



RÉALISER LE POTENTIEL D'INVESTISSEMENTS RENTABLES EN AFRIQUE
Séminaire de haut niveau organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut
multilatéral d'Afrique
TUNIS, TUNISIE, 28 FÉVRIER – 1ER MARS 2006

Les infrastructures de l'Afrique : problèmes et perspectives d'avenir

Antonio Estache
Banque mondiale
et ECARES, Université Libre de Bruxelles

Présenté au séminaire de haut niveau sur la réalisation du potentiel d'investissement rentable en Afrique

Organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut multilatéral d'Afrique
Tunis, Tunisie, 28 février – 1er mars 2006

Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles des auteurs. Le fait qu'elles soient reprises directement ou par hyperliens sur le site Internet du FMI n'implique en aucun cas que le FMI, le Conseil d'administration du FMI ou la direction du FMI les approuvent ou les partagent.

Les infrastructures de l’Afrique : problèmes et perspectives d’avenir¹

Antonio Estache

**Banque mondiale
et
ECARES, Université Libre de Bruxelles**

Février 2006

¹ Le présent document repose sur une étude récente de plus grande ampleur (Estache, A. (2005), « How much do we know about Sub-Saharan Africa’s infrastructure and the Impacts of its 1990 reforms? ») présentée à la Conférence tenue au Cap, en juin 2005, sur *La participation privée aux infrastructures, la croissance économique et les pauvres en Afrique*. Les vues exprimées dans le présent document sont celles de l’auteur et ne sauraient donc être attribuées à la Banque mondiale, à l’une de ses institutions apparentées ou à l’un ou l’autre de ses administrateurs ou pays membres.

1. Introduction

1. Les autorités africaines admettent sans ambages que les infrastructures de l'Afrique jouent un rôle essentiel dans l'avenir de ce continent. À maintes reprises dans le passé, les hommes d'État africains ont insisté sur le fait que l'énergie, l'eau, l'assainissement, les télécommunications et les transports sont des préoccupations essentielles auxquelles il faudrait affecter plus de ressources. Les processus de consultations indiquent que les vues exprimées par ces politiciens correspondent à celles des groupes les plus pauvres. Ceux-ci estiment en effet que l'accès à de meilleures infrastructures est indispensable à leur qualité de vie². Les auteurs du rapport de la Commission sur l'Afrique viennent tout juste de reconnaître collectivement l'importance des infrastructures.

2. En dépit de l'intérêt politique des infrastructures, la plupart des études des universitaires et des bailleurs de fonds au cours des années 90 tendaient, à quelques exceptions près, à ignorer leur importance³. Tant les chercheurs que les bailleurs de fonds ont centré leur attention sur le capital humain (santé et éducation). Ils n'ignoraient pas l'importance de l'eau, celle-ci étant indispensable dans le domaine de la santé, mais c'est surtout à ce titre qu'on s'y est intéressé. L'importance de l'électricité, des télécommunications ou des transports du point de vue de la croissance et, par conséquent, de la lutte contre la pauvreté, a été pour une bonne part négligée dans les décisions concernant la répartition des ressources publiques.

3. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont officiellement reconnu le rôle de l'eau et de l'assainissement et, dans une certaine mesure, des télécommunications pour la plupart des pays d'Afrique. Les réunions de Johannesburg en 2002 établissent des prévisions claires en matière d'énergie⁴. Les transports ont été à toutes fins utiles exclus du débat. Le plus étonnant est sans doute que les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) n'aient pas, eux non plus, réellement tenu compte des préoccupations des pauvres, et ce en dépit des OMD. Bien que ces DSRP (à leurs divers stades) aient réussi à attirer l'attention des communautés internationale et nationales sur des enjeux clés du développement, ils n'ont pas réussi à faire admettre le rôle central d'activités comme le transport dans la poursuite des OMD. Et pourtant, entre 1960 et 2000,

² Voir, par exemple, Narayan-Parker et Walton (2000), *Voices of the Poor*

³ Les rapports du NEPAD, les études de Sachs, le rapport de la Commission sur l'Afrique, le Rapport de Suivi Mondial ou le prochain rapport DAC-OCDE sur les infrastructures pour les pauvres proposent tous des estimations de ces besoins, au moins à un certain niveau d'agrégation. Dans ce débat, les liens entre infrastructures et croissance occupent une place centrale.

⁴ Toutefois, les prévisions n'ont pas été atteintes. Selon toute vraisemblance, l'Afrique sub-saharienne n'atteindra pas l'OMD relatif à l'eau — on prévoit une couverture de 75 % au plus tard en 2015 — et marque un retard sensible concernant l'OMD relatif à l'assainissement puisque 85 % des pays de l'Afrique subsaharienne n'atteindront vraisemblablement pas la cible d'une couverture de 66 %.

la corrélation entre les niveaux moyens d'éducation de la population africaine et les divers sous-secteurs se situaient entre 0,51 (routes) et 0,70 (télécommunications)⁵.

4. Des travaux plus récents semblent maintenant confirmer l'intuition des politiciens et des pauvres. Ils indiquent que l'apport des infrastructures à la croissance et à la régression de la pauvreté est analytiquement fondé⁶. Quelle que soit l'approximation utilisée pour les infrastructures, les données économiques indiquent qu'elles influencent positivement soit la croissance, soit une convergence de la croissance⁷. C'est dans le secteur des communications que l'on enregistre l'impact le plus sensible. Viennent ensuite ceux des routes et de l'électricité. Les signes d'un lien avec l'accès à l'eau ou avec les systèmes sanitaires sont plus complexes⁸. Une des plus récentes études démontre que, depuis 30 ans, les investissements dans les infrastructures ont accru le taux de convergence de la croissance annuelle de plus de 13 % dans la région⁹. Il s'en dégage aussi des conséquences très nettes pour l'agriculture. Diao et al (2003), par exemple, signalent que la croissance de l'agriculture africaine est freinée par les coûts élevés de commercialisation — eux-mêmes surtout attribuables aux frais élevés de transports —, ainsi qu'aux enjeux de politique de concurrence, qui permettent aux intermédiaires des secteurs de se livrer à des contrôles excessifs. Dans ce contexte, une étude récente de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) conclut que l'amélioration des infrastructures de transport pourrait accroître les revenus agricoles jusqu'à hauteur de 10 %¹⁰.

5. En plus des quelques études concernant l'impact des infrastructures sur la croissance, il existe beaucoup d'études sur leur importance pour le commerce¹¹. La plupart

⁵ La corrélation est une mesure statistique du degré de relation linéaire entre deux indicateurs. Cet indice de corrélation peut reposer sur une causalité directe ou indirecte, mais elle peut aussi résulter d'un simple accident statistique. Dans ce contexte, toutefois, la corrélation est considérée comme une indication préliminaire d'un lien entre l'éducation et les infrastructures qui mérite un examen plus approfondi.

⁶ Voir, par exemple :

⁷ Pour une récente synthèse des recherches sur la croissance en Afrique, voir Ndulu et O'Donnell (2005) ou Ndulu (2004). Les seules études traitant des infrastructures d'un point de vue quantitatif sont Easterly et Levine (1997), Esfani et Ramirez (2003), Calderon et Serven (2004) et Estache, Speciale et Veredas. (2005). Plusieurs autres études considèrent les infrastructures comme une variable importante mais ne les intègrent pas à un modèle.

⁸ Cela s'explique sans doute par le fait que le secteur est fortement corrélé à la santé ou à l'éducation, ainsi qu'à d'autres sous-secteurs.

⁹ Voir Estache, Speciale et Veredas (2005), qui comparent l'apport des infrastructures dans un modèle Solow augmenté avec et sans variables de capital humain. Il existe aussi quelques études où l'on examine l'importance de l'enclavement d'un pays. On en trouvera un compte-rendu dans Ndulu (2004)

¹⁰ Abdulai, Diao et Johnson (2005),

¹¹ Pour une synthèse récente, voir Ndulu (2004)

de ces études concluent que l'enclavement pèse sur la croissance et, implicitement ou explicitement, qu'il en résulte un accroissement de la demande pour les services de transports. Elles confirment en outre les résultats de Amjadi et Yeats (1995), de Longo et Sekkat (2001) ou de Venables-Limao (2001) selon lesquels l'absence de réseaux de transports nuit au commerce intrarégional et international¹². Dans le contexte de l'Afrique, il arrive souvent que l'on mette aussi l'accent sur l'apport des infrastructures à la croissance agricole.

6. Ce survol rapide met en lumière un étrange paradoxe. Bien que les politiciens semblent avoir reconnu bien avant les universitaires et les nombreux bailleurs de fonds l'apport des infrastructures à la croissance et à la lutte contre la pauvreté, la part des ressources, aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage, qu'ils ont affectée à ce secteur pendant les années 1990 n'a cessé de diminuer. Ce paradoxe n'est pas sans explications rationnelles.

7. Le but principal de la présente étude est d'examiner ces explications et d'analyser les facteurs à l'origine de cette baisse des ressources affectées aux infrastructures. Elle analyse le rôle primordial que le secteur privé était censé jouer et les attentes non satisfaites. Mais elle laisse également entrevoir que ce partenariat est inévitable — ce qui constitue peut-être un autre paradoxe. L'étude conclut à la nécessité de nouvelles méthodes pour mettre en œuvre ces partenariats et d'une bonne dose de pragmatisme. Elle passe en revue les répercussions que les échecs des années 90 ont eues sur les pauvres, avec pour conclusion qu'il faut intégrer cette préoccupation aux défis de la prochaine décennie de réformes, au cours de laquelle les pays tenteront de réaliser les OMD.

8. Le document est structuré comme suit. La section 2 traite de la façon dont sont apparues les carences en matière d'infrastructures. La section 3 porte sur les taux d'accès aux services ainsi que sur le caractère abordable des coûts des services d'infrastructures en Afrique. La section 4 concerne les enjeux relatifs à la qualité des services. La section 5 analyse les résultats des réformes à ce jour. La section 6 conclut en examinant les possibilités d'assurer un accroissement rapide et économiquement efficace des infrastructures requises pour permettre à l'Afrique d'enregistrer les taux de croissance élevés mais équitablement répartis dont elle a grand besoin.

2. Les carences d'infrastructure et leurs causes

9. Les stocks d'infrastructures que l'Afrique a hérités des puissances coloniales ont soutenu une croissance économique passablement forte du début des années 60 jusqu'aux chocs pétroliers des années 70¹³. Entre cette époque et le milieu des années 90, un

¹² Sachs et Warner (1997) comptaient au début parmi les défenseurs les plus ardents de l'apport de cette variable. Pour une synthèse, voir Ndulu (2004); une exception qui ne figure pas dans cette dernière synthèse est l'étude de Naude et Krugell (2003), selon laquelle les données ne permettent pas d'établir le rôle de la géographie lorsqu'il est tenu compte des institutions.

¹³ Comme le signale S. Brunel (2004), la colonisation de l'Afrique a radicalement transformé l'utilisation de l'espace sur ce continent puisqu'elle a eu pour effet de déplacer la croissance de l'intérieur vers le littoral.

ralentissement économique prolongé, combiné à un intérêt croissant pour le commerce régional et d'autres accords d'association économiques, a accéléré l'évolution des structures économiques de l'Afrique¹⁴. La croissance rapide, stable et constante de la demande des ménages pour des infrastructures résultant de la forte croissance démographique africaine, ainsi que l'augmentation rapide des taux d'urbanisation ont contribué à alimenter la demande indépendamment de toute modification de la structure de la production économique¹⁵. Ces variations ont entraîné un déséquilibre croissant entre la demande et l'offre d'infrastructures dans la région. À la fin de la décennie 1990, l'écart s'était accru à tel point que, selon certaines estimations, il faudrait que les dépenses annuelles moyennes au titre des infrastructures en Afrique (la somme des dépenses d'investissement et des dépenses d'entretien) correspondent à environ 9 % du PIB entre 2005 et 2015 pour que soient atteints les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) — voir encadré 1 pour des données plus spécifiques. Or, cela représente une somme plus de deux fois plus élevée que ce que l'Afrique a dépensé pour ce secteur en une quarantaine d'années¹⁶.

10. Le déséquilibre entre l'offre et la demande a été amplifié par les crises budgétaires répétées qui ont accompagné les diverses crises économiques. La réaction des autorités gouvernementales à ces crises budgétaires, notamment à partir du milieu des années 80, se traduisant souvent par des ajustements des dépenses publiques visant à répondre aux préoccupations budgétaires à court terme. Il se peut que cette politique n'ait pas eu des effets optimaux sur un continent où la croissance à long terme exige un examen beaucoup plus approfondi des effets de la composition budgétaire. Ces ajustements ont été trop souvent effectués sans tenir compte des répartitions sectorielles qu'exige la croissance. Ils ignoraient en outre la complémentarité entre les catégories de dépenses au sein des secteurs — l'engagement à assurer l'entretien est une condition nécessaire pour assurer l'efficacité par rapport aux coûts de la plupart des décisions d'investissement dans les infrastructures —, qui se caractérisent par des actifs d'une durée de vie beaucoup plus longue que dans d'autres secteurs¹⁷. En fin de compte, les déficits budgétaires et/ou les coupures se sont traduits par des dépenses d'entretien et par un niveau d'investissement nettement insuffisant dans tous les sous-secteurs des infrastructures.

¹⁴ Il n'y a pas un pays d'Afrique qui ne soit pas membre d'au moins un des 10 groupements économiques régionaux!

¹⁵ La population urbaine représente maintenant 40 % de la population totale, alors que cette proportion n'était que de 30 % il y a 25 ans. Il s'agit d'environ 300 millions de personnes.

¹⁶ Sachs et ses collègues parlent de besoins équivalant à 13 % du PIB dans leur document des Nations Unies.

¹⁷ Les débats animés des gouvernants — et souvent des services sectoriels de la Banque mondiale — avec le FMI concernant les Fonds routiers témoignent des divergences de vues sur cette question. Toutefois, le débat porte sur des préoccupations très réelles. Selon Desmarchelier (2005), le rapport entretien effectif/entretien requis du réseau routier pour un échantillon de pays était en moyenne de 42,4 % et variait entre 0,28 % dans la RD du Congo (en 2003) et 89,3 % au Burkina Faso (2001). Le ratio était inférieur à 50 % pour 6 des pays de l'échantillon.

Encadré 1: L'Afrique aura besoin de 40 milliards de \$ EU par an pendant 10 ans pour atteindre les OMD.

Selon le Rapport de Suivi Mondial 2005, pour que l'Afrique atteigne ses principaux OMD au plus tard en 2015, il lui faudra enregistrer un taux moyen de croissance annuelle de plus de 7 % au cours des 10 prochaines années¹⁸. Le tableau ci-dessous indique qu'il faudrait effectuer des dépenses d'infrastructure correspondant à environ 9 % du PIB. Bien entendu, il s'agit là uniquement d'un ordre de grandeur, mais il peut être très utile pour avoir une idée des défis à relever.

**Dépenses que l'Afrique doit effectuer pour atteindre les OMD
(% du PIB - 2005-2015)**

Dépenses	Électricité	Télécoms	Routes	Chemin de fer	Eau	Assainissement	Total
Investissements	1,2 %	0,7 %	2,2 %	0,0 %	0,4 %	0,6 %	5,1 %
Fonctionnement et entretien	0,7 %	0,5 %	1,7 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	3, %
Dépenses totales	1,9 %	1,2 %	3,9 %	0,2 %	0,7 %	1,1 %	9,0 %

Ce total signifie qu'il faudrait en moyenne des dépenses annuelles d'investissement de quelque 22 milliards à 24 milliards de \$ EU (un sommet étant atteint pendant la période 2005-2010) pour atteindre les OMD, ce qui nécessiterait des taux de croissance annuelle de 7 % au cours des quelque 10 prochaines années; si les taux de croissance sont plus proches de 5 %, les besoins d'investissement de 5,1 % du PIB ne correspondent qu'à des dépenses annuelles de 17 milliards de \$ EU, soit 32 \$ EU par habitant par année, ou 8,5 cents par jour par habitant. Si on ajoute les dépenses annuelles de fonctionnement et d'entretien de 17 milliards ou 18 milliards de \$ EU, on obtient des dépenses annuelles d'environ 40 milliards de \$ EU entre 2005 et 2015. Il convient de signaler que ces chiffres ne tiennent pas compte des besoins des secteurs portuaire et aéroportuaire et, surtout, qu'ils excluent les besoins d'irrigation. Il se pourrait aussi qu'il ne soit pas tenu compte de certains projets régionaux importants. Selon les estimations effectuées par le NEPAD en 2002 concernant son plan d'infrastructures à court terme visant l'ensemble de l'Afrique (NEPAD 2002), les dépenses requises, y compris celles relatives aux projets régionaux, totaliseraient quelque 64 milliards de \$ EU au cours des 10 à 15 prochaines années. Cette estimation inclut environ 8,1 milliards de \$ EU pour financer 20 projets régionaux prioritaires. Les projets de transport axés sur la promotion de l'intégration régionale du continent représentent 25 % de ces dépenses. La Banque africaine de développement ajoute 4 milliards de \$ EU pour achever l'autoroute transafricaine.

11. L'inefficacité de beaucoup d'entreprises publiques responsables de la prestation des services d'infrastructures n'a pas été de nature à améliorer la situation budgétaire. Elle a plutôt contribué à accroître les coûts, ce qui n'a fait qu'aggraver les contraintes budgétaires et, en dernier ressort, les carences d'infrastructure. Les politiques très mal ciblées visant à corriger le problème du secteur pendant les années 80 et au début des années 90 ont eu de nombreux effets contre-productifs — trop pour qu'on puisse tous les

¹⁸ Plus précisément, les estimations fondées sur un échantillon de 28 pays dont les indices de pauvreté sont connus semblent indiquer qu'il faut une croissance moyenne par habitant de 5,2 % pour atteindre les OMD. Pour plus de la moitié des pays de l'échantillon, il faudrait un taux de croissance par habitant supérieur à 6 %.

décrire dans le cadre de ce document¹⁹. Certaines de ces politiques ont aggravé le problème budgétaire qu'ils essayaient de corriger et contribué à freiner l'expansion de l'assiette fiscale nécessaire pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement requises par ce secteur et par d'autres.

12. À l'origine, le problème d'espace budgétaire de l'Afrique était donc lié à un enchaînement de politiques peu judicieuses. Très tôt, le gros des ressources du secteur a été dilapidé. Puis, dans l'espoir d'assurer une plus grande efficacité, on a entrepris de rationner les ressources. La deuxième moitié de la décennie 1990 a vu une troisième étape où les ressources ont été rationnées davantage dans l'espoir de substituer des fonds du secteur privé à ceux du secteur public — tout en réglant le problème de l'inefficacité de ce dernier. La part des investissements effectués durant les années 90 que l'on peut attribuer aux investisseurs privés ne dépasse guère 10 % à 15 %. Bien que non négligeable, cette part ne pouvait suffire à couvrir les compressions liées aux ajustements budgétaires. Ce qui ressort de tout cela, c'est que les espoirs non réalisés de la décennie 1990 ont malheureusement contribué au rationnement des investissements dans les infrastructures et à une baisse de leur qualité. On trouvera dans l'encadré 2 des données sur les engagements pris par le secteur privé concernant les infrastructures en Afrique.

13. Si les pouvoirs publics n'avaient pas tablé sur une hausse du financement du secteur privé dans les infrastructures, les problèmes d'infrastructures de l'Afrique ne seraient peut-être pas aussi graves qu'ils le sont. Mais la plupart des administrations publiques ont réduit les ressources affectées à ce domaine avant que le secteur privé ne se montre disposé à effectuer des décaissements importants. Cette observation se fonde sur les données dont nous disposons concernant l'évolution des stocks d'infrastructures qui, dans le passé, ont généralement été financés par le secteur public. Cela s'explique par le fait que, dans plusieurs pays, la ventilation sectorielle des dépenses publiques n'est pas exacte. Ces jours-ci, les examens des dépenses publiques sont axés sur les processus : ils n'ont pas vraiment pour objet de déterminer les montants affectés à divers postes budgétaires. C'est pourquoi on ne dispose pas de sources de données fiables sur le niveau de dépenses dans les divers sous-secteurs des infrastructures.

14. Pour obtenir une estimation approximative du total des dépenses du secteur public — c'est-à-dire la somme des dépenses de l'administration publique et des entreprises publiques — au titre des infrastructures, il faut évaluer les variations des stocks d'infrastructures dont il a été question précédemment. Comme le secteur privé a financé 10 % de ces investissements, on peut présumer qu'environ 90 % de ces variations ont été financées par le secteur public. Selon cette approche, les administrations publiques et les entreprises publiques ont dépensé au maximum entre 3 % et 4 % des PIB au cours des années 90, soit de 8,0 milliards \$ EU à 8,5 milliards de \$ par année. Ce montant constitue un montant de référence en fonction duquel l'accroissement des engagements des administrations publiques à l'égard du secteur sera évalué. Compte tenu de l'importance de ce montant de référence pour l'évaluation de l'efficacité des modifications que la

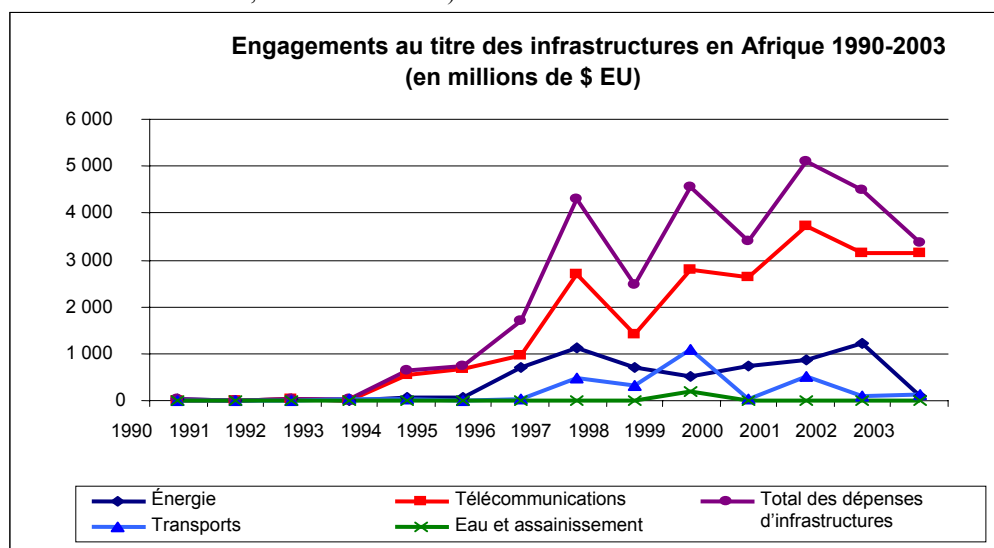
¹⁹ Pour une synthèse, voir : Banque mondiale, Rapport sur le développement mondial 1994 sur les infrastructures.

communauté internationale tente d'apporter au secteur, il est malheureux qu'il soit de nature si approximative.

Encadré 2 : Engagements du secteur privé contribuant au financement des investissements dans les infrastructures de l'Afrique

Selon les informations disponibles concernant les engagements pris par le secteur privé depuis 1984, celui-ci aurait affecté en moyenne environ 1,4 milliard de dollars EU par an aux infrastructures au cours des quelque 18 dernières années (ces chiffres concernent le secteur privé étranger, mais ce sont les seuls dont nous disposons concernant la participation du secteur privé). Nous savons que ces engagements ont été de 1,8 milliard de \$ EU au cours des 5 dernières années. Tout cela donne à penser que la part du secteur privé ne dépasse guère 15 % si tous les engagements ont donné lieu aux décaissements correspondants. Selon toute probabilité, la contribution du secteur privé à ces investissements est plutôt de l'ordre de 10 %. Il s'agit là d'une part non négligeable, mais il faudrait qu'elle soit sensiblement accrue pour que la contribution du secteur privé à la satisfaction des besoins de financement du continent ait un impact notable. Pour atténuer cette conclusion, il y a lieu de signaler qu'elle repose sur le fait que nous ne connaissons pas l'importance économique réelle du secteur privé africain. Il y a beaucoup d'informations disparates indiquant que ce secteur a joué un rôle important en intervenant là où personne d'autre ne le fait.

Il est également intéressant d'observer l'évolution au fil des années de ces engagements d'investissement d'origine surtout étrangère, qu'illustre le graphique ci-dessous. Celui-ci indique que l'Afrique a atteint un sommet en 2001, soit deux ou trois ans plus tard que la plupart des autres régions, mais qu'elle enregistre depuis une baisse tendancielle dans tous les secteurs sauf les télécommunications. Sur une période de près de 20 ans, l'Afrique n'a réussi à produire que 230 projets en partenariat avec des entreprises étrangères et environ 50 % de la valeur des engagements provient d'un seul pays — l'Afrique du Sud ! Même si on ignore le caractère biaisé des données résultant du rôle de l'Afrique du Sud, le nombre total de projets est peu élevé et la taille moyenne des projets en Afrique petite. La taille moyenne des projets correspond à moins de la moitié de celle des projets de l'ensemble des pays en développement. Dans la plupart des secteurs, la part de l'Afrique dans le total des investissements privés (surtout étrangers) au titre des infrastructures dans le monde en développement varie entre 1 % et 2 % (excepté dans les télécommunications, où elle atteint 6 %).



15. Comme la qualité des données, notamment celles sur la qualité des investissements, est très insatisfaisante, il importe de reconnaître que les conclusions que l'on peut tirer du présent document sont préliminaires. À mesure que l'on disposera de données plus nombreuses et de meilleure qualité, ce diagnostic préliminaire pourra être

affiné. Mais, à l'heure actuelle, cette image «macroéconomique» semble suffisamment fiable pour susciter des inquiétudes auprès des responsables des politiques. Esfahani et Ramirez (2003) estiment que si l'Afrique avait enregistré le taux de croissance de l'Asie de l'Est concernant le nombre de téléphones par habitant (10 % contre 5 %) et la production d'électricité (6 % contre 2 %), son taux de croissance par habitant aurait été d'au moins 0,9 % supérieur. S'appuyant sur un indicateur synthétique des services d'infrastructures et sur une analyse hypothétique, Calderon et Serven (2004) semblent croire que si l'Afrique avait bénéficié du stock d'infrastructures de la Corée du Sud, son taux de croissance annuel moyen entre 1996 et 2000 aurait été supérieur de 1,04 point à ce qu'il a été. Ces estimations indiquent que les insuffisances de l'Afrique en matière d'infrastructures ne sont pas le résultat d'une légère déficience des politiques.

3. Comment financer les besoins de l'Afrique?

16. Compte tenu du chiffrage des besoins donné dans l'encadré 1 et des données sur les dépenses d'infrastructures de la section 2, on peut conclure que l'Afrique doit doubler les ressources qu'elle affecte à ce secteur. Comment peut-elle financer une augmentation aussi importante?

17. Le financement de ces besoins peut être envisagé selon une approche ex-ante ou une approche ex-post. La plupart des études et des débats sur les politiques d'infrastructures tendent à adopter une démarche ex-post privilégiant la façon dont les fournisseurs recouvrent leurs coûts, c'est-à-dire la répartition du financement entre utilisateurs (recouvrement direct des coûts) et futurs contribuables (recours de l'État à l'emprunt). La méthode ex-ante conçoit le financement selon une perspective macroéconomique. Le débat concerne la répartition du financement entre les contribuables et l'opérateur. Lorsque celui-ci est un organisme public, le financement s'effectue généralement au moyen d'un transfert budgétaire — ce qui signifie que les contribuables d'aujourd'hui pré-financent les usagers — ou au moyen de prêts consentis par des bailleurs de fonds ou des sources privées de financement. Lorsque l'opérateur est un organisme du privé, il pré-finance les usagers sur ses fonds propres ou au moyen d'emprunts/obligations — qui, bien entendu, sont recouverts au moyen de droits prélevés auprès des usagers ou en vertu de subventions ex-post. À ce stade, je me penche sur les problèmes ex-ante des responsables de la politique macroéconomique. Nous traiterons de l'approche ex-post, et notamment de l'importance du recouvrement des coûts tant du point de vue du financement que de celui de l'efficacité et de l'équité, plus tard dans le cadre de la discussion sur le caractère abordable des services²⁰.

18. Pour beaucoup de pays africains, les banques multilatérales de développement (BMD) sont une des principales sources de financement des infrastructures. Les BMD

²⁰ De fait, le recouvrement des coûts est un problème. Selon les informations provenant d'un échantillon de 27 services d'eau établis par IBNET, le taux moyen de recouvrement dans le cas des dépenses de fonctionnement a été d'environ 18,5 % entre 1997 et 2002.

prêtent des fonds à un taux d'intérêt égal au LIBOR (London Interbank Offer Rate), majoré d'une certaine marge. Le 15 juillet 2004, compte tenu des commissions d'engagement et des commissions initiales, les marges d'intérêt équivalentes variaient entre 35 points de base (BAfD) et 154 points (BERD). Les marges de la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, les principales sources de financement de l'Afrique, se situaient dans une fourchette variant entre 44 et 57 points de base. Le LIBOR pour les prêts en dollars EU à six mois était alors de 1,86 %, de sorte que, par exemple, le taux d'intérêt effectif d'un prêt de la BIRD en dollars EU à marge variable était de 2,3 % (1,86 % + 0,44 %).

19. Ces prêts doivent être remboursés et il est indispensable d'ajuster ces taux au coût social d'un emprunt contracté auprès des institutions multilatérales, c'est-à-dire de les ramener à un taux concessionnel — ce qui revient à effectuer un ajustement en valeur actualisée nette pour tenir compte du coût (mesuré en fonds publics) que représentent les pertes de bien-être occasionnées par les distorsions fiscales propres à un pays²¹. Selon les estimations de Warlters et Auriol (2005), en empruntant 1 dollar à l'IDA, les autorités du Kenya imposent un coût social de 6 cents au pays, ce qui est très peu. Ce coût est peu élevé parce que les pays admissibles aux concours de l'IDA ne versent pas d'intérêts et bénéficient d'une longue période de grâce et que l'État kenyan bénéficie d'une décote importante. Inversement, le coût social d'emprunt des autorités de l'Afrique du Sud est plus élevé que celui des autres pays parce qu'elles doivent payer des intérêts, bénéficient d'une période de grâce plus courte et obtiennent une décote moins élevée que les autres États africains.

20. Lorsque l'on ne peut recourir à des emprunts à taux concessionnels et que l'on ne table pas sur les redevances d'utilisation, la méthode de financement la plus courante est le versement de subventions. Le coût social de ces subventions peut être établi en estimant le coût marginal des fonds publics (CMF). Pour un échantillon de 38 pays africains, Warlters et Auriol (2005) ont observé une distorsion moyenne de 17 %, ce qui signifie que toute dépense du secteur public, y compris au titre des investissements et du fonctionnement et de l'entretien, devrait comporter, en moyenne, un taux social minimal de rendement de 17 % (avec une marge variant entre 5 % et 37 % selon le pays puisque les distorsions fiscales varient sensiblement d'un pays d'Afrique à un autre).

21. Lorsque le coût du financement privé est inférieur au coût équivalent en fonds publics, il est judicieux d'essayer de recourir au financement du secteur privé. Il y a deux cas extrêmes où cela est très susceptible de se produire. Premièrement, lorsque les

²¹ Le coût marginal des fonds publics (CMF) correspond au rapport des coûts supplémentaires de bien-être imposés à une société par suite d'une petite variation des taux d'imposition au montant des recettes fiscales additionnelles ainsi prélevées. Supposons que le CMF résultant d'un léger accroissement simultané de divers taux d'imposition est de 1,30. Cela signifie que si les pouvoirs publics prélèvent un dollar supplémentaire de recette, les consommateurs perdent non seulement le dollar qu'ils viennent de verser au fisc, mais également les 30 cents de bien-être détruit par les distorsions additionnelles que cet alourdissement de la fiscalité crée au sein de l'économie. Si les pouvoirs publics remettaient le dollar aux consommateurs sous forme de transfert, les consommateurs disposeraient néanmoins de 30 cents de moins qu'avant le prélèvement de l'impôt supplémentaire et la dépense y afférente.

distorsions fiscales sont très importantes, c'est-à-dire dans le cas des pays dont le coût des fonds publics se rapproche de 37 % (selon l'échantillon de Warlters et Auriol). Cela peut se produire aussi lorsque le risque-pays ou le risque-projet est très faible et que, par conséquent, le coût des fonds privés est très faible. Selon deux études (Estache et Pinglo (2005) et Warlters et Auriol (2005)), il en va rarement ainsi. Dans l'échantillon de Warlter et Auriol, le coût des fonds privés en Afrique varie entre 15 % et 20 % selon le pays et le secteur. Il n'y a qu'en Éthiopie, au Mali et en Afrique du Sud que le financement public exige un taux de rendement plus élevé que le financement privé dans tous les secteurs. L'Éthiopie et le Mali ont des régimes fiscaux souffrant de distorsions importantes tandis que l'Afrique du Sud jouit de conditions de financement privé très concurrentielles. Dans la plupart des autres pays, il est avantageux du point de vue coût/efficacité de s'en remettre au secteur privé uniquement dans le cas de projets particuliers, et ce quel que soit le secteur²².

22. Ce qui ressort de tout cela, c'est que, pour la plupart des pays, s'il est possible d'obtenir des prêts à des taux concessionnels, ceux-ci sont, en général, susceptibles de représenter la source de financement la moins coûteuse²³. Par conséquent, et faisant abstraction pour le moment de la viabilité de la dette et des questions de capacité d'absorption de chaque secteur et de capacité d'absorption globale — voir encadré 3 pour des réflexions sur ces limites —, lorsque l'on se penche sur ce secteur particulier, il est dans l'intérêt de la plupart des pays africains d'emprunter le plus possible auprès des bailleurs de fonds offrant des taux concessionnels²⁴. Toutefois, les besoins sont tellement importants que, une fois les possibilités d'emprunter à des taux concessionnels épuisées et les limites sociales de la fiscalité atteintes, il pourrait fort bien être raisonnable d'essayer d'obtenir également du financement privé, surtout dans le cas de pays dont le régime fiscal souffre d'importantes distorsions.

²² C'est pourquoi le financement de projets est si attrayant — il permet de déterminer les projets à coûts privés peu élevés —, mais également dangereux — il peut inciter à choisir les activités ayant financé un secteur dans le passé, laissant ainsi à l'État le soin d'acquitter les frais élevés des activités sans possibilité d'inter-financement au sein d'un secteur.

²³ Il importe de reconnaître que cette approche quelque peu mécanique a des limites. Les estimations de coûts de fonds publics et privés présentées ici ne sont que des approximations. En outre, le financement au moyen de la fiscalité est assujéti à des limites politiques et sociales, ce qui constitue un autre argument en faveur de redevances d'utilisation bien conçues. Enfin, il n'est pas tenu compte ici des écarts entre l'efficacité des dépenses de fournisseurs privés et celle de fournisseurs publics.

²⁴ Bien entendu, il y a des projets particuliers et des activités particulières où le secteur privé sera un partenaire idéal, mais cet énoncé doit également être pondéré pour tenir compte de la possibilité que ces projets privés soient liés à des problèmes d'écrémage où un centre de profit est soustrait à une entreprise du secteur public à un coût budgétaire net plus élevé. Il y a beaucoup d'indices de ce phénomène en Amérique latine. Voir par exemple Campos et al (2003).

Encadré 3 : Quelle quantité additionnelle d'aide l'Afrique peut-elle absorber en matière d'infrastructures?

Bien que nous parlions abondamment des besoins de l'Afrique, nous disposons de peu d'informations sur la capacité africaine d'absorber un afflux important d'aide nouvelle dans un secteur particulier — par exemple, le doublement des ressources devant être affectées aux infrastructures que recommande le rapport de la Commission sur l'Afrique. Bien que l'importance de ce problème varie d'un pays à l'autre, toute évaluation axée sur un pays doit tenir compte de deux facteurs de décision : i) les limites macroéconomiques — aussi bien à court qu'à long terme—; et ii) les contraintes institutionnelles. Bien sûr, il se peut qu'il y ait d'autres dimensions dont il faille aussi tenir compte — notamment les aspects plus politiques ou les aspects distributifs dont traite Bevan (2005), mais leur importance est secondaire.

Les limites macroéconomiques de la capacité d'absorption. Lorsque les données concernant les engagements et les tendances en matière de décaissement et de remboursement de chaque pays seront connues, une des premières choses que les Ministres des finances et les macroéconomistes des institutions financières internationales sont susceptibles de faire sera une évaluation de viabilité budgétaire de ces nouveaux flux pour financer des infrastructures. Dans ce contexte, il faut rappeler que les règles actuelles en matière de comptabilité et de viabilité de la dette du secteur public pourraient avoir un effet discriminatoire sur les infrastructures, ce qui serait préjudiciable à la croissance. En vertu des règles actuelles de finances publiques, les considérations budgétaires à court terme tendent à reléguer au second plan les problèmes à long terme.

Ces problèmes faussent doublement la répartition des ressources. Premièrement, ils favorisent les secteurs qui produisent des flux de trésorerie rapides, ce qui a des répercussions négatives sur les investissements dans les infrastructures, lesquels prennent de 18 à 24 mois avant de produire de tels flux et sont généralement conçus pour satisfaire une demande prévue 10 ou 15 ans plus tard. Les règles de comptabilité d'exercice ne produiraient pas de telles distorsions. Deuxièmement, en ignorant le fait que les taux de croissance sont déterminés par la composition des dépenses publiques et que l'influence de celles-ci se manifeste avec un certain décalage — il suffit de penser au rôle des routes dans la croissance agricole —, ces règles surestiment le problème de la capacité d'absorption.

Les limites institutionnelles de la capacité d'absorption. Beaucoup d'observateurs s'inquiètent de la capacité des États de nombreux pays d'assurer la prestation d'un plus grand volume de services ou de services de meilleure qualité. Ils s'interrogent en outre sur l'impact que des niveaux d'aide très élevés risquent d'avoir sur l'aptitude des administrations publiques à mobiliser les ressources intérieures requises pour la viabilité à long terme du fonctionnement et de l'entretien du secteur. Il existe d'autres facteurs institutionnels plus complexes qui limitent la valeur intégrale du calcul budgétaire associée au débat sur l'absorption. Ces facteurs comprennent les nombreux problèmes — interventions de la classe politique, corruption et autres problèmes de gouvernance — qui ont contribué à la dégradation de la prestation publique de services d'infrastructures depuis le milieu des années 70. Il importe au plus haut point de ne pas oublier que ces incitations, de même que les problèmes budgétaires, ont été les principaux catalyseurs de la recherche d'autres formes d'organisation sectorielle et d'autres modes de réforme, y compris la recherche d'une plus grande collaboration avec le secteur privé dont il est question un peu plus loin dans le présent document. La prochaine vague de réformes ne peut se permettre d'ignorer qu'un retour à la situation antérieure aux réformes n'est guère souhaitable.

Ces limites institutionnelles ne peuvent être ignorées lorsqu'on évalue la suggestion de nombreux participants au débat sur le financement des besoins de l'Afrique selon laquelle l'aide sous forme de prêts ou de dons pourrait, du point de vue des coûts, être une solution plus efficace pour l'Afrique. De fait, à ce stade, il serait très important de reconnaître que tout flux accru d'APD et tout engagement à long terme exigeront un examen approfondi de la façon dont le secteur public gère les infrastructures. Le nouvel environnement exige que les pays africains et les bailleurs de fonds prennent des engagements exceptionnels concernant les changements institutionnels. Il exige aussi un plan d'action très concret et pratique en vue d'améliorer la gouvernance, le renforcement des capacités et les institutions. Il faudra d'ailleurs s'attaquer à un dilemme fondamental dans le cadre du débat sur les moyens à prendre pour combler les besoins de financement de l'Afrique. Dès lors que l'on acceptera que le secteur public soit le principal protagoniste et que les bailleurs de fonds doivent accroître leurs engagements, tous devront convenir que l'augmentation très sensible de l'aide risque de perturber des institutions fragiles. Il faut souhaiter que l'efficacité dans l'utilisation de flux d'aide accrus améliorera la prestation des services publics et qu'il y aura coordination avec la mise en place de bonnes institutions assurant une plus grande responsabilisation de toutes les parties concernées.

4. Les problèmes d'infrastructures de l'Afrique

23. Les données de référence sur le degré d'adéquation des infrastructures à la demande peuvent être réparties en deux parties : la demande résidentielle et la demande non-résidentielle. Mises à part les données relatives à la demande non-résidentielle émanant des modèles de croissance, on observe des indices de plus en plus nombreux de cette demande dans les évaluations du climat d'investissement effectuées partout en Afrique. On trouvera ci-dessous un récapitulatif de ces indices. Quant à la demande résidentielle, il se peut que les OMD aient fait ressortir l'ampleur du problème et son urgence, mais ils ne disent rien des principales inquiétudes qui pèsent sur la vie quotidienne des segments de la population les plus pauvres. La présente section traite également de ces inquiétudes.

4.1 Les besoins d'infrastructures des non-résidents

24. La structure du marché africain des infrastructures comporte des caractéristiques qui la distingue de celle d'autres régions (par exemple, l'autosuffisance comme mode de vie permettant d'éviter le rationnement par des fournisseurs publics peu fiables; des zones trop vastes pour établir des réseaux d'une certaine densité; une clientèle qui, dans une proportion supérieure à 70 %, habite en milieu rural et qui, dans une proportion d'environ 50 %, est pauvre). Cette complexité pourrait dissimuler l'existence d'une demande effective mais insatisfaite et masque sûrement les coûts économiques très élevés de l'obligation imposée aux investisseurs de privilégier l'autosuffisance.

25. Une étude récente sur le sujet (Lumbila, 2005) indique que les pays africains dont les stocks d'infrastructures sont plus importants — il s'agit, hélas, uniquement d'une approximation fondée sur les connexions téléphoniques — obtiennent beaucoup plus d'investissements directs étrangers et d'investissements intérieurs que les pays dont les stocks sont faibles. Dans les pays disposant d'infrastructures plus développées, l'impact des infrastructures sur les investissements directs étrangers et des investissements intérieurs sur la croissance est disproportionnellement plus important. Toutefois, dans les pays où les infrastructures sont sous-développées et moins importantes, l'impact des infrastructures ou des investissements sur la croissance n'est pas statistiquement significatif, ce qui donne à penser que non seulement les carences des infrastructures pourraient freiner les investissements, mais qu'elles pourraient aussi renforcer le cercle vicieux de la pauvreté. En effet, tout porte à croire qu'une masse critique d'infrastructures est nécessaire pour convaincre les investisseurs de prendre des décisions propices à la croissance.

26. Bref, cela signifie que, comme partout ailleurs, les infrastructures satisfont la demande des investisseurs en Afrique, *mais uniquement après qu'un certain seuil a été franchi*. Comme la majorité des pays africains n'a pas encore accumulé une masse critique d'infrastructures ou une plateforme suffisante d'infrastructures, une autosuffisance coûteuse semble être la norme pour satisfaire la demande des investisseurs concernant les services d'infrastructures.

27. Les enseignements économétriques du passé semblent être confirmés par les enquêtes sur les besoins futurs effectuées auprès des investisseurs dans le cadre des Évaluations du climat des investissements. Un des questionnaires adressés aux investisseurs leur demande d'évaluer les contraintes générales en matière de fonctionnement. Dans les 6 études de pays africains disponibles, l'électricité figure parmi les 5 plus importantes contraintes (sur un total de 19). Les transports et les communications sont généralement classés dans le dernier tiers des priorités. Lorsqu'on demande quels sont les facteurs qui freinent ou nuisent gravement au fonctionnement et à la croissance de leurs entreprises, 22 % des établissements mentionnent les télécommunications, 25 % les transports et 48 % l'électricité. Il convient de signaler aussi que 40 % des établissements indiquent que la corruption est un frein important ou très important.

28. Ces études sur le climat d'investissement, dans la mesure où elles se fondent sur les besoins d'investisseurs étrangers, ont pour effet de biaiser le diagnostic des besoins d'infrastructures des non-résidents. Une étude récente de Moss et al (2005) analyse les données recueillies concernant la différence entre investisseurs étrangers et investisseurs nationaux dans trois pays d'Afrique orientale (Ouganda, Tanzanie et Kenya). Elle révèle que les investisseurs étrangers sont généralement plus préoccupés par l'électricité et les transports que les investisseurs nationaux. Les données dont on dispose à ce sujet ne revêtent pas un caractère scientifique mais elles concordent avec la vision traditionnelle inhérente aux politiques visant à attirer les investisseurs étrangers. Les nombreuses enquêtes supplémentaires qui seront effectuées au cours des 2 ou 3 prochaines années devraient nous permettre d'obtenir des données plus actuelles concernant les différences entre la demande des investisseurs étrangers et celle des investisseurs nationaux.

29. Du strict point de vue des décideurs, trois grandes conclusions semblent se dégager simultanément des données économétriques et des résultats des enquêtes : i) la demande des non-résidents n'est pas satisfaite et l'énergie semble figurer au sommet des préoccupations des investisseurs; ii) pour que les investisseurs étrangers commencent à investir dans les activités liées aux ressources autres que les ressources naturelles, il faut que le stock des infrastructures atteigne un certain seuil; iii) bien que les investisseurs étrangers et nationaux partagent certaines préoccupations concernant les infrastructures, leurs demandes peuvent différer, de sorte que la mise en place d'infrastructures peut satisfaire la demande étrangère sans pour autant satisfaire celle des investisseurs nationaux. *Bref, si les pouvoirs publics souhaitent promouvoir l'investissement intérieur — c'est-à-dire promouvoir les petites et moyennes entreprises — il pourrait être avantageux d'effectuer une évaluation où il serait tenu compte des différences entre les besoins d'infrastructures des uns et des autres. On pourrait ainsi déterminer l'ampleur de ces différences et leurs causes. Les infrastructures n'ont pas toutes une importance égale en tout temps pour tous les investisseurs.*

4.2 Les besoins d'infrastructures des résidents

30. Le taux d'accès constitue la meilleure approximation de la demande des résidents en matière d'infrastructures. Pour certains indicateurs comme l'eau, l'assainissement et l'électricité, il semble raisonnable, lorsque le taux d'accès n'est pas de 100 %, de présumer

que l'objectif est de s'en rapprocher le plus possible. Dans le cas des télécommunications, il serait souhaitable d'obtenir une approximation de la part de la population ayant accès à un téléphone fixe ou mobile. Bien que cette information ne soit pas recueillie de manière systématique dans les enquêtes auprès des ménages, il y a des solutions de rechange satisfaisantes. Dans le cas des transports, la question est beaucoup plus complexe. Il y a plusieurs débats sur une politique appropriée dans ce domaine. La plupart de ces débats portent sur la meilleure façon de déterminer le rôle des transports. Qui dit transport dit un déplacement entre deux points dans l'espace, par exemple entre la maison et l'école, le marché ou la clinique. Le temps qu'il faut pour se déplacer entre ces deux emplacements en utilisant le mode de transport le plus communément utilisé — la marche — devrait permettre d'arriver à une bonne approximation de l'accès. Toutefois, cette information n'est disponible que dans de très rares pays. Elle ne permet donc pas d'établir des données satisfaisantes concernant les taux d'accès sur le continent. Pour pallier cette insuffisance de données, on pourrait recourir à une méthode contestée qui consiste à mesurer de manière approximative l'accès aux transports en se fondant sur la taille du réseau routier²⁵. On trouvera un peu plus loin dans cette étude certains des meilleurs indicateurs disponibles pour un petit ensemble de pays et, dans certains cas, pour les diverses classes de revenus. À ce stade, on trouvera au tableau 1 une récapitulation des meilleures informations disponibles sur l'Afrique pour le plus grand éventail possible de pays.

31. Mis à part les enseignements relatifs aux infrastructures que l'on peut tirer de ce tableau, il y a quatre points qui se dégagent de la préparation de ce tableau. Premièrement, il y a des disparités entre les secteurs des différents pays inclus dans les échantillons. L'électricité est le secteur le moins bien couvert pour tous les indicateurs. Deuxièmement, il y a des disparités concernant la qualité des indicateurs disponibles. Toutefois, aucun indicateur n'est exempt de difficultés. Le secteur des transports est le plus faible du point de vue des informations disponibles pour évaluer l'accès. L'eau et l'électricité sont également problématiques du point de vue de la fiabilité. La définition de l'accès à l'eau ne reconnaît pas que l'accès à cette ressource 24 heures sur 24 diffère de tout autre forme d'accès. Cela signifie qu'un indicateur idéal aurait dû être ajusté pour tenir compte des qualités comparables de services. L'indicateur de l'électricité est une estimation s'appliquant à certains pays. L'information la plus fiable provient des enquêtes auprès des ménages dont il sera question plus tard, mais elles ne sont pas disponibles pour un nombre suffisant de pays. Troisièmement, excepté pour l'eau et l'assainissement, où les données ne concernent qu'une seule année (2002), les données pour tous les autres secteurs concernent l'année la plus récente pour chaque pays. On trouvera de plus amples informations à ce

²⁵ Le principal problème que soulève cet indicateur est qu'il ne repose pas sur un indice objectif correspondant à une couverture idéale du réseau routier; la seule chose que l'on peut dire est que l'on attribue trop ou pas assez de poids à l'établissement d'un seuil. Cela dit, bien que cette information ait une certaine valeur du point de vue des décideurs — notamment lorsque le réseau routier d'un pays est loin d'avoir atteint une masse critique —, elle ne peut pas être utilisée pour motiver des décisions d'investir.

Tableau 1 : Taux d'accès aux principaux services d'infrastructures en Afrique

	Moyennes non pondérées 2002 (entre parenthèses, la taille de l'échantillon)			
	Afrique (48)	Faible revenu (65)	Revenu intermédiaire, tranche inférieure (52)	Revenu intermédiaire, tranche supérieure (38)
Taux d'accès à l'électricité				
% de la population totale ^(a)	14,9 (40)	30,7 (59)	81, (38)	87,2 (24)
% des ménages ruraux ^(b)	8,3 (25)	19,1 (34)	59,1 (11)	n.d.
% des ménages urbains ^(b)	54,0 (25)	63,4 (34)	95,3 (10)	n.d.
Taux d'accès à l'eau				
% de la population totale	64,1 (47)	64,8 (65)	85,4 (48)	9,8 (26)
% de la population rurale	53,9 (47)	55,9 (65)	76,0 (49)	8,3 (26)
% de la population urbaine	82,6 (47)	82,9 (65)	94,3 (48)	95,6 (29)
Taux d'accès à un système d'assainissement				
% de la population totale	36,5 (46)	40,1 (65)	71,7 (48)	85,6 (23)
% de la population rurale	27,9 (47)	40,4 (65)	57,8 (49)	76,1 (25)
% de la population urbaine	54,3 (46)	60,4 (65)	85,2 (48)	90,5 (26)
Taux d'accès aux télécommunications				
Nombre d'abonnés au téléphone /1 000 habitants	89,7 (48)	50,9 (65)	250,3 (52)	578,3 (36)
% des ménages en milieu rural possédant un téléphone ^(c)	0,7 (21)	2,4 (29)	9,4 (11)	n.d.
% des ménages en milieu urbain possédant un téléphone ^(c)	9,7 (21)	14,4 (29)	44,8 (11)	n.d.
Taux d'accès aux transports				
Nombre de km de route/1 000 habitants ^(d)	3,5 (47)	3,0 (64)	4,96 (50)	9,2 (34)
Nombre de km de route/1000 km carrés ^(d)	166 (47)	189 (64)	326,8 (50)	1083 (34)

Source: Données présentées dans Estache et Goicoechea (2004)

Notes: les moyennes sont des moyennes non pondérées des données disponibles.

(a) Données relatives à l'an 2000.

(b) Les moyennes pour l'Afrique comprennent 4 observations en 1997, 6 en 1998, 6 en 1999, 4 en 2000, 4 en 2001 et 1 en 2002.

(c) Les moyennes pour l'Afrique comprennent 1 observation en 1997, 4 en 1998, 5 en 1999, 2 en 2000, 4 en 2001 et 5 en 2002.

(d) Les moyennes pour l'Afrique comprennent 1 observation en 1997, 1 en 1998, 35 en 1999, 5 en 2000 et 5 en 2001.

sujet dans la note au bas du tableau 1. Les données sur la population totale et les données établissant une distinction entre les populations urbaines et rurales ne sont pas strictement comparables puisqu'elles proviennent de sources différentes dans le cas de l'électricité et des télécommunications. Les données concernant les totaux proviennent de diverses sources tandis que les données dégroupées proviennent des enquêtes sur la population et les ménages, dont la couverture est en général moins grande et qui sont centrées uniquement sur les groupes à faible revenu et certains groupes à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

32. Les principaux enseignements que l'on peut tirer de ce survol rapide peuvent se résumer comme suit :

- Il va de soi que *la demande d'infrastructures africaines provenant de non-résidents n'est pas satisfaite*; mais cela ne concerne pas seulement l'eau, les télécommunications et d'autres services d'information, comme le laissent croire les OMD; cela ne concerne pas uniquement l'électricité rurale, comme le laisse entendre le supplément de Johannesburg sur les OMD. Il s'agit d'un problème beaucoup plus vaste qui est commun à tous les secteurs et qui vise toutes les populations et tous les secteurs.
- *Le secteur où la situation est la pire en Afrique est celui de l'électricité*, les taux d'accès étant faibles tant en valeur absolue que par rapport aux autres continents. Cela est vrai pour la population totale, mais aussi pour les populations urbaine et rurale.
- *La population la moins favorisée du point de vue de l'accès à des infrastructures modernes est la population rurale*. L'écart entre les taux d'accès des populations rurale et urbaine est très élevé dans tous les secteurs et tend à être plus élevé en Afrique que dans d'autres groupements à faible revenu. C'est dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications qu'il est le plus marqué.

Bien entendu, ces conclusions cachent une très grande diversité d'expériences nationales. Cela dit, notre propos n'est pas de fournir une évaluation propre à chaque pays, mais de présenter un tour d'horizon des grands problèmes auxquels devra s'attaquer la communauté mondiale des parties prenantes de l'Afrique future.

33. Ce que le tableau n'indique pas, c'est que les progrès accomplis au cours de la décennie diffèrent beaucoup d'un secteur à un autre. Les taux d'accès à l'électricité sont les indicateurs les plus médiocres en Afrique puisqu'on y observe une détérioration sensible des taux d'électrification par rapport aux autres continents (où les taux d'accès ont augmenté beaucoup plus rapidement), ainsi qu'une concentration de producteurs médiocres. En revanche, le secteur africain des télécommunications a accompli des progrès remarquables, bien que la plupart des pays restent très en retard par rapport aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Les taux d'accès à l'eau de l'Afrique, tels qu'ils ont été déterminés par l'OMS, semblent avoir augmenté de façon sensible au cours de cette décennie. La moyenne de la région est maintenant comparable à celle des pays à faible revenu; toutefois, dans bon nombre de pays, la croissance des taux d'accès est à peine supérieure à celle de la population (c'est le cas des pays qui sont proches de la diagonale). Les taux d'accès à l'assainissement en Afrique n'ont pas augmenté de manière aussi satisfaisante; plusieurs pays sont en réalité dans une situation pire que 12 ans plus tôt; en moyenne, les progrès de l'Afrique en ce domaine sont inférieurs à ceux de son groupe de référence. Enfin, l'accès aux transports en Afrique s'est détérioré quelque peu en valeur absolue même s'il y a eu amélioration par rapport à son groupe de référence, du moins selon l'approximation médiocre que l'on a pu établir²⁶.

²⁶ L'approximation est médiocre parce que le fait d'être à 30 minutes d'une école ne signifie pas que les enfants fréquentent l'école ou que les infrastructures de transports permettent un accès plus facile à la clinique en cas d'urgence.

34. Les divers pays n'ont pas progressé ou régressé de manière égale. Les pays de notre échantillon affichant les meilleures performances dans l'ensemble des secteurs sont le Botswana et l'Afrique du Sud. Toutefois, le Ghana, Maurice, la Namibie, le Sénégal et le Zimbabwe sont très proches du groupe de tête. Les pays dont la performance est médiocre (c'est-à-dire ceux qui se situent au-dessus de la moyenne régionale seulement dans un des 4 secteurs observés) sont au nombre de 20 ! Il n'y a pas de secteur particulier où les pays sous-performants médiocres tendent à obtenir collectivement de meilleurs résultats, encore que le secteur des télécommunications semble en avoir la part la plus élevée.

35. Compte tenu du degré extrême de pauvreté observé en Afrique, il y a lieu de se demander si les besoins des pauvres en matière d'infrastructures sont aussi bien satisfaits que ceux des classes de revenus plus élevés. Comme dans beaucoup d'autres cas, il ne s'agit pas d'un domaine dont il est systématiquement tenu compte dans les bases de données internationales. Les décideurs souhaitant effectuer des comparaisons entre pays peuvent recourir à des enquêtes auprès des ménages comparables. Les meilleures sources de données correspondant à ces critères sont, dans le cas des services publics, les Enquêtes sur la population et la santé (*Demographic and Health Surveys*, ou DHS) et, dans le cas du transport, les Enquêtes sur la mesure des niveaux de vie (*Living Standard Measurement Surveys* ou LSMS). Les Enquêtes sur la population et la santé fournissent des données sur les taux d'accès par quintiles pour l'électricité et les eaux de canalisation dans 26 pays de l'Afrique sub-saharienne²⁷. Les Enquêtes sur la mesure des niveaux de vie fournissent des données sur le temps requis pour se rendre à l'école ou à l'hôpital, mais uniquement pour un petit groupe de pays (12).

36. Le tableau 2 récapitule les informations disponibles. Il indique que les taux d'accès à l'eau et à l'électricité provenant de réseaux excluent 40 % de la population la plus pauvre. Seulement trois pays (l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire et le Nigéria) ont réussi à faire mieux en ce qui concerne la répartition de l'accès entre les différentes classes de revenu. Dans un tiers des pays de l'échantillon, seul le cinquième le plus riche de la population a accès à ces services. Cela s'explique notamment par le fait que les services publics sont généralement concentrés dans la capitale et dans les centres urbains les plus importants où les riches sont le plus susceptibles d'habiter²⁸.

37. Dans le cas des transports, il y a aussi des écarts sensibles, bien que moins importants, entre les classes de revenu, notamment concernant l'accès aux écoles primaires. En outre, les écarts entre les pays sont moins grands que dans le cas des services publics.

²⁷ Les données brutes doivent être ajustées pour obtenir une évaluation exhaustive de bien-être. De fait, comme les données des Enquêtes sur la population et la santé n'incluent pas de données sur la consommation ou le revenu, le niveau de bien-être de chaque ménage est évalué en fonction d'un indice de bien-être. L'approche est décrite dans Diallo et Wodon (2004)

²⁸ Si on utilise la définition de l'accès à l'eau de l'OMS, la situation paraît moins grave puisque tous les groupes de revenu y ont accès dans une certaine mesure. Il n'en reste pas moins que les écarts entre classes de revenu demeurent importants.

Tableau 2: Récapitulation des informations fournies par les Enquêtes sur la population et la santé concernant les taux moyens d'accès en Afrique

	Quintiles				
	1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	4 ^{ème}	5 ^{ème}
Amélioration des sources d'approvisionnements en eau (% de la population)	34 %	49 %	54 %	67 %	8 %
Eau de canalisation (% de la population)	0 %	1 %	3 %	11 %	40 %
Électricité provenant de réseaux (% de la population)	0 %	4 %	12 %	28 %	71 %
Transport scolaire (% de la population à moins de 30 minutes de l'établissement scolaire)	62 %	65 %	66 %	68 %	72 %
Transports donnant accès aux soins de santé (% de la population à moins de 30 minutes d'une clinique)	56 %	60 %	70 %	73 %	79 %

Source : chiffres fondés sur un échantillon de 26 pays pour lesquels des données ont été fournies par Diallo et Wodon (2004)

38. Mais le problème des pauvres ne se limite pas à une question d'accès aux services : il faut encore avoir les moyens de les payer. D'après les règles empiriques en la matière, les pauvres ne devraient pas affecter plus de 5 % de leurs revenus à leurs besoins d'eau et d'assainissement — 3,5 % s'il s'agit uniquement des besoins d'eau — et 4 % à 5 % à leurs besoins d'électricité. Au total, les ménages pauvres ne devraient pas être obligés de dépenser plus de 15 % de leurs revenus pour ces services d'infrastructures : 5 % pour l'eau et l'assainissement, 4% à 5 % pour l'énergie et le reste pour les transports et télécommunications. Les données disponibles comportent certaines limites. Elles sont généralement centrées sur les dépenses pour l'eau et l'électricité des ménages raccordés à des réseaux. Comme, en général, les coûts unitaires de prestation de services hors réseaux tendent à être plus élevés, il est sans doute raisonnable de présumer que ces données correspondent à une limite inférieure dans le cas des dépenses pour l'eau et l'électricité. Toutefois, comme les coûts unitaires des usagers hors réseaux sont plus élevés, il se pourrait aussi que la consommation soit plus faible.

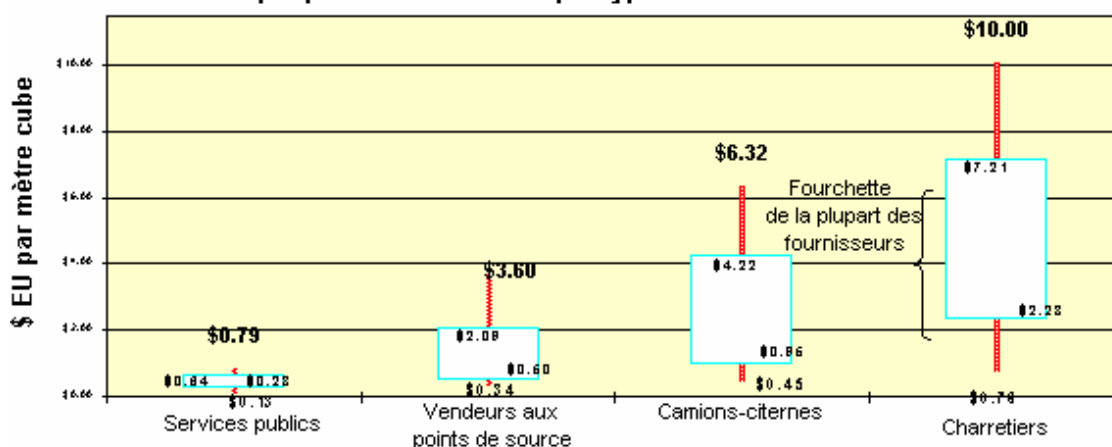
39. Sans être trop précis, certaines données non scientifiques donnent à penser que les pauvres de l'Afrique dépensent plus pour les infrastructures que ceux des autres régions. La classe de revenu la plus pauvre de l'Afrique tend à dépenser plus que les fourchettes établies dans les autres régions. À l'énergie, ils affectent en moyenne 7,5 % de leurs revenus. Il se pourrait donc que la tarification n'ait pas accordée suffisamment d'importance à la capacité de payer des usagers. Il n'y a malheureusement pas de repère pour les transports, mais ces chiffres semblent très peu élevés lorsqu'on les compare aux dépenses enregistrées dans les autres régions, où la part des revenus que les pauvres doivent parfois affecter aux transports peut atteindre 20 %. Cela s'explique aussi par le taux très faible de motorisation, le recours à des véhicules non conventionnels dans la région ou la très faible mobilité de l'Africain moyen.

40. Le problème de l'Afrique est en partie attribuable au fait que le subventionnement croisé ne correspond plus aux pratiques anciennes. Dans le passé, une des méthodes les plus courantes pour financer l'expansion consistait à utiliser les recettes provenant des usagers industriels au profit des usagers résidentiels, ou les recettes provenant des usagers urbains au profit des usagers ruraux. Ce système a des effets pernicious qui ont été abondamment étudiés et critiqués. La solution idéale serait d'établir des subventions ciblées financées à même les recettes fiscales. Les régimes fiscaux africains souffrent, hélas, de graves distorsions et, dans bien des cas, il serait préférable de renoncer à un peu d'efficacité pour obtenir plus d'équité en recourant aux subventions croisées et assurer ainsi une tarification abordable.²⁹ Il n'y a pas d'unanimité parmi les organismes de réglementation et les décideurs sur l'arbitrage à faire entre efficacité et équité et les réformes des années 90 ont souvent privilégié la première aux dépens de la deuxième. Il en a résulté un rééquilibrage des tarifs au détriment des pauvres branchés à un réseau et un recours moins fréquent aux subventions croisées pour financer l'expansion des services.

41. De fait, les usagers non raccordés à un réseau continuent de représenter de 40 % à 60 % de la population. Il serait utile de vérifier si les services sont abordables pour ceux qui ne sont pas raccordés à un réseau et qui doivent s'en remettre à des fournisseurs hors réseau. Une étude récente de Kariuki et Schwartz (2004) indique les écarts entre les tarifs de l'eau des divers fournisseurs. Ces données permettent de déterminer les écarts entre ce qui est abordable pour les usagers des services d'approvisionnement en eau raccordés à un réseau et ce qui est abordable pour les usagers hors réseau. Le graphique 1 résume les résultats des enquêtes sur les prix correspondant aux types d'approvisionnement.

²⁹ Pour en avoir une vague idée, il est bon de savoir que la prestation des services à un client résidentiel coûte approximativement 1,2 à 1,5 fois plus cher que la prestation des services à un client non-résidentiel. Si le ratio des tarifs est de cet ordre, à peu près rien ne peut être dit au sujet de l'ampleur de la subvention croisée. Si le ratio des tarifs est supérieur à la limite de 1,4, il n'y a manifestement aucun subventionnement puisque le ratio des tarifs est supérieur au ratio des coûts.

Graphique 1: Prix de l'eau par type de fournisseur de services



Source: Données fondées sur une étude de Kariuki et Schwartz (2004)

42. Le graphique 1 illustre les écarts sensibles des tarifs entre divers petits fournisseurs et au sein de chaque catégorie de fournisseurs à divers endroits. Bien que les prix demandés par les opérateurs de petits réseaux de canalisation ne diffèrent pas sensiblement de ceux des services publics, les prix unitaires des services hors réseau peuvent varier à tel point que certains sont des multiples des autres, les prix les plus élevés étant ceux des distributeurs itinérants (camions-citernes et charretiers). Par exemple, au Ghana, le prix de l'eau se multiplie plusieurs fois à mesure que l'eau progresse dans la chaîne d'approvisionnement (par exemple, la compagnie publique vend l'eau au propriétaire d'un camion-citerne, qui la revend à un particulier possédant un réservoir, qui à son tour la vend à un charretier qui livre l'eau aux ménages dans des bidons).

43. Les données fournies par Kiriuki et Schwartz (2004) indiquent que moins le système sur lequel doit compter un ménage est «formel», plus il est probable que le service deviendra inabordable et que le rationnement de la consommation d'eau de qualité améliorée deviendra la norme. Toutefois, ce qu'il importe de souligner, c'est que les données dont il est ici question confirment que les limites d'accès analysées dans le cadre de la présente étude ont des conséquences sociales très graves.

44. Bref, on peut résumer comme suit l'ensemble des données concernant les besoins des groupes les plus pauvres :

- Les usagers qui sont raccordés à un réseau n'éprouvent pas de grandes difficultés à obtenir des services à prix abordable.
- Par contre, les usagers qui ne sont pas raccordés à un réseau éprouvent souvent de telles difficultés et ils réagissent en rationnant la quantité de services consommée.
- La part de la population qui n'est pas raccordée à un réseau de services publics se situe entre 50 % et 60 %; la part de la population bénéficiant d'un accès limité à des services de transports pouvant satisfaire ses besoins de santé et d'éducation est d'environ 34 %.

- Les ménages qui ne sont pas raccordés à des réseaux font généralement partie des classes de revenu les plus pauvres.

4.3 La qualité des infrastructures soulève aussi des difficultés

45. La qualité comporte plusieurs dimensions. L'indice le plus souvent utilisé est la qualité technique, qui comprend des indicateurs de productivité partielle (production par employé ou par connexion), déperditions d'énergie ou d'eau ou interruptions du service téléphonique. Il s'agit d'un indice passablement objectif qui soulève peu de difficultés, bien que les résultats obtenus soient souvent incertains. Toutefois, il existe un deuxième indice de qualité, beaucoup plus objectif, qui concerne l'orientation de la prestation de services sur le client. Il repose parfois sur des données relativement objectives, comme le nombre de clients par employé, mais il lui arrive d'être aussi de nature beaucoup plus subjective. De fait, la qualité de l'orientation du service est généralement déterminée à l'aide d'enquêtes de perceptions, par exemple le rapport sur la compétitivité mondiale ou les évaluations du climat d'investissement.

46. Il y a aussi une troisième dimension, plus subtile celle-là. Tout comme le coût de la qualité importe, l'efficacité économique a aussi son importance. En fait, l'importance capitale de la limitation des coûts dans un secteur où le gonflement artificiel des coûts est très fréquent — et pas uniquement dans les pays en développement — est souvent négligée par les décideurs responsables du secteur.³⁰ Le gonflement artificiel des coûts est préjudiciable aux pauvres parce qu'il accroît le déséquilibre entre la capacité de payer et la tarification requise pour recouvrer les coûts. Il est également préjudiciable aux contribuables parce que la part des coûts de financement que les opérateurs ne peuvent recouvrer auprès des usagers est généralement à la charge des contribuables, qui financent les subventions versées aux opérateurs. Cette évaluation des coûts n'est donc pas indépendante de l'évaluation de la qualité puisque la qualité a son coût.

47. Dans une situation idéale, les choix de qualité tiendraient compte de la nécessité d'une prestation de services correspondant à la capacité et la volonté de payer des usagers. De fait, les coûts de qualité peuvent être préjudiciables aux usagers lorsqu'il y a un excès de qualité de même que lorsque'elle laisse à désirer. Il y a peu de temps, tous voulaient bénéficier de la vitesse du Concorde, mais peu avaient les moyens, ou même la volonté, d'en acquitter les frais; c'est pourquoi la demande n'a jamais atteint le niveau requis pour assurer la viabilité financière de cet avion. De même, une qualité de service dont le coût exige une tarification excédant la capacité de payer des usagers aurait pour conséquence que beaucoup de personnes très pauvres chercheraient des solutions de rechange pour combler leurs besoins d'infrastructures, ce qui serait préjudiciable aux prestataires de services. Pour résoudre ce problème, il faut un équilibre entre les technologies choisies, la

³⁰ Voir Flyjvberg et al. (2003)

capacité de payer des usagers, la volonté de payer et la structure de la tarification. Il s'agit là d'une question qui dépasse le cadre du présent document.³¹

48. Le tableau 3 récapitule les données disponibles concernant l'Afrique et les compare aux performances de trois groupes de pays : les pays à faible revenu, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Mise à part la question de la piètre couverture des données, ce qui ressort du tableau, c'est que la performance technique de l'Afrique dans tous les secteurs est très médiocre lorsqu'on la compare à celle des pays à revenu intermédiaire ou à revenu élevé. Lorsqu'on la compare à celle des pays de référence, c'est-à-dire les pays à faible revenu, l'évaluation est un peu plus positive. Alors que l'Afrique a une performance presque identique à celle des pays à faible revenu dans le domaine de l'eau, elle semble se tirer un peu mieux d'affaires, d'un point de vue technique, dans les domaines de l'électricité, des télécommunications et du transport. Malheureusement, étant donné les limites des données et de l'indicateur de disponibilité mentionnés plus tôt, ces évaluations demeurent très approximatives. Dans l'ensemble, l'image de l'Afrique en matière de qualité devrait continuer de préoccuper les décideurs qui se soucient de l'image que projettent leurs services publics de base auprès des investisseurs et des usagers.

49. Ce qui est encore plus problématique, c'est que, selon certaines données, la qualité ne s'améliore pas et risque de se détériorer dans plusieurs secteurs (sauf celui des communications). En matière d'électricité, tout semble indiquer une performance moyenne de plus en plus médiocre, mais la situation est, en réalité, plus complexe; les données sur la qualité présentées dans ce document tiennent compte d'une évaluation à l'échelle nationale qui n'est pas entièrement compatible avec ce qui se dégage d'une évaluation à l'échelon de l'opérateur. En matière d'eau, la performance moyenne n'a pas sensiblement évolué; il convient de signaler notamment que très peu des pays à performance médiocre parviennent à se rapprocher des pays à performance supérieure (le Mali et le Rwanda semblent faire exception à cette règle). Il importe de signaler aussi la très grande diversité des expériences : les observations sont réparties entre les deux extrémités de la diagonale. Dans un échantillon de 98 services publics représentant 28 pays africains, les services d'eau sont disponibles 17 heures par jour (en moyenne).³² Mais l'écart-type est de 7 heures. En outre, 25 % des 98 services publics fournissent des services d'eau moins de 12 heures par jour. Dans le seul secteur des routes, l'indicateur de qualité dont il est ici question a été caractérisé par le statu quo : la plupart des pays sont presque sur la diagonale.

³¹ On trouvera une analyse plus approfondie de cette question dans Estache, Foster et Wodon (2002)

³² Water Utility Partnership for Africa (<http://www.wupafrica.org/spbnet/>)

Tableau 3: Notes de qualité des principaux services d'infrastructures en Afrique

	Moyennes de 2002 (entre parenthèses : la taille de l'échantillon)			
	Afrique	Pays à faible revenu	revenu intermédiaire, tranche inférieure	revenu intermédiaire, tranche supérieure
Électricité				
<i>Technique</i>				
Pertes de transmission et de distribution (% de la production totale) ^(a)	22 (17)	24 (33)	15 (31)	14 (23)
<i>Perceptions (1=pire 7=meilleure)</i>				
Perception commerciale des services d'électricité	4,3 (6)	2,8 (9)	4,2 (25)	5,2 (20)
Perception commerciale de l'organisme public fournisseur d'électricité ^(b)	4,3 (16)	4,0 (27)	5,0 (24)	5,3 (17)
Eau et assainissement				
<i>Technique</i>				
Ratio de l'eau canalisée vers d'autres sources d'eau potable ^(c)	0.34 (25)	0.34 (34)	0.71 (12)	0.73 (1)
<i>Perceptions (1=pire 7=meilleure)</i>				
Perception commerciale du service d'eau ^(b)	4,2 (16)	4,0 (27)	4,8 (24)	5,0 (18)
Télécommunications				
<i>Technique</i>				
Interruptions téléphoniques (interruptions signalées par 100 lignes principales) ^(d)	63 (40)	67 (49)	32 (39)	22 (27)
<i>Perceptions (1=pire 7=meilleure)</i>				
Perception commerciale des infrastructures de téléphone/télécopie	4,3 (6)	3,4 (9)	4,9 (25)	5,6 (20)
Perception commerciale de la disponibilité des téléphones mobiles	5,7 (6)	5,0 (9)	5,8 (25)	6,0 (20)
Perception commerciale de l'accès à Internet dans les écoles	2,8 (6)	2,1 (9)	3,0 (25)	3,8 (20)
Perception commerciale de l'efficacité postale	3,7 (6)	3,1 (9)	3,5 (25)	4,4 (20)
Transports				
<i>Technique</i>				
Routes revêtues (% de l'ensemble du réseau de la voirie) ^(e)	25 (44)	29 (61)	48 (47)	55 (33)
<i>Perceptions (1=pire 7=meilleure)</i>				
Perception commerciale des services rendus par le ministère de la voirie ^(b)	3,7 (16)	3,4 (27)	4,2 (24)	4,1 (18)
Perception commerciale des établissements portuaires	3,8 (6)	2,6 (9)	3,5 (25)	3,8 (20)
Perception commerciale des services de chemin de fer	3,2 (6)	2,7 (9)	2,6 (25)	2,9 (20)
Perception commerciale des services de transport aérien	4,5 (6)	3,6 (9)	4,2 (25)	4,5 (20)

Source: Fondées sur des données présentées dans Estache et Goicoechea (2005)

Notes: Les moyennes sont des moyennes non pondérées des données disponibles. Les univers de pays sont les suivants: Afrique : 48 pays; pays à faible revenu : 65; pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure : 52; et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure : 38

(a) La moyenne de l'Afrique inclut : 1 observation en 2000, et 16 en 2001

(b) Données disponibles en 2000

(c) La moyenne de l'Afrique inclut 4 observations en 1997; 6 en 1998; 6 en 1999; 4 en 2000; 4 en 2001; et 1 en 2002

(d) La moyenne de l'Afrique inclut 5 observations en 1997; 6 en 1998; 5 en 1999; 2 en 2000; 6 en 2001; et 16 en 2002

(e) La moyenne de l'Afrique inclut 1 observation en 1997; 1 en 1998; 32 en 1999; 6 en 2000; et 4 en 2001

50. Comme déjà indiqué, il est difficile de séparer la question de la qualité de celle des coûts. Une piètre qualité tend à accroître bon nombre des coûts sur le long terme, et ce même si, à court terme, la réduction de la qualité est une façon de réduire les coûts. L'expérience de la Banque mondiale en matière de prêts semble indiquer que la performance de l'Afrique est, en moyenne, supérieure à celle des autres régions. De fait, ses dépassements de coûts ces dernières années ont été d'environ 20 %, alors que ceux de tous les autres emprunteurs atteignent à peu près 22 %. Certes, tout cela peut s'expliquer de diverses manières, notamment la composition des prêts (travaux contre assistance technique). Dans le cas de l'Afrique, comme dans celui du reste du monde, les dépassements de coûts les plus élevés sont généralement ceux des transports et les moins élevés ceux du secteur des télécommunications (5 %). Dans l'ensemble, toutefois, cette tendance donne à penser que là où il y a dépassement de coûts, ceux-ci augmentent d'environ 20 %.

51. L'idée que les coûts constituent un enjeu est également confirmée par des études sur l'efficacité des secteurs.³³ En général, ces études indiquent que les coûts de production sont excessifs dans presque tous les secteurs (les excès moyens se situant entre 15 % et 45 % selon les secteurs), la seule exception étant, semble-t-il, le secteur des télécommunications où la révolution technologique a créé des incitations à poursuivre les efforts de réduction des coûts³⁴.

52. Malgré les limites imposées par la qualité insuffisante des données, l'opinion générale est que la qualité est assurément un problème de taille. Elle a beaucoup plus d'importance qu'on ne lui en attribue dans le débat en cours sur les OMD. En outre, la qualité est importante du point de vue budgétaire car la mauvaise qualité s'accompagne de coûts élevés. Comme une part importante des besoins de financement du secteur est couverte par les contribuables d'aujourd'hui et de demain, les dépassements de coûts et les inefficacités créent un fardeau inutile, notamment du point de vue de la capacité limitée de prélever des recettes de nombreux pays africains.

5. Les réactions de l'Afrique à ce jour

53. Cette dernière section, à caractère descriptif, offre une vue partielle de l'évolution des structures de marché et des institutions des divers secteurs. La description est partielle parce qu'elle porte uniquement sur deux dimensions des structures de marché et des institutions : i) l'ampleur de la participation du secteur privé à l'investissement dans les infrastructures (PPI); et ii) la mesure dans laquelle l'État a décidé de proclamer sa volonté

³³ Voir Mbangala (2004) pour les chemins de fer, Tovar et Trujillo (2005) pour l'électricité, Estache et Rossi (2005) pour l'eau ou Colson et Mbangala (2003) pour les télécommunications.

³⁴ D'un point de vue conceptuel, cette extrapolation fondée sur des données partielles concernant la production et les intrants est un peu forcée car elle postule que les données relatives à l'efficacité de la production peuvent être un bon indice du rapport coût-efficacité. On procède ainsi uniquement pour obtenir un certain ordre de grandeur, et non un indice précis.

d'assurer une réglementation transparente et responsable en créant un organisme régulateur «indépendant» pour le secteur³⁵.

54. Les deux dimensions ont été choisies parce qu'elles figurent parmi les plus controversées de la décennie 1990. Des données nouvelles ont été établies pour la présente étude afin d'évaluer leur importance réelle en Afrique. Ces données concordent avec le fait que seulement 10 % des besoins d'investissements en Afrique ont été financés par le secteur privé et indiquent que ces deux dimensions ne correspondent pas aux principaux enjeux organisationnels ou institutionnels de la plupart des secteurs.

55. Beaucoup d'autres dimensions ont été envisagées au cours des réformes des années 90 et ont influencé les marchés d'infrastructures et leurs institutions — la décentralisation, la distinction entre organismes urbains et organismes ruraux, la restructuration en vue de promouvoir la concurrence, etc. Ces questions ne seront pas abordées ici, bien qu'elles influencent manifestement de manière déterminante les efforts déployés par les pouvoirs publics en vue de répondre aux besoins de leur population, notamment les pauvres habitant les régions rurales.

56. Même dans le cadre des deux dimensions dont il est ici question, l'information est partielle. On peut recourir à plusieurs méthodes pour faire intervenir le secteur privé — ventes, concessions, services ou gestion de contrats, sous-traitance, etc. —, et pour mettre en place un système de réglementation responsable — approche mono-sectorielle et approche plurisectorielle, approche fondée sur les contrats et approche reposant sur la réglementation discrétionnaire, etc. Toutefois, le présent document n'a pas pour objet de produire des données aussi détaillées pour tous les pays de la région et pour tous les secteurs. Lorsque les renseignements sont disponibles, ils seront analysés comme il se doit.

57. On trouvera au tableau 4 un aperçu quantitatif des PPI et des OR en Afrique en juillet 2004 (les données propres à chaque pays figurent dans l'appendice statistique)³⁶. Les enquêtes sur les services publics et le transport ont été effectuées de diverses manières. Dans le cas des services publics, l'enquête a été conçue uniquement pour offrir une vue globale de la situation. De fait, lorsqu'on a interrogé les personnes et adressé les questionnaires, les deux questions précises que l'on a posées sont les suivantes :

a) Un organisme de réglementation distinct du service public et du ministère est-il entré en fonction?

(b) Y a-t-il une participation privée (importante) dans le financement du secteur?

58. Il s'agissait d'obtenir une réponse binaire (oui/non) à ces questions. Concernant la seconde, les données obtenues indiquent l'ampleur de l'investissement étranger privé

³⁵ L'évaluation de ces réformes suscite beaucoup d'intérêt mais la plupart des chercheurs s'appuient sur des études de cas concernant un pays particulier ou un petit échantillon de pays. Voir, par exemple, Clark et al. (2005), Eberhard et al. (2005), Bhagavan (1999) ou Karekezi et MacKenzie (2002) ou Karekezi et al (2001)

³⁶ Dans le cas des services publics, on trouvera une description de la méthodologie des enquêtes dans Estache et Goicoechea (2005). Quant à la méthodologie utilisée pour les transports, voir Ouedraogo (2005).

plutôt que l'ampleur de la participation privée aux infrastructures (PPI) — c'est-à-dire compte tenu de l'investissement intérieur).

5.1 La part importante du secteur privé étranger dans les infrastructures de l'Afrique

59. D'après le tableau 4, c'est dans le domaine des infrastructures portuaires que la présence du secteur privé est la plus importante, 57 % des ports des pays comportant une part de PPI. Vient ensuite le secteur des télécommunications, où le secteur privé est présent dans 51 % des cas. Toutefois, même dans ce secteurs — et il s'agit uniquement des entreprises à service fixe —, la participation du secteur privé peut sembler faible par rapport aux idées reçues. Cela s'explique par le fait qu'une part relativement importante des opérateurs est constituée par des entreprises qui n'ont pas été privatisées. Viennent ensuite les secteurs des chemins de fer et de la production d'électricité, où l'on observe des PPI dans plus de 40 % des cas. Cela ne signifie pas que, dans tous ces cas, il y a eu privatisation, mais que ces secteurs ont été suffisamment segmentés pour permettre l'exploitation de certaines de leurs parties par le secteur privé.

60. Dans bien des cas, les domaines où le secteur privé est présent ne sont pas indispensables au fonctionnement des infrastructures. Seulement 26 % des aéroports, par exemple, ont un montage de type PPI pour ce qui est de la gestion aéroportuaire. Lorsqu'on tient compte de la participation privée aux services commerciaux, le pourcentage passe à 46 %. Pour ce qui est des services aéronautiques, la part du secteur privé est de 21 %. Dans le cas du contrôle de la circulation aérienne, elle est de 8 %. D'une certaine manière, ces données sont surtout révélatrices du degré d'ouverture des entreprises d'infrastructures à la concurrence dans certains segments de marché. Les secteurs qui réussissent le moins à attirer une participation du secteur privé sont l'eau, la distribution d'électricité et les infrastructures aéroportuaires, où moins de 30 % des pays peuvent compter sur la PPI. C'est dans le secteur de l'eau que l'on observe la participation la plus faible du secteur privé : seulement un pays sur cinq en bénéficie. Dans l'ensemble, la performance de l'Afrique dans ce domaine ne diffère pas de celles des pays à faible revenu des autres régions. Toutefois, elle est sensiblement inférieure à celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou de la tranche supérieure.

61. Pour mettre les choses en perspective, il est utile de signaler que cette présence du secteur privé n'a permis de financer que 10 % des besoins d'investissement de l'Afrique pendant les années 90. L'Amérique latine, qui affiche la meilleure performance à ce titre, a réussi à assurer un financement privé d'environ 35 % de ses besoins. Le tableau 5 offre certaines indications concernant la répartition sectorielle des engagements du secteur privé en Afrique depuis le début des années 90. Environ 70 % de ces engagements concernaient le secteur des télécommunications et quelque 20 % celui de l'électricité. Ni les transports, ni l'eau ni l'assainissement n'ont attiré sensiblement le secteur privé. En outre, au vu du tableau 5, la tailles moyenne des projets confirme qu'il y a un plus gros volume de projets dans les domaines des télécommunications et de l'électricité.

Tableau 4. Ampleur des réformes dans les secteurs des infrastructures de l'Afrique en 2004

	Parts de l'échantillon (les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage de l'échantillon pour chaque groupement de pays)			
	Afrique	Faible revenu	Revenu intermédiaire, tranche inférieure	Revenu intermédiaire, tranche supérieure
Électricité				
Organisme régulateur indépendant	36 % (44)	38 % (61)	63 % (43)	63 % (32)
Capital privé dans la production d'électricité	41 % (46)	41 % (59)	48 % (42)	58 % (33)
Capital privé dans la distribution d'électricité	28 % (46)	29 % (62)	37 % (43)	48 % (33)
Eau et assainissement				
Organisme régulateur indépendant	12 % (42)	11 % (55)	32 % (38)	28 % (29)
Capital privé	20 % (44)	18 % (55)	50 % (40)	47 % (32)
Télécommunications				
Organisme régulateur indépendant	77 % (48)	69 % (65)	60 % (52)	71 % (38)
Capital privé	51 % (47)	50 % (64)	62 % (50)	72 % (32)
Transports ferroviaires				
Organisme régulateur indépendant	3 % (31)	2 % (41)	8 % (38)	19 % (21)
Participation du secteur privé	48 % (31)	34 % (41)	26 % (38)	60 % (20)
Transports maritimes				
Organisme régulateur indépendant	22 % (23)	n.d.	n.d.	n.d.
Participation du secteur privé	57 % (26)	n.d.	n.d.	n.d.
Transports aériens				
Organisme régulateur indépendant	11 % (27)	n.d.	n.d.	n.d.
Participation du secteur privé	26 % (27)	n.d.	n.d.	n.d.

Sources: Estache et Goicoechea (2005) et Jane's World Railways 2003-04.

Notes:

- * L'expression « organisme régulateur indépendant » désigne un organisme distinct du ministère et de l'opérateur en matière de financement, de prise de décisions et de structure.
- * L'expression « participation du secteur privé » désigne l'existence de toute forme de participation privée, y compris la gestion et les contrats de service. L'expression « capital privé » désigne une participation du secteur privé se traduisant par l'investissement de capitaux par des particuliers ou des entreprises privées. Elle inclut aussi les concessions, le désengagement de l'État et les contrats construction-exploitation-transfert.
- * Les données sur les transports ferroviaires ont été publiées en 2004, mais elles sont assujetties à un décalage d'environ deux ans. Il serait donc plus juste de dire que les données concernant les transports ferroviaires correspondent à 2002.
- * Les données concernant les transports maritimes et aériens proviennent d'une enquête auprès des gestionnaires de tâches de la Banque mondiale effectuée à l'automne 2004.

Tableau 5. Nature de la participation privée aux infrastructures en Afrique (1990-2003)

	Concessions	Projets complètement nouveaux	Désengagement	Gestion	Total
Électricité					
Investissement total (millions \$ EU)	1 682	3 377	1 104	13	6 175
Nombre de projets	12	21	5	10	48
Taille moyenne des projets (millions \$ EU)	140	161	221	1	523
Eau et assainissement					
Investissement total (millions \$ EU)	197	13	..	21	230
Nombre de projets	2	2	..	10	14
Taille moyenne des projets (millions \$ EU)	98	6	..	2	107
Transports					
Investissement total (millions \$ EU)	1 709	871	169	0	2 749
Nombre de projets	18	12	3	11	44
Taille moyenne des projets (millions \$ EU)	95	73	56	0	224
TIC					
Investissement total (millions \$ EU)	..	11 960	9,375	388	21 724
Nombre de projets	..	95	15	2	112
Taille moyenne des projets (millions \$ EU)	..	126	625	194	945

Notes:* L'investissement total comprend l'investissement dans les actifs publics et l'investissement dans les installations. Il est calculé sur la base des engagements.

62. Les contrats complètement nouveaux semblent avoir la préférence, mais cela est déterminé par l'expérience des deux secteurs les plus attrayants pour les investisseurs. Le secteur de l'électricité a également fait l'objet d'un volume assez important de concessions et de contrats de gestion. Dans le secteur des télécommunications, les opérations les plus fréquentes sont le désengagement de l'État ou la cession de l'entreprise, mais son importance n'a rien de comparable à celui des «projets complètement nouveaux». Dans le secteur de l'eau, l'instrument privilégié est le contrat de gestion. Pour ce qui est des transports, les concessions occupent une place dominante.

63. La principale conclusion qui se dégage de tout cela, c'est que la plupart des pays auraient tort de continuer à s'obnubiler sur la recherche la méthode idéale pour associer le secteur privé au financement des besoins de l'Afrique. Le secteur public continue de jouer un rôle important. Par ailleurs, le rôle des petits opérateurs, bien que généralement sous-estimé, occupe une place de plus en plus importante dans la satisfaction des besoins des populations non approvisionnées par les opérateurs jouissant d'une plus grande visibilité. Ce segment de l'approvisionnement du marché soulève des questions de qualité, d'accessibilité et de viabilité particulières qui sont rarement abordées dans le cadre des débats officiels. Il s'agit là d'un enjeu important parce que, dans bon nombre de pays, la part de la population dont les besoins sont satisfaits par ces fournisseurs est au moins aussi importante que celle bénéficiant des services d'entreprises privées ou publiques.

5.2 L'expérience de l'Afrique concernant les organismes régulateurs «indépendants» (ORI)

64. Une deuxième dimension dont font état les analystes des réformes d'infrastructures est la volonté d'établir une réglementation indépendante. Le tableau 4 donne une idée de la multiplication des ORI dans la région à l'heure actuelle. Le premier point à signaler est que, dans le cas de la PPI, la diffusion des ORI dans la région concorde avec le niveau d'engagement à créer des organismes régulateurs indépendants observé au sein du groupe de référence — les pays à faible revenu. Dans presque tous les secteurs — on ne dispose pas de données sur les ports et les aéroports —, les engagements sont néanmoins beaucoup plus faibles qu'ils ne l'ont été dans les pays en développement plus riches. La seule exception est le secteur des télécommunications : l'Afrique enregistre la part la plus élevée de pays ayant une réglementation indépendante dans ce secteur. Cette part est en effet de 77 %, alors qu'elle n'atteint que 71 % dans le cas des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et 60 % dans celui des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Bien qu'un tiers des pays à revenu élevé soient dotés d'un ORI dans le secteur de l'électricité, seulement un pays africain sur trois en possède un dans ce secteur. Les secteurs des transports et de l'eau sont ceux où la proportion de pays dotés d'ORI est la plus faible : elle y est de 22 % ou moins. Dans les transports ferroviaires et aériens, elle est respectivement de 3 % et de 11 %.

65. Une simple comparaison des pourcentages de PPI et d'ORI au sein de chaque secteur donne une idée des interactions entre ces deux dimensions des réformes. Selon l'expérience acquise en matière d'énergie, il est clair que la volonté de réforme institutionnelle n'a pas encore suscité l'augmentation attendue des investissements privés. Le nombre de pays africains possédant maintenant un ORI est supérieur au nombre de pays dotés d'opérateurs privés jouant un rôle dans la distribution d'électricité. L'expérience du secteur des télécommunications est trompeuse. On trouve effectivement beaucoup plus d'ORI que d'opérateurs privés établis. S'il en est ainsi, c'est que : i) beaucoup de pays africains ont privilégié la création d'entreprises aux dépens de la privatisation; et que ii) dans la plupart des pays, la téléphonie mobile a été le principal point d'entrée des opérateurs privés.

66. Les expériences des divers secteurs, notamment celui de l'eau, donnent à penser que les ORI ne sont pas nécessaires pour attirer le secteur privé puisqu'une part importante des pays bénéficient d'opérateurs privés sans ORI. Les risques ne sont pas identiques. Le besoin de réglementation est moins élevé pour les transports que pour l'eau car la concurrence intermodale ou intramodale est généralement importante dans les transports tandis que le pouvoir monopolistique résiduel demeure puissant dans le secteur de l'eau, en particulier en milieu urbain, où les solutions de rechange sont souvent plus coûteuses.

5.3 L'expérience de l'Afrique concernant les organismes régulateurs «indépendants» (ORI)

67. La plupart des pays africains ayant effectué des réformes ont entrepris de le faire il y a 5 à 10 ans. L'analyse des progrès accomplis à ce jour est encore peu développée. Mais elle commence à bénéficier des bons travaux économétriques visant à mesurer l'importance relative des divers facteurs et leur interaction, ainsi que d'études plus approfondies portant sur des pays précis. On trouvera dans la présente section une brève synthèse de la documentation économique sur l'impact des réformes en Afrique. Le tableau 6 résume les informations disponibles.

Tableau 6
Conclusions tirées des évaluations économétriques de l'impact des PPI et des ORI
sur la performance des secteurs
 (++) = très positif; + = positif/en hausse; - = négatif/en baisse;
 ? = indéterminé; n.d. = information non disponible)

	Taux d'investissement/accès	Qualité	Coûts moyens ou inefficacité	Prix moyens	Observations
Électricité	++	++	Aucun	Aucun	ORI et PPI ne fonctionnent <u>que</u> conjointement Les risques ont leur importance
Eau	?	+	0/-	n.d.	La corruption et des institutions ont leur importance
Télécommunications	++	?	-	-	ORI et PPI fonctionnent mieux conjointement. L'important, c'est la concurrence. La politique a son importance.

68. Les principaux enseignements qui se dégagent de cet aperçu des données statistiques et économétriques sont très simples et généralement prévisibles :

- (i) dans tous les secteurs, ces réformes ont généralement un impact plus puissant lorsqu'elles sont mises en œuvre conjointement; il arrive qu'elles aient un impact uniquement si elles sont mises en œuvre conjointement; la réglementation ou la concurrence tendent à avoir beaucoup plus d'importance que le régime de propriété;
- (ii) dans tous les secteurs sauf celui de l'eau, PPI et ORI ont été généralement accompagnés d'un accroissement des investissements, des taux d'accès et de la qualité des services;
- (iii) dans tous les secteurs pour lesquels on dispose d'indices, ces réformes ont également été accompagnées d'une amélioration de la qualité;
- (iv) l'impact sur les tarifs moyens n'a généralement pas été significatif dans le secteur de l'énergie mais a été accompagné d'une baisse dans le secteur des télécommunications.

69. Pour ce qui est des télécommunications, les recherches les plus utiles sur l'impact des principales réformes apportent des éléments nouveaux. Elles semblent indiquer que : i) la privatisation tend à accélérer la couverture et à réduire les prix moyens; ii) l'effet de la concurrence est, toutefois, beaucoup plus important; iii) une bonne réglementation contribue à rendre les prix abordables; iv) les problèmes de qualité sont mieux définis après les réformes; et v) la mise en place d'un ORI compense certains effets de la corruption et des risques d'investissements.

70. Bien entendu, ces conclusions demeurent préliminaires parce qu'il faut du temps avant que les réformes institutionnelles se répercutent sur l'ensemble d'une bureaucratie. Toutefois, à ce jour, l'analyse des effets des réformes fournit des enseignements précieux aux décideurs. Le plus important de tous est que nous devons chercher à assurer un meilleur équilibre entre la conception des réformes et les contraintes et les besoins à l'échelon local. La restructuration des marchés, les interactions avec le secteur privé, la définition du nouveau rôle de l'État doivent être ajustées à la lumière de cet enseignement.

6. De nouvelles possibilités de satisfaire les besoins de l'Afrique?

71. Dans cette dernière section, je traite de certains principes qui sont susceptibles de présider à la conception des infrastructures. Il s'agit, bien sûr, de convictions personnelles. Mais celles-ci reposent sur des expériences de première main visant à trouver des solutions à ces problèmes. Elles présupposent en outre qu'il existe des solutions pour l'Afrique. De petites entreprises privées ont déjà réussi à les mettre en œuvre là où des usagers ont souffert des échecs de certains fournisseurs publics ou privés exerçant leurs activités sur une grande échelle. Toutefois, il est indispensable de trouver des solutions adaptées aux besoins des usagers, notamment les plus pauvres qui, depuis trop longtemps, sont tenus de s'en remettre à des solutions peu sécuritaires, peu fiables et souvent très coûteuses pour pallier les échecs des politiques gouvernementales. Le reste de la présente section traite des principaux domaines où il conviendrait de trouver de nouveaux moyens d'assurer une prestation plus efficace des services.

72. Premièrement, si on veut satisfaire les besoins d'infrastructures au cours des 10 prochaines années, je crois qu'il sera difficile d'assurer le fonctionnement du secteur sans faire appel à une certaine collaboration avec les fournisseurs privés. Toutefois, les pouvoirs publics vont sans doute rechercher des types de structures de marché et des modalités de contrat qui diffèrent de ceux généralement en vigueur au cours des années 90. Bien que la communauté internationale ait accordé une attention prioritaire au rôle éventuel de grandes entreprises internationales établies dans les pays de l'OCDE pour financer le secteur, les données semblent indiquer que la portée d'un rôle aussi important ne peut être que modeste dans le cas de l'Afrique. Cela permet d'envisager deux modes d'ajustement du présent modèle. Le premier consiste à rechercher des opérateurs hors OCDE, le second à établir des modes de collaboration avec ces opérateurs.

73. Du point de vue des ajustements aux structures de marché, il y a deux possibilités. La première est de tenter d'encourager l'établissement d'opérateurs locaux, c'est-à-dire d'opérateurs qui, comme indiqué précédemment, exercent leurs activités sur une petite

échelle. Cette solution n'a pas tardé à être adoptée en Afrique orientale et semble donner de bons résultats. Il conviendrait donc de la promouvoir. L'autre solution consiste à essayer de promouvoir l'investissement étranger direct Sud-Sud. La présence croissante d'opérateurs sud-africains, chinois et malaisiens partout en Afrique donne à penser que cette approche pourrait également être utile. Cela dit, la plupart des données dont on dispose au sujet de ces nouvelles formes de PPI ne se prêtent pas à une analyse scientifique et on connaît très peu de choses concernant leur capacité d'assurer des niveaux de services correspondant aux besoins de l'Afrique.

74. Deuxièmement, les types de contrats susceptibles d'être conclus avec des opérateurs privés seront vraisemblablement différents de ceux en vigueur au cours des années 90. Une des questions importantes qu'il faudra examiner est la nécessité d'assurer la compatibilité de divers types de contrats avec les régimes juridiques. De fait, une des questions qui ressort des débats récents concerne l'apparente incompatibilité entre certains types de contrats et l'héritage historique de pays particuliers. Les contrats de concession sont d'inspiration anglo-saxonne tandis que l'affermage s'inscrit dans une tradition nettement «francophile». La place prépondérante de contrats de concession partout où, en Afrique, on a eu recours à la PPI pourrait expliquer la plus grande efficacité des réformes axées sur la PPI et les ORI dans les pays de l'Afrique anglophone. La taille des échantillons dont on dispose pour évaluer l'impact des contrats d'affermage est, cependant, très petite. Mais il faudra manifestement réexaminer cette question dans le cadre de la prochaine vague de réformes. Certains régimes juridiques ne sont pas comparables et il faudra les modifier pour effectuer les réformes des infrastructures. La difficulté consiste à déterminer comment les contrats d'infrastructures peuvent être rendus compatibles avec les régimes juridiques tout en améliorant la performance des secteurs en fonction de divers critères. Beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine. Il faudra aussi élaborer une palette de contrats pour tenir compte du fait que tous les secteurs et tous les pays ne sont pas également susceptibles d'attirer des investissements d'opérateurs privés étrangers ou locaux. Les contrats devront en outre être diversifiés à la lumière de ces dimensions.

75. Troisièmement, l'expérience des années 90 révèle aussi qu'il y a beaucoup d'opinions concernant la nature d'une bonne réglementation économique. Il en va de même des opinions concernant la nécessité et la conception d'un organisme régulateur. Des experts ont proposé une multitude d'idées, parfois contradictoires, aux autorités gouvernementales sur ces questions. Il est donc indispensable d'améliorer la coordination des avis donnés à l'Afrique et de le faire d'une manière telle que les autorités gouvernementales puissent établir une distinction entre dogmes et substance. En plus d'indiquer qu'il n'y a pas de solution unique, cela permettra d'établir un petit nombre de principes qui, tout en s'appliquant à toutes les réformes, sont conformes aux besoins et aux contraintes de la région. À cet ensemble de principes devra s'ajouter un ensemble d'instruments permettant d'assurer leur mise en œuvre. Les questions de qualité, de coût, de contrôle budgétaire, d'efficacité et d'équité ne seront traitées de façon satisfaisante que si les opérateurs qui jouissent d'un monopole sur les services et les informations sont autorisés à présenter suffisamment de données pour faire en sorte que les objectifs de l'État soient atteints. De même, dès lors que l'État a pris des engagements transparents à l'égard des opérateurs, il faut s'assurer que le pays possède un organisme régulateur capable de donner suite à ces engagements et que cet organisme, qu'il soit ou non indépendant, soit

tenu de rendre compte de ses décisions. Toutes ces préoccupations présupposent non seulement une volonté d'établir une capacité de réglementation, mais aussi un engagement à appuyer cette capacité jusqu'à ce qu'elle soit créée, formée et bien établie.

76. Quatrièmement, l'expérience des années 90 nous a également appris que la tarification est une dimension importante de l'efficacité de toute réforme sectorielle. Il faudra continuer d'insister auprès des réformistes pour qu'ils privilégient le recouvrement des coûts afférents à la prestation des services — tout en postulant que ces coûts ont été réduits autant que faire se peut. Presque partout en Afrique, la situation sociale est telle que le recouvrement des coûts par les opérateurs doit être accompagné de subventions directes ou indirectes. Il est indispensable pour la communauté internationale et pour l'Afrique, non seulement de reconnaître ce fait capital, mais de commencer à diffuser les informations qui permettront une estimation du coût de ces subventions directes et indirectes.

77. Enfin, compte tenu du rôle très important de l'APD dans le financement du secteur en Afrique, il importe de conclure cette section en rappelant les caractéristiques de l'APD. De fait, l'APD a ses propres biais et ceux-ci influent sur la performance des infrastructures de l'Afrique. Les principales conclusions qui se dégagent de la décennie 1990 à cet égard peuvent se résumer comme suit. Les fournisseurs exerçant des activités sur une grande échelle tendent à obtenir une part considérable de l'attention de la communauté internationale et des bailleurs de fonds, et ce même s'ils ne s'occupent que d'une petite portion de la population, notamment celle qui est riche. Ces dernières années, de nouvelles technologies ont retenu l'attention de beaucoup d'organismes d'aide, ce qui a eu pour effet de transférer des ressources d'entreprises à caractère plutôt traditionnel vers les pauvres des régions rurales. Toutefois, quelle que soit l'importance de ces technologies, il se peut qu'elles ne soient pas la solution adaptée pour la majorité des pauvres (ceux des régions urbaines et ceux des régions rurales). Dans certains cas, la répartition des ressources et les avis des bailleurs de fonds bilatéraux continuent d'être associés à des activités favorisant les intérêts de leurs sociétés nationales. Cela est rationnel et concorde avec toute définition de la souveraineté en matière de répartition des ressources naturelles, mais cela complique parfois la coordination de l'aide. Dans d'autres cas, les organismes d'aide ont un service chargé de promouvoir l'expansion du secteur privé et des services stratégiques qui, en principe, sont séparés par des cloisons étanches pour éviter les conflits d'intérêts. Toutefois, ces cloisons ne sont pas aussi efficaces qu'on pourrait généralement le souhaiter et créent des difficultés dans les rapports entre pouvoirs publics et les bénéficiaires de l'aide. Enfin il y a souvent des divergences d'opinions parmi les bailleurs de fonds, et parfois au sein d'une administration publique, ou encore entre les organismes d'aide, ce qui tend à accroître les difficultés inhérentes à la création d'institutions. Certes, il faudra des efforts supplémentaires pour établir les causes des divergences (souvent légitimes) qui existent entre bailleurs de fonds et même entre les institutions d'un même bailleur de fonds. Cela dit, il faudra aussi plus de transparence pour éviter les messages contradictoires et pour faire en sorte que les intérêts de l'Afrique figurent au sommet des priorités des bailleurs de fonds dans ce secteur.

Bibliographie

Bdulai, A., X. Diao et M. Johnson (2005), "Achieving Regional Growth Dynamics in Africa Agriculture", International Food Policy Research Institute, Discussion Paper, No. 17

Adam, C. et D. Bevan (2004), "Aid et the Supply Side: Public Investment, Export Performance et Dutch Disease in Low Income Countries, Oxford University, Department of Economics, Working Paper 201

Amjadi et Yeats (1995), "Have transport costs contributed to the relative decline of Sub-Saharan exports: some preliminary evidence", World Bank, Policy Research Working Paper

Bevan, D.L. (2005), "An analytical Overview of Aid Absorption: Recognizing and Avoiding Macroeconomic Hazards", Étude présentée au séminaire sur l'aide étrangère et la gestion macroéconomique, Maputo, 14-15 mars, 2005

Bhagavan, M.R. (1999), *Reforming the Power Sector in Africa*, ZED Books, London

Brunel, S. (2004), *L'Afrique – Un continent en réserve de développement*, **Editions Bréal, Rosny-sous-Bois**

Calderon et Serven (2004), «The effects of infrastructure development on growth and income distribution», The World Bank, Policy, Research working paper; no. WPS 3400

Clark, A. M. Davis, A. Eberhard, K. Gratwick et N. Wamukonya (2005), **Power sector reform in Africa: assessing the impact on poor people**, document ESMAP à paraître

Colson G. et Mbangala M. (2003), *African Telecommunications – Total Factor Productivity Analysis*, Working Paper GEMME, 03/08/03, Université de Liège, 16p.

Commission for Africa

Craig, D. et Porter, D. (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence*, *World Development* 31 (1), pp.53-69.

Diao, X. et Y. Yanoma (2003), "Exploring regional dynamics in Sub-Saharan African Agriculture", DSGD Discussion Paper, No 2, IFPRI

Diallo, et Wodon (2004), "Access to Network-Based Infrastructure Services in Africa: Benefit and Marginal Benefit Incidence Analysis", polycopié, Banque mondiale

Easterly, W. et R. Levine (1997), "Africa's growth tragedy: Policies and Ethnic Division", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250

Eberhard, A. et B. Tenenbaum (2005), *Regulation of electricity services in Africa: an assessment of current challenges and an exploration of new regulatory models*, polycopié

Economic Commission for Africa (2004), **Assessing Regional Integration in Africa**, ECA Policy Research Paper

Esfahani, H.S. et M.T. Ramirez (2003), "Institutions, infrastructure and economic growth", *Journal of Development Economics*, 70, 443-477

Estache et Goicoechea (2005)

Estache, A. et M. Rossi (2004), "Efficiency drivers of African water utilities", polycopié, Banque mondiale

Flyvbjerg, B. M. Skamris Holm et S. Buhl, (2003a), "How common and how large are cost overrun in transport infrastructure projects", *Transport Review*, Vo. 23, 1, 71-88

Flyvbjerg, B, N. Bruzelius et W. Rothengatter (2003b), **Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition**, Cambridge University Press

Flyvbjerg, B. M. Skamris Holm et S. Buhl, (2002), "Cost underestimation public works projects: error or lie?", *Journal of the American Planning Association*, 68, 279-295

Global Corruption Report (2004), at <http://www.globalcorruptionpaper.org/>

Karekezi, S. et G. A. MacKenzie (2002), **Energy Options for Africa—Environmentally Sustainable Alternatives**, Zed Books, London

Karekezi, S., J. Kimani et J. Wangeci (2001), Power Sector Reform in Africa – Proceedings of a regional Policy Seminar, AFREPREN Occasional Paper No5

Kariuki, M. et J. Schwartz (2004), Small-scale private service providers of water supply and electricity; a review of incidence, structure, pricing and operating characteristics", polycopié, Banque mondiale

Limao et Venables (2001), "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs and Trade." *World Bank Economic Review*, 15, 451-79

Longo, R. et K. Sekkat (2001), "Obstacles to expanding Intra-African Trade", Centre de développement de l'OCDE, Document de travail 169

Lumbila, K.N. (2005), "What makes DFI work? A Panel Analysis of the Growth Effects of FDI in Africa", The World Bank, African Region Working paper Series, No 80

Mbangala M. (2004), "Management of Railways in Sub-Saharan Africa Railway Productivity Analysis", *Rail International*, décembre, pp. 8-22.

Moss, T.J., V. Ramachandran et M.K. Shah (2004), "Is Africa's skepticism of Foreign Capital Justified? Evidence form East African Firm Survey Data", Center for Global Development, Working Paper Number 41, juin

Narayan-Parker et Walton (2000), *Voices of the Poor*, Banque mondiale

Naudé, W. et W. Krugell (2003), "Foreign Direct Investment in Africa: the importance of institutions," paper prepared for the International NEPAD conference, Port Elizabeth, 22-24 octobre 2003

Ndegwa, S. N. (2002), "Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey", The World Bank, Africa Region Working paper Series, No 40

Ndulu (2004), "Infrastructure, Regional Integration and growth in Sub-Saharan Africa: dealing with the disadvantage of Geography and Sovereign Fragmentation", document de référence préparé pour «the Commission for Africa»

Ndulu, B.J. et A.O'Connell (2005), "Sub-Saharan Africa: Growth Econometrics and Country Experiences", Paper prepared for the AERC/Harvard workshop on Explaining African Economic Growth, Weatherland Center, Harvard University, March 18-19, 2005

New Partnership for Africa's Development --NEPAD (2004), **Infrastructure Short-Term Action Plan (STAP): Review of Implementation Progress and the way Forward**, Johannesburg

Sachs, J., J. McArthur, G. Schmidt-Traub, M. Kruk, C. Bahadur, M. Faye et G. McCord (2004), "Ending Africa's Poverty Trap", Brookings Papers on Economic Activity, pp117-240

Transparency International (2005), **Global Corruption Report 2005 –Corruption in Construction and Post-conflict Reconstruction**, Pluto Press, London

Tovar et Trujillo (2005)

United Nations Millennium Project Task Force on Poverty and economic Development (2004), "Interim Paper: An Enhanced Strategy for Reducing Extreme Poverty by the Year 2015", New York

Wallsten, S. (2001), Competition, privatization, and regulation in telecommunications markets in developing countries: an econometric analysis of reforms in Africa and Latin America. *Journal of Industrial Economics* **49**, pp. 1–19

Warlters, M. et E. Auriol (2005), 'The marginal cost of public funds in Africa', World Bank, Policy Research Working Paper

World Bank (2005), **Global Monitoring Report**, Oxford University Press

**Impact des réformes
axées sur la PPI en
Afrique:
vue d'ensemble des
résultats**

**Antonio Estache
Tunis 2006**

Vue d'ensemble et axe prioritaire

- **Ampleur des réformes?**
 - PPI à grande échelle (surtout étrangère)
 - création d'organismes de réglementation (OR)
- **Évaluation d'impact**
 - accès en général
 - accès pour toutes les catégories de revenus
 - qualité
 - investissement
- **Réformes axées en priorité sur les pays, non sur les projets!**

AVERTISSEMENT

La qualité de l'évaluation est limitée par:

- **la qualité des données**
 - couverture intégrale des réformes
 - mais dans le cas de l'accès, de la qualité et de la distribution, l'évaluation repose sur un échantillon de 17 pays pour lesquels on dispose de données relatives au début des années 1990 et au début des années 2000
- **le temps écoulé depuis le début des réformes**
 - il faut du temps pour établir des institutions et la plupart des réformes ont démarré il y a moins de 3 ans!
- **la couverture partielle des réformes; l'évaluation ignore:**
 - la PPI sans investissement
 - la promotion des PME
 - les organismes ruraux
 - la décentralisation
 - les initiatives supranationales...et beaucoup d'autres

PPI

et création des OR
en Afrique : quelle
ampleur?

Réformes dans les services publics : quelle ampleur?

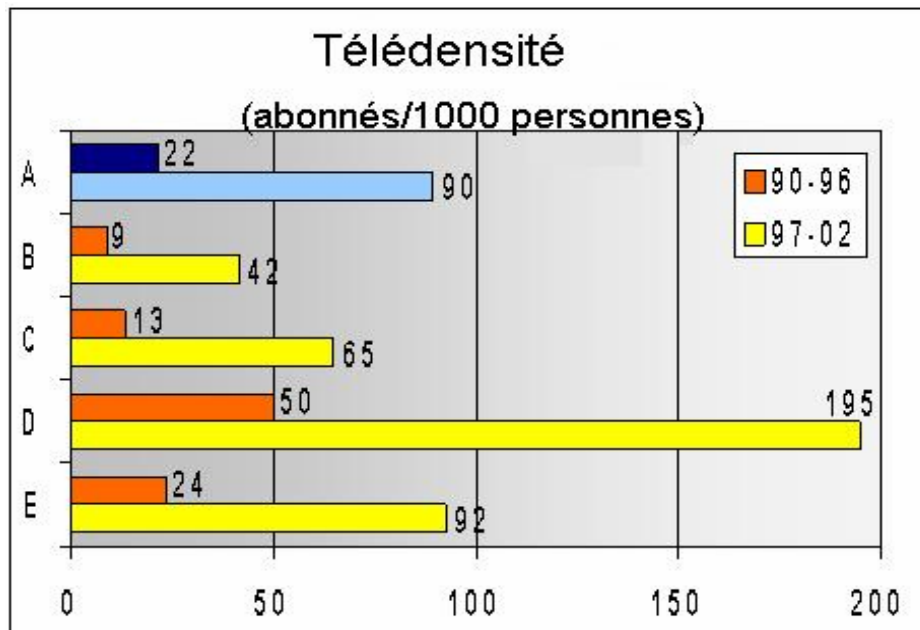
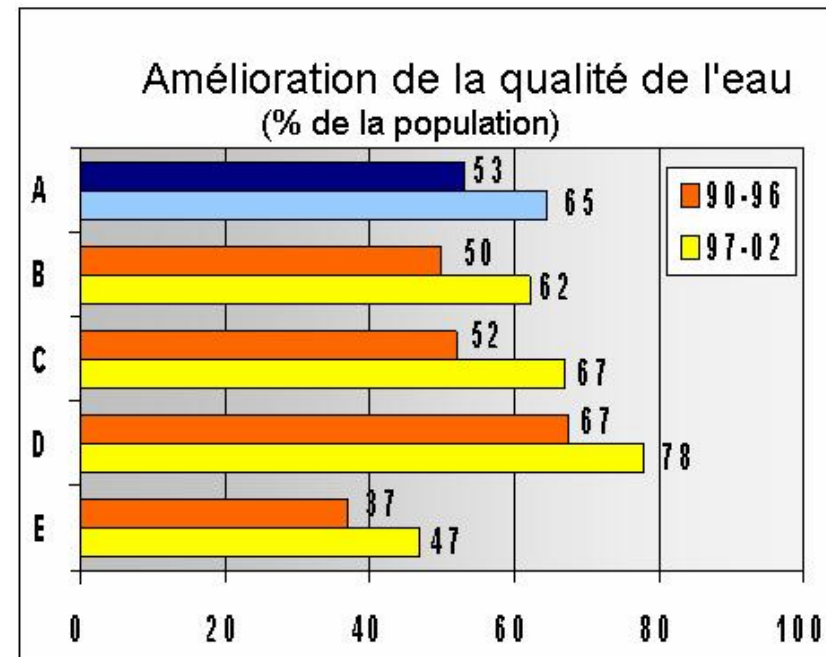
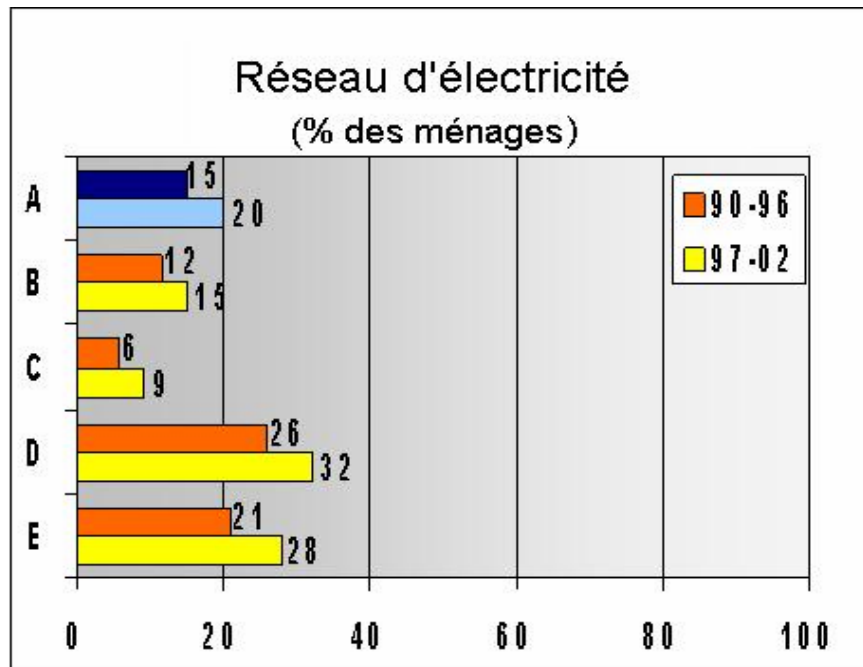
Répartition des pays de l'échantillon

	Avec organisme de réglementation		Avec participation privée	
	Afrique	Faible revenu	Afrique	Faible revenu
Eau	14 %	13 %	20 %	18 %
Électricité	36 %	38 %	28 %	29 %
Télécommunications	77 %	69 %	51 %	50 %

Réformes dans les transports : quelle ampleur?

Répartition des pays de l'échantillon		
	Avec « organisme de réglementation »	Avec participation privée
Aérien	11 %	63 %
Maritime	22 %	87 %
Ferroviaire	3 %	47 %
Routier	36 %	N.D.

Qu'en est-il des
taux d'accès?



Moyennes d'accès :

A: tous les pays de l'échantillon

B: pays sans OR, ni PPI

C: pays avec OR mais sans PPI

D: pays sans OR mais avec PPI

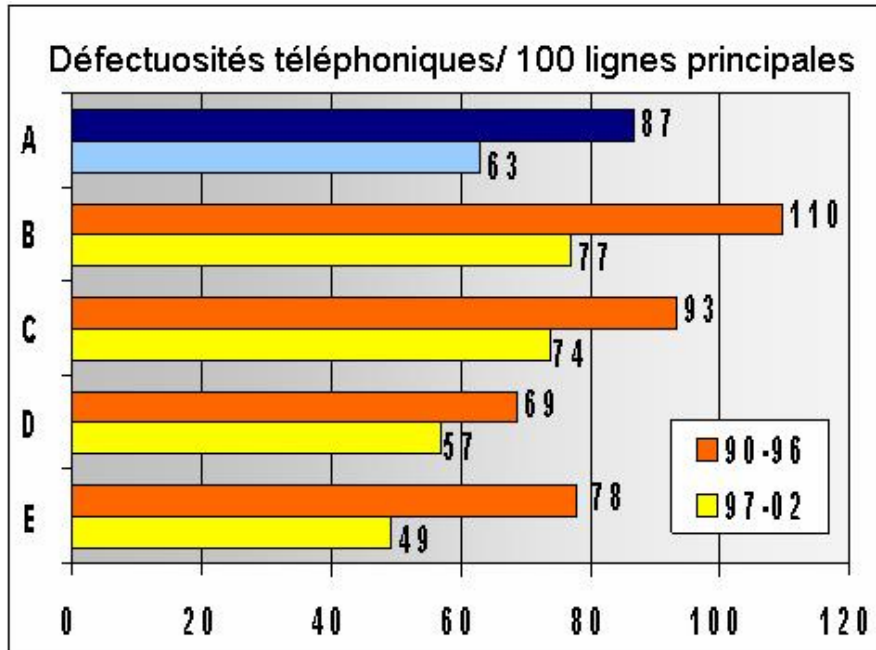
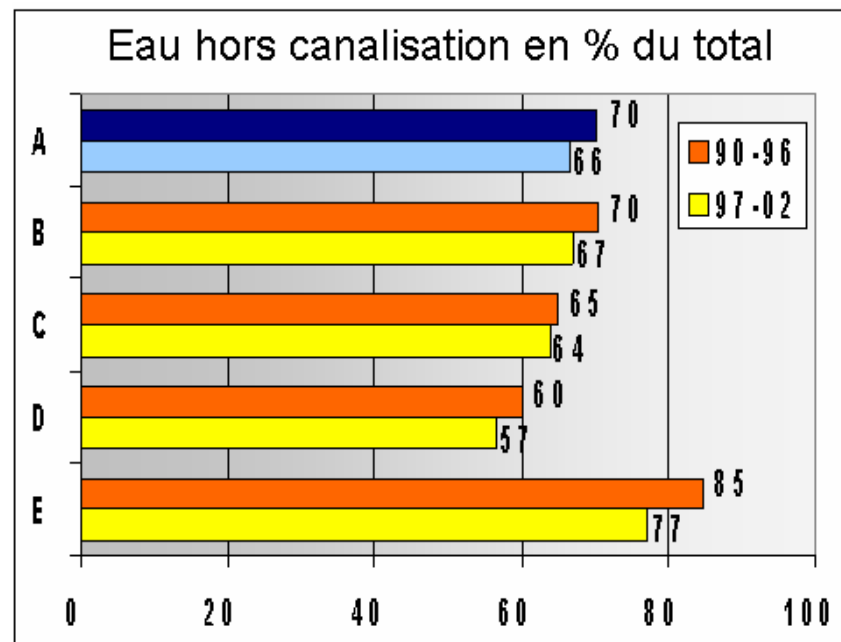
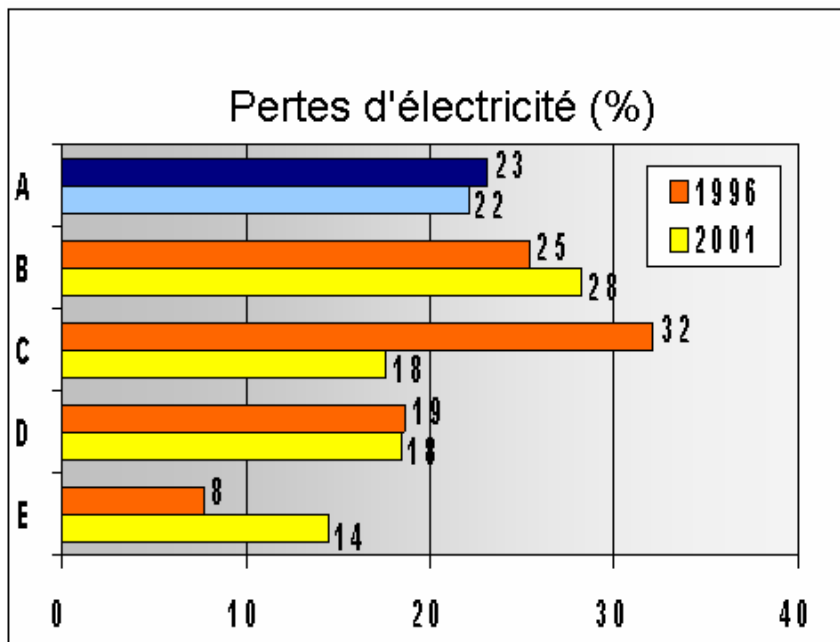
E: pays avec OR et avec PPI

Qu'en est-il de
l'accès selon les
différentes
catégories de
revenu?

Accès et répartition des revenus

	Électricité		Eau de canalisation		Amélioration de la qualité de l'eau	
	<i>Début des années 90</i>	<i>Début des années 00</i>	<i>Début des années 90</i>	<i>Début des années 00</i>	<i>Début des années 90</i>	<i>Début des années 00</i>
Pauvres	0 %	0 %	0 %	0 %	35 %	39 %
2Q	1 %	4 %	0 %	0 %	41 %	53 %
3Q	4 %	13 %	0 %	2 %	51 %	57 %
4Q	22 %	32 %	13 %	10 %	70 %	70 %
Riches	68 %	75 %	53 %	43 %	88 %	85 %

Qu'en est-il de
la qualité?



Moyennes de la qualité :

A: tous les pays de l'échantillon

B: pays sans OR ni PPI

C: pays avec OR mais sans PPI

D: pays sans OR mais avec PPI

E: pays avec OR et avec PPI

Qu'en est-il du
secteur routier?

Les organismes routiers: état de la question

Avec organisme régulateur

1. Angola
2. Cap-Vert
3. Côte d'Ivoire
4. Éthiopie
5. Ghana
6. Malawi
7. Mozambique
8. Sénégal*
9. Tanzanie

Sans organisme régulateur

- | | |
|------------------|--------------|
| 1. Bénin | 10. Mali |
| 2. Burkina Faso* | 11. Niger |
| 3. Burundi | 12. Nigéria* |
| 4. Cameroun | 13. RCA |
| 5. Gabon | 14. Rwanda |
| 6. Guinée | 15. Tchad |
| 7. Kenya | 16. Togo |
| 8. Lesotho | 17. Zimbabwe |
| 9. Madagascar | |

Dans un échantillon de 26 pays, seulement 3 n'ont pas établi un fonds routier (indiqués par un astérisque)

Les réformes des réseaux routiers : qu'a-t-on accompli?

	<i>Variation de la densité routière (km/1000 personnes)</i>	<i>Variation de la proportion des routes revêtues (%)</i>
Sans organisme régulateur	-9 %	5 %
Avec des organismes régulateurs	4 %	-12 %
Total	-4 %	-1 %

Investissements dans les infrastructures

Besoins :

Dépenses d'investissement : +/- 5 % du PIB

Dépenses de fonctionnement : +/-4 % du PIB

Aujourd'hui :

**Dépenses totales < 2,0-2,5 % du PIB
(investissement privé < 0,3 % du PIB)**

Conclusions (1)

- En général, légère amélioration des taux d'accès
 - En matière de services publics,
 - lorsqu'il y a OR et PPI, mais les résultats ne sont pas concluants lorsque les réformes sont partielles;
 - Les résultats sont plus encourageants en matière de télécommunications et d'électricité qu'en matière d'eau et d'assainissement
 - En matière de transport,
 - trop tôt pour porter un jugement, mais il y a des progrès encourageants dans la gestion des réseaux
- En général, légère amélioration de la qualité :
 - On a de meilleurs résultats avec la PPI ou les OR que sans réforme

Conclusions (2)

- La réorganisation N'A PAS ...
 - *suscité des flux importants d'IDE*
 - 5 ou 6 pays en ont obtenu la plus grande part
 - ...et cette part ne correspondait pas à une part importante des besoins
 - *satisfait les besoins des pauvres*
 - 60 % des plus pauvres de la région ont été exclus des réformes de grande ampleur
 - la solution de rechange à la PPI semble être une amélioration des prestations de services

Conclusions (3)

Pour satisfaire les besoins ET obtenir rapidement de la croissance :

=> Il faut aller au-delà de la PPI à grande échelle et des OR

=> Le nouveau modèle doit assurer :

- Plus d'APD, de PPI et de recouvrement des coûts à l'échelon local
- Des améliorations plus rapides
- Un traitement plus équitable
- Un meilleur rapport coût/efficacité
- Plus de transparence et plus d'obligation de rendre compte!

Cliquez pour faire apparaître le titre

**MERCI DE
VOTRE
PATIENCE!**