la montée en puissance des « méga fondations » telles que la Fondation Ford et la Fondation Bill et Melinda Gates. Ces fondations, dont les apports sont d'échelle comparable à l'aide bilatérale fournie par certains pays membres de l'OCDE, collaborent de plus en plus avec la communauté internationale du développement et poursuivent des approches harmonisées.
- **Organisations non gouvernementales.** Les ONG se spécialisent souvent dans un pays ou un secteur particulier et concentrent leur action dans de petits projets indépendants. Certaines ONG internationales mobilisent leurs propres ressources et fonctionnent essentiellement comme des fondations privées. D'autres se tournent vers les pays donateurs, les organismes d'aide, les fondations privées ou le mécénat d'entreprise.
- **Fondations privées.** Ces fondations sont beaucoup plus nombreuses que leurs homologues géants. Elles sont généralement plus spécialisées que les organismes d'aide bilatérale, mais moins que les ONG s'occupant du développement. Bon nombre de ces fondations interviennent dans des domaines ou des secteurs particuliers et leur aide internationale est acheminée par des intermédiaires.
- **Mécénat d'entreprise.** Les entreprises multinationales s'intéressent davantage aux questions touchant la lutte contre la pauvreté et le développement en Afrique. La Fondation Google, par exemple, a concentré l'essentiel de son attention sur le continent africain. Ces entreprises privées utilisent des stratégies très élaborées alliant des dons en espèces et en nature, des programmes de travail bénévole, le marketing social et autres stratégies visant à fournir aux pauvres les biens et services dont ils ont besoin. Certaines nouvelles fondations privées (telles que les fondations Nike et Shell) poursuivent des initiatives internes qui sont mises en œuvre avec des partenaires soigneusement sélectionnés par le biais de leurs réseaux ou leurs contacts personnels.
- **Acteurs hybrides à vocation commerciale.** Une nouvelle génération d'acteurs privés poursuivent des objectifs à la fois économiques et sociaux, en essayant de résoudre les problèmes grâce à des solutions locales qu'ils essaient ensuite de commercialiser. Ces adeptes du « capitalisme social » financent des projets qui contribuent à la réduction de la pauvreté et au développement.

Source : Adapté de White, 2008.

sans précédent, du point de vue de son échelle comme de sa concentration sur de grands projets d'infrastructure. Parallèlement, d'autres sources non traditionnelles d'aide au développement se dessinent ou gagnent en importance en Afrique, offrant de nouvelles possibilités de participation du secteur privé dans le secteur des infrastructures (encadré 1).

Avec de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de financement, les emprunteurs comme les investisseurs doivent engager un processus d'apprentissage et apprendre notamment à évaluer les risques sociaux et écologiques liés aux nouveaux projets. Pour leur part, les gouvernements africains doivent s'employer à tirer le meilleur parti de toutes les sources de financement d'infrastructures, y compris des investissements provenant de

pays non membres de l'OCDE et autres investisseurs non traditionnels.

Note

1. Sur ce montant total de six milliards de dollars, trois milliards sont consacrés à l'exploitation des ressources naturelles. La moitié seulement du solde de trois milliards de dollars engagé par la compagnie publique ONGC, soit 1,5 milliard de dollars, porte sur les ouvrages d'infrastructure.

Références

Foster, Vivien, William Butterfield, Chuan Chen et Nataliya Pushak, 2008. *Building Bridges, China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*. Série Tendances et options stratégiques. Washington, DC. : PPIAF (Publié en français sous le titre Passerelles : Le rôle croissant de la Chine dans le financement des infrastructures en Afrique subsaharienne).

ICA (Infrastructure Consortium for Africa). 2007. *Rapport annuel 2006*. <http://www.icafrica.org/en/>.

White, Elizabeth, 2008. « Evolving Aid Landscape in Africa and the Role of Private Philanthropy ». Note de synthèse. Bureau de l'économiste en chef, Région Afrique, Banque mondiale, Washington, DC.

Gridlines diffuse les connaissances nouvelles sur les partenariats public-privé et présente une vue d'ensemble d'un large éventail de projets dans différentes régions du monde. Les notes précédentes sont disponibles sur le site www.ppiaf.org/gridlines. Gridlines est une publication du PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), un mécanisme d'assistance technique multidonateurs. Le PPIAF fournit des services d'assistance technique et de diffusion du savoir à l'appui de l'action menée par les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les établissements de recherche et d'autres entités pour formuler et mettre en œuvre des stratégies visant à tirer pleinement parti des possibilités de participation privée au secteur des infrastructures. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du PPIAF, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation apparentée.