

# **Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique**

## Bâtiment et énergie







Nations Unies  
Commission économique pour l'Afrique

# **Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique**

## Bâtiment et énergie

Pour commander *Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique : bâtiment et énergie* par la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Publications

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

B.P. 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél : +251 11 544-9900

Fax : +251 11 551-4416

E-mail : [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)

Web : [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© 2017 Commission économique pour l'Afrique

Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Première édition : mars 2017

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de cette publication est autorisée. La Commission demande qu'en pareil cas, il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.

Conception et imprimé à Addis-Abeba (Éthiopie) par le Groupe de la publication et de l'impression de la CEA, certifié ISO 14001:2004. Imprimé sur du papier sans chlore.

# Table des matières

Résumé .....	5
I. Introduction : contribuer à la politique industrielle moderne en Afrique .....	1
II. Participation d'entités privées aux activités de BTP .....	3
III. Participation d'entités privées au secteur énergétique .....	19
IV. Mesures gouvernementales destinées à rendre les entreprises nationales plus compétitives dans les BTP et l'énergie.....	35
V. Conclusion .....	50
Bibliographie.....	54
Annexe- Problèmes associés aux projets privés des types utilisés dans l'énergie en Afrique .....	58

## Listes des figures

Figure 1.1: Courbe d'évolution des BTP de Girardi et Mura .....	6
Figure 1.2: Investissements de capital fixe dans les BTP en part du PIB .....	7
Figure 1.3: Investissements de BTP en 2011, par secteur et par région (en milliards d'euros).....	7
Figure 1.4: Écart annuel entre financement nécessaire et financement réel dans la construction d'infrastructures en Afrique par secteur, en milliards de dollars É.-U.....	11
Figure 1.5: Financement de la construction d'infrastructures : priorités par secteur .....	12
Figure 2.1: Rythme d'électrification comparé au rythme d'accroissement de la population, et pourcentage de population n'ayant pas accès à l'électricité en 2013 .....	23
Figure 2.2: Investissement privé dans le secteur énergétique africain, 1995-2012 En millions de dollars courants des É.-U.....	25
Figure 2.3: Investisseurs de pays en développement dans les projets africains en PPP et PPI, 1995-2009, selon le nombre de projets .....	27

## Listes des tableaux

Tableau 1.1: Activités de BTP en Afrique par région, 2013* .....	8
Tableau 1.2: Entreprises de construction et de matériaux figurant sur la liste des 250 plus grosses sociétés africaines .....	9
Tableau 1.3: Écart annuel entre financement réel et financement nécessaire dans la construction d'infrastructures en Afrique .....	11
Tableau 1.4: Temps et coûts associés à l'obtention d'un permis de construire.....	16
Tableau 2.1: Nouveaux projets en PPP ou en PPI dans le secteur énergétique africain, 1995-2012 ....	24
Tableau A.1: Comparaison entre Afrique et Asie du Sud : projets énergétiques en partenariat public-privé et PEI, 1995-2012.....	58

## Listes des encadrés

Encadré 2.1: Typologie des partenariats public-privé.....	20
Encadré 2.2: Typologie des autres types de participation privée aux projets d'infrastructure.....	22
Encadré 3.2: Agences spécialisées d'appui aux BTP .....	38
Encadré 3.3: Services gouvernementaux des partenariats public-privé .....	39
Encadré 3.4: Mesures permettant de réduire les tensions de trésorerie pour les firmes nationales de BTP.....	43
Encadré 3.5: Probabilité d'une action de l'OMC contre les mesures favorisant les apports locaux....	44

## Remerciements

Le présent rapport a été établi par la CEA sous les auspices et la direction générale de M. Adam Elhiraika, Directeur de la division des politiques macroéconomiques de la CEA. Le travail a été coordonné et supervisé par M. Gamal Ibrahim, Chef de la Section des finances et du secteur privé, et M<sup>me</sup> Matfobhi Riba, économiste. Nous remercions particulièrement M. James Leigland, le consultant qui a rédigé le rapport. M. Leigland est conseiller technique du Service d'assistance technique du Private Infrastructure Development Group de Johannesburg (Afrique du Sud).

# Résumé

Le présent document est consacré aux politiques industrielles interventionnistes pouvant servir aux gouvernements des pays d'Afrique à stimuler efficacement la production nationale et la croissance de l'entrepreneuriat privé, surtout dans les branches d'activité où des sociétés multinationales sont actuellement dominantes. On a retenu ici les secteurs du bâtiment et de l'énergie parce que ce sont des secteurs essentiels à la croissance économique et à l'atténuation de la pauvreté en Afrique.

## 1. Participation du secteur privé à l'industrie du bâtiment

L'industrie du bâtiment (bâtiment et travaux publics – BTP) représente un secteur essentiel des économies nationales, assurant un soutien critique au développement social et économique du fait qu'il constitue un employeur relativement important de personnel qualifié, de main-d'œuvre spécialisée et de manœuvres. Il suscite des effets d'entraînement en amont et en aval dans nombre d'autres activités de l'économie d'ensemble. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a depuis longtemps défini les services de construction comme constitués de deux composantes essentielles : les services de construction matérielle, et les services de conception (OMC, 1998). Les deux composantes de cette définition sont reprises dans la présente étude.

Les économistes étudient depuis 50 ans les rapports entre BTP d'une part, et de l'autre développement et croissance économique, mesurés par des indicateurs tels que le produit intérieur brut (PIB), ainsi que le rôle de cette branche d'activité dans les économies nationales. Ils semblent généralement d'accord pour considérer que les activités de BTP ont tendance à augmenter pendant les premières phases de la croissance économique, se stabilisent ou restent étales dans les pays à revenu intermédiaire, puis diminuent dans les économies avancées.

En 2011, les activités de construction en Afrique représentaient environ 10,5 % du PIB, soit beaucoup moins qu'en Asie de l'Est (environ 15 %). Il y a plusieurs facteurs qui influent sur la part que représentent les BTP dans le PIB, une part modeste n'étant pas nécessairement signe de résultats insuffisants. Mais les chiffres de 2011 donnent bien à penser que le développement industriel en Afrique, tel qu'il se traduit dans les chiffres des activités de construction autre que résidentielles, est moins satisfaisant que dans d'autres régions.

Dans la plupart des pays en développement, c'est aux infrastructures que va la majeure partie des investissements de BTP, publics ou financés par des donateurs. Les bâtiments résidentiels et non résidentiels sont indispensables, et en nombre insuffisant dans la plupart des pays d'Afrique, mais bien souvent le secteur public laisse ce type de constructions au secteur privé (individus et sociétés). L'énergie représente plus de 60 % de l'ensemble des besoins de construction d'infrastructures (Foster et Briceño-Garmendia, 2010).

Une des principales gageures, dans la plupart des pays d'Afrique, est d'arriver à élargir le rôle joué par le secteur privé national dans les grands projets de construction. Dans la plupart des pays d'Afrique, les sociétés privées nationales de BTP ont du mal à entrer en concurrence, même sur le marché de leur propre pays, avec les grandes sociétés qui ont des activités internationales et offrent une vaste gamme de services spécialisés d'ingénierie et de gestion, avec des technologies avancées.

**Étude de cas :** le Botswana offre un exemple intéressant des insuffisances de l'industrie du bâtiment dans un pays d'Afrique à revenu intermédiaire. Dans une enquête récente, les parties prenantes ont signalé, parmi les problèmes survenant dans les projets, des procédures défectueuses de planification, de gestion, d'encadrement et de paiement des projets par les pouvoirs publics. Le gouvernement est parti des résultats de cette enquête et d'autres études pour amélio-

rer ses méthodes de planification et de gestion des activités de construction.

## 2. Participation du secteur privé au secteur de l'énergie

À bien des égards, on peut dire des partenariats public-privé (PPP) qu'ils sont le résultat du mécontentement suscité par les contrats classiques de construction tant dans les pouvoirs publics que parmi les entrepreneurs privés. Les entreprises de BTP ont été nombreuses à réagir à la fragilité et la volatilité du marché en cherchant à ajouter plus de valeur à leurs services et en trouvant le moyen de multiplier les activités étroitement complémentaires de la construction proprement dite, telle que l'entretien, la gestion des locaux et l'exploitation des équipements. Cette idée de services groupés répond aussi aux besoins des entités publiques propriétaires des projets. Les marchés conclus pour la conception et la construction ont évolué pour permettre aux pouvoirs publics d'améliorer le coût-efficacité des projets de BTP. Cette notion de mise en place intégrée des projets a été élargie, de sorte qu'il y a maintenant des marchés conclus pour la conception, la construction et l'exploitation, les entrepreneurs assumant la responsabilité du fonctionnement d'un projet durant tout son cycle de vie et une partie des risques financiers associés à un projet, et prenant souvent aussi une participation au capital. C'est cette idée de participation sur l'ensemble du cycle de vie des projets qui est à la base des PPP.

Les PPP sont des contrats à long terme qui obligent un entrepreneur privé à investir ses propres fonds dans la conception, la construction (ou la remise en état) et l'exploitation d'une infrastructure qui devra produire les recettes nécessaires pour rembourser sa mise de fonds. Un exemple typique d'un tel partenariat dans l'industrie énergétique est celui du producteur d'énergie indépendant (PEI). Il s'agit généralement dans ce cas de la mise en place d'une centrale entièrement nouvelle par une société privée qui vend l'électricité en gros aux services publics de distribution, lesquels la redistribuent aux usagers.

Le secteur de l'énergie en Afrique peut facilement être considéré comme celui où les investisse-

ments privés sont les plus nécessaires, du fait des problèmes qu'y posent les insuffisances de la production énergétique, les difficultés d'accès, le manque de fiabilité, et les coûts et les droits élevés. Les capitaux actuellement investis dans le secteur énergétique en Afrique sont bien inférieurs à ceux qui seraient nécessaires à la poursuite des objectifs de développement de cette branche. Pourtant, le secteur privé n'apporte qu'une contribution relativement faible à ce total. D'autres régions du monde en développement font beaucoup plus appel aux PEI, y compris dans des pays pauvres d'Asie du Sud et de l'Est.

On a longtemps cru que seules des entités internationales de grande taille étaient à même de participer avec succès à de grands PPP, à cause de la taille et de la complexité des projets en cause. Mais cette conception a évolué depuis que les gros investisseurs multinationaux ont commencé à se retirer des marchés des pays en développement après la crise asiatique de la fin des années 1990. Depuis 2003, on a vu apparaître de nouvelles entreprises des pays en développement, et la part des investissements privés d'équipement mobilisés par ces investisseurs a régulièrement augmenté depuis cette date.

La grande difficulté, quand on cherche à développer le rôle des sociétés privées dans le secteur énergétique en Afrique, est d'arriver à structurer les projets en ce sens et à obtenir les services voulus de sociétés privées capables de concevoir, de construire et d'exploiter les installations nécessaires. Il est probable que les entreprises multinationales continueront à jouer un rôle important parmi les grands PEI. Mais les pouvoirs publics devraient réfléchir au fait que depuis longtemps, les sociétés multinationales définissent les appels d'offres pour les PPP d'une manière qui suscite exclusivement des offres de gros exploitants internationaux. Ils devraient chercher au moins à assurer un appui aux sociétés privées locales pour ces projets.

**Étude de cas :** le Kenya et le Nigéria mettent en œuvre deux conceptions différentes des réformes du secteur énergétique. Pour ses réformes, le Kenya a choisi ce que les experts appellent un



modèle « hybride », en partie privé, en partie public, avec un producteur public détenant le monopole, et un « acheteur unique » d'électricité, KenGen, opérant parallèlement à un nombre croissant de PEI. Le Nigéria est allé beaucoup plus loin que le Kenya, prévoyant de privatiser presque toutes les centrales dont le gouvernement fédéral est propriétaire. À la fin de 2014, les réformes du Nigéria avaient pris du retard, mais plusieurs grosses difficultés avaient été surmontées et les grandes réformes étaient généralement en bonne voie.

**Étude de cas :** l'Ouganda est un des pays les plus novateurs d'Afrique pour l'utilisation de différentes méthodes amenant le secteur privé à participer au secteur énergétique. Deux PPP de ce secteur conclus dans le pays sont des exemples de ce que la plupart des experts considèrent comme la forme la plus difficile de ces projets. Le premier est le projet d'Umeme, qui est une concession de distribution uniquement sur installations existantes. Le deuxième exemple est celui de la production indépendante d'hydroélectricité de Bujagali, premier projet hydroélectrique de PEI de taille tant soit peu conséquente à devenir opérationnel en Afrique. L'un et l'autre projet ont été controversés, mais sont désormais considérés comme plutôt réussis.

### **3. Interventions gouvernementales visant à rendre plus concurrentielles les entreprises nationales des secteurs des BTP et de l'énergie**

Les avantages qu'il y a à aider des entreprises locales à devenir plus concurrentielles dans le secteur des BTP et de l'énergie semblent incontestables : en accroissant ainsi leur compétitivité on peut favoriser la réduction de la pauvreté et la croissance économique inclusive, en y ajoutant des avantages spécifiques – emploi local, plus de travail pour les sociétés et les consultants locaux, plus d'opportunités pour les fournisseurs de matériaux locaux, équipements et bâtiments plus durables. Les interventions des pouvoirs publics peuvent être réparties entre mesures visant l'offre et mesures visant la demande.

Les mesures visant l'offre sont des politiques et des programmes gouvernementaux qui ont pour but d'accroître l'offre des entreprises locales capables de réaliser des travaux de construction ou participant à des projets en PPP plus complexes dans le secteur énergétique. Les plus typiques de ces mesures comportent le renforcement des capacités et la formation, destinés à faire acquérir des compétences de base, des techniques de stratégie des affaires et une meilleure compréhension des arrangements contractuels plus évolués tels que les PPP.

Les mesures de faible puissance visant la demande sont celles qui « égalisent les chances » sur les marchés où les entreprises nationales sont amenées à entrer en concurrence pour des projets. Pour l'essentiel, cela consiste pour les pouvoirs publics, lorsqu'ils choisissent des entrepreneurs pour des PPP ou des travaux de construction, à prêter particulièrement attention aux soumissionnaires qui sont des entreprises nationales ou qui en incluent parmi leurs partenaires ou leurs sous-traitants (ou utilisent de la main-d'œuvre nationale, ou des matériaux nationaux...). On les appelle « de faible puissance » car il s'agit de moyens d'accroître la concurrence qui ne suscitent aucune controverse, et sont généralement approuvés par la Banque mondiale, l'OMC et d'autres tenants du libre-échange mondial.

Les mesures de grande puissance visant la demande sont plus ambitieuses et plus controversées. Les outils dont disposent les pouvoirs publics pour aider les entreprises locales à devenir plus compétitives sont notamment l'usage de critères applicables aux marchés publics favorisant nettement pour l'adjudication les entreprises locales plutôt que les concurrents internationaux. On les dit « de grande puissance » du fait qu'elles ne sont approuvées ni par la Banque mondiale ni par l'OMC. Néanmoins, les gouvernements des pays en développement sont de plus en plus nombreux à se réserver le droit d'utiliser les marchés publics comme instruments de politique industrielle, permettant aux sociétés locales de participer plus fréquemment à des projets de BTP et à des PPP. La plupart de ces outils de grande puissance servant à encourager les entreprises

locales sont appelés mesures de « localisation » ou exigences d'apports locaux.

Il y a également un nombre croissant d'économistes spécialistes du développement qui sont favorables à l'utilisation des mesures de localisation. Certains de ces experts ont tenté de dégager les enseignements à tirer des 40 dernières années concernant la manière d'utiliser ce type d'interventions et le moment à choisir, notamment pour la création d'emplois et le développement industriel.

**Étude de cas :** le Nigéria donne un exemple de pays qui a récemment cherché à définir un texte législatif encourageant la participation locale à ses activités de BTP. Mais du fait des pressions pour une adoption rapide, ce projet de loi risque peut-être de causer plus de problèmes qu'il n'en résoudra s'il est adopté. Une récente évaluation indépendante du projet de loi a abouti à une mise en garde : si les exigences d'apports locaux sont mises en œuvre d'une façon qui ne donne pas aux sociétés nigérianes la possibilité d'entrer en concurrence au niveau international, l'issue la plus probable sera de protéger une industrie nationale peu concurrentielle où la production est très inefficace.

### Conclusion

Les gouvernements africains commencent à réfléchir aux moyens d'utiliser les politiques industrielles pour encourager les entreprises nationales, et disposent pour ce faire d'un corpus important d'avis sur les orientations à adopter. Certains de ces avis sont évalués ici, où l'on étudie la manière dont les directives modernes de politique industrielle peuvent aider les sociétés privées nationales à devenir réellement concurrentielles pour les activités de BTP et d'énergie.

On relève également ici que, bien que les gouvernements africains commencent à réfléchir à l'usage des politiques industrielles, ils peuvent et doivent faire plus pour aider les entreprises nationales à entrer en concurrence pour des marchés de construction et des PPP d'équipement. Les avantages, que ce soit pour les emplois ou plus généralement le développement économique, semblent incontestables. Mais les gouvernements africains, pour bon nombre d'entre eux, hésitent encore à adopter des politiques industrielles interventionnistes, ou conservent un préjugé favorable aux grandes entreprises internationales et aux projets complexes qui exigent le matériel et les technologies les plus avancés.

Plusieurs des sujets abordés dans le présent rapport méritent une étude beaucoup plus approfondie. C'est vrai notamment des aspects suivants : il est indispensable de collecter et d'analyser de meilleures données sur les activités de construction en Afrique ; on aurait besoin aussi de meilleures données sur les PPP dans le secteur énergétique ; il faudrait explorer les moyens de mettre un appui financier à la disposition des entreprises locales ; les pouvoirs publics devront trouver de quoi stimuler les entreprises privées locales et faire en sorte d'améliorer leur compétitivité ; les gouvernements africains devront se faire aider pour comprendre comment et à quel moment avoir recours aux mesures de grande puissance visant la demande ; et il faudra s'attacher plus activement à comprendre comment organiser et développer des projets régionaux de production d'électricité, et comment se servir de pools énergétiques pour faciliter ce type de projets.

# I. Introduction : contribuer à la politique industrielle moderne en Afrique

## A. La politique industrielle « moderne »

On s'intéresse ici à ce que certains experts appellent la politique industrielle « moderne » en Afrique, en explorant les moyens d'améliorer la participation des sociétés privées nationales à deux secteurs d'activité africains connexes : les BTP, et la production, la transmission et la distribution d'électricité de type classique.

La politique industrielle en Afrique tient à nouveau le devant de la scène, après des dizaines d'années où sa crédibilité semblait suspecte. Les décideurs de la région cherchent maintenant de nouvelles méthodes interventionnistes qui orientent les mesures prises par les pouvoirs publics vers la stimulation des secteurs et des entreprises nationaux de haute productivité. Cette nécessité d'une intervention de l'État s'est faite plus évidente à la suite de la crise financière mondiale de 2008, qui a mis en lumière les faiblesses persistantes des économies africaines, surtout leur incapacité à entrer en concurrence sur les marchés émergents des régions à croissance rapide. La croissance économique a beau demeurer forte dans certains pays d'Afrique, la pauvreté reste à un niveau inacceptable, et la productivité se ralentit à cause de la volatilité du prix des matières premières, du manque de qualifications de la main-d'œuvre, des insuffisances des infrastructures, des lenteurs administratives et de la corruption, du manque d'efficacité de l'économie informelle, et de l'absence de concurrence sur les marchés régionaux, couplés au manque d'accès au crédit.

Le protectionnisme commercial étant en cours de réévaluation partout dans le monde, plusieurs experts ont tenté de dégager les moyens les plus efficaces d'utiliser les politiques industrielles. Wells et Hawkins (2010), par exemple, montrent qu'il est

possible et utile de se fixer pour objectif d'augmenter les apports locaux dans les activités de travaux publics, et suggèrent des moyens concrets d'y arriver en jouant sur les politiques et les procédures des marchés publics. Kuntze et Moerenhout (2013) définissent un « bon jeu d'outils » à utiliser dans la formulation de politiques productives pour répondre aux exigences d'apports locaux dans les PPP visant les énergies renouvelables. De même, WTI Advisors (2013) définissent les principaux problèmes et enseignements qui «... déterminent le succès ou l'échec des politiques imposant des apports locaux » (p. 19). La Commission économique pour l'Afrique (CEA, 2011) a souscrit à cette réévaluation positive de la substitution de produits locaux aux importations, et avance son propre ensemble de savoirs dérivés, basé sur une évaluation de l'expérience de l'Asie de l'Est.

Tout récemment, la Banque interaméricaine de développement a cherché à stimuler la croissance de la productivité en Amérique latine en encourageant dans la région ce qu'elle appelle une politique industrielle « moderne » (Crespi *et al.*, 2014). Elle a commencé par rebaptiser la politique industrielle du nom de « politique de développement de la production ». Le terme signale l'élargissement du champ de cette politique, étendue, outre les industries manufacturières, aux services et à l'exploitation agricole. Il dénote aussi une combinaison plus équilibrée de mesures interventionnistes visant à la fois l'offre et la demande, et comportant, pour les premières, des éléments tels qu'un soutien public à la R-D, à la formation professionnelle et à l'accès à différents types de financement, comme les emprunts subventionnés et les bourses. La méthode pratiquée par la Banque comprend aussi des mesures visant la demande, destinées à protéger agressivement les activités nationales de la concurrence étrangère. Mais les enseignements tirés de l'expérience

de l'Asie de l'Est ont porté à inclure des clauses couperet limitant strictement l'aide publique aux entreprises nationales privées, et la conditionnant à des résultats avérés tels qu'accroissement des exportations et innovations.

## **B. Objectifs de l'étude**

Face à ce renouveau des politiques industrielles, on cherche dans la présente étude à voir comment les gouvernements des pays d'Afrique peuvent, par des interventions et des stratégies publiques délibérées et soigneusement pesées, stimuler la production nationale et développer l'entrepreneuriat privé, surtout dans des secteurs tels que les BTP, la mise en place d'équipements (énergétiques) et les PPP, autrement dit ceux où les sociétés multinationales sont actuellement dominantes dans la région. Les secteurs retenus pour l'étude (dont la liste est donnée ci-après) n'ont pas été choisis au hasard : ils sont connexes, et importants pour la croissance économique et l'atténuation de la pauvreté en Afrique.

Les BTP constituent un secteur de services très important, qui suscitent des effets d'entraînement en amont et en aval dans l'économie de tous les pays : le succès de nombreux autres secteurs d'activité, tels que les industries manufacturières, est hautement tributaire des BTP. Pourtant, les entreprises nationales se heurtent à des obstacles énormes qui freinent leur participation aux projets de construction de quelque importance même dans leur propre pays, sans parler des marchés étrangers. Cette situation persiste, bien qu'il soit probable qu'un rôle accru des entreprises nationales dans ce secteur pourrait contribuer à faire

bénéficier les pays d'avantages accrus, sociaux comme économiques.

Le secteur énergétique est en Afrique le domaine d'équipement qui nécessite le plus d'investissements, pouvant atteindre selon certains analystes 60 % de l'ensemble des nouveaux capitaux investis. Un approvisionnement électrique fiable est bien évidemment indispensable à toutes les sortes d'activités économiques et sociales modernes. Le secteur privé, intervenant en vertu d'accords de PPP, joue actuellement un rôle relativement modeste dans ce secteur : seuls 10 % environ de l'ensemble des investissements privés d'équipement sont consacrés à l'électricité. De plus, les sociétés privées nationales assument pour ce type de projets un rôle plus modeste que dans aucun autre secteur d'équipement.

L'un des moyens les plus efficaces de donner aux entreprises nationales de meilleures possibilités de devenir concurrentielles comme participants et sous-traitants de PPP consiste à les aider d'abord à se rendre compétitives comme entreprises de bâtiment. Bon nombre des entreprises de pays en développement qui ont réussi comme partenaires privés d'un PPP d'équipement ont commencé dans les BTP. En adoptant et utilisant certains des outils de base qui servent à rendre plus concurrentielles les entreprises locales de BTP, les pouvoirs publics peuvent arriver à susciter l'apparition de sociétés qui à terme pourront entrer en concurrence pour des projets plus complexes en PPP, combinant les activités de construction avec la conception, le financement et l'exploitation.

## II. Participation d'entités privées aux activités de BTP

### A. Importance des activités de BTP

Dans les pays en développement, les BTP jouent un rôle fondamental pour tous les secteurs d'activité, et constituent un élément essentiel des efforts de développement social et économique. Ils sont importants pour la création d'emplois, et représentent un moyen critique d'amélioration des conditions socio-économiques, par l'érection de bâtiments (logements et immeubles de bureaux), comme de travaux publics (grands ouvrages d'équipement). Ce secteur est un service d'équipement essentiel. Les entreprises et les personnels nationaux devraient participer activement à ces activités – mais trop souvent ce n'est pas le cas dans les pays en développement. Toutefois, les 15 dernières années ont vu se développer l'intérêt international pour la recherche de méthodes permettant aux gouvernements de pays en développement d'intervenir utilement en faveur d'une expansion de leur secteur des services de construction. On a étudié notamment des moyens d'intervention tels que les politiques et les stratégies publiques nationales, la participation aux négociations commerciales multilatérales, et l'action visant à inciter les institutions internationales de financement, dans leurs domaines de compétence respectifs, à inclure dans leurs politiques des mesures encourageant la participation des entreprises nationales aux projets de BTP.

L'OMC a constaté que le secteur des BTP représente quelque 11 % du PIB et 7 % des emplois (OMC, 2009).<sup>1</sup> Les entreprises de BTP peuvent avoir un propriétaire public ou privé, elles peuvent être plurisectorielles ou axées sur un secteur unique (logements ou eau par exemple), spécialisées

<sup>1</sup> Il est à noter que la définition des industries du bâtiment qu'utilise l'OMC est légèrement différente de celle qui sert normalement pour les statistiques de comptabilité nationale. C'est toutefois la définition retenue par l'OMC qui est utilisée dans la présente étude.

dans le bâtiment proprement dit ou l'architecture et les services d'ingénierie, ou encore complètement diversifiées et aptes à intervenir dans tous les aspects essentiels d'un projet tels que conception, financement, construction, exploitation et entretien. Une bonne part des branches de BTP du monde est constituée d'un très grand nombre de toutes petites entreprises, dont les petites, les moyennes et les micro-entreprises qui opèrent dans le secteur informel des pays en développement. Même en Europe, les entreprises comptant moins de 20 employés ont traditionnellement constitué jusqu'à 95 % de l'ensemble des entreprises en activité ; les entreprises comptant moins de 50 employés réalisent environ 60 % de l'ensemble des travaux de construction européens (OMC, 2009). Du fait que les statistiques publiques ne rendent pas compte de l'ensemble des activités de ces petites entreprises, les statistiques de BTP sont souvent biaisées à l'avantage des entreprises de plus grande taille, et ne sont donc pas très exactes. On constate des variations importantes d'un jeu de données à l'autre et d'une année à l'autre.

Les données sont meilleures pour le nombre relativement restreint de grosses firmes qui sont chargées de la plupart des très grands projets. Il s'agit d'entreprises qui assurent des services à de grandes sociétés privées et aux administrations publiques. Les sociétés multinationales de BTP ont tendance à se spécialiser dans certains types de travaux de construction : les entreprises des États-Unis obtiennent de bons résultats face à leurs concurrents internationaux dans l'industrie pétrolière, l'industrie chimique et d'autres industries de transformation ; les firmes japonaises et coréennes ont des compétences techniques de gestion de projets et réussissent sur le marché manufacturier (montage automobile et montage électronique) ; les sociétés européennes s'occupent de construction en général, des infrastructures de transports et de la production d'énergie ; les firmes chinoises

ont réussi à se rendre compétitives sur des marchés tels que ceux de la construction en général, de l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications (OMC, 2009). Mais même pour ces grands projets, les informations sont loin d'être complètes, du fait surtout qu'il y a très peu de statistiques fiables qui suivent les achats de services de construction des administrations publiques et en rendent compte.

## B. Sous-secteurs des BTP

L'OMC définit depuis longtemps le secteur des services de BTP comme comprenant deux sous-secteurs essentiels : services de construction d'une part, services architecturaux et services d'ingénierie de l'autre (OMC, 1998). On reprend ici ce classement en deux catégories. Les travaux de construction sont réalisés par des entreprises générales de construction, qui offrent des services complets combinés, ou par des entreprises spécialisées qui fonctionnent comme sous-traitants de l'entreprise générale. Les travaux des deux types d'entrepreneurs peuvent être réalisés pour des maîtres d'œuvre distincts ou pour le compte de l'entreprise générale, qui peut parfois être le maître d'œuvre. Normalement, un projet se développe par phases spécifiques : travaux préalables aux investissements, tels qu'études de faisabilité ; exécution, qui commence par la conception architecturale et la planification des structures ; et réalisation proprement dite, qui comprend les travaux de construction, la formation du personnel et l'entretien.

Les travaux de construction proprement dits peuvent comporter les activités suivantes :

- Travaux de construction générale concernant tous les types de bâtiments, résidentiels ou non, publics ou privés.
- Travaux généraux de construction d'ouvrages de génie civil, y compris les travaux d'équipement tels que routes, voies ferrées, ponts et tunnels, voies navigables, réseaux d'égouts et usines connexes, barrages, fabriques et lignes électriques. Cette catégorie inclut les équipements publics et les installations industrielles.

- Pose d'installations et assemblage, concernant notamment le chauffage et la climatisation, les réseaux d'alimentation en eau, les circuits électriques, les clôtures et les ascenseurs.
- Travaux d'achèvement et de finition des bâtiments, tels que ceux concernant le vitrage, la plâtrerie, la peinture et le dallage.
- Travaux préparatoires tels que travaux de fondations, forage de puits, et de démolition de bâtiments.
- Travaux effectués sur des bâtiments existants, tels que réparations, rénovation et modernisation.

Les services architecturaux et les services d'ingénierie font appel à une activité intellectuelle tout au long des différentes phases de mise en place d'un projet évoquées précédemment. Ils sont fortement tributaires de savoirs et de technologies, et sont désormais étroitement liés à divers aspects de systèmes informatiques de pointe tels que la conception assistée par ordinateur (CAO). Ces services sont un élément crucial dans le déroulement d'un projet de BTP, car ce sont eux qui déterminent les spécifications et les quantités de matériaux à utiliser, ainsi que la technologie qui servira pour la construction proprement dite. Ces spécifications, qui visent les solutions au moindre coût pour la plus haute productivité, déterminent souvent dans quelle mesure les entreprises nationales de pays en développement sont à même de participer à un projet.

Les compétences requises pour les services architecturaux et les services d'ingénierie sont notamment les suivantes :

- Compétences d'ingénierie, permettant d'évaluer les options technologiques ; elles font souvent appel à des compétences intégrées d'ingénierie et d'autres disciplines, telles que l'urbanisme et la conception architecturale.
- Services architecturaux pour la mise au point des plans de base ; ils font souvent appel à des

spécialisations particulières, telles que l'architecture paysagère.

- Compétences économiques, permettant de réaliser l'analyse des coûts-avantages économiques et sociaux.
- Passation des marchés, gestion des projets et mise en service.
- Analyse financière permettant de confirmer la viabilité commerciale des projets.
- Compétences scientifiques permettant d'évaluer l'impact sur l'environnement.

### C. BTP et développement économique

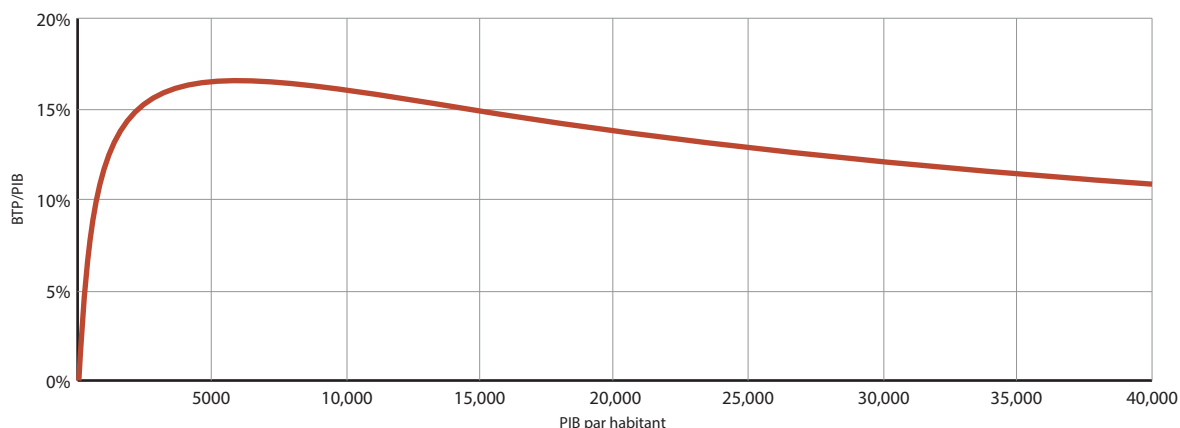
La branche des BTP est cruciale pour l'économie des pays, assurant un soutien essentiel au développement social et économique du fait qu'elle représente un employeur relativement important de personnel qualifié, de personnel spécialisé et de manœuvres. Elle a des effets d'entraînement marqués, en amont et en aval, dans l'ensemble de l'activité économique. Les effets en amont correspondent à l'usage qui est fait dans les BTP d'une large gamme de produits issus de l'activité économique, dont les matériaux et le matériel de construction. Pour Pietroforte et Gregory (2003), les effets d'entraînement en amont des BTP sont parmi les plus importants de toutes les branches d'activité.

Les effets d'entraînement en aval sont notamment l'usage que font de nombreux acteurs économiques différents des produits de cette branche : les bâtiments et ouvrages construits. On voit souvent les BTP comme une sorte de baromètre économique d'un pays, car la croissance économique trouve son écho dans la croissance des BTP. Mais il y a aussi beaucoup de gouvernements qui dépendent des investissements allant aux BTP, surtout aux infrastructures, comme d'une sorte de stimulant économique stratégique. Quant l'économie ralentit, ils sont nombreux à recourir aux dépenses de BTP pour relancer la croissance, car ces activités soutiennent l'économie nationale de plusieurs façons, par les effets d'entraînement

qu'elles exercent en amont et en aval. Ces derniers sont toutefois moins marqués lorsqu'un pays importe la majeure partie des compétences et des matériaux servant à ces activités.

Les économistes étudient depuis 50 ans les rapports entre BTP et développement économique, le sens de la causalité entre les activités de construction et les indicateurs de croissance économique tels que le PIB, et le rôle joué par les activités de construction dans l'économie des pays, tel qu'il ressort des tableaux entrées-sorties. Dans ses premiers travaux, Turin (1969, 1974), suivi par Bon (1992), a cherché à voir si la croissance des BTP suivait un schéma correspondant au niveau de développement d'un pays, manifestant des tendances analogues à ce qu'on avait cru constater pour l'agriculture ou les industries manufacturières. Les recherches de Bon ont été parmi les plus influentes. De même que Turin et d'autres, il avait posé en postulat que la part du PIB représentée par les BTP est déterminée par les stades de développement d'un pays. Ainsi, elle tend à augmenter aux premiers stades de la croissance économique, se stabilise ou stagne dans les pays à revenu intermédiaire, puis baisse dans les économies plus développées.

Ce schéma d'évolution en cloche est parfois appelé courbe de Bon (Choy, 2011). L'idée est validée par une sorte de logique de bon sens concernant le développement. Les premières poussées de croissance économique ont pour moteur l'urbanisation et l'accroissement de la population, couplées à la nécessité de structures résidentielles et autres, telles qu'équipements de base et usines. Certains économistes évoquent le déplacement de main-d'œuvre qui survient dans ces économies émergentes, avec le passage de l'agriculture de subsistance au secteur industriel. Il entraîne des flux migratoires internes des campagnes vers les villes, qui ont pour effets l'urbanisation et la nécessité de logements et d'équipements urbains. Les industries du bâtiment connaissent une expansion dans ces conditions, car elles sont mieux placées (mieux même que les industries manufacturières) pour utiliser la main-d'œuvre sans qualifications sous-employée qui a abandonné l'agriculture de subsistance.

**Figure 1.1: Courbe d'évolution des BTP de Girardi et Mura**

Source : Girardi et Mura, 2013.

Dans les phases suivantes de la croissance, quand l'industrialisation ne progresse plus, les besoins de structures et équipements associés commencent à diminuer, et sont souvent dépassés par la demande croissante d'autres types de biens et services, comportant plus de composantes technologiques. Lors de ces phases de croissance plus avancées, les BTP sont plus généralement consacrés à l'appui des secteurs de service, et à la rénovation, aux réparations et à l'entretien des logements et équipements existants.

Des études empiriques plus récentes ont généralement confirmé l'existence du schéma en cloche de Bon, encore que les expériences y aient porté sur des indicateurs de croissance économique plus larges que le PIB, faisant appel à des mesures comme les investissements bruts en capital fixe et la valeur ajoutée. Certains chercheurs, dont Girardi et Mura (2013), estiment que la courbe peut être asymétrique du fait qu'une fois que la part des BTP dans le PIB a atteint son maximum, elle se stabilise ou tout du moins baisse plus lentement, de sorte que la forme symétrique de la cloche se trouve un peu déformée (voir figure 1.1).

Selon Girardi et Mura, les activités de construction atteignent leur maximum en moyenne à 14 % environ du PIB, ce qui arrive généralement lorsque les revenus par habitant atteignent presque 5 000 euros (aux prix de 2011).<sup>2</sup>

2 Les travaux antérieurs d'Edmonds et Miles (1984) ont proposé de même le ratio BTP/PIB indispensable au développement d'un pays. Mais ce type d'analyse transversale a été critiqué dans

## D. Activités de BTP en Afrique

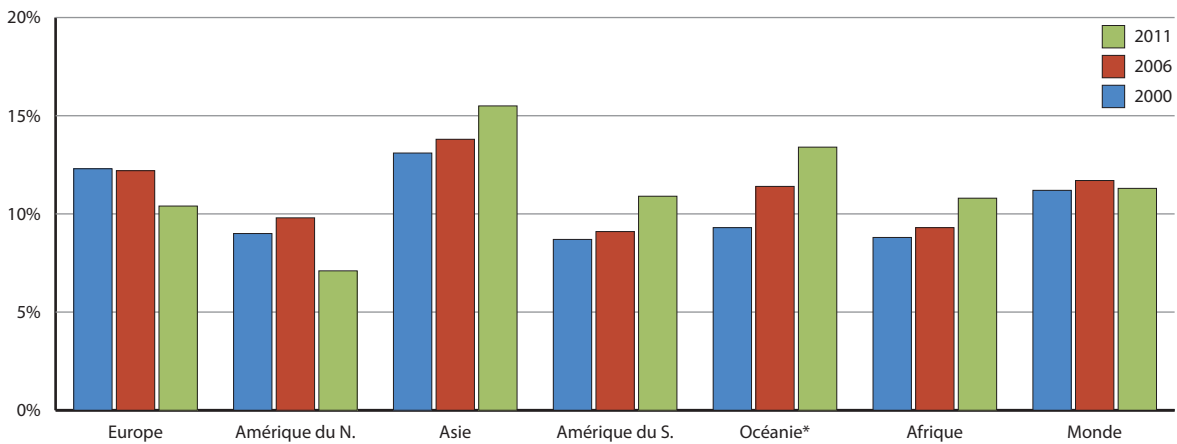
Les calculs de Girardi et Mura – investissements de capital fixe dans les BTP en part du PIB, dans différentes régions et pour différentes périodes – semblent confirmer leur idée d'une courbe d'évolution des BTP (voir figure 1.2).

La figure 1.2 montre que les investissements de BTP en part du PIB ont suivi une courbe ascendante en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie, et en Océanie. Mais en Europe et en Amérique du Nord, ils ont apparemment atteint leur maximum en 2006, juste avant le début de la crise financière mondiale.

La figure 1.3 compare l'Afrique aux autres régions du point de vue des activités de BTP. En Europe, ces dernières sont axées sur le logement, en particulier la rénovation et l'entretien. Les activités touchant le logement sont moins importantes aux États-Unis, où les marchés ne font qu'entamer une reprise après la débâcle du logement à la fin des années 2000. En Asie, en Afrique et dans les autres régions en développement, ce sont les équipements qui dominent dans les investissements de BTP. L'Amérique du Nord est la seule région où les activités de construction autres que de logements (essentiellement la construction d'installations industrielles) dominent celles des autres secteurs.

d'autres études. À mesure que l'Afrique du Sud, le Brésil et la Chine continuent à se développer, leurs données historiques sur les BTP devraient permettre une analyse longitudinale par pays, qui peut livrer des résultats différents.

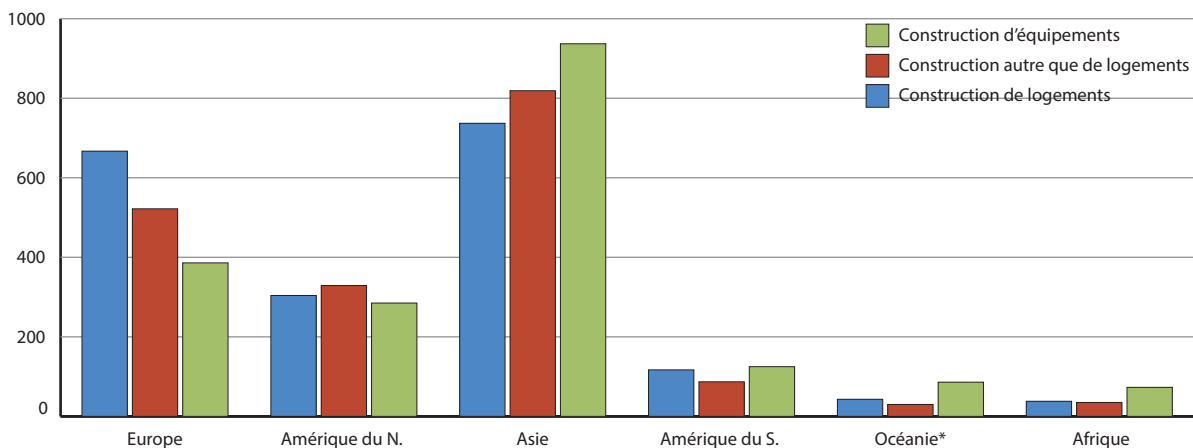


**Figure 1.2: Investissements de capital fixe dans les BTP en part du PIB**

\* Australie, Nouvelle-Zélande et îles proches.

**Note :** les investissements de capital fixe comprennent le produit net de la branche et sa demande de biens intermédiaires.

**Source :** Girardi et Mura, 2013

**Figure 1.3: Investissements de BTP en 2011, par secteur et par région (en milliards d'euros)**

\* Australie, Nouvelle-Zélande et îles proches.

**Source :** adapté de l'analyse faite par Girardi et Mura de la base de données Simco de Cresme Ricerche, 2012.

Il ressort de la figure 1.3 que l'Afrique consacre beaucoup moins d'investissements à la construction d'infrastructures et de bâtiments résidentiels ou non résidentiels que les autres régions, y compris l'Océanie, région dont la population ne représente que 3 % de celle de l'Afrique. Cela signifie entre autres choses que le développement industriel en Afrique, tel qu'il se traduit par les chiffres de la construction non résidentielle, a des résultats gravement inférieurs à ceux de ces autres régions.

Le tableau 1.1 donne un instantané plus détaillé des BTP en Afrique en 2013, il concerne les projets de plus de 50 millions de dollars, en construction

au 1<sup>er</sup> juin 2013. Les chiffres correspondent de manière générale à ce que montre la figure 1.3. La plupart de ces projets (57 %) appartiennent à des administrations publiques et correspondent essentiellement à des investissements d'équipement, l'énergie et les transports en représentant 60 %. Le secteur privé (étranger et national) est propriétaire d'environ 30 % des projets, ce qui montre que les investissements allant au développement industriel sont largement inférieurs (sans compter qu'une bonne part des investissements du secteur privé va aux industries extractives plutôt qu'aux installations industrielles). Mais la propriété n'est pas la même chose que le financement. Le financement de ces projets, pour près

**Tableau 1.1: Activités de BTP en Afrique par région, 2013\***

	Afrique du Nord	Afrique de l'Ouest	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Moyennes régionales
<b>Valeur totale (en milliards de dollars É.-U.)</b>	<b>6,7</b>	<b>49,9</b>	<b>15,3</b>	<b>67,7</b>	<b>83,2</b>	
<b>Nombre de projets</b>	22	66	17	93	124	
<b>Qui est propriétaire ? (en pourcentage)</b>						
État	41	56	59	72	55	57
Europe/États-Unis	32	26	17	11	15	20
Entités nationales privées	18	8	6	5	15	10
Entités intra-africaines	-	1	-	2	1	1
Chine	-	-	-	-	1	0
Autre/non précisé	9	9	18	10	13	12
<b>Qui finance ? (en pourcentage)</b>						
Institutions de financement du développement	23	40	35	35	22	31
Europe/États-Unis	14	24	12	13	12	15
Entités nationales privées	27	6	6	2	20	12
Chine	-	8	17	17	7	10
Administrations publiques	14	1	6	4	7	6
Entités intra-africaines	-	3	-	3	2	2
Autre/non précisé	22	18	24	26	30	24
<b>Qui réalise les travaux ? (en pourcentage)</b>						
Europe/États-Unis	59	50	29	37	28	41
Entités nationales privées	14	11	29	10	17	16
Chine	4	11	12	19	8	11
Administrations publiques	-	5	12	1	1	4
Entités intra-africaines	5	4	-	3	3	3
Autre/non précisé	18	19	18	30	43	26
<b>Secteurs prioritaires (en pourcentage)</b>						
Électricité	59	24	35	37	31	37
Transports	14	23	18	42	18	23
Industries extractives	4	20	29	2	19	15
Immobilier	14	4	12	4	17	10
Eau	9	5	6	8	9	7
Autre/non précisé	0	24	0	7	6	7

\*Projets de plus de 50 millions de dollars, en cours au 1er juin 2013.

Source : Deloitte, 2014.

d'un tiers, provient d'institutions de financement du développement, les administrations publiques n'en finançant qu'environ 6 %. Les travaux sont en majeure partie réalisés par des sociétés internationales privées d'Europe, des États-Unis d'Amérique et de Chine (52 % de l'ensemble des projets). Les sociétés nationales de BTP du secteur privé ne représentent qu'environ 16 % de ces activités, et une bonne part en est probablement constituée par la sous-traitance, les coentreprises ou d'autres

formes de partenariat avec des sociétés internationales.

Il est intéressant de noter certaines différences régionales en Afrique. Les industries extractives représentent une bonne part des investissements de BTP en Afrique centrale, en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe. Les activités du secteur énergétique dominent dans toutes les régions à l'exception de l'Afrique de l'Est, où ce sont les transports qui attirent un peu plus d'investisse-

**Tableau 1.2: Entreprises de construction et de matériaux figurant sur la liste des 250 plus grosses sociétés africaines**

Pays	Nombre d'entreprises	Capitalisation boursière (en millions de dollars)	Situation au regard du PIB*
Égypte	9	13 898	PRI
Afrique du Sud	6	3 307	PRI
Maroc	4	5 305	PRI
Nigéria	3	25 094	PRI
Kenya	1	845	PFR
Zambie	1	748	PFR
République-Unie de Tanzanie	1	273	PFR

\*PFR – pays à faible revenu ; PRI – pays à revenu intermédiaire

Source : *African Business*, 2014.

ments. Le pourcentage de projets appartenant à des entités étrangères est plus élevé en Afrique du Nord que dans les autres régions, ce qui est peut-être un effet de la proximité des marchés européens. L'Afrique du Nord et l'Afrique australe sont manifestement différentes des autres régions à de nombreux égards, ce qui s'explique par le fait que ce sont des régions constituées pour l'essentiel par des pays à revenu intermédiaire qui se sont industrialisés plus rapidement que le reste de l'Afrique. La proportion de projets appartenant à des entités nationales privées est légèrement plus élevée en Afrique du Nord et en Afrique australe, ce qui correspond à la prédominance des activités de développement industriel et immobilier dans ces deux régions. De même, les projets financés par des institutions de financement du développement sont beaucoup moins dominants en Afrique du Nord et en Afrique australe. Le rôle des sociétés chinoises de BTP est également moins marqué dans ces deux régions, ce qui s'explique peut-être par le fait qu'elles sont moins désireuses (ou capables) de payer la construction d'équipements au moyen d'arrangements de troc contre des ressources naturelles – le modèle dit « angolais » de financement des BTP – qui sont très fréquents dans les autres régions.

La relation entre PIB et activité des BTP, dont il a été question précédemment, semble confirmée par cet instantané et par les autres données disponibles. Les pays à revenu intermédiaire sont plus industrialisés et la classe moyenne y est plus forte et plus nombreuse. La demande d'infrastructures

et de services de construction résidentielle et autre y est donc plus forte que dans les pays à faible revenu. On s'attendrait, parallèlement, à voir plus de possibilités nationales pour les entreprises privées de BTP des pays à revenu intermédiaire. Cette hypothèse est confirmée par une enquête de 2014 sur les « 250 plus grosses sociétés africaines » (*African Business*, 2014). Il y a dans la liste 26 sociétés privées de construction et de matériaux basées en Afrique, mais trois seulement d'entre elles sont basées dans des pays à faible revenu (voir tableau 1.2).

## E. Récapitulation par région d'Afrique

**L'Afrique australe** est en tête du continent pour le nombre et la valeur totale des projets de construction. Une grande part en est due au gigantesque programme de développement des infrastructures en Afrique du Sud, qui comprend plus de 30 milliards de dollars pour la construction de deux centrales, et 9 milliards de plus pour une raffinerie de pétrole brut. Le Mozambique verra sans doute croître sa part des investissements régionaux de BTP, car ses réserves de pétrole, de gaz, de charbon et de minerai de fer ont récemment été confirmées. Les activités de BTP augmentent aussi dans le pays, car on y construit des ports, des voies ferrées et des routes pour transporter ces ressources depuis les mines jusqu'aux ports et de là aux marchés étrangers. L'Angola s'active également pour construire les indispensables infrastructures de transports et d'énergie,

de même que des immeubles et des installations pétrolières et gazières.

**L'Afrique de l'Est** occupe la deuxième place pour les activités de construction, tant pour le nombre de projets que pour leur valeur totale. Le Kenya réalise un programme ambitieux de construction routière, cherchant à atténuer la congestion à Nairobi et alentour. La Banque africaine de développement (BAD), la Chine, le Brésil et le Japon participent tous à ce projet. Nairobi est aussi le lieu de nombreuses constructions d'immeubles résidentiels et d'affaires. La découverte de pétrole en Ouganda en 2006, puis au Kenya, de même que le gaz découvert au large de la Tanzanie stimuleront également de nouvelles activités de BTP dans ces pays. Il est probable que l'on y découvrira d'autres réserves de pétrole et de gaz. Ils ont tous besoin d'importantes infrastructures nouvelles, et il est probable que les donateurs classiques, et moins classiques comme la Chine, les y aideront. Le projet de barrage de la Renaissance en Éthiopie représente des coûts de construction de 4,2 milliards de dollars ; le coût estimatif de la ligne de chemin de fer Addis-Djibouti est de 3,3 milliards de dollars.

**L'Afrique de l'Ouest** arrive en troisième position pour les activités de BTP, là encore pour le nombre de projets et leur valeur totale. Le Nigéria, désormais l'économie la plus importante d'Afrique, est en tête avec la construction d'équipements de télécommunications, de voies ferrées et d'équipements énergétiques. Le Ghana devrait tirer parti de ses ressources gazières nouvellement mises en valeur pour construire des infrastructures hautement nécessaires de transports, et les équipements pour l'eau et l'énergie dont il a besoin pour ne pas être pris de vitesse par l'urbanisation rapide du pays. Les travaux du projet ghanéen de mine d'or d'Akyem devraient coûter environ 1 milliard de dollars ; le projet national gazier a pour objet la construction d'une installation de 850 millions de dollars pour le traitement du gaz transporté depuis le Bassin occidental. Dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Bénin, Togo, Burkina Faso et Côte d'Ivoire), ce sont les équipements de transports qui domineront les activités de BTP. Mais le virus Ebola qui s'est répandu dans la région

risque de décimer les réserves de main-d'œuvre dans certains pays et de désorganiser gravement les plans actuels d'investissement dans les BTP.

**L'Afrique centrale** est à la quatrième place, mais l'instabilité politique et les troubles que connaît depuis quelque temps la région semblent avoir restreint les investissements dans les BTP. La plupart des travaux sont commandités par les États, et plus de la moitié sont financés par des institutions de financement du développement et la Chine. Les structures politiques et commerciales complexes des pays francophones de la région rendent la participation d'entrepreneurs étrangers difficile. C'est peut-être ce que traduit le fait que l'État y joue un rôle beaucoup plus important dans les projets de BTP que dans les autres régions. C'est le secteur énergétique qui attire actuellement le plus d'investissements, et les projets électriques prévus en République démocratique du Congo pour le bassin d'Inga sur le fleuve Congo – Inga III et Grand Inga – pourraient devenir de loin le plus grand complexe de centrales jamais construit en Afrique. Inga III, de 3 500 MW pour un coût de 12 milliards de dollars, est en cours d'élaboration avec l'aide d'un groupe de donateurs et d'institutions de financement du développement.

**L'Afrique du Nord** termine la liste des régions d'Afrique. Les troubles politiques et sociaux nés du « Printemps arabe » ont réduit les activités de BTP attendues, bien que le besoin d'équipements et d'immeubles résidentiels et autres soit plus fort que jamais. Pays le plus stable de la région, le Maroc est en tête pour l'activité de BTP, avec de nouveaux projets d'énergie renouvelable dont il attend qu'ils fournissent 42 % de ses besoins en énergie en 2020. La Tunisie construit un chemin de fer rapide, l'Algérie deux usines de traitement du gaz. La Libye et l'Égypte prévoient de nouvelles installations dans le secteur énergétique, mais l'instabilité politique fait peser de graves incertitudes sur les prévisions d'activités de BTP à court et moyen terme.

## **F. Besoins de construction contre offre en Afrique**

En Afrique comme dans la plupart des régions en développement, ce sont les infrastructures que

**Tableau 1.3: Écart annuel entre financement réel et financement nécessaire dans la construction d'infrastructures en Afrique**

	Électricité	TIC	Irrigation	Transports	AEA*	TOTAL
Dépenses nécessaires	40,8	9,0	3,4	18,2	21,9	93,3
Exploitation et entretien	14,1	2,0	0,6	8,8	7,0	33,0
Dép. d'équipement	26,7	7,0	2,7	9,4	14,9	60,4
Dépenses actuelles	11,6	9,0	0,9	16,2	7,6	45,3
Exploitation et entretien	7,0	2,0	0,6	7,8	3,1	20,4
Dép. d'équipement	4,6	7,0	0,3	8,4	4,5	24,9
Écart	29,2	0,0	2,5	2,0	14,3	48,0
Exploitation et entretien	7,1	0,0	0,0	1,0	3,9	12,6
Dép. d'équipement	22,1	0,0	2,4	1,0	10,4	35,5
Écart total en pourcentage	61%	0%	5%	4%	30%	100%

\*Alimentation en eau et assainissement

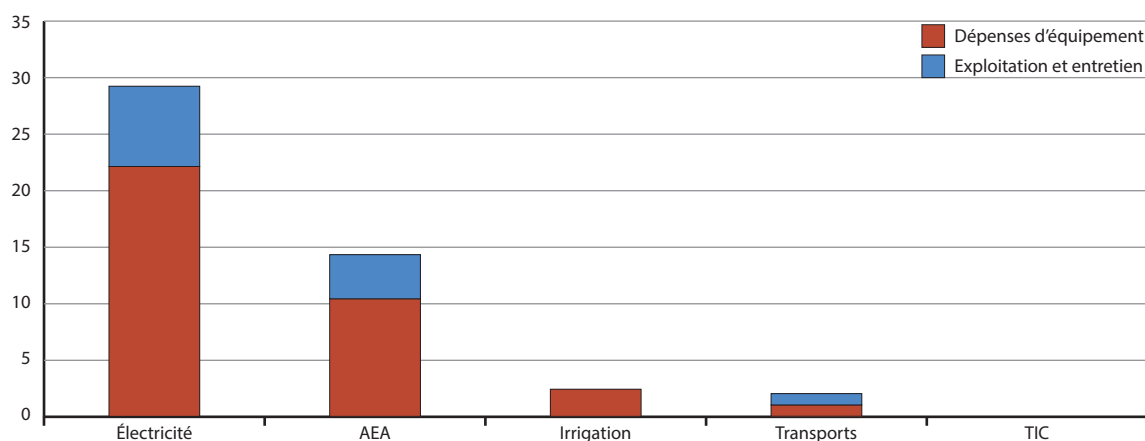
Source : Foster et Briceño-Garmendia, 2010.

visent la majorité des investissements financés par l'État ou par des donateurs, et de ce fait, ce sont elles qui représentent la majeure partie des activités de BTP. Les immeubles résidentiels et autres sont nécessaires et trop rares dans la plupart des pays d'Afrique, mais le plus souvent c'est apparemment le secteur privé (personnes et sociétés) qui répond à ce besoin.

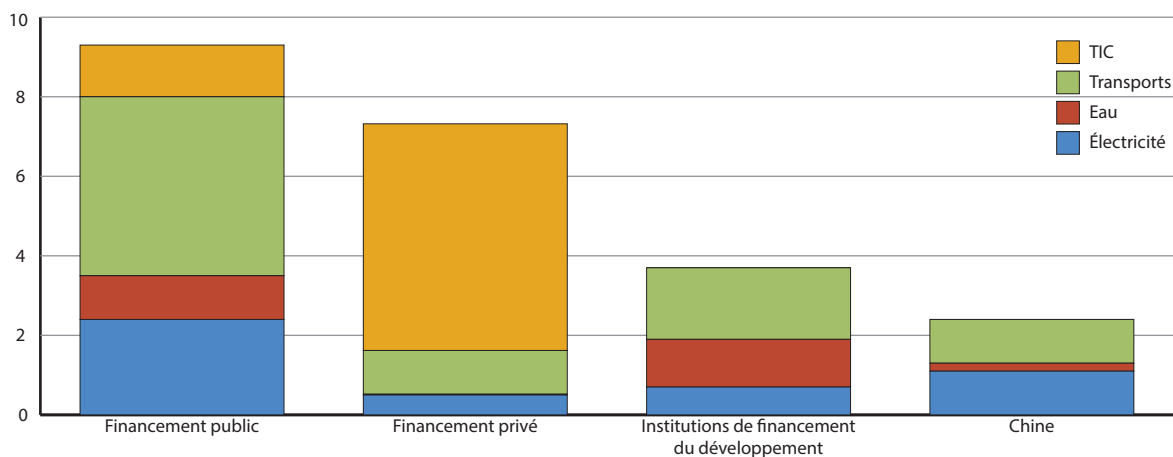
On peut se faire une bonne idée des investissements qui seraient à consacrer aux BTP en Afrique pour répondre aux besoins de la société, en plus de ce qui est offert actuellement, dans l'étude de la Banque mondiale *Africa Infrastructure Country Diagnostic* [Diagnostic des infrastructures par pays d'Afrique – AICD (2010)]. L'AICD donne une estimation des dépenses qu'il faudrait consacrer

chaque année aux infrastructures, dans tous les grands secteurs, sur une période de 10 ans. Ces besoins sont estimés sur la base de ce qu'il faudrait : premièrement pour combler les retards accumulés pour les infrastructures dans la région, deuxièmement pour ne pas se laisser distancer par les nécessités de la croissance économique, et troisièmement pour atteindre certains objectifs sociaux modestes d'accès élargi aux infrastructures (Foster et Briceño-Garmendia, 2010).

L'AICD donne également une estimation des dépenses annuelles à consacrer aux infrastructures, ce qui permet de calculer l'écart annuel avec les dépenses effectives, c'est-à-dire ce qu'il faudrait dépenser en plus des dépenses actuelles. C'est ce que montre le tableau 1.3, prouvant que le

**Figure 1.4: Écart annuel entre financement nécessaire et financement réel dans la construction d'infrastructures en Afrique par secteur, en milliards de dollars É.-U.**

Source : Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI.

**Figure 1.5: Financement de la construction d'infrastructures : priorités par secteur**

Source : Foster et Briceño-Garmendia, 2010.

secteur énergétique est de loin le plus important de tous les secteurs d'équipement et représente plus de 60 % de l'ensemble des besoins d'investissements dans les infrastructures.

Pris sous un angle légèrement différent, les investissements qu'il faudrait consacrer aux seules activités de construction dans le secteur énergétique sont supérieurs à l'ensemble des besoins de financement concernant les BTP (exploitation, entretien et dépenses d'équipement) de la totalité des autres secteurs combinés (voir figure 1.4).

L'écart entre réalités et nécessités de financement pour la construction d'infrastructures en Afrique est important parce que de toute évidence, il n'y a pas assez d'argent dépensé pour ce type de construction. De plus, les différentes sources de financement ne sont pas particulièrement bien dirigées selon les priorités, ni coordonnées. C'est ce que montre la figure 1.5.

Les gouvernements consacrent la moitié à peu près de leur financement de BTP aux transports, et seulement un quart environ à l'électricité, malgré les besoins massifs dans ce dernier secteur. Les donateurs et les institutions de financement du développement consacrent aussi la moitié environ de leur financement de BTP aux transports, même s'ils en consacrent près du tiers à l'eau et à l'assainissement.<sup>3</sup> Les sociétés privées consacrent

3 Il n'est pas évident de comprendre pourquoi les donateurs répartissent ainsi leur aide. Des experts se demandent si la période de gestation n'est pas plus rapide pour les transports que pour

la plus grande part de leur financement aux technologies de l'information et des communications (TIC). La totalité ou presque en est sous la forme de financement entièrement commercial. Dans la plupart des cas, autrement dit, des sociétés privées paient ces installations de TIC, en sont propriétaires et les exploitent sans être en relation contractuelle avec les gouvernements. C'est pourquoi les activités de BTP liées aux TIC ne sont généralement pas gérées par les gouvernements.

Le financement consacré à la construction d'infrastructures par la Chine, l'Inde ou d'autres partenaires ne relevant pas de pays de l'OCDE est divisé à égalité entre l'énergie et les transports. Une bonne part de ces activités de construction est financée par une aide « liée » et ne fait donc pas appel à la concurrence. Dans bien des cas, la main-d'œuvre qui travaille à ces projets est elle aussi importée de l'étranger.

Pour ce qui est du secteur de l'eau, il faut noter que sur l'ensemble des travaux de construction dans ce secteur, près de 46 pour cent sont financés en Afrique par des ménages faisant appel à de petites entreprises, généralement du secteur informel.

l'électricité – de sorte que les gouvernements et les donateurs n'ont pas besoin d'attendre longtemps avant de pouvoir montrer le résultat (utilité politique), et que les dépenses allant aux transports peuvent donc être vues comme ayant au moins un effet plus rapide que pour l'électricité. Par ailleurs, les donateurs qui orientent leur action sur la facilitation du commerce peuvent avoir un préjugé favorable aux dépenses consacrées aux transports.

## G. Facteurs de réussite pour un rôle accru du secteur privé

La principale difficulté, dans la plupart des pays d'Afrique, est d'étendre le rôle du secteur privé national dans les grands projets de BTP. Ce secteur est souvent constitué de petites entreprises qui opèrent dans une aire géographique assez limitée. Là où elles sont opérationnelles, elles entrent en concurrence en utilisant des techniques à faible intensité de capital et à forte intensité de travail, et en soumissionnant très bas. C'est là un mode de travail extrêmement risqué. Essentiellement à cause de ces contraintes, ces entreprises continuent généralement à pratiquer des méthodes traditionnelles d'organisation et de gestion des projets, plutôt que de tenter l'expérience de solutions plus novatrices et technologiques. Et de ce fait, elles ont connu ces 30 dernières années des niveaux de productivité sans changement, voire décroissants (Hakansson et Jahre, 2004). Et surtout, les entreprises privées nationales de BTP ont du mal dans la plupart des pays d'Afrique à devenir concurrentielles – même sur les marchés de leur propre pays – par rapport aux grandes sociétés qui opèrent à l'échelon international en offrant une large gamme de services d'ingénierie et de gestion (combinant notamment la construction proprement dite avec des services d'architecture et d'ingénierie), et des technologies de pointe.

On explore dans la section qui suit différents facteurs qui, par le biais d'une intervention de l'État, peuvent contribuer à faciliter le fonctionnement et la croissance des entreprises nationales de BTP.

### 1. Facteurs relevant du secteur privé

**Capacités des entrepreneurs et compétences de la main-d'œuvre** : on peut considérer que le facteur déterminant, pour le succès d'une entreprise de BTP, est celui des capacités dont le personnel a besoin pour planifier un projet de BTP, en estimer les coûts et le gérer, en particulier quand il s'agit d'un grand projet de travaux publics. La présence de personnel qualifié, surtout dans les domaines techniques, est également cruciale. Mais ces qualifications ne sont pas faciles à trouver, particulièrement dans les pays en développement. À la différence des industries manufacturières, les BTP impliquent des chantiers sur des sites qui

changent tout le temps, des travaux qui appellent à chaque fois une conception différente, et des problèmes logistiques à chaque fois uniques qu'il faut résoudre pour mener les travaux à bonne fin dans les temps impartis. Chacun de ces projets devant faire l'objet d'un appel d'offres, les entrepreneurs doivent estimer les coûts pour chacun d'entre eux à partir de prévisions basées sur un ensemble compliqué de variables (conditions particulières au site du chantier, climat, productivité de la main-d'œuvre, type et disponibilité de matériel, besoins en fonds de roulement, etc.). Plus le projet est gros, plus ce travail d'estimation devient important et compliqué, les projets de travaux publics appelant les estimations les plus soigneuses, car le risque d'y perdre de l'argent est beaucoup plus marqué. Les difficultés de capacités se trouvent exacerbées par le fait que pendant les périodes de croissance économique, les BTP attirent des propriétaires-gérants d'autres secteurs, ou des employés d'entreprises de BTP. Or, ces personnes arrivent vite au maximum de leur capacité à identifier et atténuer les nombreux risques que comporte ce type de projet. À mesure que la croissance économique se stabilise ou diminue, ces entreprises nationales sont contraintes de réduire leur marge bénéficiaire pour préserver leur volume d'activité, pour ne rien dire de leur rentabilité. Peu à peu, la construction de logements et d'autres bâtiments (généralement par de petites entreprises locales) devient un secteur hautement concurrentiel aux marges bénéficiaires faibles. Dans la plupart des marchés, il est fréquent de voir mises en vente à tout moment de petites entreprises de BTP (OMC, 2009).

**Accès au financement** : pour être concurrentielles au niveau national ou international, les entreprises de BTP ont besoin d'avoir accès à un financement de coût raisonnable. Cela est dû au fait que l'accès aux marchés entraîne souvent, par le jeu de la réglementation et des dépenses de préqualification, des coûts fixes élevés, y compris ceux qui doivent être engagés pour accéder aux appels d'offres. L'accès au financement, c'est la possibilité, pour une entreprise privée, d'obtenir des banques une ligne de crédit à un taux d'intérêt abordable, ou de trouver un financement privé auprès d'un fonds de participation privé. Mais dans bien des

pays en développement, le crédit abordable est difficile à trouver, car les systèmes bancaires nationaux sont faibles ou sous-développés, il n'y a pas de sociétés capables d'arranger un financement pour des projets de BTP, et le soutien financier de l'État diminue. De même, les petites entreprises familiales répugnent souvent à élargir le nombre de leurs actionnaires (ce qui risquerait de leur faire perdre le contrôle de leur entreprise) en recourant à un fonds de participation ou en finançant leurs opérations par l'endettement. Ainsi, faute d'accès au financement, les entreprises nationales des pays en développement ont du mal à entrer en concurrence, même sur leur propre marché, avec des sociétés internationales de grande taille. Les entrepreneurs chinois opérant en Afrique sont souvent avantagés par rapport à leurs concurrents parce qu'ils ont facilement accès à des capitaux moins coûteux auprès de banques chinoises d'État.

**Accès aux technologies** : entre autres conséquences, le manque d'accès au financement fait qu'il est difficile pour les entreprises de pays en développement de se doter de technologies avancées achetées dans le commerce. Malheureusement, pour rester concurrentielles sur le marché national, et encore bien plus sur le marché international, il est indispensable pour ces entreprises d'améliorer continuellement leurs capacités technologiques. C'est particulièrement vrai lorsque ces entreprises sont amenées à entrer en concurrence avec des entreprises de pays où l'État soutient volontiers les activités de recherche-développement, et où les technologies ont déjà permis des économies appréciables sur les méthodes de construction, la conception architecturale, l'ingénierie et les plans. Alors que les travaux d'architecture et d'ingénierie s'informatisent de plus en plus, les spécifications qui en résultent appellent souvent des interventions technologiques plus avancées, ce qui rend encore plus difficile, à terme, la participation de petites entreprises de pays en développement à ces projets. Dans bien des pays en développement, les petites entreprises sont obligées de solliciter des subventions de recherche-développement de l'État ou d'organisations de financement du développement, ou dépendent des transferts

de technologie que permet la sous-traitance (ou d'autres arrangements de coopération ou de franchise) pour des sociétés internationales de plus grande taille.

**Compétences de l'entrepreneuriat** : diverses tendances des marchés ont multiplié les difficultés que connaissent les petites entreprises de pays en développement : la montée de la concurrence internationale (intensifiée par des marchés en surcapacité du fait de la crise financière mondiale et l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre) ; la technicité croissante de ce secteur (en particulier l'informatisation plus poussée et les applications informatiques de conception et de gestion) ; enfin la taille croissante des projets, que dans certains cas seules les grandes firmes internationales sont à même de gérer. Pour résister à ces pressions de concurrence, les entreprises des pays en développement doivent pouvoir planifier leur propre développement de manière stratégique. Dans bien des pays, cela signifie qu'il leur faut accepter et être capables de rechercher des possibilités de partenariat avec des sociétés plus importantes, même dans leur propre pays. Les grandes sociétés ont souvent besoin de partenaires locaux pour leurs projets, mais elles voient habituellement les entreprises de pays en développement comme incapables d'assurer la gestion globale d'un grand projet, de sorte qu'elles recourent à la sous-traitance et autres types de coopération pour permettre aux entreprises de pays en développement d'assurer d'autres types limités de services, spécialisés ou périphériques. Les petites entreprises nationales ignorent souvent les dispositifs de partenariat de base dont elles pourraient tirer parti.

## **2. Facteurs relevant de l'État**

**Rôle moteur de l'État** : en règle générale, pour que les entreprises nationales prennent plus d'importance dans les BTP, il faut d'abord que les hauts responsables gouvernementaux admettent que l'appui à cette expansion de leur rôle est un objectif valable des politiques gouvernementales. Or, ce n'est pas si simple qu'il y paraît. Les responsables gouvernementaux ont souvent un préjugé favorable pour les grands projets, pour l'utilisation de technologies et de matériaux de pointe, et



pour le recours aux entreprises internationales. Les projets de moindre ampleur et de technicité plus faible, mieux adaptés aux petites entreprises locales, sont souvent vus comme des pis-aller. Heureusement, il y a des pays qui avancent résolument en faveur du développement des entreprises locales. La Tanzanie a formulé dès 2003 une politique des BTP (République-Unie de Tanzanie, 2003). Le Nigéria envisage actuellement d'adopter une loi analogue. Mais il reste beaucoup d'autres pays d'Afrique qui n'ont pas encore admis qu'il y avait là un problème.

**Accès négocié aux projets financés par des institutions internationales** : une tâche essentielle des responsables gouvernementaux, lorsqu'il s'agit d'étendre le rôle des entreprises nationales dans les activités de BTP, consiste à négocier un accès élargi aux institutions bilatérales ou multilatérales qui paient la majeure partie des projets de BTP dans les pays en développement : des organisations multilatérales comme la Banque mondiale représentent en fait un grand nombre de ces projets de BTP. Jusqu'aux années 1990, la combinaison de gros contrats avec l'application stricte des procédures internationales d'appel à la concurrence avait pour résultat que les petites firmes de pays en développement étaient mal armées pour ce type de travaux. À la suite d'un examen des projets de la Banque mondiale en 2000, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a constaté que les entrepreneurs étrangers dominaient les travaux de BTP financés par la Banque dans les pays en développement. La Banque mondiale a adopté pour la première fois en 1973 une politique explicite de promotion des entreprises nationales de BTP dans les pays emprunteurs, mais les progrès ont été très lents (Banque mondiale, 1984). Ces 15 dernières années, un bon nombre d'accords multilatéraux ont commencé à tenir compte des possibilités de développement qu'on pouvait obtenir en élargissant l'accès des firmes locales à ces projets. Certains projets ont été ramenés à des dimensions plus modestes, ou divisés en activités de moindre ampleur, afin d'encourager les firmes locales à se mettre sur les rangs, et les procédures d'adjudication ont été modulées afin de favoriser un peu les entreprises nationales. Néanmoins,

en 2011, la BAD, par exemple, a constaté qu'il n'y avait toujours que moins de 45 pour cent des nouveaux contrats de BTP qui allaient à des entreprises situées dans des pays d'Afrique (y compris les bureaux africains de firmes internationales) (BAD, 2013). Le problème persiste parce que certains donateurs bilatéraux continuent à « lier » le décaissement du financement qu'ils accordent à l'utilisation de firmes de leur propre pays, ce qui revient à exclure (ou du moins à réduire à son minimum) la participation des entreprises de pays en développement. La Chine comme les États-Unis ont une tradition d'aide liée en Afrique. Une étude de 2012 a montré qu'un quart du montant de l'aide mondiale accordée par l'ensemble des donateurs bilatéraux restait liée (OCDE, 2012). Les entreprises chinoises de BTP utilisent le plus souvent des matériaux, des composants, du matériel et même de la main-d'œuvre venus de Chine. En théorie, les gouvernements qui sont motivés à le faire peuvent négocier un accès élargi des entreprises locales aux travaux de BTP. Mais des responsables admettent que les entités internationales de financement ne sont parfois pas disposées à céder, et réussissent quelquefois à faire réduire ou éliminer des réglementations gouvernementales même modestes donnant la préférence aux entreprises locales.

**Conception théorique, structuration et gestion de projets** : pour accroître au maximum la participation viable d'entreprises nationales privées aux projets publics de BTP, les gouvernements doivent ménager assez de souplesse pour que les entreprises locales puissent en bénéficier. Il faut que les responsables gouvernementaux se chargent de concevoir, planifier et gérer la réalisation de projets, et s'occupent de gérer les aspects financiers correspondants, notamment en veillant à payer les entrepreneurs en temps voulu. Un projet qui n'a pas été convenablement conçu lorsque les travaux commencent connaît généralement une multitude de modifications, avec les inévitables dépassements de coûts, que les petites entreprises ont du mal à assumer. Les retards de paiement, qui entraînent des problèmes de trésorerie, sont l'un des principaux obstacles qui empêchent les firmes locales de prendre de grands projets. Ces insuffisances institutionnelles,

mises en relief dans l'étude de l'AICD, se manifestent dans le fait que les gouvernements de pays pauvres n'arrivent pas à dépenser le total des crédits prévus dans leur budget pour les travaux d'équipement et d'entretien périodique. Il s'agit là d'insuffisances de la capacité institutionnelle, qui se traduisent par une mauvaise planification du secteur, par une conception incomplète des projets, leur évaluation médiocre ou tardive, des retards dans la passation des marchés, des retards de déblocage des fonds, des modifications des conditions convenues avec les entrepreneurs et la réaffectation de crédits budgétaires en réponse à des pressions politiques ou sociales.

**Transparence et mise en concurrence dans la passation des marchés** : dans nombre de pays, il est fréquent que les procédures de passation des marchés publics ne soient ni équitables, ni concurrentielles ou transparentes. Il y a de nombreux pays d'Afrique où les modes habituels de passation des marchés publics de BTP sont soit désuets, soit empruntés à d'autres cadres, et mal adaptés au contexte des BTP locaux. La passation de marchés doit être une opération rigoureuse de sélection permettant d'éviter les retards et les litiges dans la réalisation des projets. Mais il ne faut pas que les contrats pèchent par partialité ou complexité excessive. Ils doivent comporter des clauses de protection en cas de manquement des propriétaires du projet, et de dédommagement en cas de montée des coûts causée par des problèmes échappant au contrôle des entreprises contractantes (problèmes de licence, de choix des sites...), surtout quand il s'agit de petites entreprises locales.

**Politiques et réglementations nationales propices** : les politiques fiscales adoptées dans un pays imposent souvent de graves limites à la compétitivité des sociétés nationales de BTP. On leur refuse souvent les réductions de taxes sur les matériaux et le matériel de construction importés qui sont accordées aux sociétés étrangères. Il arrive aussi que les firmes nationales soient injustement imposées parce qu'on pense à tort attirer ainsi plus d'investissements étrangers directs. Un autre aspect qui fait problème pour les firmes nationales est celui du temps et des coûts qu'exigent l'obtention des licences, les permis, les notifications, les inspections, le branchement de réseaux de distribution, etc. exigés pour la construction de simples bâtiments. Les firmes étrangères, surtout si elles sont soutenues par des donateurs ou des institutions de financement du développement, bénéficient souvent d'exemptions qui leur permettent d'accélérer le processus, ou tout au moins ont les fonds de roulement voulus pour en couvrir le coût financier. Les firmes nationales sont donc désavantagées dans la compétition, car elles doivent supporter intégralement la charge des formalités administratives locales. En moyenne, les coûts associés à la réglementation des BTP en Afrique ne sont dépassés que par ceux de l'Asie du Sud, et sont plus de 100 % supérieurs à ceux de la région suivante (voir tableau 1.4).

**Politiques et procédures visant à limiter la corruption** : selon Transparency International, le secteur des BTP est souvent le plus corrompu de tous. La corruption peut naturellement avoir toute sorte d'effets, mais elle peut, entre autres, diminuer la qualité et la productivité des travaux, démotiver à innover dans la gestion, la planification ou l'uti-

**Tableau 1.4: Temps et coûts associés à l'obtention d'un permis de construire**

Région	Nombre de démarches	Temps nécessaire (en jours)	Coût (en pourcentage du revenu par habitant)
Asie du Sud	16	193	850
Afrique subsaharienne	15	171	737
Europe et Asie centrale	18	192	327
Moyen-Orient et Afrique du Nord	16	146	283
Amérique latine	13	216	137
Asie de l'Est et pacifique	16	146	105
Pays à revenu élevé (OCDE)	13	147	84

Source : Doing Business, 2013.

lisation de technologies, détourner les dépenses publiques des solutions de développement les plus économiques, et, à terme, être cause de pro-

jets mal choisis et de bâtiments de piètre qualité (et risquant donc de s'effondrer) ou de mauvais entretien.

### Étude de cas 1-1 : Résultats des entreprises de BTP au Botswana<sup>1</sup>

Les difficultés et les problèmes auxquels se heurtent les firmes nationales de BTP en Afrique ont eu de graves conséquences sur leurs résultats, en particulier sur la tenue des délais, les coûts et la qualité de leur travail. Cherchant à quantifier l'importance de ces problèmes dans un pays d'Afrique à revenu intermédiaire, Ssegawa-Kaggwa, Ngowi et Ntshwene (2013) ont réalisé une étude empirique des insuffisances des BTP au Botswana. Les auteurs ont collecté et analysé des données concernant 323 projets achevés pendant une période de cinq ans. Il s'agissait de projets publics commandés par divers départements et ministères et réalisés par des entreprises privées suivant la réglementation des marchés publics (pour la plupart, selon des procédures classiques de passation de marchés publics, avec des contrats distincts pour les services architecturaux, les services d'ingénierie et les services de construction). Une fois l'analyse quantitative des données achevée, les auteurs ont procédé à 200 entretiens structurés avec des responsables gouvernementaux et des entrepreneurs, afin de mieux déterminer la nature et les causes des insuffisances mises en évidence par l'analyse quantitative.

Des 325 projets étudiés, 42 (soit 13 %) avaient été abandonnés par les entrepreneurs et remis sur le marché pour achèvement. Il s'agissait de projets de toute taille. Des autres projets de l'échantillon, 72 % ont eu des dépassements de coûts de 21 % en moyenne (les plus élevés atteignant 100 %). Plus de la moitié des projets qui n'avaient pas été annulés ont connu des retards atteignant en moyenne 80 % (les plus longs atteignant 400 %).

**Insuffisances relevant des responsables publics des projets :** les parties prenantes ont mis en évidence un certain nombre de défauts relevant des responsables publics de ces projets commandés par une entité publique :

- Conception théorique des projets : les parties prenantes se sont plaintes de ce que dans nombre de cas, la conception théorique des projets n'avait pas été suffisante au moment du lancement des travaux.
- Gestion des projets : les parties prenantes se sont plaintes de ce que les responsables publics n'abordaient pas la gestion des projets de manière rationnelle et globale.
- Encadrement des projets : au cours de la période étudiée, aucune institution gouvernementale n'avait réglementé le comportement des entrepreneurs pour les projets publics, et il n'existait aucun code de conduite des entrepreneurs.
- Versements aux entrepreneurs : les entrepreneurs ont signalé qu'ils recevaient souvent les versements dus plus tard que la date convenue à cause de dysfonctionnements administratifs.
- Gestion des marchés : les entrepreneurs ont été nombreux à se plaindre de ce que l'évaluation prenait souvent tant de temps qu'au moment où un marché était attribué, le prix mentionné dans la soumission ne correspondait plus aux coûts en vigueur.

<sup>1</sup> Source : Ssegawa-Kaggwa et al. (2013).

**Insuffisances relevant des entreprises :** la plupart des griefs faits aux entreprises visaient le défaut patent des compétences de gestion nécessaires pour tenir les délais et respecter les coûts prévus :

- Il était fréquent que les entreprises sous-estiment l'effectif ou la qualité du personnel nécessaire pour mener une tâche à bonne fin.
- Les entreprises faisaient souvent de mauvais choix, par exemple entre la location et l'achat de matériel.
- Elles surchargeaient souvent leur trésorerie et leur capacité logistique en prenant trop de tâches en même temps.
- Des compétences de base portant sur des domaines essentiels semblaient souvent faire défaut : estimation des coûts, établissement des prix, planification des projets, gestion des chantiers, évaluation des risques, gestion financière, sous-traitance etc.

**Absence d'entités de facilitation dans le secteur :** les entreprises et d'autres parties du secteur se sont plaintes de l'absence d'une association professionnelle efficace susceptible de réunir et diffuser l'information sur les acteurs du secteur et leurs résultats, ainsi que des données de base sur le coût ou le prix des fournitures, des composants et du matériel. Au moment de l'enquête, il n'y avait pas de bureau ou office public spécifiquement chargé de soutenir le développement du secteur des BTP dans le pays, ou d'être en rapport avec les entreprises sur les questions réglementaires ou la nécessité de réformer ou perfectionner les procédures auprès d'entités publiques pour l'adjudication et l'encadrement des marchés, par exemple.

**Post-scriptum :** depuis la publication de l'étude de Ssegawa-Kaggwa, Ngowi et Ntshwene en 2013, le Gouvernement botswanais a pris des mesures pour rectifier nombre des problèmes qu'ils avaient mis en évidence. Mais l'étude donne une vue d'ensemble précieuse du type de défauts que connaissent encore nombre d'entreprises nationales en Afrique.

# III. Participation d'entités privées au secteur énergétique<sup>4</sup>

## A. Introduction: des projets de construction aux partenariats public-privé

Comme on l'a décrit de manière assez détaillée, les BTP sont une branche où la concurrence est forte et les marges bénéficiaires relativement faibles. Les hausses des prix (et leur instabilité) qui retentissent sur les matériaux de base utilisés dans la construction, en particulier les carburants, l'acier et le ciment, peuvent bouleverser la trésorerie des entreprises de BTP. Un ralentissement de l'économie peut faire que les montants des soumissions soient inférieurs aux coûts, parce que les entreprises cherchent à tout prix à maintenir leur niveau d'activité et à utiliser de manière productive personnel et matériel.

Les grandes entreprises ont été nombreuses à réagir à la fragilité et à l'instabilité du marché en cherchant à ajouter plus de valeur à leurs services et à obtenir des flux de recettes stables à plus long terme. Cela a souvent fait qu'elles ont accepté plus de tâches étroitement complémentaires mais distinctes en principe de la construction proprement dite – entretien, gestion d'installations, exploitation d'infrastructures. Or, grouper ces services avec un projet exige un partenariat de travail plus étroit avec les clients, et le souci des coûts d'une installation, une fois construite, pendant tout son cycle de vie.

Ce souci de l'ensemble du cycle de vie d'un projet répond aussi aux besoins des responsables publics d'un projet. Par le passé, l'attribution des marchés publics pour un projet se faisait généralement phase par phase, et au moins-disant. Autrement dit, il y avait d'abord un contrat pour les services d'architecture et d'ingénierie, puis des contrats distincts pour l'entreprise générale de construction et les entreprises spécialisées. Mais,

comme l'a montré l'étude de cas du Botswana, en concluant des contrats distincts pour les services d'architecture et d'ingénierie d'une part, les services de construction de l'autre, on risque de diluer le contrôle de qualité et d'obtenir des locaux dont la conception peut être moins coûteuse, mais plus chers à construire, à exploiter et à entretenir. Pour parer à ce risque, les administrations publiques ont été nombreuses à conclure des contrats de conception-construction, où une même entreprise est chargée à la fois de la conception et de la construction. Cette entreprise a ainsi intérêt à concevoir une installation qui peut être construite avec un bon rapport coût-efficacité.

En poussant plus loin cette idée de développement intégré des projets, on arrive à des contrats conception-construction-exploitation, l'entreprise étant responsable de l'exploitation sur toute la durée de vie, assumant une partie des risques financiers associés à un projet, et acquérant souvent aussi une partie des parts sociales. C'est l'idée sur laquelle sont fondés les PPP. Aux termes d'un tel partenariat, une firme conçoit, construit, exploite et entretient un projet, habituellement sur une longue période. Dans les formes classiques de ces partenariats, une firme investit les fonds nécessaires pour payer l'ensemble de ces services, et tire de la fourniture des services assurés par l'installation ainsi construite des sommes qui lui suffisent pour récupérer son investissement plus un bénéfice (toutefois, il existe maintenant bien des cas où une administration publique contribue aux coûts du projet sous diverses modalités). Le résultat est que les coûts du projet pendant toute sa durée de vie se trouvent internalisés, une même firme du secteur privé en étant rendue responsable. Une firme entrant dans un PPP étant habituellement rétribuée exclusivement sur la base des services fournis au moyen du projet pendant toute la

<sup>4</sup> On s'intéresse dans la présente étude au secteur énergétique comprenant la production, le transport et la distribution d'électricité, et non pas, selon la définition plus large du secteur, où entrent normalement le pétrole et le gaz, outre l'électricité.

durée de vie du contrat de partenariat (au lieu d'être simplement payée pour la conception ou la construction), elle a intérêt à concevoir une infrastructure qui puisse être construite et entretenue avec un bon rapport coût-efficacité. En théorie, il s'ensuit que les PPP sont susceptibles de fournir des services d'infrastructure de meilleure qualité et à moindre coût.

## B. Partenariats public-privé dans le secteur énergétique

Il n'existe pas de définition unique du PPP qui fasse autorité. Pour la présente étude, toutefois, le terme s'entend d'un contrat de longue durée aux termes duquel une entreprise privée est tenue d'investir ses propres fonds dans la conception, la construction (ou la remise en état) et l'exploitation d'une infrastructure qui livre ensuite les recettes

nécessaires pour qu'elle puisse récupérer sa mise de fonds. Autrement dit, un tel partenariat assure des services sur toute la durée de vie du projet. L'élément « exploitation » est si important que bien souvent, un consortium qui soumissionne pour un grand projet en PPP est piloté par des entreprises assurant des services d'exploitation, qui obtiennent des fonds d'une entité de financement, puis sous-traitent la construction à d'autres firmes, souvent appelée entreprises d'ingénierie, d'achats et de construction, qui seront chargées de la conception, de l'achat des matériaux nécessaires et de la construction du projet. La construction est essentielle pour la réussite des PPP, et nombre d'entreprises de BTP sont devenues des sociétés d'exploitation, mais c'est l'exploitation réussie sur des périodes prolongées qui permet de payer le partenaire privé. On trouvera dans

### Encadré 2.1: Typologie des partenariats public-privé

- 1. Concessions sur installations existantes :** une entité privée reprend la gestion d'une entreprise existante dont l'État est propriétaire, et prend également un risque appréciable en consentant les investissements nécessaires pour développer, achever ou remettre en état les installations de l'entreprise.
  - Remise en état, exploitation et transfert : une entité privée remet en état une installation existante, puis l'exploite et l'entretient à ses propres risques pour la durée du contrat.
  - Remise en état, bail ou location, et transfert : une entité privée remet en état une installation existante à ses propres risques, la prend en bail ou en location auprès de son propriétaire, l'État, puis l'exploite et l'entretient à ses propres risques pour la durée du contrat.
  - Construction, remise en état, exploitation et transfert : un promoteur privé construit des bâtiments supplémentaires ou mène à bonne fin une construction inachevée et remet en état les actifs existants, puis exploite et entretient ces installations pour la durée du contrat.
- 2. Concessions sur terrain vide :** une entité privée construit et exploite une installation nouvelle pour une période donnée, aux conditions spécifiées dans le contrat.
  - Construction, prise sous licence et transfert : une entité privée construit une installation nouvelle, à ses propres risques pour l'essentiel, en transfère la propriété à l'État, la prend en bail auprès de l'État et l'exploite à ses propres risques jusqu'à l'expiration du bail. L'État fournit généralement des garanties de recettes par contrat d'achat ferme de longue durée concernant les installations d'approvisionnement en gros, ou par des garanties de recettes de trafic.
  - Construction, exploitation et transfert : un promoteur privé construit une installation nouvelle à ses propres risques, l'exploite à ses propres risques, puis la transfère à l'État à la fin de la période du contrat. L'État offre généralement des garanties de recettes par contrat d'achat ferme de longue durée concernant les installations d'approvisionnement en gros, ou par des garanties minimales de recettes de trafic.
  - Construction, puis propriété et exploitation : un promoteur privé construit une installation nouvelle à ses propres risques, en assume la propriété et l'exploite à ses propres risques. L'État offre généralement des garanties de recettes par contrat d'achat ferme de longue durée pour les installations d'approvisionnement en gros, ou des garanties minimales de recettes de trafic.

Source : adaptée de Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI.

l'encadré 2.1 une typologie des projets en PPP, tels que définis aux fins de la présente étude.<sup>5</sup>

Les contrats de PPP des types qualifiés de concessions dans l'encadré 2.1 doivent être de longue durée pour que le partenaire privé ait la possibilité de récupérer ses investissements en vendant ses services. On peut en prendre pour exemple une concession de distribution d'électricité, où une société privée reprend la gestion d'un service public de distribution, remet en état les équipements et en prolonge la vie utile, puis gère la distribution du courant aux usagers, dont les redevances lui permettent de récupérer ses investissements.

Un autre exemple classique de ce type de concession est celui des projets des Producteurs d'électricité indépendants (PEI). Il s'agit généralement de la mise en place d'une centrale nouvelle (sur terrain vide) par une société privée, qui vend l'électricité en gros aux services publics de distribution, lesquels les distribuent aux usagers. Dans le cas des PEI, la société privée peut être propriétaire des installations, mais l'électricité doit être vendue à une administration publique (ou à un service public de distribution) pour être distribuée au détail aux usagers en tant que service public. Pour les PEI, la forme essentielle de contrat de PPP est habituellement l'Accord d'achat d'électricité (AAE, ou PPA selon le sigle anglais) entre le producteur privé et l'administration publique acheteuse du service en gros.

Il est bon de noter que les PPP peuvent être soit pour des installations existantes, comportant la remise en état ou l'agrandissement d'installations déjà en place (une ligne de transport d'électricité ou un réseau de distribution, par exemple), ou pour des installations à mettre en place sur terrain vide, comportant donc la conception et la construction d'installations nouvelles (une nouvelle centrale, ou des lignes de transport nouvelles, par exemple). On peut rappeler aussi les deux principaux modes de rétribution des services assurés par le partenaire privé d'un tel

partenariat : soit par la gestion des services de distribution de détail aux usagers, soit par les versements périodiques (généralement annuels ou semestriels) d'administrations publiques ou de services publics de distribution correspondant à la vente en gros des services du producteur privé. Ces versements d'administrations publiques sont désignés par différents vocables, tels que « rachat unitaire » ou « rente annuelle ».

### C. Autres types de participation privée aux projets d'infrastructure

Il existe plusieurs autres modes de participation du secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure, généralement classés à la rubrique générale « Participation privée aux projets d'infrastructure (PPI) » (voir encadré 2.2).

En Afrique, surtout dans le secteur énergétique, le contrat de location est une forme répandue de PPI, où l'État ou un service public d'électricité louent une centrale électrique mobile auprès d'une entité du secteur privé pour une période allant jusqu'à 15 ans. Il s'agit donc d'une installation nouvelle (« sur terrain vide »), fournie par une entité privée, généralement sur la base d'un AAE qui officialise une garantie de recettes fournie par l'État. Mais pour ce qui est de la propriété et de l'exploitation, l'entité privée en assume généralement les risques. Ce type de location, coûteux le plus souvent, sert en cas d'urgence.

Un type de PPI de durée relativement courte, mais intéressant pour les sujets évoqués dans la présente étude, fait appel à un contrat qui confie la gestion de services publics à une entité privée sans lui imposer de gros investissements d'équipement. Ces contrats portent habituellement sur une durée plus courte, l'entité privée n'ayant pas besoin d'une longue période pour récupérer son investissement. Un exemple en serait le contrat de gestion, aux termes duquel une entité privée gère (mais sans y investir) une société publique de distribution d'électricité, rémunérée par des redevances annuelles de l'État et non pas par la vente de l'électricité aux usagers.

<sup>5</sup> Voir également dans l'annexe à la présente étude une analyse plus détaillée des difficultés que peuvent comporter les types de projets privés en usage dans le secteur de l'électricité en Afrique.

### Encadré 2.2: Typologie des autres types de participation privée aux projets d'infrastructure

**Commercial** : un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure dans un marché libéralisé où l'État ne fournit aucune garantie de recette. Le promoteur privé assume les risques de construction, d'exploitation et les risques commerciaux du projet (par exemple, une centrale électrique commerciale).

**Location** : les sociétés d'électricité ou les États louent des centrales électriques mobiles auprès de promoteurs privés pour des périodes allant de un à 15 ans. Un promoteur privé place une nouvelle infrastructure sous sa responsabilité, et en assume la propriété et l'exploitation à ses propres risques pour la durée du contrat. L'État fournit habituellement des garanties de recettes par des contrats d'achat à court terme tels que les accords d'achat d'électricité pour les installations d'approvisionnement en gros.

**Cession d'actifs** : une entité privée achète une participation dans une entreprise publique à travers la vente d'un actif, une offre publique de vente ou un programme de privatisation de masse. Il en existe deux catégories principales :

- Cession totale : l'État transfère 100 % des parts du capital de la société publique à des entités privées (opérateurs, investisseurs institutionnels, etc.).
- Cession partielle : l'État transfère une partie des participations dans l'entreprise publique à des entités privées (l'opérateur, les investisseurs institutionnels, etc.). La part du secteur privé dans le capital peut ou non donner lieu à une gestion privée de l'établissement.

**Contrats de gestion et baux** : une entité privée reprend la gestion d'une entreprise publique pour une période déterminée, la propriété en restant à l'État, de même que les décisions d'investissements.

- Contrat de gestion : l'État paie un opérateur privé pour la gestion de l'installation. Les risques d'exploitation restent à l'État.
- Bail : l'État donne les actifs à bail contre redevance à un opérateur privé. Ce dernier assume les risques d'exploitation.

**Source** : adapté de Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI

Il existe enfin deux types de PPI qu'il convient de distinguer des PPP tels que définis plus haut. Le premier est la cession d'actifs par l'État, où une administration publique vend la propriété d'actifs à une société privée. La vente elle-même ne constitue pas une forme de PPP tel que défini plus haut, mais l'utilisation subséquente de ces actifs pour la fourniture de services publics pourrait néanmoins être considérée comme telle, par exemple dans le cas d'une centrale électrique vendue à une société privée avec laquelle l'État signe ensuite un AAE aux termes duquel la société vend l'électricité à l'État pour qu'il la fasse distribuer au détail aux usagers par un service public de distribution (ce qui serait un projet de PEI sur installation existante). Le second type est celui des projets commerciaux, où une société privée possède, construit et exploite des actifs à ses propres risques, sans que l'État s'engage à acheter les services. Dans le secteur des télécommunications ou celui des services, les projets commerciaux se font normalement dans un marché libéralisé, où la vente de services n'est pas restreinte par un contrat de PPP avec l'État, et où l'entité privée,

autrement dit, est libre de vendre ces services à quiconque peut les payer.

La cession d'actifs et les projets commerciaux sont devenus plus fréquents depuis le milieu des années 1990 du fait que, dans de nombreux cas, ils présentent moins de risques pour les sociétés privées. L'un et l'autre de ces types supplémentaires de projets de PPI sont des modes de participation importants du secteur privé aux services d'infrastructure, et ils seront tous deux évoqués ici. Mais ils sont différents des PPP tels que définis plus haut.

### D. Les PPP et la PPI dans le secteur énergétique africain

On peut voir le secteur énergétique africain comme celui où les investissements par le biais de PPP et de PPI sont le plus nécessaires. L'électricité joue un rôle central dans l'action en faveur du développement durable et la lutte contre la pauvreté sur le continent africain. Les services énergétiques permettent de répondre à des besoins humains de base, tels qu'alimentation et



logement. Ils concourent en outre à la transformation économique et au développement social en encourageant les industries manufacturières, en soutenant les investissements dans les TIC et en améliorant l'éducation et la santé publique.

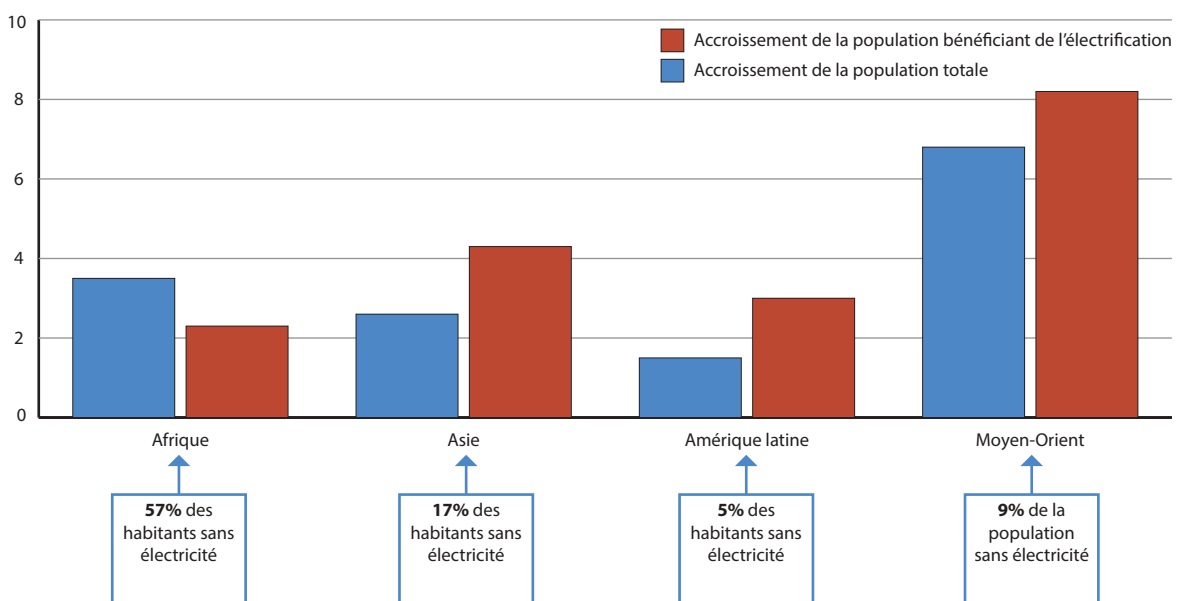
Mais le secteur énergétique africain fait face à nombre de problèmes. Selon une étude de l'Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD – Foster et Briceño-Garmendia, 2010), ces problèmes ont déjà pour effet de retarder gravement le développement économique et la lutte contre la pauvreté :

- Alimentation électrique : l'Afrique a pris beaucoup de retard par rapport aux pays d'autres régions en développement pour la construction de capacités installées de production d'électricité. Elle n'a développé ces capacités ces 30 dernières années qu'au rythme d'environ 3 % par an, prenant de plus en plus de retard alors que la croissance du PIB dans la région s'accélérait, atteignant environ 5 % par an ces dernières années.
- Taux d'accès : les taux d'accès à l'électricité ont également stagné en Afrique, l'accroissement de la population ayant été plus rapide que l'augmentation des nouveaux branchements.

Aucune autre région en développement ne connaît de pareil décalage, ni de pourcentage aussi élevé d'habitants n'ayant pas accès à l'électricité (voir figure 2.1).

- Fiabilité : les coûts économiques des pannes d'électricité peuvent atteindre 4 % du PIB dans certains pays, les entreprises manufacturières pouvant y connaître en moyenne 56 jours par an sans électricité.
- Coûts et tarifs : les coûts de l'électricité peuvent être particulièrement élevés en Afrique à cause d'une forte dépendance à l'égard de la production à petite échelle, de technologies inefficaces (trop de production à partir du gazole, pas assez d'énergie hydroélectrique), et de l'utilisation très répandue pour les capacités de production de baux de courte durée très coûteux, dont le montant peut atteindre dans certains pays l'équivalent de 3 à 4 % du PIB. La comparaison des tarifs entre régions n'est pas aisée, car les facteurs qui les influencent sont nombreux. Mais de manière générale, les tarifs sont plutôt élevés en Afrique, pouvant être trois à quatre fois plus chers qu'en Asie du Sud et deux fois plus qu'en Asie de l'Est. Et pourtant, ces tarifs élevés de l'Afrique ne couvrent même pas les coûts,

**Figure 2.1: Rythme d'électrification comparé au rythme d'accroissement de la population, et pourcentage de population n'ayant pas accès à l'électricité en 2013**



Source: Renewable Energy Policy Network for the 21<sup>st</sup> Century (2014).

à cause de subventions mal ciblées, d'inefficacités dans la collecte des redevances, et de pertes au stade de la distribution.

## E. L'investissement privé dans le secteur énergétique africain

L'AICD a constaté qu'actuellement, l'investissement d'équipement dans le secteur énergétique africain (toutes sources confondues) atteignait environ 4,6 milliards de dollars par an, bien moins que les 26,7 milliards de dollars qui seraient nécessaires à la poursuite des objectifs de développement décennaux du secteur énergétique selon l'AICD. La part du secteur privé dans ce total est assez modeste, surtout si on la compare à l'investissement privé dans d'autres secteurs. De 1995 à 2012, 141 projets électriques ont été achevés dans 35 pays d'Afrique, selon ce qui figure dans la base de données des PPI de la Banque mondiale (voir tableau 2.1).

Les investissements dans ces projets, y compris ceux qui avaient démarré avant 2000, représentent pour la période considérée environ 10 % des investissements privés dans les infrastructures en Afrique. Du fait que le niveau en est bas, le profil des investissements entre 1995 et 2012 est très chaotique, des investissements assez importants, mais rares, consacrés à un projet donné (le récent programme sud-africain d'énergie renouvelable, par exemple) ayant eu des effets démesurés sur le marché d'ensemble (voir figure 2.2).

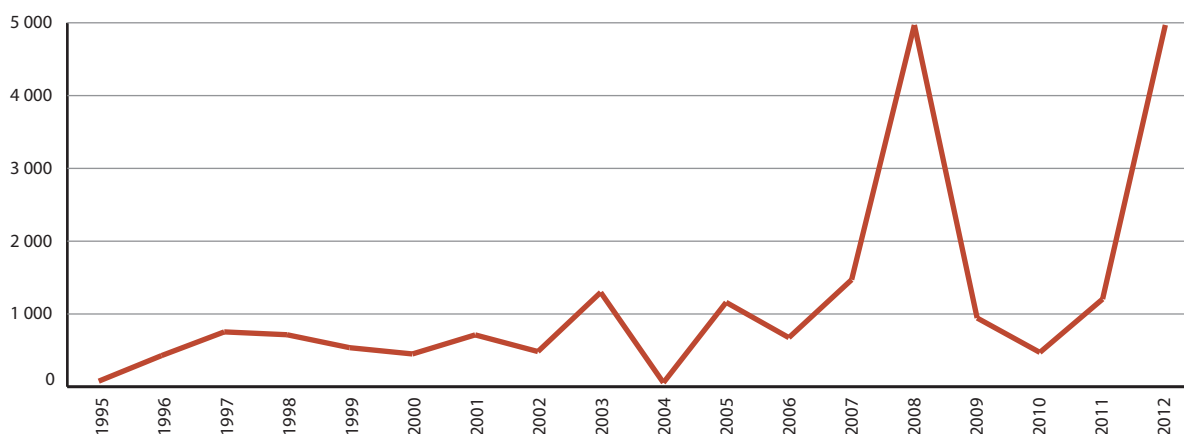
S'il faut tant de temps et d'argent pour bien préparer ces projets, et s'ils sont particulièrement difficiles à réaliser dans les pays pauvres, comment se fait-il qu'on prête une telle attention aux PPP et à la PPI en Afrique subsaharienne ? Les gouvernements et les donateurs ne devraient-ils pas envisager de consacrer plus d'efforts aux formes traditionnelles d'investissement public dans les centrales électriques et leur gestion ? Après

**Tableau 2.1: Nouveaux projets en PPP ou en PPI dans le secteur énergétique africain, 1995-2012**

	PPP						Autres PPI						Total	
	Sur installations existantes		Installations nouvelles		Location		Gestion/baux		Cession d'actifs (complète/partielle)		Projets commerciaux			
Électricité	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.
<b>Production</b>	524	5	11 457	71	158	24	-	1	1 020	5	-	1	13 159	107
<b>Distribution, transport et production</b>	1 304	7	-	0	-	0	-	6	-	1	-	0	1 304	14
<b>Distribution et production</b>	74	2	22	1	-	0	-	2	-	0	-	0	96	5
<b>Distribution et transport</b>	-	1	-	0	-	0	-	1	274	1	-	0	274	3
<b>Distribution</b>	87	2	-	0	-	0	5	2	-	0	-	0	92	4
<b>Transport</b>	-	0	110	1	-	0	-	0	-	0	-	0	110	1
<b>Gaz naturel</b>														
<b>Distribution</b>	-	0	55	1	-	0	-	0	16	1	-	0	71	2
<b>Distribution et transport</b>	-	0	1 234	2	-	0	-	0	-	0	-	0	1 234	2
<b>Transport</b>	-	0	944	3	-	0	-	0	-	0	-	0	944	3
<b>Total</b>	1 989	17	13 821	79	158	24	5	12	1 310	8	-	1	17 284	141

Source : Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI.

**Figure 2.2: Investissement privé dans le secteur énergétique africain, 1995-2012**  
En millions de dollars courants des É.-U.



Source : Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI.

tout, des pays comme l'Éthiopie ont des plans ambitieux pour développer leur propre secteur énergétique sans recourir au secteur privé. Comment se fait-il que les donateurs et les banques multilatérales de développement n'arrivent pas à aider les gouvernements à développer leur secteur énergétique sans avoir besoin de recourir au secteur privé ? Il existe en réalité plusieurs facteurs qui expliquent l'intérêt porté aux projets en PPP et en PPI dans le secteur énergétique en Afrique subsaharienne :

- Rapport coûts-résultats : la participation privée au secteur énergétique, même dans les pays pauvres, est généralement vue comme une réussite pour ce qui est d'atteindre des objectifs raisonnables de l'État en matière d'investissement et d'exploitation plus efficace. Une étude de Stanford University, portant sur les PEI dans 12 pays pendant les cinq années qui ont suivi la crise asiatique de 1997, a constaté que les deux tiers des projets avaient permis des investissements aboutissant à la production d'électricité à des prix et des niveaux de qualité répondant aux attentes raisonnables du gouvernement (Woodhouse, 2005). Dans une étude du secteur énergétique comparant les résultats de la distribution électrique de 160 projets en PPP et en PPI avec ceux de 90 entreprises d'État, la Banque mondiale a conclu que les projets privés avaient en moyenne obtenu une baisse des pertes à la distribution (11 % en moins), tout en augmen-

tant le taux de paiement des factures (45 % en plus), de même que l'électricité vendue par employé (32 % en plus), et que le nombre de branchements résidentiels par employé (29 % en plus) (Gassner *et al.*, 2009).

- Historique au niveau mondial : les projets en PPI sont largement utilisés dans nombre de régions du monde en développement, y compris des pays pauvres d'Asie du Sud et de l'Est, et représentent régulièrement 30 à 35 % de l'ensemble des engagements d'investissement privé dans des pays comme le Viêt Nam et l'Inde, un peu moins au Bangladesh, et plus (près de 50 %) au Pakistan. L'énergie est le seul secteur où l'investissement, à l'échelle mondiale, ne semble pas avoir subi le contre-coup de la récente crise financière mondiale. En fait, il a atteint son record absolu en 2009, où il a représenté plus de 45 % de l'ensemble des investissements privés dans l'ensemble du monde en développement, dépassant l'investissement dans les télécommunications (et tous les autres secteurs) pour la première fois depuis 1997.
- Résultats en Afrique subsaharienne : globalement, le secteur privé ne joue encore qu'un rôle marginal dans le secteur énergétique de l'Afrique subsaharienne, mais trois quarts des 24 pays étudiés par l'AICD avaient introduit, sous une forme ou une autre, une participation privée dans le secteur, un tiers comptaient des

projets de PEI, sept en comptaient plus d'un, et plusieurs (dont le Kenya et la Côte d'Ivoire) avaient enregistré des réussites notables avec des PEI. Malgré les difficultés suscitées auparavant par les projets en PPP et en PPI, des pays comme le Nigéria et le Ghana prévoient une augmentation massive de la participation privée à leur secteur énergétique. Dans leur étude des PEI en Afrique subsaharienne, la première du genre, Eberhard et Gratwick (2010) ont constaté que :

« ...les PEI ont représenté dans nombre de pays d'Afrique une source importante de nouveaux investissements dans le secteur de l'électricité. » (p. 3)

« ...la majorité des projets a fourni les services prévus, et leurs contrats ont été maintenus. » (p. 5)

« ...les résultats des PEI sont généralement supérieurs à ceux des centrales publiques. » (p. 30)

- Rareté des ressources : l'AICD estime que, toutes sources confondues, les investissements annuels dans le secteur énergétique de l'Afrique subsaharienne représentent environ 4,6 milliards de dollars. La moitié à peu près de ce montant provient d'une combinaison d'investissements privés, d'aide publique au développement et de sources autres que les pays de l'OCDE (Chine, Inde, Moyen-Orient...). Mais il faudrait 22 milliards de dollars de plus par an d'investissements d'équipement. Autrement dit, combler cet écart nécessiterait de décupler les investissements combinés consacrés au secteur énergétique par les PPI, l'aide publique au développement et les sources de financement extérieures à l'OCDE. Certains pays d'Afrique, comme l'Éthiopie, sont en mesure de répondre eux-mêmes à leurs besoins d'investissement dans le secteur énergétique, sans aide du secteur privé. Mais l'ensemble de l'Afrique subsaharienne n'a pas cette possibilité.

## F. PPP et PPI: rôle du secteur privé national

Les PPP et les autres formes de PPI sont des dispositifs qui permettent de faire participer le secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure. Mais, de même que pour les appels publics à soumission concernant de grands projets de BTP, on a longtemps présumé que seuls les grands opérateurs internationaux étaient à même d'intervenir dans un PPP visant de gros projets électriques, vu la taille et la complexité de ces derniers. Ce sentiment a toutefois évolué à partir du début des années 2000, le marché mondial des PPP peinant à se relever des conséquences de la crise asiatique de 1997. En 2003, 40 % des contrats d'infrastructure en PPP étaient selon les estimations en cours de renégociation, et plus de 150 projets avaient été annulés ou étaient en souffrance, abandonnés par des investisseurs multinationaux qui réduisaient leurs risques dans les pays en développement (Schur *et al.*, 2008). La moitié environ des investisseurs internationaux dans le secteur énergétique avaient en 2002 indiqué dans leur réponse à une enquête qu'ils étaient moins intéressés par les projets dans les pays en développement ou qu'ils s'en retiraient (Lamech et Saeed, 2003).

Mais 2003 avait marqué le nadir des investissements de PPP dans les pays en développement après la crise asiatique, et, le marché reprenant des couleurs, de nouveaux acteurs de pays développés ont commencé à remplacer les multinationales parties au début des années 2000. La caractéristique peut-être la plus frappante de cette reprise a été le rôle qu'y ont joué des investisseurs de pays en développement, qui sont rapidement devenus une des grandes sources de financement pour les projets d'infrastructure de ces pays. Dans une étude publiée en 2008, la Banque mondiale constatait que les investisseurs de ce type avaient mobilisé environ 44 pour cent des investissements privés allant à des projets d'infrastructure en PPP et en PPI pendant la période comprise entre 1998 et 2006 (Schur *et al.*, 2008). Plus de 70 % de ces investissements provenaient de sociétés locales investissant dans des projets de leur propre pays (appelés « investisseurs locaux de pays en développement » dans l'étude de la Banque mondiale). Le reste des 44 % venait d'investisseurs d'autres

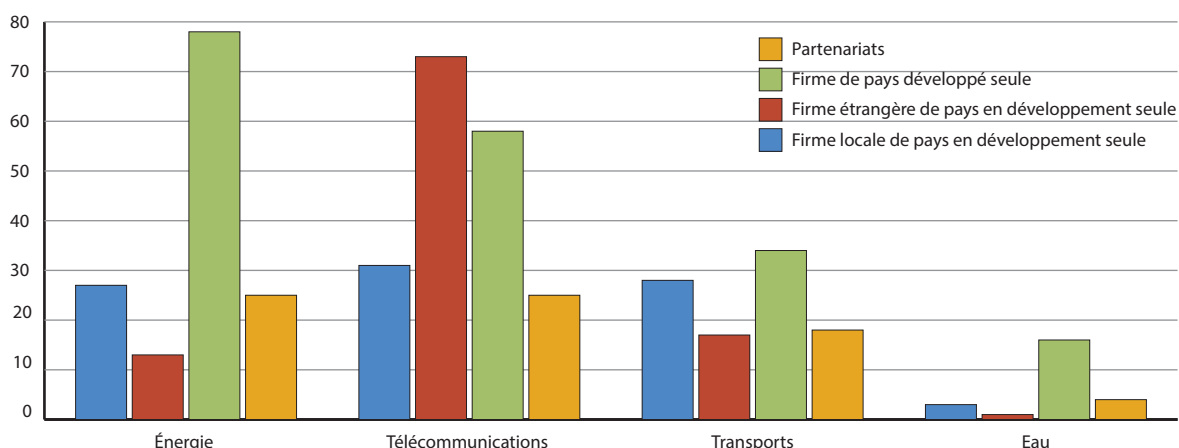
pays en développement, souvent voisins (appelés « investisseurs étrangers de pays en développement » dans la même étude). Globalement, les investisseurs de pays en développement de ces deux types constituaient 58 % des investissements privés dans les transports, 45 % dans les télécommunications, 40 % dans l'eau, et 34 % dans l'énergie. Dans les transports, cette part plus importante tenait à une participation relativement forte d'entreprises locales de BTP. Dans les télécommunications, la proportion s'expliquait par la participation de grandes sociétés, de pays à revenu intermédiaire pour la plupart. Dans le secteur énergétique, les grandes sociétés de pays développés, y compris des sociétés de distribution, restaient dominantes. La participation des entreprises locales à ce secteur concernait surtout de petits projets électriques.

En analysant le nombre de projets en PPP et en PPI auxquels ont participé entre 1995 et 2012 des investisseurs de pays en développement, on obtient un tableau encore plus parlant de cette participation, qui donne à voir que ces firmes ont joué un rôle croissant durant la période suivant l'étude précédente. La figure 2.3 montre que ces deux types de firmes de pays en développement ont, prises ensemble, joué un rôle dominant dans les télécommunications et les transports, mais un rôle beaucoup plus modeste dans l'énergie et l'eau. La figure 2.3 montre aussi que dans la plupart des cas, les firmes de pays en développement ont mené ces projets sans arrangements de

partenariat avec des firmes de pays développés. Il est toutefois probable que dans nombre de ces cas, la firme de pays en développement avait été fondée comme filiale d'une société « mère » d'un pays développé. Il n'en reste pas moins que ce sont d'authentiques firmes locales, qui paient leurs impôts sur place et emploient en majorité des gens du lieu.

Certaines constatations sans prétention scientifique laissent supposer plusieurs explications à ce rôle accru des firmes de pays en développement dans les projets en PPP et en PPI. Premièrement, sur certains marchés de pays en développement, les investisseurs ont maintenant un accès plus large aux ressources financières, grâce à des marchés de capitaux plus développés ou libéralisés, et à des banques locales qui maîtrisent mieux les techniques de financement des projets. De plus, les firmes locales ont plus facilement accès aux banques locales pour obtenir un financement en monnaie locale pour des projets dont les recettes seront libellées en monnaie locale. Deuxièmement, nombre de ces firmes locales ont accumulé une expérience des projets grâce à des partenariats avec des firmes étrangères de taille plus importante, conclus selon des stratégies de partenariat du type servant souvent dans les BTP. En fait, plusieurs de ces firmes de pays en développement ont démarré comme sociétés locales de BTP. Troisièmement, les sociétés locales sont parfois mieux placées pour régler les problèmes tenant à la législation, aux politiques et à la régle-

**Figure 2.3: Investisseurs de pays en développement dans les projets africains en PPP et PPI, 1995-2009, selon le nombre de projets**



Source : Banque mondiale et PPIAF, base de données des projets PPI.

mentation locales, du fait qu'il leur est plus facile de joindre des responsables gouvernementaux. Il est possible aussi que ces firmes comprennent et puissent traiter plus judicieusement les questions d'économie politique qui se posent en Afrique lorsque des sociétés privées assurent des services publics.

Quelles que soient les raisons qui expliquent que les firmes locales jouent un rôle si important dans certains types de projets en PPP et en PPI, il est impératif que les gouvernements et leurs partenaires de développement cessent de rédiger, comme ils le font depuis longtemps, les appels à soumission pour les PPP et les PPI d'une manière qui favorise les grands opérateurs internationaux. Bon nombre des techniques mentionnées dans la section précédente à propos des BTP peuvent facilement servir à rendre les projets en PPP et en PPI plus accessibles aux entrepreneurs nationaux.

## **G. Facteurs de succès favorisant un rôle accru du secteur privé**

À la différence de la branche des BTP, où susciter la participation des firmes locales est un objectif important, la principale difficulté, quand on cherche à accroître le rôle des sociétés privées dans l'énergie, est de faire structurer les projets et fournir les services par des sociétés privées de tout type qui soient capables de concevoir, de construire et d'exploiter les installations requises.

Le nombre de projets répondant à ces critères est si faible en Afrique que les gouvernements ne peuvent pas se permettre de les limiter à une nationalité particulière ou à une taille donnée de société privée. L'ampleur et la complexité des projets énergétiques en PPP et PPI, conjuguées à la nécessité d'investissements privés relativement importants, font que les gouvernements ne peuvent exclure la possibilité d'avoir pour partenaire principal dans ces contrats une grande société internationale.

Mais les gouvernements peuvent au moins assurer un rôle d'appui à des firmes privées locales en définissant certains critères pour les soumissions. Cela étant, il existe néanmoins des facteurs de réussite des projets en PPP et en PPI sur lesquels

les gouvernements peuvent exercer un certain contrôle.

### **1. Facteurs relevant du secteur privé**

**Facteurs généraux concernant la capacité** : les facteurs de réussite du secteur privé, notamment pour ce qui est des petites firmes nationales, sont pratiquement les mêmes pour les partenariats public-privé que pour les projets de BTP. Il faut tout d'abord qu'une firme ait les capacités voulues pour planifier, estimer les coûts et les risques, gérer les projets et négocier les contrats (y compris les accords d'achat d'électricité, qui sont très complexes) ; ensuite, il faut qu'elle ait accès aux technologies voulues, en particulier aux technologies informatisées de pointe ; enfin, il lui faut les compétences d'entrepreneuriat nécessaires pour planifier et définir la stratégie de croissance de sa propre entreprise, notamment pour ce qui est de trouver des opportunités de partenariat avec des sociétés plus importantes.

**Accès au financement** : quelle qu'en soit la taille, toutes les sociétés ont besoin d'accéder à un financement qui leur permette d'entrer en concurrence pour des projets en PPP. Pour les très gros projets, le financement en monnaie locale n'est pas toujours disponible au volume voulu pour le nécessaire appui au développement du projet. Mais même si de grandes sociétés étrangères de bonne réputation parrainent le projet, le climat d'investissement du pays hôte peut restreindre le volume de devises disponible ou le rendre trop coûteux à emprunter. Gratwick et Eberhard (2008) donnent une liste détaillée de caractéristiques des pays qui contribuent à réduire le coût du financement, caractéristiques dont pour la plupart d'entre elles, les pays d'Afrique ne sont pas dotés. Il s'agit notamment des suivantes : stabilité macroéconomique, marché des capitaux actif, système bancaire efficace, tradition de contrats respectés, accès sans difficulté à l'arbitrage, absence relative de corruption, disponibilité de ressources humaines éduquées et productives (à des niveaux de rétribution raisonnables), et économie en croissance axée sur l'augmentation du rôle du secteur privé dans la fourniture des services d'infrastructure.

## 2. Facteurs relevant de l'État

**Rôle moteur de l'État** : pour faciliter en Afrique des investissements importants dans les infrastructures par le biais d'arrangements de PPP et de PPI, il faut, et c'est là un facteur critique, que les responsables gouvernementaux soient disposés à admettre que le recours au secteur privé est important quand on veut améliorer ou développer les services publics. Il est largement admis que le rôle moteur de l'État est indispensable à la réussite des PPP et autres programmes de PPI en Afrique, à commencer par les évaluations dont ont fait l'objet dans les années 1980 et 1990 les programmes africains de privatisation (Jones *et al.*, 2002). Il arrive souvent que les donateurs et les institutions de développement fassent pression sur le gouvernement d'un pays en développement pour qu'il prenne des mesures aboutissant à des politiques favorables à la participation du secteur privé, mais si les grands responsables gouvernementaux ne sont pas véritablement acquis à l'idée des PPP et de la PPI, les réformes se font généralement en ordre dispersé, sans détermination réelle, et ne communiquent pas aux éventuels partenaires privés un message d'intention clair. Cette manière atomisée d'envisager les réformes concernant les PPP et la PPI est en fait typique pour le secteur énergétique africain. Pour les projets énergétiques régionaux ou transfrontières, dont la nécessité est criante, les pools énergétiques et les communautés économiques régionales ont un rôle moteur essentiel à jouer.

**Défenseurs des programmes** : les dirigeants politiques ont dans bien des pays une fonction importante qui est de surmonter l'opposition idéologique à la participation du secteur privé à la fourniture de services publics. Les décideurs doivent se comporter en défenseurs de ces programmes, ou le devenir. Pour nombre de personnalités politiques, et aussi de membres du public, croire qu'on peut faire confiance au secteur privé pour fournir à prix abordable des services essentiels va contre l'intuition. Dans de nombreux pays pauvres, surtout ceux où la corruption est très répandue, ce scepticisme n'est pas inhabituel. Les acteurs politiques peuvent se sentir gênés de promouvoir des politiques qui semblent ouvrir la

porte à la corruption.<sup>6</sup> Le rôle des défenseurs de ces programmes est d'arguer en leur faveur et de les justifier, tout en leur suscitant un appui politique allant au-delà du cercle généralement étroit des responsables gouvernementaux qui leur sont favorables.

**Conception théorique, structuration et gestion de projets** : lorsque ces aspects n'ont pas été menés convenablement, il en est résulté de grands retards dans la préparation, la structuration et la négociation des projets – un temps de préparation de trois à cinq années n'est pas rare dans nombre de pays d'Afrique. Il importe que les responsables jouant un rôle moteur soient disposés à utiliser les ressources disponibles pour identifier, rendre prioritaires et préparer les projets. Depuis la fin des années 1990, de nombreux gouvernements de pays en développement ont suivi l'exemple de pays comme le Royaume-Uni, l'Australie et l'Afrique du Sud, créant, lorsqu'il s'agit de projets en PPP risquant d'engager sérieusement la responsabilité des administrations publiques participantes, des unités spécialisées qui les définissent, en encadrent la définition et/ou en contrôlent la réalisation. Certaines de ces unités ont été chargées d'encadrer et d'approuver les étapes requises de la définition des projets, y compris les études de faisabilité technique, l'évaluation des options de modalités de PPP, et l'analyse des coûts-avantages. Mais la difficulté, avec ces unités, est d'arriver à un bon équilibre entre respect des formalités administratives et avancement rapide des activités. En Afrique du Sud, on a vu récemment modifier au nom de la rapidité le rôle de l'unité responsable (*National Treasury's Public-Private Partnerships Unit*) : au lieu de réglementer la définition des projets, elle est désormais chargée de les définir (voir encadré 3.3).

**Transparence et mise en concurrence dans la passation des marchés** : les gouvernements tentent souvent de limiter la concurrence et de négocier directement pour accélérer l'attribution

<sup>6</sup> Outre la crainte de la corruption, le fait que dans bien des pays d'Afrique, les gens s'attendent à bénéficier de services d'infrastructure gratuits ou fortement subventionnés présente aussi une difficulté que les défenseurs des programmes en PPP ont à surmonter.

des contrats. Gratwick et Eberhard (2008) ont constaté que les contrats avec les producteurs d'électricité indépendants (PEI) conclus ainsi sont généralement plus coûteux et que la réalisation en suscite plus de problèmes. Si des donateurs ou des banques multilatérales de développement participent au financement de ces projets, ils peuvent exiger que la passation du marché soit concurrentielle sous une forme ou une autre, mais il est rare que la réglementation visant la passation des marchés soit exactement la même d'un donateur à l'autre, et lorsque plusieurs donateurs et banques participent au financement, ce facteur de complexité accrue peut entraîner des retards supplémentaires, le temps qu'on harmonise les réglementations.

***Politiques, législation, plans et cadre réglementaire***

: Gratwick et Eberhard (2008) définissent comme cadre « idéal » pour l'orientation et le soutien des PEI celui qui présente deux éléments essentiels : i) des politiques claires, découlant d'un plan-cadre détaillé pour le secteur, et réalisées en toute cohérence par le gouvernement ; ii) une législation qui rende ces politiques officielles. Le cadre adopté doit inclure des prévisions assez exactes de l'offre et de la demande, une évaluation des options au moindre coût et des imprévus. Il doit permettre aussi de voir comment les différents sous-sec-

teurs s'inscrivent dans les politiques globales du secteur, comment les services de distribution appartenant à l'État doivent être régis, comment la participation privée s'articule avec la fourniture des services par l'État, comment les projets privés doivent être définis, avec les appels d'offres et les négociations correspondants (et la désignation des responsables), ainsi que les pouvoirs et les attributions des entités appelées à les régler (notamment le mode de fonctionnement du système de licences accordées aux fournisseurs privés des services). Les auteurs ont constaté que les pays d'Afrique étaient peu nombreux à s'être dotés pour le secteur énergétique à la fois de politiques clairement exprimées et de la législation correspondante. Certains ont promulgué des lois autorisant les PEI, mais il n'y en a quasiment aucun qui ait défini les rapports entre les PEI et les fournisseurs d'électricité publics. Pour faciliter les projets en PPP et PPI, la réglementation doit être transparente, équitable, crédible et prévisible. Malheureusement, ce type de réglementation n'est pas encore le plus adopté dans la plupart des pays d'Afrique. L'étude de l'AICD signale aussi que l'ingérence gouvernementale dans la réglementation continue à compromettre sérieusement l'indépendance des instances de réglementation en Afrique (voir étude de cas 2-1).



## Étude de cas 2-1: Réformes de la législation ou de la réglementation visant à améliorer la participation privée au secteur énergétique : deux démarches africaines<sup>1</sup>

Au début des années 1990, plusieurs pays d'Afrique, motivés par les graves pénuries d'énergie causées par des décennies de mauvaise performance des services de distribution d'État (insuffisance des investissements consacrés aux nouvelles capacités de production, mauvaise exploitation, maintenance déficiente...), sont devenus favorables aux réformes du secteur énergétique. Sous l'influence des restructurations novatrices du secteur énergétique aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Chili et en Norvège, et suivant les conseils des banques multilatérales de développement et des agences bilatérales de développement, ces gouvernements africains ont adopté divers aspects de ce que l'on a appelé le modèle « standard » de réforme du secteur de l'électricité, défini comme série de mesures (dont la participation du secteur privé et la réforme de la réglementation) poussant les services de distribution à intégration verticale vers le mode concurrentiel. Ces mesures comprenaient généralement la dissociation des unités de production, de transport et de distribution. Les pays qui ont suivi cette voie dans une certaine mesure ont été la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda, le Sénégal et la République-Unie de Tanzanie. Mais leur expérience de réalisation de ces réformes n'a pas été la même. L'étude de cas qui suit permet de comparer et de différencier les réformes de la législation et de la réglementation au Kenya et au Nigéria.

**Kenya :** Eberhard et Gratwick (2010) qualifient le secteur énergétique réformé du Kenya de modèle « hybride », pour partie public et pour partie privé, la production monopolistique d'État et l'« acheteur unique » d'électricité (KenGen) fonctionnant parallèlement à un nombre croissant de PEI. Les réformes ont été entamées au milieu des années 1990. À l'époque, la Kenya Power and Lighting Company (KPLC) était le principal service de distribution verticalement intégré du Kenya, qui opérait depuis 1922. Les défauts de ce service, rendus manifestes par dix ans de capacité de production insuffisante et une offre d'électricité peu fiable, étaient encore exacerbés par la forte dépendance à l'égard de l'hydroélectricité malgré une sécheresse persistante. Un plan de réforme gouvernemental, adopté en 1996, a défini une stratégie qui consistait à dissocier les fonctions de réglementation et les fonctions commerciales dans le secteur, à en faciliter la restructuration et à promouvoir les investissements du secteur privé, notamment par le biais de PEI.

Les marchés avec les PEI ont démarré en 1995, des contrats à 20 ans du type « construction-propriété-exploitation » étant attribués sur la base de soumissions en concurrence. La hâte mise à attribuer les marchés et la durée limitée des accords d'achat d'électricité (AAE) ont fait que le coût de l'électricité des deux centrales a été jugé excessif, et les contrats ont été renégociés à leur expiration. Malgré la participation des PEI, KenGen et la KPLC sont restés les acteurs dominants du secteur.

Le gouvernement a continué sa stratégie des PEI, de sorte qu'en 2010, il y avait au Kenya plus de PEI ayant réuni le financement nécessaire que dans aucun autre pays d'Afrique. En 2013, la KPLC avait signé des AAE avec 12 PEI, pour une capacité combinée de 1 194 MW, avec un assortiment de technologies et de combustibles, dont les moteurs diesel, les turbines au gaz et l'énergie géothermique. En mars 2014, les installations opérationnelles de ces PEI représentaient une capacité totale de 469 MW, d'autres installations étant à différents stades de mise en place. En négociant et en soutenant la première génération de PEI, la KPLC s'était fait une réputation d'acheteur fiable, ayant régulièrement versé les montants prévus. Les installations ont généralement fonctionné à des taux élevés de disponibilité, et, pris ensemble, ces PEI ont été en mesure de produire assez d'électricité pour

<sup>1</sup> Source : données compilées par la CEA.

répondre à une part substantielle de la demande, surtout en période de déficit dû à la sécheresse. La première génération de PEI a été financée par des institutions financières de développement, sans participation de prêteurs du commerce. Mais trois PEI, soutenus plus récemment par un instrument de garantie partielle des risques de crédit de l'Association internationale de développement (IDA), ont réussi à attirer un financement commercial à long terme, et l'un d'entre eux est entièrement financé par des capitaux privés. Cette série de PEI a changé les critères classiques du financement des infrastructures au Kenya, et le programme est vu comme une réussite.

**Nigéria :** le Kenya est l'un des rares pays d'Afrique à avoir réussi des réformes ambitieuses du secteur énergétique, puis à se doter d'un nombre impressionnant de PEI. Au Nigéria, les réformes étaient encore en cours de réalisation au milieu de 2014. La démarche adoptée par le Nigéria va beaucoup plus loin que celle du Kenya, car il est prévu de privatiser presque toutes les centrales dont le gouvernement fédéral est propriétaire. Pour l'essentiel, le Nigéria s'est clairement donné pour but de réaliser le modèle de réforme standard tel que défini par Eberhard et Gratwick (2010). Mais le Nigéria diffère aussi du Kenya sur un autre point important : au lieu de réformer le secteur graduellement, comme le Kenya, il cherche à le faire en une fois, en essayant de le restructurer complètement par une intervention massive.

Les plans de réforme ont d'abord pris tournure en 2005, lorsque le Nigéria a promulgué la Loi sur la réforme du secteur de l'électricité (*Electric Power Sector Reform Act*). Cette loi mettait fin au monopole de l'État dans ce secteur, ouvrant la production, le transport et la distribution d'électricité aux investissements et à la gestion du secteur privé. La Power Holding Company of Nigeria a été créée pour reprendre l'actif et le passif (personnel compris) de l'ancienne National Electric Power Authority. Ensuite, la Power Holding Company of Nigeria a été divisée en 18 sociétés : six sociétés de production, 11 sociétés de distribution et une société de transport. Ses actifs, son passif et son personnel ont également été répartis entre ces sociétés. La réglementation du secteur a été confiée à la Nigerian Electricity Regulatory Commission, créée à cet effet. Mais la réalisation intégrale de ces réformes a connu des retards.

Au début de 2014, l'échéancier du programme avait été très malmené, mais le programme avançait. Le 30 septembre 2013, le Ministre de l'énergie électrique a transmis la propriété de cinq sociétés de production et de 10 sociétés de distribution à des exploitants privés, qui avaient réuni le financement nécessaire et versé l'intégralité des fonds (pour une sixième société de production et une onzième société de distribution, les négociations étaient presque terminées).

Toutefois, au milieu de 2014, certains des risques associés à cette démarche d'intervention massive étaient devenus manifestes. À tenter de tout faire en même temps, on avait essuyé des manques à recevoir causés par les recettes insuffisantes perçues des usagers par les sociétés de distribution, puis par les sociétés de production, et de là par les fournisseurs de gaz. L'hypothèse était que le déroulement de la réforme serait soutenu à mesure que la production d'électricité s'améliorerait, que les usagers régleraient leurs factures, et que les producteurs percevraient des recettes suffisantes pour payer leurs fournisseurs de gaz et leurs sources de financement. Mais l'offre d'électricité ne s'est pas améliorée, surtout du fait que la fourniture de gaz a été limitée par le sabotage des gazoducs. Il ne circule pas assez d'argent dans le système, et les hausses de tarifs sont peu probables. Au milieu de 2014, la Banque centrale nigériane envisageait de prendre des mesures hardies pour tenter de tirer le secteur de cette situation, confirmant une fois de plus que les réformes jouissent bien d'un soutien aux échelons supérieurs du gouvernement.

## Étude de cas 2-2: Ouganda : deux conceptions des partenariats public-privé dans le secteur énergétique<sup>2</sup>

L'Ouganda est un des pays les plus novateurs d'Afrique pour les différentes méthodes permettant de faire participer le secteur privé au secteur énergétique. Les deux types de PPP décrits dans la présente étude de cas comportent des complexités et des risques considérables, et on peut y voir les formes les plus difficiles de PPP dans le secteur énergétique. Mais dans chaque cas, l'Ouganda a pu bénéficier des services d'experts financiers, souvent appuyés par les partenaires de développement, afin de concevoir, d'élaborer et de négocier les projets jusqu'au moment où le financement était bouclé.

Umeme : le premier exemple est le projet Umeme, un des types les plus rares de PPP dans le secteur africain de l'énergie. Il s'agit d'une concession sur installations existantes, qui ne concerne que la distribution, le concessionnaire étant obligé d'acheter l'électricité à un grossiste public, de la vendre aux usagers de détail, et d'arriver à récupérer ce faisant les investissements qu'il est tenu par contrat de consacrer à la remise en état et au développement des actifs existants. Les concessions de distribution sur installations existantes ont été le type de PPP qui ont le plus souffert pendant la crise asiatique, et le seul à ne s'être pas complètement rétabli dans les années qui ont suivi. Il n'y a eu en Afrique de 2000 à 2012 que deux projets de ce type qui soient parvenus à réunir le financement voulu, bien que la remise en état des installations existantes de ce secteur soit une nécessité urgente.

Les projets de ce type sont rares parce qu'ils sont exceptionnellement risqués. Pour sa trésorerie et sa rentabilité, le concessionnaire doit se fier à ses propres compétences pour cibler et gérer les investissements consacrés à la remise en état, à sa capacité d'améliorer l'efficacité de la distribution de détail, à la détermination et à la capacité de la société publique de production et de transport d'électricité de fournir l'électricité à des prix de gros raisonnables, et au fait que les agences publiques de réglementation accepteront de fixer les prix de détail à des niveaux permettant de récupérer les investissements pendant la durée de la concession.

Le Gouvernement ougandais a signé en 2004 un accord de concession pour 20 ans avec la société Umeme Ltd., consortium appartenant conjointement à Globeleq (société d'investissement dont le propriétaire est le Gouvernement du Royaume-Uni) et à Eskom Enterprises, filiale d'investissement non réglementée de la société d'alimentation électrique publique d'Afrique du Sud (en 2006, Eskom s'est retiré du consortium, et Globeleq a été par la suite remplacé par Actis Capital, une autre société britannique).

Pour que cet arrangement puisse fonctionner, le gouvernement et ses partenaires de développement ont dû accepter plusieurs mesures destinées à atténuer les risques qu'Umeme estimait associés aux promesses de l'État en matière de réglementation et de paiements pour les services d'électricité. Premièrement, la Banque mondiale a émis une garantie partielle de risque de 5,5 millions de dollars pour soutenir la concession, garantie sur laquelle étaient adossés les engagements de l'État sur les tarifs, le paiement des factures d'électricité par les agences publiques, et les paiements au cas de fin prématurée de la concession due à un manquement de l'État. Deuxièmement, Globeleq et Eskom ont arrangé une garantie multilatérale d'investissement de 40,5 millions de dollars les protégeant contre les risques de restrictions aux transferts de capitaux, de guerre et de troubles civils, et de manquement au contrat. Troisièmement, une clause dérogatoire permettait à ses actionnaires internationaux de se retirer de l'arrangement après 18 mois. Umeme serait autorisé à récupérer la moitié

<sup>2</sup> Source : données compilées par la CEA.

de son investissement initial de 5 millions de dollars si elle décidait de se retirer au cours de la période d'essai, qui a été par la suite prorogée de six mois supplémentaires.

Bien qu'Umeme et le gouvernement aient eu des différends sur un certain nombre de points pendant la période d'essai, la clause dérogatoire n'a jamais été invoquée. Le 15 octobre 2012, Umeme a été cotée à la Bourse ougandaise, avec une introduction en bourse estimée à environ 68 millions de dollars.

**Bujagali :** le deuxième PPP d'un type nouveau dans le secteur électrique ougandais est celui du PEI hydroélectrique de Bujagali, dont l'exploitation limitée a commencé en 2011 et qui a été officiellement inauguré en 2012. Bujagali est le premier PEI hydroélectrique de quelque importance à devenir opérationnel en Afrique, alors que la région dispose d'un potentiel hydroélectrique énorme, dont la majeure partie n'est toujours pas exploitée. L'expérience de Bujagali offre un tableau spectaculaire des difficultés que rencontrent les PEI hydroélectriques en Afrique, catégorie hautement nécessaire de PPP sur le continent, mais extrêmement difficile à réaliser avec succès.

La mise en place de Bujagali a démarré en 1994 avec la signature d'un mémorandum d'accord entre le gouvernement et AES Nile Power, filiale de l'AES Corporation, basée aux États-Unis. Des années de négociations ont suivi. Pendant cette période, le projet a fait l'objet de rumeurs de corruption, de mauvaise planification et de prix surévalués, alimentées par la sélection d'AES sans mise en concurrence et la réticence du gouvernement à rendre public l'accord d'achat d'électricité. Il a vite essuyé par ailleurs les attaques passionnées d'ONG défendant l'environnement et d'autres groupes de la société civile, qui affirmaient que ce n'était pas l'option au moindre coût et que le projet, bien que ne comportant pas de construction de barrage, serait gravement dommageable à l'environnement. En 2003, l'AES Corporation a annoncé qu'elle se retirait du projet.

Mais le gouvernement et la Banque mondiale ont en définitive réaffirmé leur attachement au projet, et, en 2004 a été lancé un appel d'offres en bonne et due forme. La soumission retenue a été annoncée en 2005 : il s'agissait d'un consortium à la tête duquel se trouvait Industrial Promotion Services, la division des opérations du secteur industriel du Fonds Aga Khan pour le développement économique. Bujagali est parvenu à boucler son financement en 2007 : c'était désormais un projet de construction-exploitation-transport de 860 millions de dollars et d'une puissance prévue de 250 MW, basée sur un AAE sur 30 ans signé avec la société d'État de transport d'électricité. Avec un coût de 3,4 millions le MW, Bujagali est devenu le PPI le plus coûteux à avoir réuni le financement voulu en Afrique jusqu'en 2010 (Eberhard et Gratwick, 2010).

# IV. Mesures gouvernementales destinées à rendre les entreprises nationales plus compétitives dans les BTP et l'énergie

## A. Introduction

Les mesures par lesquelles on cherche à donner aux firmes nationales de meilleurs moyens d'entrer en concurrence pour des projets de BTP ou d'énergie en PPP relèvent des mêmes catégories générales, et on les examine donc ensemble dans la section qui suit. C'est d'ailleurs une des hypothèses retenues pour la présente étude que l'une des voies les plus importantes, pour aider les firmes locales à développer leur présence dans les projets énergétiques en PPP, est de renforcer leur capacité de concurrence et de réalisation de projets de BTP. Les travaux de construction sont depuis longtemps le point de départ de nombreuses firmes nationales qui ont ensuite réussi comme « partenaires privés » dans des PPP énergétiques combinant la construction avec la conception, le financement et l'exploitation.

Il semble incontestablement utile d'aider les firmes locales à se rendre plus compétitives dans les BTP et l'énergie, les sections précédentes de la présente étude en ont donnée une foule d'exemples. Wells et Hawkins (2010) présentent des arguments convaincants montrant que cette compétitivité accrue peut soutenir la réduction de la pauvreté et la croissance économique inclusive, avec des avantages précis, dont les suivants :

- Développement de l'emploi local tout au long des chaînes de valeur de la construction et des PPP.
- Activité accrue des sociétés et des consultants locaux – les emplois plus nombreux, en particulier les charges de travail ininterrom-

pues, permettent aux sociétés locales de se développer et de garder des collaborateurs expérimentés et des expertises, alimentent les réserves de fonds de roulement et leur donnent la possibilité de devenir compétitives aux niveaux local et international.

- Possibilités accrues pour les fournisseurs de matériaux, de composants et de matériel locaux ; et par là, plus d'emplois dans ces entreprises.
- Infrastructures et bâtiments plus viables, car les entreprises locales de conception, de construction et d'exploitation risquent moins de promouvoir des solutions d'ingénierie coûteuses de conception trop complexe ; en outre, l'expertise nécessaire par la suite pour l'entretien et la rénovation seront disponibles sur place.

L'État peut aider les firmes nationales à devenir plus compétitives pour des activités de BTP ou en PPP tant par des mesures visant l'offre (renforcement des capacités des sociétés et des employés, par ex.) que visant la demande (traitement particulier de soumissionnaires qui sont des firmes nationales ou comprennent des firmes nationales comme partenaires ou sous-traitants, par ex.). On trouvera ci-après exposées des mesures des deux types.

## B. Mesures visant l'offre

Les politiques et les programmes gouvernementaux ont été utiles aux firmes nationales, les aidant à se doter de la capacité de se mettre efficacement sur les rangs pour les activités dis-

ponibles. Le résultat qu'il y a une offre accrue d'entreprises locales capables de réaliser des travaux de construction ou des projets plus complexes en PPP dans le secteur énergétique.

### 1. Renforcement des capacités et formation<sup>7</sup>

- Développement des compétences de base : cet aspect peut être critique pour l'appui de l'État. Il s'agit en particulier : des compétences nécessaires pour la gestion de grands projets complexes ; des techniques et matériaux de construction modernes ; des connaissances de base sur les marchés publics (la procédure de réponse aux appels d'offres, par ex.).
- Mise au point des stratégies commerciales : c'est là un autre domaine où les entreprises de pays en développement appellent généralement des améliorations. Les points essentiels des stratégies que ces entreprises ont à maîtriser sont notamment les suivants :
  - ◇ Adoption de technologies : pourquoi et comment accéder aux nouvelles technologies permettant de réduire les délais et les coûts et offrant de meilleurs procédés de conception et de construction. L'État et les associations professionnelles peuvent parfois aider à couvrir les coûts d'accès aux technologies. Les technologies informatiques, telles que la CAO et les logiciels de planification du travail, sont un élément essentiel des services modernes de BTP.
  - ◇ Définition et négociation de partenariats commerciaux : comment officialiser les relations de travail avec des firmes plus importantes (étrangères et nationales) afin d'améliorer la compétitivité et de faciliter le développement des compétences et le transfert de technologies. Ces par-

<sup>7</sup> On s'intéresse dans ce chapitre aux mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour développer la compétitivité des petites entreprises locales. Mais une bonne part de ces mesures, comme le développement des compétences, peut aussi être prise par le secteur privé, et devrait l'être. Dans nombre de pays de l'OCDE, par ex., le développement des compétences passe par les associations professionnelles.

tenariats peuvent être des coentreprises ou être définis selon des modèles plus souples (voir encadré 3.1).

- ◇ Diversification des produits et des services : réflexion intégrée sur les moyens de fournir des produits, des combinaisons et des services, ainsi que de pénétrer des marchés spécialisés ou des segments de marché. De nombreuses petites entreprises de construction se sont diversifiées vers l'entretien. Le groupement de services combinant conception, construction, financement et exploitation/entretien en vue de constituer des partenariats public-privé est une autre modalité stratégique adoptée par de nombreuses sociétés.
- ◇ Levée de fonds et financement : il y a dans les pays en développement de nombreuses firmes qui n'ont pas les compétences financières dont elles auraient besoin pour réunir les fonds de roulement nécessaires pour une activité commerciale soutenue. Or, il faut pour cela comprendre comment financer les activités par la dette et négocier un prêt ou une prise de participation.
- Formation avancée aux PPP : dans certains pays d'Afrique, le gouvernement offre une formation aux PPP (objectifs, structuration et marchés publics). En Afrique du Sud, la *Public-Private Partnerships Unit* a offert par le passé ce type de formation, afin d'aider les commanditaires, financiers et consultants locaux à devenir plus compétitifs pour le programme gouvernemental de PPP. Et surtout, la formation sert à expliquer la réglementation visant la définition des projets, la suite d'analyses requises, la nécessité et le calendrier des approbations gouvernementales etc. L'Afrique du Sud a également publié une série de manuels et d'instructions sur la réglementation concernant les projets en PPP.

### 2. Appui financier de l'État

Le financement de l'État est essentiel lorsqu'il s'agit de payer pour des « biens collectifs » qui

### Encadré 3.1: Stratégies de partenariat pour les entreprises locales africaines de BTP

Pour acquérir l'expérience de grands projets de BTP, même sur les marchés de leur propre pays, les firmes locales doivent généralement trouver le moyen d'entrer en partenariat avec des firmes étrangères qui décrochent souvent le marché de ces projets parce qu'elles ont prouvé qu'elles étaient en mesure de bien gérer de grands projets complexes. Ces grandes sociétés étrangères ont souvent le sentiment qu'il leur est difficile, ou même impossible, de pénétrer sur de nouveaux marchés géographiques sans conclure sous une forme ou une autre un partenariat avec des firmes locales, car un partenariat bien pensé peut leur ouvrir ces marchés et leur rendre la transition beaucoup plus facile.

Ces alliances stratégiques passent généralement par quatre étapes :

1. Étude de capacité et validation : c'est souvent parce qu'il y a eu précédemment des relations de travail informelles que les partenaires potentiels arrivent à s'entendre. Ils commencent par déterminer l'existence de capacités complémentaires.
2. Démarrage : ces expériences précédentes de coopération forment habituellement la base d'alliances plus formalisées, mais il arrive aussi que les sociétés étrangères passent par une mise en concurrence pour trouver des partenaires.
3. Négociation des conditions de l'alliance : la formalisation de cette relation prend différentes formes, la plus courante étant le mémorandum d'accord. En Asie, les contrats de vive voix sont parfois suffisants.
4. Fonctionnement de l'alliance : un comité de gestion, parfois appelé « équipe de travail » est habituellement constitué pour coordonner les activités de l'alliance.

Les relations d'alliance relèvent généralement de quatre catégories principales :

1. Accords d'entente : il s'agit d'alliances informelles, exigeant le moins d'apports de ressources des partenaires respectifs.
2. Consortiums : ce sont des alliances prévues pour le long terme, avec des apports de ressources des partenaires, mais qui ne supposent pas nécessairement qu'on attende véritablement des apports de ressources ou des bénéfices immédiats à court terme.
3. Coentreprises à court terme : ces alliances supposent des apports de ressources considérables et des attentes de recettes spécifiques à court terme pour les partenaires.
4. Coentreprises au plein sens du terme : ce sont des alliances où les apports de ressources des partenaires sont considérables, et les produits sont réinvestis dans la coentreprise où ils restent.

Source : Chen, 2005.

sont indispensables au développement industriel, mais que les sociétés privées ne sont pas nécessairement disposées à payer (ou en mesure de le faire), par exemple :

- Financement de la recherche-développement : la Banque interaméricaine de développement a constaté que dans les pays qui ont réussi à « rattraper » des pays à économie plus avancée, le financement par l'État d'activités cruciales de recherche-développement a joué un rôle important (Crespi *et al.*, 2014);
- Des investissements d'État à prix abordables dans les équipements d'appui, dont les infrastructures de TIC, et notamment dans les équipements qui habituellement ne peuvent être modernisés ou construits par le biais de projets en PPP, tels que les travaux sur instal-

lations existantes pour la distribution d'eau, le transport d'électricité et les services de TIC dans les zones rurales.

### 3. Entités d'encadrement spécialisées

Un autre type d'appui de l'État est la création de bureaux ou agences qui centralisent l'expertise pour appuyer le développement industriel.

- BTP : les agences d'appui spécialisées, financées par l'État, sont un moyen largement utilisé dans le monde en développement pour la promotion et le développement des entreprises nationales de BTP (voir encadré 3.2). En Afrique, le modèle pour ces agences est le Construction Industry Development Board (Conseil de développement des BTP) de l'Afrique du Sud. Les attributions de l'une des agences les plus connues de ce type, la

Building and Construction Authority (Autorité du bâtiment et de la construction) de Singapour, illustrent bien la diversité de ce qui peut être fait dans les pays en développement pour faciliter le développement de ces entreprises :

- ◇ Promouvoir le développement, la modernisation et l'expansion des entreprises de BTP, y compris par l'utilisation de technologies de pointe.
- ◇ Conseiller le gouvernement et lui faire des recommandations sur les questions touchant les entreprises de BTP.
- ◇ Relever les normes et améliorer l'économie dans ces entreprises en les encourageant à normaliser et à perfectionner les techniques et les matériaux de construction.
- ◇ Assurer des services de consultant et des conseils concernant les BTP.
- ◇ Promouvoir la valorisation des compétences et l'expertise des personnes travaillant dans les BTP.
- ◇ Relever le professionnalisme et les capacités des entreprises de BTP.
- ◇ Encourager l'adoption de systèmes de gestion de la qualité internationalement reconnus dans ces entreprises.
- ◇ Faciliter l'approvisionnement en matériaux de construction essentiels, l'obtention et la gestion des terrains et des installations nécessaires pour l'importation et la production de ces matériaux.

### Encadré 3.2: Agences spécialisées d'appui aux BTP

Les agences spécialisées dans l'appui à une branche industrielle et financées par l'État peuvent prendre diverses formes. Dans les pays développés, les entreprises créent souvent des associations qui mènent des recherches et établissent des rapports sur les pratiques optimales du secteur. Mais ces associations sont pour l'essentiel préoccupées de leurs membres : ce sont des organisations entièrement privées, et à ce titre, elles ne tentent pas, en règle générale, d'influencer les politiques gouvernementales visant leur branche ou de les mettre en œuvre.

Dans le monde en développement, il est beaucoup plus courant de voir des agences gouvernementales ou quasi-gouvernementales qui se spécialisent dans le développement de la branche locale des BTP. La plupart sont chargées de promouvoir la croissance et la productivité des entreprises de la branche, d'établir des normes et des pratiques optimales dans divers domaines, et de gérer la recherche sur des sujets spéciaux intéressant la branche. Parmi les exemples les plus connus des pays en développement, on peut citer les suivants :

- Le National Construction Council (Conseil national des BTP) de Tanzanie, dont la mise en place avait été recommandée par un groupe d'experts ayant étudié le secteur national au milieu des années 1970.
- Le Construction Industry Development Board (Conseil de développement des BTP) de Malaisie, créé en 1994.
- L'Institute for Construction Training and Development (Institut de formation et de développement des BTP) de Sri Lanka, créé en 1986 pour améliorer les capacités des institutions de formation dans les BTP.
- Le Construction Industry Development Board (Conseil de développement des BTP) créé en Afrique du Sud en 2001.
- Le National Council for the Construction Industry (Conseil national des BTP) de Zambie
- Le National Construction Industry Council (Conseil national des BTP) du Malawi.

On peut considérer que l'agence la plus éminente, celle qui a connu le plus de succès et a été la plus largement imitée, est le Construction Industry Development Board (Conseil de développement des BTP) de Singapour, créé en 1984 pour piloter le développement des entreprises locales, ce qui était une des priorités élevées pour le gouvernement dans les années 1980. En 1999, les attributions du Conseil ont été élargies lorsqu'il a été fusionné avec la Division du contrôle des bâtiments de l'Autorité des bâtiments et travaux publics.

Source : Ofori, 2012



### Encadré 3.3: Services gouvernementaux des partenariats public-privé

Des pays d'Afrique comme le Kenya, la République-Unie de Tanzanie, l'Ouganda, le Malawi, la Zambie, le Mozambique, le Ghana et le Nigéria ont commencé ces dernières années à mettre en place des services des partenariats chargés d'encadrer le développement des projets. C'est là le signe que les gouvernements commencent à mieux comprendre le développement des projets en PPP et à s'y investir.

Parallèlement à l'apparition des services gouvernementaux des partenariats, on a vu se développer un corpus nouveau d'instructions sur l'usage des analyses de coûts-avantages spécifiquement pour les projets en PPP. Les exemples les plus aboutis en viennent de pays industrialisés qui ont adopté sous une forme ou une autre ce qu'on appelle le modèle de l'« Initiative de financement privé », lancée au Royaume-Uni au début des années 1990 et inscrite dans un cadre de réglementation du développement des projets en PPP dans le pays. Il s'agit pour l'essentiel d'une méthode justifiant un projet en PPI par la comparaison entre la fourniture d'un service public par les administrations publiques selon le mode classique (« Comparateur du secteur public ») et les options en PPP, en procédant par analyse des coûts-avantages décomposée en analyses d'« abordabilité » et de « rapport qualité-prix ».

Cette méthode présente cet intérêt qu'elle sert maintenant dans plusieurs pays qui ont tous mis au point des instructions techniques générales consultables sur le Web et fort utiles. Il s'agit notamment de l'Irlande, de l'Écosse, de l'Australie, du Canada et de l'Afrique du Sud. Ces méthodes fines ne sont pas encore bien ancrées dans les pays à faible revenu, encore qu'en utilisant ces techniques, l'Afrique du Sud, dont les manuels sur les partenariats sont consultables en ligne, en a informé d'autres pays de la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe.

Source : informations compilées par la CEA.

- ◇ Mener des recherches pour le développement du secteur.
- Services chargés des PPP : des services de ce type ont récemment été créés dans nombre de pays d'Afrique, et chargés pour l'essentiel de contrôler que les projets sont de prix abordable et rentables, et de veiller à ce que les risques des projets pour le Trésor public soient minimaux ou atténués (voir encadré 3.3).
  - ◇ Ces services n'ont pas été créés pour la plupart dans le but exprès de promouvoir les entreprises locales, mais dans les pays où le gouvernement a formalisé des critères tels que des contingents d'habilitation de fournisseurs locaux, ils sont normalement chargés de les faire respecter. Le Gouvernement sud-africain, par exemple, a mis en place un code de bonne pratique pour une large habilitation économique des Noirs dans les projets en PPP. Les institutions gouvernementales sont tenues d'appliquer ce code à tous les stades du cycle de développement des projets en PPP, et de mettre au point pour chaque soumissionnaire à un projet en PPP un rapport d'évaluation équilibrée de l'habilitation économique des Noirs, qui peut être soumis à un examen du Public-Private Partnerships Unit (Service des partenariats public-privé) du Trésor (RSA, 2004).
  - ◇ Il y a peu de pays d'Afrique qui aient formalisé pareils critères au même point que l'Afrique du Sud, mais il est courant d'exiger pour les grands partenariats public-privé telle ou telle forme de participation locale, et les services des partenariats sont généralement chargés de contrôler le respect de ces dispositions. Le bail décennal pour le terminal de conteneurs du port de Dar es-Salaam, par exemple, comportait une clause prévoyant que l'effectif de personnel expatrié devrait baisser de 50 % dans les cinq premières années.
  - ◇ Là où les gouvernements n'ont pas les ressources intérieures pour créer ces services, il leur est souvent possible de trouver le financement voulu auprès de donateurs et de banques multilatérales de développement s'ils prouvent qu'ils sont déterminés à soutenir les programmes de PPP par des réformes nécessaires. La Banque mondiale, par exemple, a aidé par un financement à titre gracieux plusieurs pays d'Afrique à créer au sein du gouvernement des services des partenariats comme centres de savoirs spécialisés,

chargés de soutenir le développement des projets en PPP, la passation des marchés et l'évaluation.

#### **4. Appui public au financement de projets en PPP**

Dans l'ensemble du monde en développement, diverses mesures d'appui financier servent à soutenir les PPP. Le sujet étant beaucoup trop vaste pour être traité ici, on se contentera d'indiquer que les gouvernements ont généralement recours à un ou plusieurs de trois dispositifs de financement à l'appui des PPP :

- Subventions : surtout depuis la crise asiatique, le financement sans remboursement accordé par l'État ou par les partenaires de développement a servi à réduire le fardeau de la dette ou d'autres coûts associés aux gros investissements de capitaux, et par là à diminuer les risques de perte d'investissement pour les partenaires privés. Les subventions peuvent être versées après que les produits ont été financés, réalisés et certifiés. Des éléments de financement gracieux peuvent entrer dans les versements habituels (forfaits ou rentes) aux opérateurs de PPP, en fonction de la disponibilité et de la qualité du service assuré, comme c'est le cas pour l'Initiative de financement privé du Royaume-Uni ou pour les rentes des concessions routières en Inde. Les subventions peuvent aussi être versées à des dates convenues à l'avance, ou une fois atteintes les cibles de performance pour la réalisation des bâtiments ou des services, ce qui est le cas pour divers projets de routes à péage en Amérique latine (World Bank Institute, 2012). Elles peuvent prendre la forme de contributions pécuniaires initiales aux dépenses d'investissement, comme pour le programme Viability Gap Funding (Financement de l'écart de viabilité) en Inde (Leigland *et al.*, 2014). Enfin, les subventions peuvent aussi servir à soutenir la préparation des projets.
- Prêts : les gouvernements prêtent parfois de l'argent (souvent obtenu auprès de donateurs ou de banques multilatérales de développement) à des PPP, pour les aider à combler un

manque de financement quand un financement suffisant par la dette à des termes acceptables n'est pas obtenu pour un projet. Du fait qu'ils comportent des conditions de faveur, ces prêts sont plus attrayants que le financement par la dette aux conditions offertes par les bailleurs du commerce. Ces conditions de faveur peuvent être la bonification des taux d'intérêt, des délais de remboursement plus longs, des périodes de grâce pour le service de la dette, un classement ou une position plus basse de la dette, etc. Il arrive que les conditions de faveur soient compensées dans une certaine mesure par des critères imposés par le bailleur, exigeant des garanties supplémentaires ou la réduction des risques encourus. Les justifications sont diverses. Il arrive parfois que ce type de prêts soit un bon choix en réaction à des dysfonctionnements prolongés des marchés. Ils sont justifiés quelquefois comme politique temporaire servant à stimuler ou adapter le marché. Il arrive, comme dans le cas des facilités de prêt mises en place par certains gouvernements européens pendant la crise financière mondiale, que ces prêts soient prévus pour être revendus sur le marché une fois la situation revenue à la normale (Farquharson et Encinas, 2010).

- Garanties : les garanties de l'État qui servent aux gouvernements de pays en développement à soutenir des projets en PPP sont généralement de deux sortes :
  - Mesures de sécurité garantissant les engagements d'appui d'un gouvernement : les gouvernements prennent toute sorte d'engagements d'appui aux projets en PPP. Mais les partenaires privés n'étant pas sûrs de la solidité de ces engagements, comme cela a été le cas en particulier après les problèmes d'atténuation des risques survenus pendant la crise asiatique, il faut maintenant adosser nombre de ces engagements à des garanties supplémentaires. La plupart des AAE, par exemple, doivent être garantis par des dispositions de sécurité, telles que comptes-séquestres, lettres de crédit, subventions ciblées,

engagements budgétaires, etc. Dans les pays ne disposant pas de marché intérieur de capitaux susceptible de financer des projets en PPI, il faut souvent libeller les AAE en devises fortes, dollar des États-Unis ou euro, les indexer sur des paniers de devises ou les garantir par des facilités protégeant contre le risque de change et d'illiquidité. Sans ces mesures, les opérateurs s'exposent au risque de change – la monnaie locale risquant de se déprécier par rapport à la devise dans laquelle est libellée la dette du projet.

- Garanties d'administrations publiques souveraines : depuis la crise asiatique, les investisseurs exigent souvent d'être rassurés sur le fait que les engagements de soutien pris par un gouvernement en faveur d'un projet en PPP resteront aussi solides que possible. Cela peut signifier que dans un environnement risqué, il ne suffise pas qu'un service public signe des accords d'achat avec les sociétés d'un projet en PPI, elles peuvent exiger aussi une garantie souveraine. Outre des garanties concernant l'achat des produits d'un projet, les gouvernements peuvent garantir nombre d'autres aspects cruciaux pour la trésorerie et la rentabilité d'un projet en PPP, notamment l'approvisionnement en carburant, la convertibilité et la transférabilité de devises, les taux d'intérêt, les taux de change, les tarifs et le montant des recettes.

## 5. Politiques et réglementations gouvernementales

On a mentionné dans les chapitres précédents l'importance du cadre légal et réglementaire fixé par un gouvernement comme facteur de succès potentiel des projets en PPP. Les gouvernements disposent de plusieurs moyens pour perfectionner ce cadre, dont les suivants :

- Établir des politiques industrielles cohérentes et détaillées, coordonnant les politiques visant le commerce, la passation des marchés et les procédures, la fiscalité et les autres politiques

macroéconomiques nécessaires pour promouvoir une économie de croissance stable (et par là le développement de la demande de projets de construction et d'infrastructure en PPP).

- Mettre en place des cadres institutionnels et légaux permettant de contrôler et de réguler efficacement les services de construction, d'encourager la transparence et d'offrir des recours contre les pratiques anticoncurrentielles. Il s'agit par exemple de la création de dispositifs d'arbitrage en cas de différends sur les contrats, et d'arrangements institutionnels permettant de collecter et d'analyser les données du secteur. Les gouvernements peuvent aussi créer des services chargés des PPP, qui veillent à ce que les projets offrent des avantages publics suffisants et soutiennent l'habilitation des entreprises locales s'il y a des politiques en ce sens.
- Selon l'AICD, les inefficacités d'exploitation des services de l'électricité coûtent 2,7 milliards de dollars par an à la région d'Afrique. Dans la mesure où il est possible de les réduire en faisant baisser les pertes à la distribution et augmenter la collecte des recettes, les besoins globaux d'investissements – et la nécessité d'investissements privés – peuvent aussi être réduits. Dans bien des cas, le premier pas à prévoir dans tout programme de PPP axé sur ce secteur serait de fixer des politiques et des plans visant l'entretien et la remise en état des infrastructures existantes par les administrations publiques.
- Les gouvernements peuvent aussi faire en sorte d'améliorer le climat de l'investissement dans leur pays, ce qui réduirait le coût du financement privé allant aux PPP d'équipement. Ils peuvent le faire en suivant simplement les recommandations avancées dans les études Doing Business de la Banque mondiale. Les gouvernements peuvent aussi accéder à différents fonds ou facilités spécialisés qui consacrent à la réforme de l'environnement des affaires un financement combinant les fonds obtenus auprès de donateurs et de

banques multilatérales de développement. L'un des exemples les plus récents de ce type d'aide est le Fonds pour le climat d'investissement en Afrique. Il se sert de financement provenant de donateurs et du secteur privé pour améliorer des conditions précises dont on estime qu'elles facilitent l'investissement dans les pays d'Afrique (obligation de respect des contrats, développement des marchés financiers, facilitation des équipements, fiscalité et douane, concurrence et lutte contre la corruption).

### **C. Mesures de faible puissance visant la demande**

Comme le donne à penser la liste des problèmes auxquels doivent faire face les entreprises nationales entrant en concurrence pour des travaux de BTP ou des projets en PPP dans les pays en développement, les mesures visant l'offre, destinées à développer la capacité locale, n'ont guère de chances de résoudre tous ces problèmes. La cause en est que l'accès aux marchés ou à certains types de projets est pour l'essentiel fermé aux entreprises nationales dans ces pays, quelles que soient leurs compétences ou leur expérience. De ce fait, les pays en développement sont nombreux à avoir adopté aussi des mesures visant la demande, pour tenter d'« égaliser les chances » des entreprises nationales entrant en compétition pour ces travaux. Pour l'essentiel, cela consiste pour les pouvoirs publics, lorsqu'ils choisissent des entrepreneurs pour des PPP ou des travaux de construction, à prêter particulièrement attention aux soumissionnaires qui sont des entreprises nationales ou en comptent parmi leurs partenaires ou leurs sous-traitants (ou encore utilisent de la main-d'œuvre nationale, ou des matériaux nationaux...). On les appelle « de faible puissance » car il s'agit de moyens d'accroître la concurrence qui ne suscitent aucune controverse, et sont généralement approuvés par la Banque mondiale, l'OMC et les autres tenants du libre-échange mondial. On trouvera ci-après quelques exemples de ces mesures visant la demande :

#### **1. Négociations commerciales**

Il y a des méthodes stratégiques que les gouvernements peuvent suivre dans les négociations

commerciales pour aider les entreprises nationales à entrer en concurrence sur les marchés internationaux :

- Dans des instances comme l'OMC, les pays les moins avancés ont la possibilité de négocier des exemptions spéciales pour restreindre dans certains cas l'accès à leur marché intérieur, le but étant de faciliter le développement des entreprises nationales. Ces exemptions sont accordées lorsque les marchés sont asymétriques par la taille, la structure ou les ressources humaines disponibles.
- Les gouvernements peuvent également négocier des accords régionaux ou sous-régionaux créant des zones commerciales ou douanières, accords qui peuvent comporter par exemple la reconnaissance mutuelle des qualifications des entrepreneurs, la libéralisation des procédures de passation des marchés, l'assouplissement des exigences d'apports locaux, la libre circulation de la main-d'œuvre des BTP, la libéralisation des obstacles à la location de matériel, etc. Les accords de ce type permettent aux entreprises d'entrer en concurrence sur les marchés voisins et d'acquérir l'expérience et l'expertise qui les aideront par la suite à devenir plus compétitives sur les marchés internationaux et plus intéressantes comme partenaires pour de grandes firmes internationales qui souhaiteraient travailler sur les marchés des pays en développement.

#### **2. Relations avec les partenaires de développement**

Les gouvernements ont parfois la possibilité d'infléchir leurs relations avec les donateurs et les entités multilatérales pour faire en sorte que les entreprises nationales concurrentielles de BTP bénéficient d'opportunités. Il arrive que les effets défavorables de l'aide liée sur laquelle insistent les donateurs puissent être contrebalancés par l'imposition de critères d'apports locaux et de transfert de technologies.

### 3. Ajustements aux systèmes de passation des marchés

Des ajustements de plusieurs sortes peuvent être apportés aux systèmes de passation des marchés pour accroître la probabilité que des entreprises locales emportent un marché – ces ajustements ne vont pas contre les règles de passation des marchés de la Banque mondiale et peuvent être mis en place sans compromettre l'exécution des projets. Wells et Hawkins (2010) suggèrent les options suivantes :

- **Préférences :** les règles de la Banque mondiale permettent des préférences de prix pour les soumissionnaires locaux. Autrement dit, si une société nationale n'est pas le soumissionnaire le moins disant, mais se trouve à un certain pourcentage fixé au-dessus du moins disant, le contrat peut lui être attribué. Toutefois, comme le signalent Wells et Hawkins, il n'y a eu que quelques rares contrats financés par des institutions de financement du développement qui aient été attribués à des sociétés nationales grâce à un système de préférences.
- **Fragmentation :** les donateurs et les institutions financières de développement préfèrent généralement les projets importants, qui permettent des économies d'échelle, des coûts administratifs plus faibles, un financement moins compliqué et des coûts d'encadrement moins élevés. La Banque mondiale et d'autres institutions de développement permettent dans certaines conditions de fragmenter un projet en éléments plus petits pour augmenter le contenu local (« découpage et groupage »), grâce à quoi on peut avoir des offres moins élevées, plus de soumissionnaires et plus de firmes nationales en compétition.
- **Autres modes d'adjudication :** dans certains cas, la dissociation d'un projet peut passer par l'entrepreneur principal, qui en prend la responsabilité et encadre la réalisation des éléments sous-traités.
- **Spécifications technologiques différentes :** en permettant aux entreprises de proposer l'utilisation de technologies ou de matériaux locaux pour réaliser les objectifs de construction du gouvernement, on peut non seulement développer les opportunités offertes aux sociétés nationales, mais encore accroître l'emploi local pour ces projets.
- **Contrats en série :** en attribuant une série de petits marchés à une même firme, avec des évaluations périodiques de la performance, on peut aider les petites entreprises à continuer à travailler pour des périodes plus longues, à accumuler un fonds de roulement et à acquérir des compétences plus poussées.

#### Encadré 3.4: Mesures permettant de réduire les tensions de trésorerie pour les firmes nationales de BTP

Diverses mesures sont recommandées depuis longtemps pour réduire les tensions de trésorerie et de fonds de roulement pour les firmes nationales de BTP. Pourtant, elles ne sont toujours pas habituelles dans les pays en développement :

- Éliminer ou réduire les obligations imposées aux entreprises en matière de garanties d'exécution ou remplacer ces obligations ou ces cautions par des retenues modestes sur les versements échelonnés.
- Abaisser les coûts d'accès aux pièces du marché.
- Clauses d'intérêts accumulés aux taux commerciaux sur les périodes de retards des versements échelonnés.
- Versements échelonnés fréquents, en particulier pour les travaux de construction à forte intensité de travail.
- Paiements partiels pour les matériaux au moment où ils parviennent sur le chantier.
- Location de matériel à l'entrepreneur par le propriétaire du projet. Acceptation de délais reculés sans pénalité dans des conditions convenues à l'avance.

Source : Banque mondiale, 1984.

- Obligation de paiement rapide : les régimes de paiement rapide sont utiles en ce qu'ils réduisent les tensions de trésorerie pour les petites firmes. L'encadré 3.4 évoque d'autres mesures permettant de réduire les tensions de trésorerie pour les firmes nationales de BTP.

#### **D. Mesures de grande puissance visant la demande**

Il existe un outil puissant et controversé visant la demande, dont les gouvernements peuvent se servir pour aider les entreprises locales à se rendre plus compétitives : c'est de réglementer la passation de marchés publics en vue de préférences marquées pour les firmes locales en compétition avec des entités internationales pour leur attribution. On les dit « de grande puissance » du fait qu'à la différence de celles qui ont été évoquées dans la section précédente, ce sont des règles qui ne sont pas approuvées par la Banque mondiale ou l'OMC. Les tenants stricts du libre-échange à l'échelle mondiale voient généralement la passation de marchés comme une fonction administrative

neutre, distincte de la promotion active de l'action de développement socioéconomique. Pour eux, la passation de marchés, exception faite des ajustements du genre (décrit plus haut) que permet la Banque mondiale, doit être une pure mise en concurrence de toutes les sociétés, étrangères ou nationales, pour l'attribution de marchés de BTP ou de projets en PPP. L'Accord sur les marchés publics de l'OMC vise à formaliser l'accord donné par des gouvernements à des règles générales de mise en concurrence ouverte et compétitive pour des marchés concernant notamment les BTP et les services connexes.

Mais de nombreux pays en développement ne voient pas grand-chose à gagner à soutenir les efforts faits par l'OMC pour ouvrir encore plus largement les marchés nationaux aux sociétés étrangères, alors que les firmes nationales ont tout le temps du mal à entrer en concurrence pour des marchés nationaux, sans même parler des marchés dans les pays développés. Quelle que soit la probabilité de mesures coercitives imposées par

#### **Encadré 3.5: Probabilité d'une action de l'OMC contre les mesures favorisant les apports locaux**

Il y a des experts pour qui les programmes de PPP dans les pays en développement risquent des conséquences graves si ces pays y incluent des exigences d'apports locaux (« localisation ») et d'autres mesures de développement économique. Ils estiment que ces mesures sont contraires à divers accords commerciaux multilatéraux. L'OMC est devenue de plus en plus active pour faire respecter les règles édictées contre les politiques de substitution des importations ; elle les a examinées à plusieurs reprises ces dernières années, et a tranché contre ces mesures. Du fait qu'elles s'exposent à une action coercitive de l'OMC, il a été dit des exigences d'apports locaux qu'elles introduisent « des incertitudes juridiques et [...] n'entrent pas dans un climat réglementaire stable et fiable attirant les investissements » (Peszko, 2012).

Bien que les exigences de développement économique dans les programmes d'énergie renouvelable puissent être des « obstacles de localisation au commerce » selon la définition donnée par les libre-échangistes, elles n'enfreignent pas nécessairement les règles de l'OMC, qui présentent des lacunes concernant les obstacles de localisation. La réglementation de l'OMC est définie dans les instruments suivants :

Article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (base juridique la plus solide du traitement égal des produits importés et nationaux) : mais cet article ne s'applique qu'aux produits, pas aux services, et exclut expressément les marchés publics des obligations assumées.

L'Accord sur les marchés publics (qui interdit aux gouvernements de donner la préférence aux fournisseurs nationaux ou de recourir à des exigences d'apports locaux) : mais il ne s'applique qu'aux 42 pays signataires de l'Accord, et uniquement aux quelques institutions désignées dans ces pays, dont aucune n'est en Afrique.

Du fait de ces lacunes, nombre de pays échappent à l'action de l'OMC contre leurs mesures de localisation. Si ces mesures sont utilisées dans un régime de passation des marchés publics, elles peuvent sans doute échapper complètement à l'action coercitive de l'OMC, car il n'y a guère de pays en développement, et en tout cas aucun pays d'Afrique, qui soit signataire de l'Accord sur les marchés publics.

Source : Cimino et al., 2014.

l'OMC (voir encadré 3.5), ces gouvernements sont nombreux à se réserver le droit d'utiliser la passation des marchés publics comme instrument de politique industrielle, servant à aider les sociétés nationales à participer à des projets de BTP et à des PPP. Il est vrai aussi que les pays d'Afrique sont très rares à avoir établi des politiques industrielles détaillées donnant le cadre théorique nécessaire pour que ce type d'adjudication puisse être pratiqué sans sacrifice de coûts ni de qualité des projets (on trouvera une réflexion sur les difficultés qu'il y a à élaborer des politiques et une législation cohérentes de cette sorte dans l'étude de cas 4-1 à la fin de la présente section).

La plupart de ces mesures de grande puissance visant la demande, utilisées pour encourager les entreprises locales de BTP, sont mentionnées comme mesures de localisation ou exigences d'apports locaux. Lorsque des services de BTP ou en PPP font l'objet d'une passation de marché d'administrations publiques, ces mesures sont généralement structurées sous la forme de facteurs d'évaluation autres que le montant de la soumission. Elles peuvent imposer aux soumissionnaires de répondre à certains seuils minimaux concernant les aspects suivants :

- Emplois pour les ressortissants locaux.
- Propriété et gestion locales des sociétés appelées à participer au projet.
- Dépenses consacrées à des produits manufacturés locaux.
- Création d'une capacité manufacturière locale.

Comme on l'a dit plus haut dans l'introduction, il y a maintenant un groupe de plus en plus nombreux d'économistes internationaux qui voient d'un bon œil l'usage des mesures de localisation. Certains de ces experts ont tenté de tirer des enseignements de l'expérience des 40 dernières années sur la manière et le moment d'utiliser ce type de mesures. On trouvera ci-après une tentative de récapitulation de ces enseignements sous les rubriques : création d'emplois, développement

industriel, et suivi et évaluation des résultats de la localisation.

### 1. Exigences pour la création d'emplois

Pour Cimino *et al.* (2014), la justification la plus courante de l'usage de mesures de localisation est qu'elles créent des emplois très visibles pour les travailleurs (et électeurs) locaux. Les libre-échangistes, au contraire, considèrent que ces mesures sont susceptibles de réduire à long terme le nombre des emplois locaux. Ils avancent qu'elles peuvent avoir des conséquences défavorables imprévues telles qu'affaiblissement de la concurrence, hausse du coût des intrants et baisse de la qualité des produits. Le résultat à terme serait que les produits deviendraient plus chers et moins efficaces, que les coûts seraient plus élevés pour les clients, et qu'en définitive on supprimerait des emplois dans la branche plutôt que d'en ajouter.

Les critiques des positions libre-échangistes classiques font observer qu'il y a plusieurs manières d'optimiser l'action en faveur des exigences de localisation en vue de créer des emplois :

- Dans toutes les économies où le chômage est élevé, des emplois, même à court terme, sont préférables à l'absence d'emplois. C'est particulièrement vrai si les politiques de localisation des emplois n'entraînent pas de hausse notable du coût des intrants du fait, par exemple, que la concurrence dans le secteur et/ou les caractéristiques du mode d'adjudication permettent de contenir les coûts globaux.
- Il importe de comprendre que la création d'emplois de cette nature a surtout pour effet la création d'emplois temporaires et non pas des progrès nets de l'emploi. La création d'emplois doit donc être associée à la formation et au développement des capacités, financés par l'État, afin de garantir que les compétences acquises en cours d'emploi seront durables. Il y faut en outre des politiques qui encouragent l'utilisation de personnel qualifié une fois terminées les possibilités d'emploi dans les BTP et d'autre emploi à court terme.

- Il serait raisonnable aussi de coordonner les différentes exigences de localisation pour en tirer le maximum d'effet de création d'emplois. Lorsque les exigences d'apports locaux sont spécifiées en termes de valeur, par exemple, les éléments de la chaîne manufacturière et de construction ne sont pas toujours, et ne sont peut-être que rarement, associés aux composantes qui livrent le plus d'emplois. Certains experts recommandent en fait de mettre l'accent sur la « formation par la pratique » pour doter le pays de travailleurs ayant de fortes compétences, plutôt que de donner trop d'importance aux composantes manufacturières de la chaîne de valeur (Stephenson, 2013).
- L'expérience de l'Asie de l'Est donne à penser que les politiques de localisation fonctionnent le mieux lorsqu'elles sont appliquées comme mesures temporaires, afin d'aider à démarrer la compétitivité des exportations et le développement de l'emploi qui accompagnent le succès des exportations. Il peut s'agir de protections ciblées en matière d'importations, mises en place pour une période fixée, après laquelle ces protections sont réduites et à terme supprimées, les sociétés étant contraintes d'entrer en concurrence internationale sans prolongation de cette aide « spéciale ». La suppression de cette protection peut entraîner des pertes d'emplois très visibles, des firmes sans protection et peu compétitives perdant des marchés à des concurrents mondiaux. Pour appliquer cette méthode, il faut avoir une solide volonté politique afin de savoir résister aux difficultés politiques que cause l'application stricte de mesures de caducité de ce genre. C'est ce qui explique que la méthode n'ait pas connu un large succès en dehors de quelques pays d'Asie.
- Enfin, les exigences de localisation conçues en vue de créer des emplois doivent s'inscrire dans une politique industrielle plus large où entrent le renforcement des capacités, la recherche-développement, la réforme des tarifs et divers moyens d'incitation encourageant la compétitivité et empêchant les sociétés locales bénéficiant de ce soutien de se relâcher.

## 2. Exigences pour le développement industriel

Selon Cimino *et al.* (2014), la deuxième justification la plus courante d'exigences de localisation est l'argument de « l'industrie naissante » – l'idée que les jeunes industries doivent être protégées pour pouvoir devenir compétitives au niveau international. Cet argument prend une résonance particulière en Afrique du fait de la dé-industrialisation dont souffrent nombre de pays du continent à la suite des politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans les années 1980 (Stein, 1992). Comme le note la CEA, « dans la plupart des cas, les industries ne se sont pas encore relevées de la période des programmes d'ajustement structurel, et, dans le contexte international actuel, elles éprouveront de plus en plus de mal à le faire » (CEA, 2011, p. 18).

L'argument des tenants des marchés libres contre l'usage de mesures protectionnistes de ce genre est que plutôt que d'encourager le développement industriel, elles le retardent en compromettant le libre échange et agissent donc à l'encontre de l'intérêt à long terme du pays. Il serait inefficace que tous les pays cherchent à devenir fabricants et exportateurs d'un bien ou d'un service donné.

Les critiques des libre-échangistes classiques répliquent par les arguments suivants :

- Pas plus que les politiques de localisation visant la création d'emplois, la protection des industries naissantes n'a nécessairement de conséquences économiques défavorables marquées si les politiques ciblent étroitement des sous-secteurs déterminés, et comportent des clauses de caducité claires et strictement respectées. Si les coûts de construction, par exemple, sont légèrement plus élevés pour une période limitée, ce peut être un prix acceptable à payer pour favoriser dans une certaine mesure le développement industriel.
- Bien que les critiques du respect des marchés libres estiment que la protection des industries naissantes peut être justifiée dans certaines circonstances, cela ne signifie pas que



ces industries doivent être propriété locale. Ce que l'une des études qualifie d'« enseignement premier » à tirer des pratiques optimales du monde concernant les exigences de localisation est la nécessité d'axer les politiques sur le renforcement des capacités locales et la valeur ajoutée nationale, quelle que soit la nationalité des firmes, des employés ou des investisseurs (WTI Advisors, 2013). Autrement dit, pour le développement des capacités industrielles nationales, une action coordonnée doit viser les défauts fondamentaux des politiques publiques qui touchent le développement des infrastructures, les politiques commerciales et industrielles, le transfert de compétences et la recherche-développement. Un soutien de l'État à la recherche sur les technologies novatrices, par exemple, peut concourir à susciter une nouvelle vague de précurseurs, que la propriété en soit étrangère ou nationale (Peszko, 2012).

- La localisation a les effets les plus marqués dans des marchés stables de bonne dimension présentant un potentiel de croissance notable – elle joue beaucoup moins dans les marchés axés sur des technologies établies et arrivées à maturité, où le potentiel de croissance n'est que marginal.
- Pour ce qui est de déterminer les secteurs à choisir pour la localisation et fixer des objectifs bien pensés, l'expérience internationale suggère que les exigences doivent être formulées de manière inclusive et transparente. Il y a lieu de solliciter l'avis des syndicats, des associations et des sociétés étrangères et nationales. Mais il faut surtout maintenir constamment une concertation étroite avec le secteur privé.
- Les mesures de localisation devraient être introduites progressivement, en fonction de ce que peuvent faire les producteurs nationaux pour acquérir des savoirs, renforcer leurs capacités et devenir compétitifs. « Un programme restrictif et ambitieux visant à accroître le transfert de technologie en quelques années a souvent des résultats nocifs » (Kuntze et Moerenhout, 2013, p. 43).

- La localisation semble encourager un transfert accru de technologie lorsqu'elle est liée à un soutien financier qui, sous une forme ou une autre, permet de compenser la hausse des coûts qu'entraîne l'obligation d'acheter des apports locaux. Les investisseurs étrangers préfèrent les dispositions où le respect des mesures de localisation déclenche une prime, plutôt que d'être une condition minimum pour la perception d'un soutien financier quelconque – autrement dit, quand ce respect est volontaire et non pas un préalable indispensable.

### **3. Suivi et évaluation des exigences de localisation**

Les exigences de localisation nécessitent toutes que soient fixés des objectifs clairs et un bon système de suivi et d'évaluation. Il est difficile de contester que, comme le disent les critiques, ces objectifs et ce système – même s'ils sont bien conçus, avec les ressources voulues – entraînent souvent des distorsions dans la procédure d'adjudication qu'ils privent finalement de son efficacité, car ils rendent les soumissions plus difficiles et plus coûteuses.

La gestion et le suivi des programmes de localisation exigent des ressources importantes du gouvernement du pays, un soutien financier considérable et un personnel permanent hautement professionnel. Il existe plusieurs exemples notables d'agences chargées de contrôler le respect des règles d'apports local dans des pays développés qui ont eu du mal à s'acquitter convenablement de leur tâche alors qu'elles disposaient d'un effectif considérable de professionnels (WTI Advisors, 2013). Or, alors que ce système de suivi et d'évaluation est complexe et généralement à forte intensité de travail, le gouvernement ne peut habituellement lui consacrer que peu de ressources. Il est difficile, s'il n'y a pas un bon effectif de personnel professionnel permanent et un budget public continu pour ces tâches de suivi et d'évaluation, de faire poursuivre ce travail au niveau requis.

### Étude de cas 3-1: La rédaction d'un projet de loi sur les apports locaux dans les BTP nigériens<sup>1</sup>

Il n'est pas rare que les pays mettent au point des politiques et des lois destinées à encourager la participation locale aux activités de BTP. Dans certains d'entre eux, elles ont suivi le modèle d'instruments analogues visant les industries pétrolières et gazières. Ces méthodes ont été instituées dans des pays développés comme en développement. Elles vont du *Capital Works Management Framework* de l'Australie, défini d'abord en 2001, qui comporte des exigences d'apports locaux pour les projets publics de BTP, à la Construction Industry Policy de la Zambie, publiée par le Ministère des travaux publics en 2003.

En Afrique, plusieurs pays ont emboîté le pas à la Zambie et adopté des politiques ou une législation analogues. Comme on l'a déjà noté, il est fréquent que les entrepreneurs, les consultants, les fournisseurs et les travailleurs locaux ne tirent pas avantage des investissements allant aux BTP dans un pays d'Afrique. Une étude de la BAD a permis de constater qu'en 2011 plus de 55 % (en valeur) de l'ensemble des nouveaux marchés de construction en Afrique allaient à des pays hors du continent africain (2013).

Le Nigéria a récemment mis au point une législation visant à retourner la situation. Elle prend la suite de l'adoption de la Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act (Loi sur le développement des apports nigériens dans l'industrie pétrolière et gazière) en 2010, qui avait permis une augmentation marquée des marchés attribués à des sociétés nigériennes dans ce secteur. Le secteur nigérien des BTP a connu une croissance notable ces dix dernières années, et devrait la poursuivre. Mais la part de cette industrie dans le PIB et l'emploi est restée faible par rapport aux normes internationales, et les firmes étrangères dominent plutôt pour les grands projets. De même que dans d'autres pays d'Afrique (l'exemple du Botswana dans l'étude de cas précédente est instructif), les BTP nigériens souffrent d'une réputation de dépassement excessif des délais et des coûts, de construction de qualité médiocre, de projets abandonnés et de soupçons de corruption courante. La Construction and Civil Engineering Senior Staff Association (Association du personnel supérieur de la construction et de l'ingénierie civile) a par ailleurs critiqué ce qu'elle dit être les sommes énormes dues par le Gouvernement nigérien aux sociétés de BTP – près de 100 milliards de naira (620 millions de dollars). La branche connaît d'autres problèmes, dont la nécessité d'importer la majeure partie des matériaux de construction, en particulier l'acier et une bonne part du ciment utilisés. Les autres matériaux, équipements et composantes de production locale sont coûteux, et ne peuvent souvent pas faire concurrence aux importations, moins chères, probablement parce que l'approvisionnement électrique aléatoire du Nigéria augmente les coûts de production locale.

Ce projet de loi, « Apports locaux dans les BTP », est en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Les groupes de la branche engagent à l'adopter rapidement parce que « l'afflux d'expatriés dans les BTP reste fréquent et ne diminue pas » (Pinsent, 2014). Le Conseil exécutif national a publié lors de la réunion d'avril 2014 de l'Association du personnel de la construction et de l'ingénierie civile une déclaration où il était dit que les BTP nigériens « ne peuvent pas aller de l'avant » tant que le projet ne sera pas devenu loi (*ibid.*).

Mais les pressions exercées pour faire adopter rapidement ce texte ont peut-être fait que le projet de loi, s'il est voté, cause plus de problèmes qu'il n'en résoudra. Engineers against Poverty, groupe professionnel international financé par le *Department of International Development* du Royaume-

1 Source : Fernz et al. (2013).

Uni, a réalisé en 2013, sur la demande du Gouvernement nigérian, une analyse détaillée du projet (Fernz *et al.*, 2013). Leur rapport est quasiment un aide-mémoire des points à considérer lors de la rédaction de lois de ce type, avec bon nombre d'exemples des législations et des politiques adoptées en Afrique du Sud et au Queensland (Australie). Les principales constatations sont les suivantes :

- Les objectifs du projet de loi sont définis sous la forme du nombre de firmes nigérianes qui en tireront avantage. Il ne se sert pas de la définition plus largement recommandée des apports locaux en termes de « valeur ajoutée », où les objectifs sont fonction des avantages à tirer pour toute la chaîne logistique, y compris les consultants, les fournisseurs et les travailleurs, outre les firmes.
- Il manque dans le projet de loi les définitions claires et concrètes qu'il lui faudrait pour atteindre ses objectifs. Il ne donne pas, par exemple, de définition de ce qui constitue une « firme nigérianne », ni ce que signifie « considérer en premier » les firmes nigérianes lors de l'« adjudication d'un marché général ».
- Le projet est basé sur la loi *Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*, et n'est de ce fait pas adapté aux caractéristiques des BTP.
- À la différence de la loi *Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*, le projet ne fixe pas d'objectifs quantifiables pour les apports nigériens.
- L'obligation de faire approuver un plan d'apports locaux par le Nigerian Content Construction Industry Monitoring Board (Conseil de contrôle des apports nigériens dans les BTP) pour chaque projet de BTP n'est pas réaliste, et cela d'autant moins que cette disposition vise les projets publics et privés, ce qui représenterait probablement des milliers de projets chaque année.
- Différentes dispositions du projet de loi semblent contraires à la loi Government's Public Procurement Act [Loi sur les marchés publics (2007)], sans rien de prévu pour résoudre les divergences.
- Le projet de loi ne prévoit pas de collecte des données nécessaires pour en évaluer les effets potentiels sur la création d'emplois et l'amélioration des revenus.

Les auteurs du rapport concluent par une mise en garde : si des exigences d'apports locaux sont introduites d'une manière qui ne permette pas aux firmes nigérianes de devenir compétitives au niveau international, la conséquence la plus probable, défavorable et inattendue, sera de protéger durablement des entreprises nationales non concurrentielles aux méthodes de production inefficaces à maints égards.

## V. Conclusion

Il y a de nombreuses conclusions à tirer de la présente étude. Premièrement, les gouvernements africains commencent à réfléchir à la manière de faire servir leur politique industrielle à la promotion des entreprises nationales, et il existe un corpus substantiel de conseils qui peuvent les y aider. La crise financière mondiale de 2008 a mis en lumière la grande fragilité des économies africaines après les modifications de politiques imposées de l'extérieur, et l'incapacité où ces pays se sont trouvés en conséquence d'entrer en concurrence avec les marchés émergents de régions où la croissance était plus rapide. Les décideurs n'avaient ainsi guère de choix autre que de chercher de nouvelles méthodes, ce qui les a ramenés à l'interventionnisme d'État et plus spécifiquement aux « stratégies de localisation » avec les anciennes politiques de remplacement des importations, afin de relancer et de stimuler la productivité nationale.

Les politiques industrielles « modernes » font appel à une combinaison mieux équilibrée de mesures interventionnistes visant l'offre et la demande, dont certaines « de grande puissance ». Les mesures visant l'offre sont notamment l'appui de l'État à la recherche-développement, le renforcement des capacités et l'accès à des instruments financiers novateurs. Les mesures visant la demande, dont les exigences de localisation, protègent généralement de manière plus agressive les entreprises locales de la concurrence étrangère.

Compte tenu de cette renaissance des stratégies industrielles, la présente étude a été axée principalement sur l'application de ce retour théorique au contexte africain. On s'y est donc attaché à voir comment les principes modernes de politique industrielle pouvaient aider les sociétés privées nationales à entrer efficacement en concurrence dans deux secteurs d'affaires africains connexes : les BTP, et la production, le transport et la distribution classiques d'électricité.

Deuxièmement, même si les gouvernements africains commencent à réfléchir aux façons d'utiliser la politique industrielle, ils peuvent – et devraient – faire plus pour aider les entreprises nationales à concourir plus efficacement pour des marchés de construction et des partenariats public-privé dans les infrastructures. Il semble hors de question qu'il y a là des avantages à tirer pour la création d'emplois et plus généralement le développement économique. Les méthodes et les outils sont eux aussi évidents et facilement disponibles. L'expérience économique des pays émergents d'Asie de l'Est offre une foule d'enseignements sur la manière d'y parvenir efficacement. Le développement extrêmement réussi des entreprises nationales de BTP que Singapour a obtenu par ses initiatives dynamiques a été largement étudié et copié. Comment se fait-il qu'il n'y ait pas plus de pays d'Afrique qui s'emploient plus activement à soutenir leurs entreprises nationales ? On peut en donner plusieurs explications.

Une des causes est que nombre de gouvernements hésitent encore à adopter des politiques industrielles d'intervention active. Il n'y a là rien de surprenant étant donné les décennies où ils ont dû sous la pression se conformer aux politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en échange du financement de programmes de développement hautement nécessaires. Plus récemment, ces pays ont été exposés à une critique déterminée des politiques en question, venant de l'OMC et d'autres institutions internationales de développement influentes, qui ont mis toutes les formes de remplacement des importations dans le même sac pour les condamner. Les finesses d'une politique industrielle bien conçue ont été expliquées en Afrique, notamment par la CEA, et on a maintenant la Banque interaméricaine de développement qui promeut sa propre version de « politique de développement productif » en Amérique latine. Mais quel que soit le nom qu'on lui donne, la politique industrielle moderne ne s'est pas encore véritablement implantée dans la

plupart des pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine.

Une autre cause est sans doute la plus importante : les gouvernements, de même que les donateurs et les banques multilatérales de développement, ont souvent un préjugé favorable aux grandes firmes internationales capables de gérer des projets complexes avec le matériel et les technologies les plus récents. Les petits projets ou le « découpage et groupage » de grands projets en segments plus modestes, en utilisant plus de matériaux locaux et des technologies plus simples, semblent souvent une option de seconde zone aux responsables de ces gouvernements, qui ont tendance à considérer que la taille, la complexité, le coût et les technologies de pointe sont synonymes de « bon rapport qualité-prix ». Il est fréquent en Afrique qu'on abuse de l'ingénierie avancée dans les infrastructures. L'étude de l'AICD, par exemple, a permis de constater que 30 % des réseaux de routes principales ont des caractéristiques technologiques excessives par rapport aux volumes observés de circulation (Foster et Briceño-Garmendia, 2010). Ces responsables ne considèrent pas que les coûts de transaction supplémentaires qu'entraîne l'administration de ces projets, s'ils sont découpés, sont compensés par l'intérêt qu'il y a à accroître la participation des entreprises locales.

Une troisième raison tient à l'importance des rapports entre activités de construction, partenariats public-privé et infrastructures. On a évoqué ici plusieurs dimensions importantes de ces rapports.

Tout d'abord, il est évidemment indispensable que la construction soit de haute qualité pour qu'un partenariat public-privé réussisse à construire, entretenir et (dans le cas des concessions sur installations existantes) remettre en état les actifs nécessaires à la fourniture de services en PPP. Les partenaires privés devant exploiter et entretenir les infrastructures pendant de longues périodes, des services de construction de haute qualité doivent aussi être disponibles pendant ces périodes. Dans quelque pays que ce soit, l'existence d'un secteur national de BTP compétent

et concurrentiel donne de meilleures chances de réussite à un PPP d'infrastructure.

Un autre aspect de ces rapports est que dans de nombreux pays, les firmes de BTP évoluent souvent pour devenir le partenaire privé d'un PPP ou y jouer un rôle d'appui important. Une des hypothèses de la présente étude, qui vaudrait qu'on y consacre d'autres recherches, est qu'il est probable qu'en prenant des initiatives énergiques pour développer les entreprises nationales de BTP, un gouvernement pourrait aussi contribuer à préparer les firmes nationales à participer à des PPP. Outre l'exigence de participation de firmes locales à ce genre de partenariats, aider ces firmes à se rendre plus concurrentielles en tant qu'entreprises de BTP pourrait accroître fortement leurs possibilités de participation efficace à des PPP.

Une troisième dimension des rapports d'interdépendance entre BTP, PPP et infrastructures est évoquée au début de la Section 2. On y avait avancé l'idée que mécontents de la façon traditionnelle d'aborder les BTP, les gouvernements s'étaient détournés des contrats distincts pour les services d'architecture, d'ingénierie et de construction pour favoriser les contrats conception-construction, puis conception-construction-exploitation et d'autres types analogues de contrats en PPP. Il en ressort qu'en utilisant mieux des firmes locales privées de BTP plus qualifiées et expérimentées au titre de contrats de construction classiques, les gouvernements pourraient obtenir d'énormes effets, perfectionnant la qualité des infrastructures et, à terme, réduisant les pressions qui s'exercent sur eux pour qu'ils recourent à des PPP pour les infrastructures.

Cette argumentation est confortée par plusieurs faits cruciaux qui ressortent de l'étude de l'AICD. Il faut noter d'abord que les gouvernements africains investissent dans la construction et l'entretien des infrastructures plus de quatre fois plus que ne le font les firmes du secteur privé par le biais d'arrangements de PPP et de PPI. Autrement dit, ce sont les gouvernements qui continueront dans l'avenir prévisible, en utilisant des services de BTP par des services de construction et de gestion publics, à supporter l'essentiel de la charge

des services de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien des infrastructures. Les investissements privés dans la construction d'infrastructures publiques en représentent environ 11 pour cent (à l'exclusion des investissements dans les TIC en général, et des micro-investissements consacrés à la distribution d'eau aux ménages). En pourcentage des investissements du secteur public, ce chiffre est déjà plus élevé que la part des investissements privés dans 16 des 20 pays (de l'OCDE pour la plupart) qui avaient été étudiés pour le réseau de hauts responsables des PPP de l'OCDE (Burger et Hawkesworth, 2011). Le chiffre global des investissements est naturellement beaucoup trop faible en Afrique, mais ce qu'il faut souligner, c'est que même si les investissements augmentaient substantiellement, il est peu probable que le secteur privé en représente une part beaucoup plus importante que maintenant. C'est donc aux gouvernements qu'il restera pour une période considérable à assurer la majeure partie des investissements allant aux infrastructures publiques.

Si c'est bien le cas, les décideurs, les responsables publics et leurs partenaires de développement devraient voir s'il ne serait pas tout aussi utile de réfléchir aux nombreux problèmes associés aux faiblesses de la planification et de la gestion publiques de la construction d'infrastructures, que de prêter pour cette dernière le plus d'attention aux partenariats public-privé. Les défauts de la gestion publique des projets de BTP ont été correctement décrits par l'AICD et d'autres observateurs. Primo, les gouvernements africains n'exécutent que les deux tiers environ des montants budgétaires alloués à l'investissement public dans les infrastructures ; secundo, il y a dans les pays d'Afrique 30 pour cent en moyenne des actifs d'infrastructure qui devraient être remis en état ; enfin, dans des branches comme l'eau et les transports, les projets aux technologies excessivement complexes ajoutent jusqu'à 30 pour cent aux coûts de construction (Foster et Briceño-Garmendia, 2010).

Pour éliminer ces problèmes, on peut notamment veiller à ce qu'il y ait véritablement mise en concurrence pour l'attribution de marchés, s'atta-

cher à mieux cerner les coûts sous-jacents de la construction et la tendance des coûts, renoncer aux technologies trop complexes pour contenir les coûts, expérimenter des technologies novatrices peu coûteuses (y compris des produits et des techniques locaux), et renforcer les capacités des entités publiques en matière de planification des projets, de passation des marchés et de gestion des projets.

Cette manière de voir suppose en définitive que les gouvernements pourraient non seulement faire assumer aux entreprises privées la responsabilité des coûts des projets sur toute leur durée, en concluant des PPP pour les quelques projets susceptibles d'être viables selon ce mode, mais aussi influencer beaucoup plus sur la qualité des infrastructures en améliorant leurs propres capacités internes de cerner et gérer ces coûts. Il est crucial de conclure en Afrique des PPP commercialement viables dans des branches comme l'énergie, mais on serait justifié à affirmer qu'il est encore plus urgent – et plus ardu – pour les gouvernements d'améliorer leurs compétences de gestion et de remise en état des infrastructures.

### **Pistes pour la suite des travaux**

Plusieurs sujets mentionnés ici méritent une recherche beaucoup plus approfondie. En voici une liste partielle :

- Meilleures données sur les BTP : il faut de meilleures données sur les activités de BTP en Afrique, collectées et analysées en continu. Le manque de données limite gravement ce qu'on peut comprendre des principaux problèmes d'orientations et des solutions possibles. Personne ne sait à coup sûr quelle part des activités de BTP a une base locale et laquelle est réalisée par des firmes étrangères. Les données présentées ici suggèrent une répartition entre activité locale et étrangère qui est alarmante. Mais les données sont incomplètes. Des données plus complètes et de meilleure qualité sont nécessaires si l'on veut vraiment comprendre les problèmes dans cette branche.

- Meilleures données sur les partenariats public-privé dans la branche énergétique : le manque de données fiables et complètes sur les PPP dans cette branche pose également problème. La plupart des données sur les PPP utilisées dans la présente étude proviennent de la base de données sur les projets PPI de la Banque mondiale. Mais les coupes budgétaires, les effectifs déficitaires et la restructuration organisationnelle ont été cause de lacunes dans ces données, qui apparaissent clairement lorsqu'on les compare aux résultats d'enquêtes spécialisées réalisées sur le terrain par des experts indépendants comme Eberhard et Gratwick (2010).
- Accès facilité au financement : il faut trouver des moyens de mettre un soutien financier à la disposition des entreprises locales, étant donné les nombreux obstacles auxquels elles se heurtent quand elles entrent en lice pour des projets. Des pays comme le Rwanda et l'Ouganda, par exemple, ont suivi et appliqué des recommandations essentielles concernant les politiques visant à améliorer la compétitivité des firmes locales, mais des problèmes subsistent, parce que ces firmes n'ont pas accès au financement. En République-Unie de Tanzanie, plutôt que de compter uniquement sur l'État, le secteur privé a pris l'initiative de chercher comment lever des capitaux. Il est indispensable de déterminer les principaux obstacles au financement et de trouver des solutions novatrices.
- Mesures d'incitation du secteur privé : il faut que les gouvernements africains fassent plus pour améliorer la compétitivité des firmes nationales, mais aucun gouvernement ne peut le faire à lui seul. Le secteur privé local devra prendre l'initiative pour renforcer les capacités des firmes locales et plaider pour la modification des politiques publiques afin d'accroître la participation des firmes locales aux projets. Cela peut prendre différentes formes : créer des associations professionnelles qui fixent des normes pour l'ensemble de la branche ; inciter à développer la formation technique (investissement pour la carrière) ; améliorer la capacité des firmes locales pour la planification, la budgétisation et la gestion des projets, etc. Il faudra que les gouvernements trouvent le moyen d'inciter le secteur privé local à agir en ce sens.
- Meilleure compréhension des interventions politiques « de grande puissance » : les gouvernements africains devront se faire aider pour mieux comprendre comment et quand utiliser les mesures « de grande puissance » visant la demande, en vue de renforcer le rôle tenu par les firmes nationales dans les projets locaux de construction et les partenariats public-privé dans l'énergie. Le sujet, complexe et controversé, n'est pas bien compris dans le monde en développement. Les économies émergentes doivent se doter des moyens intellectuels voulus pour répondre aux critiques des libre-échangistes. Les organisations régionales d'Afrique ont certainement un rôle important à jouer pour cela.
- Facilitation des projets énergétiques régionaux : pour les raisons qui ont été exposées ici, le type de PPP de la branche énergie dont la nécessité est la plus urgente en Afrique concerne les projets hydroélectriques. Ils sont difficiles à réaliser, car ils supposent une participation substantielle de plusieurs gouvernements. Ils sont donc très rares. Il faudra poursuivre les recherches pour mieux comprendre comment organiser et mettre en place ces projets, notamment comment en payer la préparation, qui peut être extrêmement coûteuse. Une partie essentielle de ce travail consisterait à comprendre comment des organisations régionales telles que des pools énergétiques et les communautés économiques régionales pourraient concourir de manière productive au développement de ces projets.

# Bibliographie

African Business (2014). « Africa's top 250 companies ». *African Business 2014 Rankings*, mai.

Banque africaine de développement (BAD) (2013). *Annual Procurement Report for 2011*. Procurement and Fiduciary Services Department, Banque africaine de développement, Tunis.

Banque mondiale (1984). *L'industrie de la construction (Bâtiment et travaux publics) Ses problèmes et les stratégies à appliquer dans les pays en développement*. Washington, DC: Banque mondiale.

\_\_\_\_\_ (2010). *Beyond the Sum of Its Parts: Combining Financial Instruments for Impact and Efficiency*, Issues Brief No. 3, Environment Department, Banque mondiale, 31. (en anglais uniquement)

\_\_\_\_\_ (2014a) « Private participation in infrastructure database ». Banque mondiale et PPIAF. <http://ppi.worldbank.org> (base de données, en anglais uniquement).

Bon, R. (1992). The future of international construction: secular patterns of growth and decline. *Habitat International*, Vol. 16(3), 119–128. Burger, P. and Hawkesworth, I. (2011). « How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2011(1) (en anglais uniquement, la revue n'est plus publiée en français depuis 2005).

Chen, Chuan (2005). *Entry Strategies for International Construction Markets*, Thèse de doctorat, Penn State University, Graduate School, Department of Architectural Engineering, décembre.

Choy, C.F. (2011). « Revisiting the Bon curve », *Construction Management and Economics*, Vol. 29.

Cimino, Cathleen, Gary Clyde Hufbauer, et Jeffrey J. Schott (2014). *A Proposed Code to Discipline Local Content Requirements*, Policy Brief, No. PB14-6,

Washington DC: Peterson Institute for International Economics, février.

Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2011). *Politiques industrielles en vue de la transformation structurelle des économies africaines: options et pratiques optimales*. Rapport de recherche sur les politiques N° 2. Addis-Abeba, CEA.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2000). « Réglementation et libéralisation dans le secteur des services de construction et contribution de ce secteur au développement des pays en développement », Conseil du commerce et du développement, Genève, octobre. (<http://unctad.org/fr/Docs/c1em12d2.fr.pdf>)

Crespi, Gustavo, Eduardo Fernandez-Arias, and Ernesto Stein (2014). *Rethinking productive development: sound policies and institutions for economic transformation*. London: Palgrave Macmillan.

Deloitte (2013). *African Construction Trends Report 2013*, Deloitte on Africa. Accessed at <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Kenya/Local%20Assets/Documents/Deloitte%20Africa%20ConstructionTrends.pdf>

Doing Business (2013). "Dealing with construction permits," Banque mondiale. Consulté à l'adresse <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-Chapters/Dealing-with-construction-permits.pdf> (en anglais uniquement ; sur ce sujet, en français, voir <http://français.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits>)

Edmonds, G. A. et D.W.J. Miles (1984). *Foundations for Change: Aspects of the Construction Industry in Developing Countries*. London: ITG Publications.

Eberhard, Anton, et Katharine Nawaal Gratwick (2010). « IPPs in sub-Saharan Africa: determinants



- of success », MIR Working Paper, Management Programme in Infrastructure Reform & Regulation, Graduate School of Business, University of Cape Town.
- Evenett, Simon J. (Ed.) (2013). « What restraint? Five years of G20 pledges on trade », Global Trade Alert Report. London: Center for Economic Policy Research.
- Farquharson, E. et J. Encinas (2010), « »The UK Treasury Infrastructure Finance Unit: supporting PPP financing during the global liquidity crisis » (en anglais uniquement), PPP Solutions, Banque mondiale, Washington, D.C., mars.
- Fernz, B., J. Hawkins, P. Matthews, et J. Wells (2013). *Policy Review: Local Content Bill for the Nigerian construction Industry*. Final Report. Prepared for Growth and Employment in States (GEMS2) Nigeria Programme, Abuja, 23 avril.
- Foster, Vivien et Cecilia M. **Briceño-Garmendia** (2010). *Infrastructure africaine : une transformation impérative*, AICD Flagship Report, Banque mondiale, Washington, D.C. (voir <http://go.worldbank.org/VCEA8HH8E0>)
- Gassner, Katharina, Alexander Popov, et Nataliya Pushak (2009). *Does Private Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? Trends and Policy Options Series No. 6*, PPIAF, Banque mondiale, Washington, D.C. (en anglais uniquement)
- Girardi, D. et A. Mura (2013). « Construction and economic development: empirical evidence for the period 2000-2011 », *Quaderni Del Dipartimento Di Economia Politica E Statistica*, University Di Siena, septembre.
- Gratwick, Katharine Nawaal et Anton Eberhard (2008). « Demise of the standard model for power sector reform and the emergence of hybrid power markets », *Energy Policy*, 36.
- Hakansson, H. et M. Jahre (2004). « The economic logic of the construction industry », Work in progress paper for IMP 2004.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Cathleen Cimino, Martin Vieiro, et Erika Wada (2013). *Local Content Requirements: A Global Problem*. Policy Analyses in International Economics 102. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Jones, Leroy, U. Jammal, N. Gokgur (2002), « Impact of privatization in Côte D'Ivoire, » Report prepared by the Boston Institute for Developing Economies (BIDE) for Privatization Committee, July 15.
- Kuntze, Jan-Christoph et Tom Moerenhout (2013). *Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry – A Good Match?* International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).
- Lamech, Ranjit, et Kazim Saeed (2003). « What international investors look for when investing in developing countries: results from a survey of international investors in the power sector ». Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 6, Banque mondiale, Washington, DC. (en anglais uniquement)
- Leigland, James, Benjamin Darche, et Joshua Gallo (2014). « Blended finance: its use in facilitating private investment in infrastructure », Sub-National Technical Assistance Briefing Series, Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), World Bank, Washington, D.C., 2014. (en anglais uniquement)
- OCDE (2012). *Déliement de l'aide : Rapport 2012*. Direction de la coopération pour le développement, Comité d'aide au développement, DCD/DAC(2012)39, 15 octobre. (Voir <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282012%2939&docLanguage=Fr>)
- Ofori, G. (2012). « Developing the construction industry in Ghana: the case for a central agency », consulté à l'adresse <http://www.buildingcontractorsgh.com/Developing%20the%20Construction%20Industry%20in%20Ghana.pdf>

- OMC (1998). « Services de construction et services d'ingénierie connexes. Note d'information du Secrétariat ». 8 juin 1998.
- \_\_\_\_\_ (2009). « Services de construction et services d'ingénierie connexes. Note d'information du Secrétariat ». 18 septembre 2009.
- Peszko, Grzegorz (2012). « Local content requirements for renewable energy: an unnecessary evil » EBRD blog, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 23 novembre. (en anglais uniquement)
- Pietroforte, R. et T. Gregori (2003). « An Input-output analysis of the construction sector in highly developed countries », *Construction Management and Economics*, Vol. 21, 319-327.
- Pinset Masons (2014). « Nigeria urged to 'fast track' local content bill for construction industry », Out-Law.com, Legal news and guidance from Pinset Masons, 14 April. Consulté à l'adresse <http://www.out-law.com/en/articles/2014/april/nigeria-urged-to-fast-track-local-content-bill-for-construction-industry/>
- Renewable Energy Policy Network for the 21<sup>st</sup> Century (REN21) (2014). *Renewables 2014 Global Status Report*. Paris, Renewable Energy Policy Network for the 21<sup>st</sup> Century (REN21) Secretariat (en anglais uniquement; communiqué de presse en français à l'adresse <http://www.mediaterrre.org/actu,20140603170945,1.html>).
- République d'Afrique du Sud (2004). *Code of Good Practice for BEE in PPPs*, Module 2, Public Private Partnership Manual. Pretoria: National Treasury.
- République de l'Ouganda (2014). GET FiT Program Uganda, Overview Brief. Accessed at [file:///C:/Users/Jim/Downloads/GET%20FiT%20Info%20Brief%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jim/Downloads/GET%20FiT%20Info%20Brief%20(1).pdf)
- République-Unie de Tanzanie (2003). *Construction Industry Policy*, Ministry of Works, novembre.
- Schur, M., S. von Klauy, G. Dellacha, A. Sanghi, et N. Pushak (2008). « The role of developing country firms in infrastructure: new data confirm the emergence of a new class of investors », Gridlines Series, No. 3, PPIAF, Banque mondiale, Washington, D.C. (en anglais uniquement)
- Ssegawa-Kaaggwa, J., A.B. Ngowi, et K. Ntshwene (2013). « Using a situation analysis to identify the construction industry deficiencies in Botswana », *Journal of Construction in Developing Countries*, Vol. 18, No. 1, 1-18.
- Stein, H. (1992). « Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa », *World Development*, Vol. 20, No. 1.
- Stephenson, Sherry M. (2013). « Addressing local content requirements: current challenges and future opportunities », *BIORES*, Vol. 7, No. 3, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève, 25 July.
- Turin, D. (1969). « The construction industry: its economic significance and its role in development », London, University College, Environmental Research Group.
- \_\_\_\_\_ (1974). "The Role of construction in development strategies," *International Development Review*, Vol. 16.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Le développement économique en Afrique. Retrouver une marge d'action : la mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*. Genève: CNUCED. ([http://unctad.org/fr/Docs/tdb54d4\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/Docs/tdb54d4_fr.pdf))
- Wells, Jill et John Hawkins (2010). « Increasing 'local content' in infrastructure procurement, parts 1 & 2 », *Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Management, Procurement and Law*, Vol. 163, No. 2, pp. 66-75.
- Wolf, C. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Woodhouse, Erik J. (2005). « The Experience with independent power projects in developing countries: interim report », Program on Energy and Sustainable Development, Working Paper No. 39, Center for Environmental Science and Policy, Stanford University, février.

World Bank Institute (2012). *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the Role of Subsidy Mechanisms*, Banque mondiale, Washington, D.C.

WTI Advisors (2013). « Local content requirements and the green economy » [Exigences d'apports locaux et économie verte. En anglais uniquement]. Communication destinée à la réunion Ad Hoc Expert Group Meeting on Domestic Requirements and Support Measures in Green Sectors: Economic and Environmental Effectiveness and Implications for Trade [Réunion du Groupe spécial d'experts sur les exigences d'apports nationaux et les mesures de soutien aux secteurs verts : efficacité économique et environnementale et incidences sur le commerce], 13 et 14 juin, Genève.

# Annexe

## Problèmes associés aux projets privés des types utilisés dans l'énergie en Afrique

Les investissements allant aux projets des types utilisés par les différents partenariats et PEI dans l'énergie en Afrique ont des résultats très modestes, surtout si on les compare à ceux d'autres régions. Chaque type de projet présente des problèmes particuliers, auxquels il faudra trouver une solution si l'on veut que la participation privée joue un rôle plus productif dans cette branche. On passe en revue dans la présente annexe les principaux types de projets, leurs insuffisances classiques, et les solutions possibles.

Production d'électricité : de 1995 à 2012, la production d'électricité a attiré la majeure partie des investissements privés en Afrique (y compris les investissements allant à des projets lancés avant 2000). La plupart de ces projets étaient des installations nouvelles, mais 24 d'entre eux étaient des contrats de location de centrales conclus pour garantir à court terme une capacité de production coûteuse, nécessaire pour faire face à des urgences énergétiques.

Les capacités de l'Afrique sont limitées pour ce qui est de développer la capacité de production d'électricité par l'investissement privé de manière qu'elle ne soit pas distancée par la croissance du PIB : c'est une des raisons qui explique que la branche énergétique de la région soit de taille si différente de celle des autres régions en développement. L'importance des investissements privés et le nombre de projets sont loin d'avoir suivi ceux des autres régions qui étaient grosso modo au même stade de développement il y a 30 ans. En 1980, la capacité de production d'électricité en Afrique était à peu près la même que celle de l'Asie du Sud, mais l'écart s'est fortement creusé, en particulier depuis qu'au début des années 1990 l'Asie du Sud s'est mise à recourir aux partenariats public-privé (PPP) et à d'autres dispositifs de PEI (voir tableau A.1).

PEI : plus de 70 projets de production d'électricité ayant réuni le financement nécessaire entre 1995 et 2012 en Afrique sont, de manière générale, classés comme projets de PEI. De même que pour les

**Tableau A.1: Comparaison entre Afrique et Asie du Sud : projets énergétiques en partenariat public-privé et PEI, 1995-2012**

	PPP						Autres PEI						Total	
	Installations existantes		Installations nouvelles		Contrats de location		Contrats de gestion ou leasing		Cession (intégrale/partielle)		Projets de production commerciale			
	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.	Millions de \$US	No.	Mil-lions de \$US	No.
Afrique subsaharienne	1 989	17	13 821	79	158	24	5	12	1 310	8		1	17	141
Asie du Sud	22	1	132 977	407	994	31	144	1	11 139	21	6 012	20	151	481
													284	288

Source : Banque mondiale et PPIAF, base de données de projets PEI.

partenariats public-privé, il n'y a pas de définition universelle unique du « producteur d'électricité indépendant ». L'expression désigne habituellement une installation de production sous auspices privées qui vend l'électricité par l'intermédiaire d'un réseau de distribution national en vertu d'un contrat à long terme (contrat d'achat d'électricité, CAE, ou accord d'achat d'électricité, AAE). Les installations sont généralement « financées par le projet », c'est-à-dire par un endettement lourd, la majeure partie du financement provenant de prêts avec droit de recours limité accordés à des entités de projet à finalité spécifique. Un CAE est un document hautement technique, qui sert normalement à confirmer pour les prêteurs que l'électricité sera achetée (obligation d'achat) aux prix spécifiés, et ce dans des circonstances très diverses. Un CAE est souvent adossé à des garanties de paiement gouvernementales et des rehaussements de crédit tels que lettres de crédit, comptes-séquestres, facilités de trésorerie, exonérations d'impôt, etc. Mais le caractère confidentiel et la gestion des risques graves qui caractérisent la plupart de ces CAE (la responsabilité de la gestion de nombreux risques importants étant assumée par le gouvernement) ont suscité la controverse pour certains projets énergétiques en Afrique.

Dans la plupart des pays en développement, l'acheteur (ou le preneur) de l'électricité est un service de distribution d'État qui assure l'alimentation électrique des usagers. Dans les pays où le marché intérieur de l'énergie a été libéralisé, il n'existe plus de marché dit de l'« acheteur unique » et un PEI peut avoir la possibilité de vendre l'électricité à des sociétés de distribution qui sont en concurrence, et/ou à de gros usagers privés. La définition des PEI est généralement limitée aux projets d'installations nouvelles, encore que des installations de production existantes privatisées (ou données en concession) puissent aussi être exploitées selon ce modèle.

Le recours au PEI est encouragé depuis des dizaines d'années par des institutions de développement comme la Banque mondiale, qui y voient un élément essentiel des programmes de réformes destinés à introduire la concurrence entre services de distribution à intégration verti-

cale. Mais comme on a pu le voir dans des sections de la présente étude, les PEI impliquent en règle générale de gros risques, et sont difficiles à structurer pour garantir une production d'énergie à prix abordable qui soit fiable, à long terme, et économique. Parmi les risques, on peut citer : l'opposition de groupes de la société civile, locaux et internationaux, les problèmes géologiques ou climatiques (pour la production d'hydroélectricité, le débit d'eau peut être inférieur à celui qu'on attendait), les catastrophes naturelles, les retards bureaucratiques (dont les retards subis pour l'obtention du financement auprès de sources privées ou d'institutions de financement du développement), la hausse des coûts, les prévisions trop optimistes concernant la croissance économique et la demande d'énergie, les changements abrupts des politiques gouvernementales, des lois ou de la réglementation retentissant sur la branche énergétique, la concurrence déloyale de services de distribution d'électricité d'État déjà en place, le non respect des normes d'exploitation exigées par les prêteurs, les impacts nuisibles sur l'environnement, les problèmes d'approvisionnement en combustible, ou de prix (pour les centrales thermiques), et l'évolution des stratégies commerciales des investisseurs et des exploitants.

L'une des grosses préoccupations causées par les PEI dans nombre de pays à faible revenu tient au fait que bien souvent, ni le gouvernement du pays ni le service de distribution qui achète le courant n'ont une capacité de remboursement particulièrement solide, de sorte que leurs engagements de respect des CAE ne sont pas vus comme crédibles par les entités qui financent les projets. Aucun gouvernement ou service de distribution électrique d'Afrique ne s'est vu attribuer par les agences de notation internationale la qualité de « bonne signature », et certains sont quasiment en faillite. Cela ne signifie pas nécessairement que lorsqu'un PEI arrive à réunir le financement voulu il ne sera pas viable ; en fait, des études empiriques de PEI « réussis » ne trouvent pas de corrélation entre la réalisation réussie des objectifs du projet et la capacité de remboursement des acheteurs. Mais ce manque de capacité de remboursement rend plus coûteux le financement du projet, entraîne la nécessité d'arrangements d'appui plus

développés du gouvernement du pays considéré, et signifie probablement qu'un nombre substantiel de projets potentiels de production d'électricité dans des régions pauvres comme l'Afrique ne sont même pas envisagés pour une réalisation sous le mode PEI. Faute de capacité de remboursement de l'acheteur du courant, on voit souvent des tarifs de détail qui ne couvrent pas une part importante des frais d'exploitation, des subventions mal ciblées, et des entités de réglementation qui n'encouragent pas à fixer de manière transparente et cohérente des tarifs tra- duisant les coûts.

Depuis le début des années 1990, un grand nombre des PEI parvenant à boucler leur financement avaient une production inférieure à 40 MW. Autrement dit, les réalisations des PEI africains ont été modestes. Les PEI ont ajouté une capacité de production limitée, mais hautement nécessaire, et la plupart d'entre eux ont survécu aux difficultés et aux renégociations, prouvant leur viabilité. Mais un bon nombre d'entre eux n'avaient pas été bien structurés, et l'électricité que produisent certains n'est ni fiable ni rentable. La plupart, en fait, ont été des projets pilotes, car la plupart des pays d'Afrique n'ont pas véritablement opté pour la production privée d'électricité, ayant connu des difficultés pour achever et entretenir des projets de PEI et souhaitant continuer à soutenir les services publics de distribution. Globalement, la production indépendante d'électricité reste marginale dans la branche énergétique africaine. Il en résulte entre autres que les services de distribution d'électricité dont le propriétaire est l'État continuent à recourir largement à la location en urgence d'installations de production très coûteuses pour faire face aux besoins au coup par coup. Le recours à ce type de location est beaucoup plus répandu en Afrique que dans les autres régions : l'Afrique représente 53 % de l'ensemble de ces contrats à l'échelle mondiale.

Producteurs indépendants d'hydroélectricité : ces projets représentent un type de PEI extrêmement nécessaire en Afrique, où 93 % du potentiel hydroélectrique économiquement utilisable (soit 10 % environ du total mondial) reste inutilisé (Foster et Briceño-Garmendia, 2010). L'étude de

l'AICD précédemment mentionnée laisse penser que les projets hydroélectriques sont l'un des rares moyens de développer les projets énergétiques en Afrique de manière économiquement et financièrement viable. Or, les projets hydroélectriques de taille tant soit peu importante ne peuvent se faire sans participation mixte, publique et privée. Mais si les projets de centrales thermiques sont déjà difficiles à réaliser pour un PEI, les projets hydroélectriques posent encore plus de problèmes, comme c'est le cas pour tout projet régional ou multinational, et cela malgré l'abondant financement à conditions favorables disponible pour ces projets auprès de donateurs et de banques multilatérales de développement. La Banque mondiale n'a participé ces 10 dernières années qu'à un seul projet de PEI hydroélectrique à l'échelon national – Bujagali – qui a pris 15 ans à se mettre en place, pour un coût encore plus élevé que ce qui avait été prévu à l'origine. Elle compte actuellement deux douzaines de projets hydroélectriques en cours de traitement, mais ne prévoit pas d'en voir aucun achevé à court ou moyen terme. Il n'y a eu en Afrique que quelques autres projets de PEI hydroélectriques de niveau national qui soient parvenus à boucler leur financement.<sup>8</sup>

Distribution et transport : les projets en PPP ou PPI, autres que de production, n'ont également joué qu'un rôle limité dans cette branche depuis 1995. Quelques projets, pendant cette période, ont comporté la distribution d'électricité et des services intégrés ; plusieurs projets de transport et de distribution de gaz naturel ont été menés à bonne fin depuis 1995. La performance de ces types de projets a par ailleurs été généralement décevante. Pour un tiers d'entre eux, ces projets ont été annulés ou sont actuellement en difficulté. C'est peut-être à cause de ces problèmes de performance que les investissements consacrés à la distribution et au transport d'électricité, relativement à ceux qui vont à la production, sont beaucoup moins importants en Afrique (4 %) que dans

8 Plusieurs projets hydroélectriques régionaux d'assez petite taille sont prévus en Afrique, dont le projet de Ruzizi (145MW) et celui de Rusumo Falls (80MW). Chacun d'entre eux fait appel à la participation d'acheteurs de plusieurs pays et pourrait permettre d'affiner des modèles de contrats utilisables pour des projets plus importants de ce type.

l'ensemble du monde en développement (14 %). Les problèmes que posent les projets de transport d'électricité en Afrique sont notamment la rareté des terrains pour les projets sur terrain vide, et aussi le fait que les réseaux actuels n'ont souvent pas la possibilité de suivre lorsque la capacité de production augmente beaucoup, sauf à y investir des capitaux importants, ce que le secteur privé n'est généralement pas disposé à faire. C'est cette situation, entre autres causes, qui explique l'intérêt croissant pour l'électricité hors réseau, en particulier les options d'énergie renouvelable.

Concessions de distribution : les concessions pour la distribution d'électricité sur installations existantes sont rares en Afrique, où il n'y a eu de 1995 à 2012 qu'une douzaine environ de projets à réunir le financement voulu, et sur ce nombre, deux seulement ne visant que la seule distribution. On a pu constater à quel point ces projets sont risqués, surtout dans les pays pauvres. Le concessionnaire est obligé de remettre en état et de prolonger les réseaux de distribution, puis de récupérer son investissement en vendant l'électricité au détail à des milliers d'utilisateurs selon un barème de prix normalement déterminé par l'autorité de réglementation. Même si la norme en Afrique est maintenant l'« indépendance » de l'autorité de réglementation, cela n'empêche pas la fixation des prix de subir l'influence de circonstances politiques très litigieuses, et cela ne permet pas non plus au concessionnaire de recouvrer ses coûts en fixant le prix voulu. À l'échelle mondiale, depuis la crise asiatique, les annulations sont devenues plus probables pour les projets de distribution que pour tout autre projet énergétique, de même que les gros différends après la fin prévue des contrats, ou le non renouvellement de ces derniers. La fréquence de ce type de problèmes est plus forte en Afrique que dans aucune autre région. Pour être considérées comme pouvant réussir, par les parties publiques comme privées, les concessions de distribution devront comporter des tarifs traduisant les coûts, le droit applicable de couper le courant aux utilisateurs qui ne paient pas, des subventions pour le branchement des pauvres (dont sous une forme ou une autre des subventions croisées pour les tarifs), une amélioration sensible de la qualité et de la quantité des services, et une protection

plus ou moins marquée pour les employés en place. Pour structurer les concessions en réglant tous ces problèmes, on est obligé d'inclure une foule de clauses complexes et parfois coûteuses d'atténuation des risques.

De plus, il faut régler convenablement dans le secteur énergétique un problème fondamental, pour toutes les sortes de concessions sur installations existantes, à savoir le peu de goût des partenaires privés pour les gros investissements dans des actifs à long terme. Au fond, les entreprises du secteur privé n'ont pas confiance dans leurs partenaires publics, les soupçonnant d'être peu désireux, ou incapables, d'assurer une compensation intégrale pour ces investissements pendant la durée de vie du contrat de concession. Ce problème est particulièrement manifeste dans les pays pauvres, le ratio étant singulièrement élevé entre coût des investissements consacrés à la remise en état ou au développement et recettes d'exploitation pendant la durée de vie du contrat. Les partenaires publics promettent régulièrement de fixer les tarifs à un niveau qui traduise les coûts afin de compenser les investissements consentis, et il y a habituellement des dispositifs prévus dans les contrats de concession pour permettre aux exploitants de récupérer les investissements non amortis à la fin de la durée du contrat. Mais la plupart des exploitants privés soupçonnent qu'ils n'auront pas entièrement récupéré leur mise de fonds au bout de 20 ou 30 ans d'exploitation. Des expériences de garanties partielles de risques de la Banque mondiale dans les chemins de fer ont donné quelque espoir de régler ce problème. On pourrait envisager une modalité analogue pour soutenir les concessions sur installations existantes dans la branche énergétique.

Contrats de gestion : entre 1995 et 2012, il n'y a eu que 12 contrats de gestion conclus dans le secteur énergétique africain. Ces arrangements comportent une expertise fournie par des opérateurs privés en vertu de contrats de performance qui transfèrent à l'entrepreneur une part des risques. Si la performance ne correspond pas aux cibles spécifiées, la rétribution est amputée. Ce type d'arrangement ne comprenant pas d'investissements, ou très peu, il réduit considérablement

les risques habituels des PPP pour les partenaires privés. Pourtant, malgré le potentiel que ces contrats offrent en Afrique quand on cherche à réduire les inefficacités d'exploitation dans les systèmes d'approvisionnement électrique, ainsi que les risques pour les partenaires privés, les PPP de ce genre ont quelque chose de paradoxal. Alors qu'ils semblent bien parvenir à atteindre leurs objectifs de performance, leur succès n'a pas eu grand effet sur la manière dont ces contrats, et les entrepreneurs contractants, sont considérés par le gouvernement des pays d'implantation.<sup>9</sup>

Cession d'actifs et projets commerciaux : la différence peut-être la plus spectaculaire entre l'Afrique et le reste du monde en développement concerne l'utilisation des projets en PPI ; dans l'électricité, on en a des exemples dans les projets commerciaux et la cession de sociétés d'électricité. Entre 2000 et 2009, cette classe de projets a représenté environ 30 % des investissements privés allant à l'électricité dans l'ensemble des pays en développement,

mais 6 % seulement en Afrique. Au niveau mondial, depuis la crise asiatique, le recours à ces arrangements dans tous les secteurs a dépassé celui aux PPP classiques, du fait qu'en règle générale, ils présentent pour les partenaires privés des risques moins élevés que les PPP, livrant néanmoins les mêmes résultats. La cession partielle d'actifs, par exemple, a été la forme la plus fréquente de privatisation d'infrastructures, surtout parce qu'elle permet une relation continue entre entités publiques et privées pour la gestion d'une installation, sans présenter certains des risques des contrats de concession sur installation existante. Mais si ces arrangements peuvent offrir une bonne option de remplacement aux PPP, ils sont fortement tributaires de circonstances telles qu'un marché de l'électricité libéralisé (pour les centrales commerciales), et des marchés de capitaux pouvant faciliter la privatisation de sociétés d'électricité par le biais de la vente d'actions, circonstances qui ne sont pas fréquentes en Afrique.

---

<sup>9</sup> Les gouvernements comptent souvent que les contrats de ce type permettront de régler les problèmes à l'échelle du secteur, mais ces derniers sont habituellement le résultat de politiques mal pensées et d'investissements insuffisants, sur lesquels les entreprises concluant un contrat de gestion n'ont généralement aucun contrôle. Lorsque la situation de la branche ne s'améliore pas, ce sont parfois ces entreprises qui sont blâmées, et les contrats résiliés prématurément en conséquence.





