



Evaluation des Facilités de Préparation des Projets pour l'Afrique

Volume A : Diagnostic & Recommandations

Novembre 2012



Soumis par
Cambridge Economic Policy Associates Ltd

en partenariat avec
Nodalis Conseil

Evaluation des Facilités de Préparation des Projets pour l'Afrique

Volume A : Diagnostic & Recommandations



The Infrastructure Consortium for Africa
Le Consortium pour les infrastructures en Afrique

Commanditaires de l'évaluation

Le Consortium pour les infrastructures en Afrique contribue à améliorer la qualité de vie et le bien-être économique des africains, en encourageant, soutenant et promouvant un accroissement des investissements dans les infrastructures en Afrique, aussi bien publics que privés. Cette évaluation des facilités de préparation des projets pour l'Afrique a été demandée par le Secrétariat du Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA) et elle est financée par une subvention du Fonds fiduciaire de l'ICA.

Cette évaluation s'inscrit dans le Plan d'Action Infrastructure préparé par le Groupe de travail des banques multilatérales de développement sur les infrastructures pour le G20. Elle répond également directement au Panel de haut niveau sur les infrastructures du G20 (octobre 2011), qui recommandait « un réexamen de la dimension et de la gamme des facilités de préparation des projets, en vue de leur restructuration sur une base plus durable, comprenant l'octroi de ressources supplémentaires si nécessaire. L'accent devrait également être mis sur les capacités de recouvrer les coûts de préparation des projets. Cela permettrait aux subventions et fonds publics de pouvoir être utilisés plus efficacement et de manière plus sélective. »

Données

Cette évaluation a été préparée entre les mois d'avril à novembre 2012 et elle reflète les données qui étaient disponibles au moment de son élaboration.

Auteurs

Cette évaluation indépendante a été préparée et dirigée par Cambridge Economic Policy Associates (CEPA), une société de conseil en économie et finance basée à Londres (www.cepa.co.uk), en partenariat avec Nodalis Conseil, une société d'étude et de conseil spécialisée dans le développement et la gestion des infrastructures, des services publics (www.nodalis.fr).

Limitations de responsabilité

Bien que nous ayons veillé attentivement à l'exactitude des informations fournies dans cette évaluation, CEPA ne formule aucune affirmation, garantie ni engagement en ce qui concerne leur exactitude ou leur validité. Aucune responsabilité ne saurait être acceptée par le CEPA, ses employés ou associés au cas où toute tierce partie se serait reposée entièrement sur les informations contenues dans le présent rapport.

Les résultats des recherches, les interprétations et les conclusions exprimées dans la présente évaluation ne reflètent pas nécessairement les vues de l'ICA, de ses membres ou des pays qu'il représente. Ni l'ICA et ni le Secrétariat de l'ICA ne sauraient garantir l'exactitude des données incluses dans la présente évaluation ou n'acceptent aucune responsabilité pour les conséquences éventuelles de son utilisation.

Consortium pour les Infrastructures en Afrique
www.icafrica.org /
Novembre 2012

Droits d'auteur

©2012 Banque africaine du développement

Tableau des matières

Sommaire	3
1. Introduction	19
1.1. Historique et contexte	22
1.2. Objectifs et approches des projets	24
1.3. Vue d'ensemble des activités du projet	25
1.4. Recommandations	28
1.5. Structure du rapport	28
2. Le cycle de préparation de projets d'infrastructure et les PPF	29
2.1. Qu'est-ce que la préparation de projets d'infrastructure ?	31
2.2. Les modalités d'affiliation des PPF	34
2.3. Pourquoi des PPF ?	36
2.4. Autres sources de financement de la préparation de projets d'infrastructure	37
3. La cartographie des PPF et l'analyse des besoins	41
3.1. Types de projets	43
3.2. L'orientation et l'approche des PPF	47
3.3. La cartographie des PPF	48
3.4. Les lacunes actuelles du soutien	49
3.5. Le manque de soutien systématique	50
4. L'échelle des activités PPF en Afrique	51
4.1. Les PPF analysées	53
4.2. Financements pour la préparation de projets d'infrastructure en Afrique	54
5. Evaluation des PPF	61
5.1. La pertinence	64
5.2. L'efficacité	66
5.3. L'efficience	69
5.4. L'adéquation	71
5.5. La durabilité	72
6. Conclusions	73
6.1. Les PPF et le contexte de la préparation de projets	76
6.2. Les défis futurs du financement et du développement de l'infrastructure	77
6.3. Le rôle futur et la structure des meilleures pratiques des PPF	78
6.4. Comment répondre aux défis actuels	81

7. Recommandations, actions et étapes suivantes	85
7.1. Recommandations informationnelles et comportementales	87
7.2. Les recommandations et implications pour les PPF au niveau individuel	91
7.3. Procédé de mise en œuvre	92
7.4. Les étapes suivantes	93
Annexe 1 : Actions spécifiques pour les PPF sélectionnées	95
Abréviations	100
Notes	102

Sommaire

Le manque de financement adapté à la préparation des projets d'infrastructure a été reconnu, à la fois par le G20, par l'intermédiaire de son Panel de haut niveau (HLP) sur les infrastructures et les banques multilatérales de développement (BMD) dans leur Plan d'Action, comme étant une contrainte clé pour le développement des infrastructures en Afrique. Leurs rapports¹ expriment tout particulièrement leur inquiétude concernant la forte fragmentation du soutien proposé par les facilités de préparation des projets (PPF) en raison du grand nombre apparent de telles facilités.

En réponse à cela, le Groupe de travail sur le développement (DWG) du G20 a demandé au Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA) d'étudier la question plus en détails. A son tour, l'ICA a demandé au CEPA d'entreprendre une évaluation des PPF en Afrique, collectivement et individuellement, afin d'établir, si possible, des moyens de coordination, de rationalisation et de consolidation des activités PPF pour améliorer leurs performances globales.

L'objectif initial de ce rapport est d'analyser cette hypothèse. En plus des recommandations sur la préparation des projets, les rapports du HLP et des BMD établissent également une série de recommandations relatives à l'environnement au sens large, pour la préparation des projets d'infrastructure, notamment la nécessité des PPF hébergés par les BMD de rationaliser leurs politiques d'approvisionnement et d'accroître leur soutien aux projets à fournisseur unique. En outre, certains bailleurs de fonds, comme la Banque mondiale, ont suggéré que l'accroissement du financement de la préparation serait mieux géré s'il passait par l'allocation régionale de l'IDA pour la préparation de projets et / ou par le biais de la création d'un nouveau « fonds renouvelable »². Ces enjeux stratégiques plus larges forment une partie importante du contexte de cette étude, au-delà de l'évaluation des PPF individuelles, et ceux-ci sont repris dans les conclusions et les recommandations du présent rapport.

Sélectionner et évaluer les PPF pour les infrastructures

Pour commencer, s’inspirant des travaux déjà entrepris par l’ICA, le CEPA a identifié jusqu’à 67 sources potentielles de financement pour la préparation de projets, y compris les unités nationales de partenariat public-privé (PPP). A l’exclusion de ces dernières, une analyse plus détaillée menée au cours du projet, a cependant révélé un groupe de 17 facilités, dont 12 sont actuellement opérationnelles (bien qu’à différents niveaux de besoins de réapprovisionnement). Les cinq autres sont encore soit en attente d’atteindre les niveaux de financement minimum soit engagées sur d’autres projets.

Les autres sources potentielles identifiées de financement de la préparation des projets d’infrastructure concernent généralement des programmes de donateurs plus génériques, ou leurs composantes d’assistance technique, mais aussi les facilités d’avance de crédit et les fonds fiduciaires bilatéraux, qui sont détenus par des BMD. Bien que ceux-ci soient en effet de possibles sources de financement de la préparation des projets, ces activités restent marginales dans le cadre de leurs missions beaucoup plus larges et variées, plutôt que comme faisant partie intégrante de leur fonctionnement.

Le mandat du CEPA concernait initialement l’examen individuel des facilités et le classement de leurs performances. Il est rapidement apparu comme évident que cela serait plus difficile que prévu et cela pour diverses raisons pratiques. Tout d’abord, les facilités identifiées sont loin d’être homogènes, rendant les comparaisons difficiles. Deuxièmement,

une telle évaluation de la performance nécessiterait un degré raisonnable d’engagement des PPF elles-mêmes, mais à son tour, une telle approche s’avèrerait probablement contre-productive. Même après avoir modifié l’approche pour pouvoir relever ces défis, l’exercice de collecte des données et de contribution s’avèrait extrêmement difficile.

Pour répondre au second point, l’approche fut élargie afin d’inclure une évaluation du paysage de la préparation des projets d’infrastructure en Afrique et du rôle des PPF dans ce contexte. Bien que l’information recueillie fût loin d’être exhaustive, les PPF individuelles ont été évaluées selon une série de paramètres, sur des bases aussi comparables que possible. Bien qu’il existe des limites aux résultats et à l’évaluation des PPF individuelles pour les raisons précédemment citées, l’analyse a néanmoins identifié plusieurs questions liées à des PPF spécifiques qui doivent être abordées afin de pouvoir progresser. Dans l’ensemble, l’analyse a cherché à offrir une perspective stratégique sur le rôle distinctif des PPF face au défi que représente la préparation de projets en Afrique.

Comme il n’a pas toujours été possible de déterminer si une facilité identifiée répondait à la définition choisie d’une infrastructure PPF, ex ante, près de 30 entités ont initialement été contactées pour prendre part à l’étude sur les PPF. Le Tableau 1 énonce les 17 facilités de préparation de projets focalisées sur les infrastructures identifiées, réparties en fonction de l’importance accordée à la préparation des projets d’infrastructure dans le monde et en Afrique.

TABEAU 1

LES FACILITÉS DE PRÉPARATION DE PROJETS PAR ORIENTATION

PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE	PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE MONDIALE	INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE (GÉNÉRAL)	INFRASTRUCTURE MONDIALE (GÉNÉRAL)
CEDEAO PPDU	AFFI-TAF	EU-AITF	ESMAP
COMESA-PPIU	PPIAF	AWF	PIDG-TAF
DBSA-EIB PDSF	InfraVentures	SEFA ³	
NEPAD IPPF	DevCo		
NEPAD PPFS			
SADC PPDF			
InfraCo Africa			
USAID AIP			

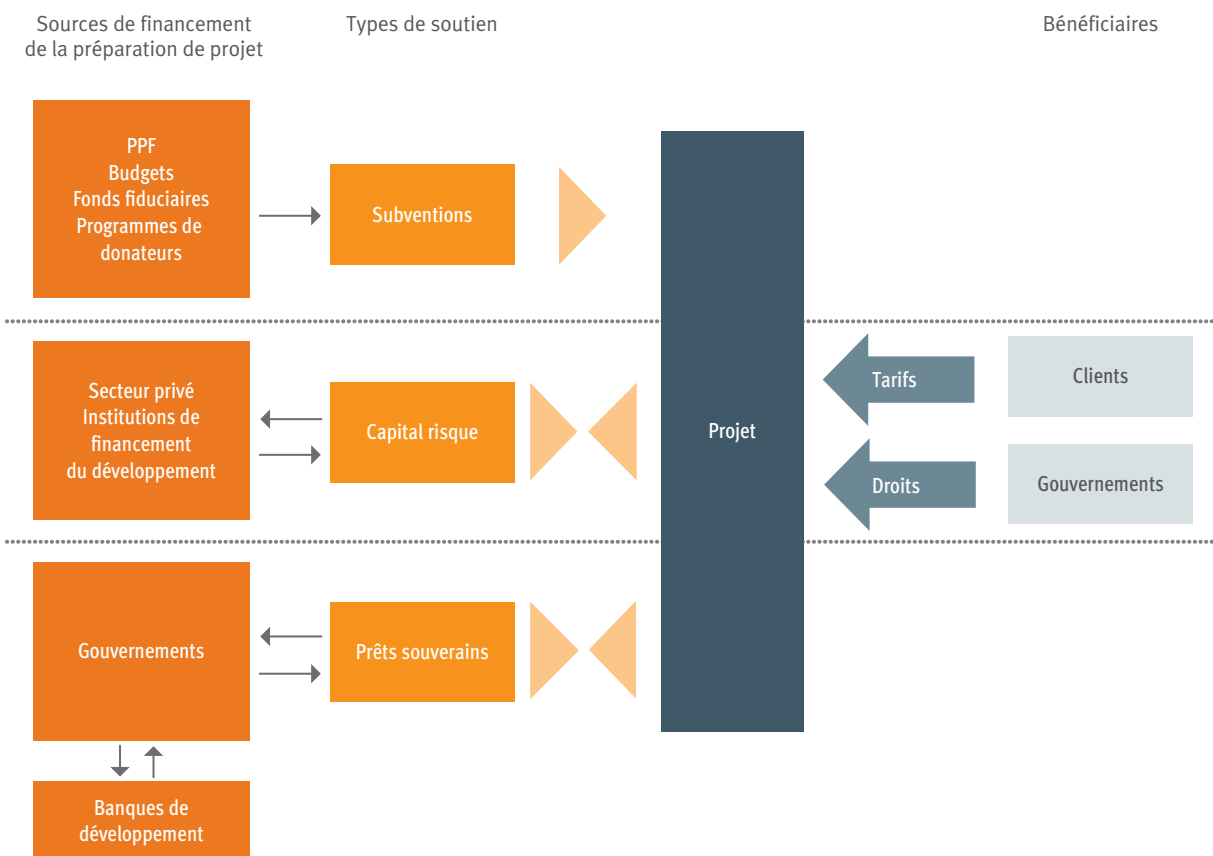
Wider project preparation landscape

Les PPF ne sont cependant qu'une des sources de financement pour la préparation de projets. Avec le soutien budgétaire, les financements des Fonds fiduciaires et les programmes des agences de développement, elles restent une source importante de financement. Les crédits de développement doivent être remboursés aux bailleurs de fonds souverains, potentiellement,

mais pas nécessairement, payés par le projet, tandis que les capitaux risques proposés par les promoteurs de projets, ils doivent être remboursés par le projet, ce qui en fin de compte revient à faire payer les clients du projet, ainsi que tout gouvernement qui appuierait le projet. Ces flux circulatoires sont illustrés sur la Figure 1.

FIGURE 1

SOURCES DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LA PRÉPARATION DE PROJET⁴



Nature du soutien et de la couverture des PPF

La plupart des différentes PPF identifiées a tendance à mettre l'accent sur le soutien à apporter aux différentes phases du cycle du projet, plutôt qu'à toutes les phases (bien que certaines le proposent). Ce soutien a tendance à se décomposer en soutien initial et soutien aux phases intermédiaires et finales. Le soutien aux phases initiales se concentre sur l'identification / l'établissement des différents concepts du projet et la détermination des éléments d'un environnement favorable qui devront être mis en place pour que le projet puisse obtenir un financement (plus précisément un partenaire du secteur privé dans le cas d'un PPP). Les phases finales du projet impliquent une structure financière, technique et juridique plus détaillée, des évaluations des

impacts environnementaux et d'autres impacts potentiels et un déroulement du projet.

Le Tableau 2 propose des exemples précis d'activités entreprises et de résultats attendus, en fonction des activités spécifiques aux phases initiale, intermédiaire et finale.

L'apport d'un soutien de certaines phases du cycle de vie du projet, par différentes PPF, est plus connu comme étant l'approche « tunnel de financement (tunnel of funds) » de la préparation de projet.

Pour la couverture des PPF, il paraît pertinent de cartographier les principaux centres d'intérêts respectifs de celles-ci, par type de projets des secteurs public et privé et par phase du cycle de vie du projet. La Figure 2 en est une illustration.

TABEAU 2 PROCÉDÉS DU CYCLE DU PROJET, ACTIVITÉS ET RÉSULTATS ATTENDUS

PHASES DU CYCLE DU PROJET	PROCÉDÉS	ACTIVITÉS DÉTAILLÉES	EXEMPLES DES RÉSULTATS ATTENDUS
Phase initiale Développement du concept	Identification du projet et développement du concept	Planification du secteur, identification du projet et procédure de sélection	Documents des politiques du secteur privé Project concept notes Rapports de faisabilité
	Etablir un environnement favorable	Identifier le cadre législatif / réglementaire / institutionnel et autres obstacles et les résoudre	Législations Réglementations Répartition des responsabilités
Phase intermédiaire à finale Faisabilité, structuration et transaction	Informations sur les procédures	Etudes financière, administrative, technique, environnementale et sociale	Rapports de validation et de développement du concept
	Structuration du projet	Structuration financière et juridique détaillée	Modélisation financière Documentation juridique
	Marketing	Promotion du projet et évaluation de l'intérêt du secteur privé	Memo sur la description / information sur le projet Feuille de route / conférences
	Transaction	Documentation d'approvisionnement et de transaction du projet	Documents d'appel d'offre Documents négociés et signés du projet

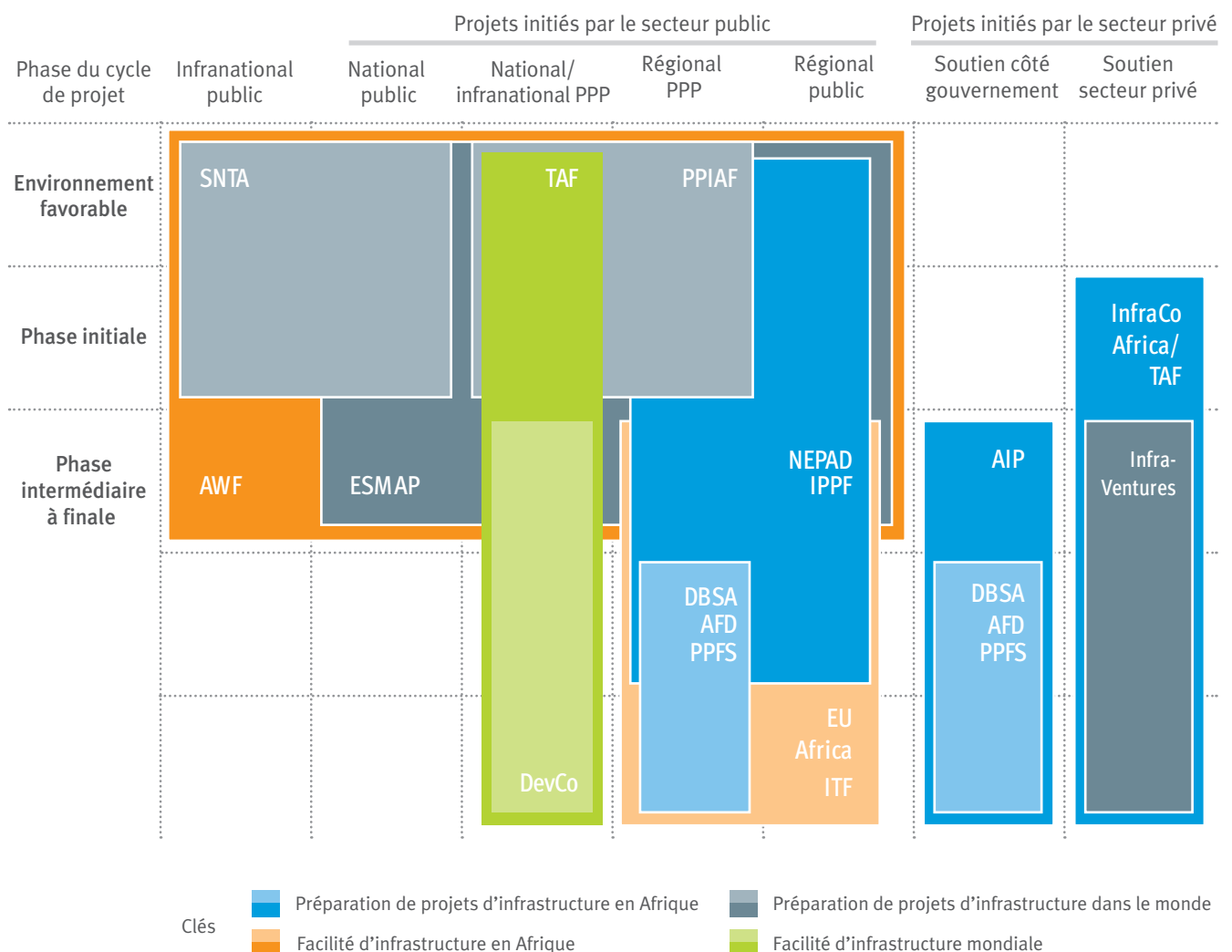
Cette analyse de cartographie, associée aux points de vue des nombreuses personnes interviewées, sembleraient suggérer, qu'en ce qui concerne les PPF, le soutien aux phases initiales des projets semble être le moins développé, tout particulièrement lorsque le secteur public cherche à susciter l'intérêt du secteur privé dans les PPP. Lorsque les projets émanent du secteur privé, il y a souvent un manque de financement des PPF pour les gouvernements en ce qui concerne les services de conseil, en particulier lorsque les projets sont négociés directement avec un fournisseur unique. Il s'agit d'une lacune importante, car les projets émanent souvent du secteur privé en Afrique, en raison d'un manque de capacité des gouvernements (avec des exceptions notables comme au Kenya).

En outre, les projets émanant du secteur privé ne peuvent accéder au financement de projet qu'en signant un accord de développement commun avec des PPF telles que InfraCo et InfraVentures, plutôt que pouvoir avoir accès directement au financement pour développer eux-mêmes les projets.

Comme le montre la Figure 2, la plupart des PPF, particulièrement celles arrivant en soutien des PPP, cherchent à cibler leur soutien sur les phases intermédiaires ou finales de la préparation de projets, structuration par transaction / mise en œuvre, car ces phases sont beaucoup plus faciles à traiter que les phases initiales et elles correspondent mieux à leurs propres activités (qui sont le financement).

FIGURE 2

LA CARTOGRAPHIE DES PPF



Flux d'engagements des PPF

La valeur des engagements des PPF concernant les activités du cycle de projets en Afrique a considérablement augmenté, passant d'un peu plus de 10 millions de dollars en 2005 à plus de 80 millions de dollars en 2010, reflétant la politique internationale et attirant l'attention des bailleurs de fonds sur les infrastructures en Afrique dans le sillage du sommet de Gleneagles de 2005. Les dépenses ont atteint un sommet dans les années 2009-2010, avec une baisse en 2011, avec des niveaux équivalents à 2008⁵. Cela pourrait refléter l'effet différé de la réduction des engagements financiers des bailleurs de fonds suite de la crise financière.

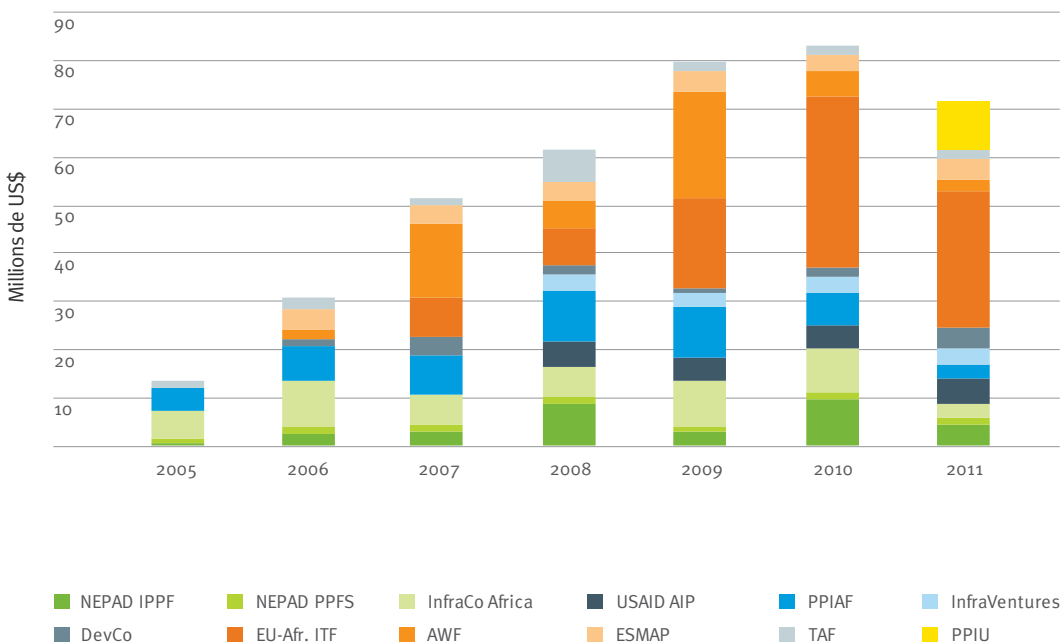
La Figure 3 décompose ces totaux par PPF.

Il est clair que l'EU-AITF domine en termes d'ampleur depuis sa création en 2007, engageant environ 35,5 millions de dollars pour la préparation de projets en 2010 seulement. D'autres facilités clés sont le PPIAF (Fonds d'appui aux partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures), qui a maintenu un flux annuel d'investissement à

environ 8 millions de dollars jusqu'en 2011, l'AWF qui a participé à hauteur de près de 22 millions de dollars à son apogée en 2009 et InfraCo Africa, qui a contribué à hauteur d'environ 7 millions de dollars par an au cours de la même période.

Les chiffres précis tendent à confirmer les lacunes relevées dans l'exercice de cartographie. Si ces chiffres sont analysés par phase du cycle des projets, alors que le PPIAF a engagé près de 40 millions de dollars dans le soutien de projets spécifiques (phase 2), il est la seule grande source de financement des PPP émanant des gouvernements. En ce qui concerne le soutien au secteur privé, parmi tous les financements de projets spécifiques, seul un quart environ a été consacré aux projets émanant du secteur privé (par InfraCo et InfraVentures), couvrant relativement peu de projets. L'USAID-AIP, source proportionnellement faible de soutien, est la principale source de financement pour les gouvernements des transactions négociées directement, ce soutien se limitant au secteur de l'énergie.

FIGURE 3 FLUX ANNUELS ESTIMÉS PAR PPF, 2005–2011



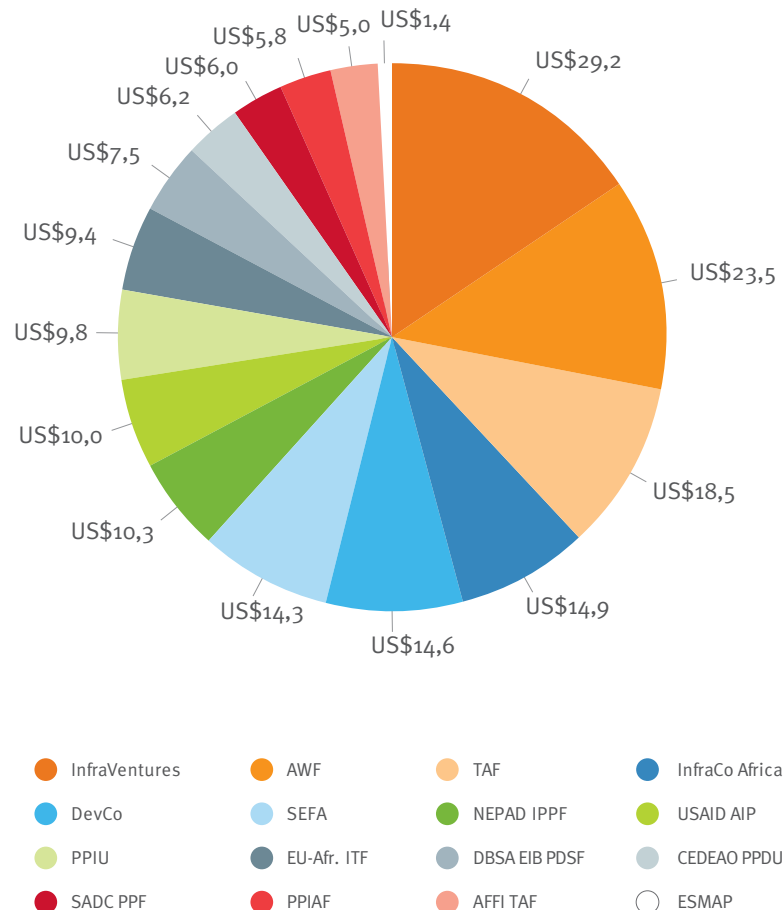
On estime également que les 17 facilités principales disposent d'environ 190 millions de dollars qui n'ont pas encore été engagés dans des projets d'infrastructure. Pour arriver à ce chiffre, on suppose que les allocations futures des PPF, qui ne sont pas exclusivement dédiées à la préparation de projets d'infrastructure en Afrique, suivent des tendances historiques. Ce chiffre est à peine suffisant pour financer environ trois années

d'activité en se basant sur les tendances des années précédentes, ou pour le formuler autrement, il reste à peine de quoi financer la préparation d'un projet transformateur de 4 milliards de dollars, si on suppose que les frais de préparation de projet sont d'environ 5 % de la valeur totale du projet.

Les financements restants sont illustrés dans la Figure 4 ci-dessous, qui indique la décomposition des petites sommes non allouées entre les PPF.

FIGURE 4

FONDS RESTANTS DISPONIBLES POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE, PAR FACILITÉ EN MILLIONS DE US\$



Evaluation des PPF

Alors que nous avons pu recueillir des chiffres donnant un « ordre de grandeur » sur les PPF individuellement, comme indiqué, les évaluer sur une base comparative s'est avéré très difficile. Les deux principales raisons expliquant cela sont : premièrement, relever le défi d'appliquer des critères de comparaison cohérents qui reflètent la diversité des PPF (par exemple l'accent mis sur les différentes phases du cycle de projet) et deuxièmement, rassembler les faits et les données nécessaires à la justification d'une telle évaluation.

En ce qui concerne ce dernier point, les principales informations recueillies, sous forme de réponses au questionnaire, étaient loin d'être complètes

dans de nombreux cas, bien que le CEPA soit reconnaissant envers toutes les PPF qui ont pris le temps de répondre. Il est important de reconnaître les efforts considérables fournis pour remplir les questionnaires. En ce qui concerne les autres informations secondaires, toutes les facilités ne disposent pas d'un rapport annuel, ni d'évaluations antérieures qui pourraient être utilisées. Ainsi, l'évaluation a dû se baser sur plusieurs sources d'information, y compris les points de vue des personnes interviewées, ainsi que les jugements nécessaires en ce qui concerne la méthode d'évaluation des différentes PPF sur une base comparable.

TABLEAU 3 NOTATIONS DES PPF

	PERTINENCE ACTUELLE ET FUTURE		EFFICACITÉ RELATIVE VERSUS DEGRÉ DE DIFFICULTÉ	
	PERTINENCE ACTUELLE	PERTINENCE FUTURE	DEGRÉ D'EFFICACITÉ RELATIVE	DEGRÉ DE DIFFICULTÉ RELATIVE
AWF	MOYEN	MOYEN	MOYEN	MOYEN
DBSA-EIB PDSF	MOYEN	FAIBLE	FAIBLE	ELEVÉ
DevCo	MOYEN	MOYEN	MOYEN	MOYEN
ESMAP	FAIBLE	FAIBLE	MOYEN	FAIBLE
EU-AITF	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ	MOYEN
InfraCo Africa	ELEVÉ	MOYEN	MOYEN	ELEVÉ
InfraVentures	ELEVÉ	MOYEN	FAIBLE	ELEVÉ
NEPAD IPPF	ELEVÉ	ELEVÉ	MOYEN	ELEVÉ
NEPAD PPFS	MOYEN	MOYEN	ELEVÉ	MOYEN
PIDG-TAF	ELEVÉ	MOYEN	MOYEN	MOYEN
PPIAF	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ	MOYEN
PPIU	ELEVÉ	ELEVÉ	MOYEN	MOYEN
SADC PPDF	MOYEN	FAIBLE	FAIBLE	ELEVÉ
USAID AIP	ELEVÉ	MOYEN	ELEVÉ	MOYEN

En appliquant les critères d'évaluation, l'objectif était de faire ressortir les différences entre les PPF, pour illustrer des points particuliers, plutôt que d'établir un classement ou un tableau, qui ne pourrait s'appuyer sur des données précises. Les notes présentées ont été obtenues par approximation, plutôt que scientifiquement calculées et, nous reconnaissons qu'elles ne sont pas toujours le reflet de l'ensemble des faits pertinents. Cependant, quelles que soient les notes obtenues, nous pensons que les questions soulevées, qui concernant les PPF obtenant une note élevée et celles obtenant une note faible, pourraient être davantage étudiées par les PPF

concernées, leurs bailleurs de fonds et d'autres intervenants, si la performance de la PPF, tant au niveau individuel que collectif, doit être améliorée.

Ces notes, pour chaque PPF, ont été regroupées en trois catégories, élevé, moyen et faible, tel qu'évalué selon les critères d'évaluation de haut niveau pertinents et convenus : efficacité, efficacité, adéquation et viabilité⁶ (dont certains ont été décomposés en plusieurs paramètres ou aspects du critère). Un résumé des résultats englobant une évaluation de chaque PPF par rapport à chaque critère ou paramètre est proposé dans le Tableau 3.

TABLEAU 3 NOTATIONS DES PPF, SUITE

	RÉACTIVITÉ / RAPIDITÉ ET FOURNITURE D'INFORMATIONS		ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES	
	RÉACTIVITÉ / RAPIDITÉ / FOURNITURE D'INFORMATIONS	RENTABILITÉ DE LA GESTION MANAGEMENT	ADÉQUATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES	ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES
AWF	MOYEN	MOYEN	ELEVÉ	MOYEN
DBSA-EIB PDSF	FAIBLE	INCONNU	FAIBLE	FAIBLE
DevCo	ELEVÉ	MOYEN	ELEVÉ	ELEVÉ
ESMAP	MOYEN	INCONNU	MOYEN	MOYEN
EU-AITF	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ
InfraCo Africa	ELEVÉ	ELEVÉ	MOYEN	ELEVÉ
InfraVentures	FAIBLE	INCONNU	ELEVÉ	MOYEN
NEPAD IPPF	MOYEN	FAIBLE	FAIBLE	ELEVÉ
NEPAD PPFS	MOYEN	INCONNU	FAIBLE	MOYEN
PIDG-TAF	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ	ELEVÉ
PPIAF	ELEVÉ	MOYEN	MOYEN	MOYEN
PPIU	MOYEN	INCONNU	FAIBLE	MOYEN
SADC PPDF	FAIBLE	INCONNU	FAIBLE	FAIBLE
USAID AIP	FAIBLE	INCONNU	MOYEN	MOYEN

Conclusions

Le point de départ de cette analyse fut une évaluation de la performance d'un nombre apparemment important de PPF homogènes. Il fut supposé que dans leur ensemble, ces facilités représentaient une source potentielle importante de financement de préparation de projet. Toutefois, les fonds disponibles étaient fragmentés en un grand nombre de différentes facilités, opérant des activités similaires, réduisant donc leur impact et ne permettant pas de réaliser des économies d'échelle, et de bénéficier d'autres avantages liés à la taille. Une politique appropriée en réponse à ce phénomène, consisterait à évaluer la performance des facilités individuellement et le cas échéant de rationaliser, consolider / fusionner ou fermer les moins performantes.

Cette analyse ne permet pas de soutenir pleinement cette hypothèse. Tout d'abord, relativement peu de PPF actives et disposant de ressources suffisantes sont axées sur les infrastructures en Afrique. En ce qui concerne les 67 entités identifiées, la préparation de projets d'infrastructure est dans le meilleur des cas un domaine marginal pour elles. Même en ne prenant en compte que les principales PPF, celles disposant de ressources limitées et / ou d'un manque de spécialisation, sont celles qui ont dû faire face aux plus grandes difficultés pour attirer les projets. De nombreuses PPF sont rattachées à des banques multilatérales de développement (BMD), auquel cas, elles sont fortement influencées, à la fois positivement et négativement, par les politiques et les compétences de ces établissements.

Deuxièmement, la majorité des principales PPF est loin d'être homogène, étant relativement diversifiées en terme de spécialisation en différents types de projets et de soutien aux activités de différents cycles de projets, bien que la plupart se concentrent sur les activités des phases finales du cycle des projets, où on retrouve un bon alignement avec les opérations et les capacités de la plupart des institutions hébergeant les PPF. En comparaison, le soutien à la phase initiale de création de projet est plus limité et loin d'être systématique. En particulier, il semble y avoir un manque spécifique lorsque les gouvernements ont besoin de soutien consultatif, pour les aider à négocier des transactions qui émanent du secteur privé.

Troisièmement, en ce qui concerne l'ampleur des ressources, les PPF ne semblent pas être la source la plus importante de financement de la préparation de projets d'infrastructure, bien qu'elles bénéficient sans aucune doute d'une visibilité bien supérieure à leur niveau de contribution. Avec plusieurs PPF actuellement en cours de réapprovisionnement, l'ampleur du déploiement semble déjà avoir ralenti au cours de l'année 2011, par rapport au sommet de 80 millions de dollars par an atteint en 2009 et 2010. Il s'agit ici d'un déficit important et croissant dans le soutien de la préparation de projets

d'infrastructure, lorsque les banques multilatérales de développement ne disposent pas des ressources internes pour intervenir et combler ce déficit. A moins que ce point ne soit traité, il est très probable que cela conduise à une réduction du nombre et de la qualité des projets disponibles, à financer par les banques multilatérales de développement / les institutions de financement du développement et le privé dans les années à venir.

Alors que dans l'idéal, l'évaluation individuelle des PPF aurait dû être réalisée en se basant sur des données et des informations plus exhaustives et comparables, elle a tout de même permis de soulever plusieurs questions qui doivent être abordées si on veut que le soutien à la préparation de projets soit plus efficace. Bien que la notation individuelle ne soit pas solidement scientifique, l'analyse a néanmoins permis de faire ressortir certains messages clés sur la conception des facilités dans les différents contextes, sans oublier les défis que posent les phases initiales, la préparation de projets exécutée par le bénéficiaire, les implications pour la gestion des ressources et le montant total des besoins de financement. Bien que la performance des PPF revêtant une importance politique est un sujet sensible, s'il n'y a pas une ferme intention de traiter ces questions, les ressources limitées ne seront pas utilisées aussi efficacement qu'elles le pourraient et les résultats escomptés n'en seront que plus difficiles à atteindre. Plus largement, ne pas tenter de recycler ces ressources, quelles que soient les pressions exigeant d'obtenir des résultats sur le terrain, deviendra de plus en plus difficile à justifier dans le contexte des contraintes budgétaires des agences de développement.

Pour continuer, que toutes les questions aient été exprimées très précisément ou non, clairement certaines questions doivent être abordées afin de proposer un « tremplin » permettant de justifier la poursuite des études et l'élaboration de solutions par les PPF, leurs commanditaires, leurs institutions rattachées et les divers groupes de parties prenantes dans leur ensemble.

Les modèles PPF dans le futur

En dépit d'être une source relativement limitée de financement pour la préparation de projet en termes absolus, les PPF sont dans une certaine mesure uniques, en grande partie du fait de leur financement qui leur permet d'avoir un degré beaucoup plus élevé de flexibilité que d'autres sources de financement de préparation de projets. Cette flexibilité doit s'exercer là où le besoin se fait le plus sentir, en particulier, l'utilisation des subventions doit être réexaminée prenant en compte les phases du projet à subventionner et les ressources remboursables adaptées. Pour accroître leur pertinence, les PPF doivent garantir une focalisation sur les défis actuels et nouveaux de

la préparation des projets en Afrique, reconnaissant leurs propres forces et faiblesses respectives.

Pour être plus efficient et efficace, il faut une plus grande coordination entre les PPF et leurs institutions affiliées autour d'une démarche de ligne de financement, impliquant un plus grand partage de l'information et un comportement plus coopératif. Elles doivent également se positionner en interface avec d'autres aspects de l'architecture des bailleurs de fonds, y compris les ressources des fonds de développement⁷, en particulier en ce qui concerne les grands projets transformateurs qui ne peuvent pas être développés uniquement à partir des ressources des PPF. Les fonds des PPF devraient servir à faciliter les activités initiales de développement de projet avec ces autres ressources utilisées en grande partie pour « les grands efforts ».

En ce qui concerne la pertinence, les PPF requièrent une échelle opérationnelle, tant en termes d'échelle totale que de gestion des ressources, qui reflète leurs ambitions. Les PPF qui sont étroitement intégrées aux opérations des banques multilatérales de développement, se concentrant principalement sur le soutien des phases finales, devraient être en mesure de fonctionner efficacement avec des structures de gestion relativement simples. Alors que l'échelle de leurs ressources, par projet, peut s'avérer considérable, ces ressources devraient être proposées tout au moins sous forme de

subventions remboursables, qui pourraient être remboursées à la clôture financière des projets, ainsi le financement souple limité pourrait être recyclé. Celles qui se concentrent davantage sur le soutien des phases initiales doivent mettre en œuvre des capacités conformes à ce rôle. Le fait que les ressources de gestion pour ces activités doivent être proportionnellement plus importantes par rapport au financement, comparées aux PPF axées sur le soutien des phases finales, suggère que seul un petit nombre de ces PPF devrait exister, mais qu'elles devraient avoir une politique de libre accès dans leur fonctionnement, y compris pouvoir faire appel à d'autres banques multilatérales de développement et agences de financement.

Les PPF basées sur les communautés économiques régionales (CER) seraient susceptibles d'être plus efficaces si elles se consacraient à des initiatives prioritaires spécifiques (telles que les corridors de transport) au lieu d'être des facilités génériques. Elles constitueraient le lien entre les communautés économiques régionales, les gouvernements nationaux responsables de l'exécution et les bailleurs de fonds du projet.

Les critères de succès ou les meilleures pratiques pour les différents types de modèles PPF sont résumés dans le Tableau 4, qui précise également les enjeux auxquels doivent faire face les différents types de PPF.

TABLEAU 4

FACTEURS DE RÉUSSITE / MEILLEURES PRATIQUES DES PPF

TYPE DE MODÈLE DE PPF	CARACTÉRISTIQUES CLÉS	RÉUSSITE	PROBLÈMES	EXIGENCES DE RÉUSSITE / MEILLEURES PRATIQUES
Intégrées aux BMD (ex : EU-AITF; DevCo; EIB-DBSA; AFD-DBSA)	Utilisation exclusive de l'entité hôte Largement axées sur les phases finales (plus proches de l'aboutissement)	Phase finale, soutien systématique Liens avec le financement	Répondre aux exigences non populaires de l'entité d'accueil du cycle du projet en avance Manque de recouvrement des ressources des subventions	Mise en œuvre à faibles coûts doit être en lien avec l'accès à des compétences d'exécution
Hébergées par les BMD (ex : PPIAF; NEPAD IPPF; AWF)	Exécution par des tierces parties	Fort engagement avec les destinataires engagement	Manque de capacité de mise en œuvre / manque de rentabilité Mauvaise exécution / parrainage de projet	Forte capacité de mise en œuvre pour communiquer avec les clients Meilleure utilisation des gestionnaires de tâches de l'organisation hôte (le cas échéant) ainsi que des ressources tierces
Hébergées par les CER (ex : SADC; CEDEAO; PPIU)	CER est l'entité hôte	Limité jusqu'à aujourd'hui	Manque des aptitudes de mise en œuvre nécessaires, associé à une mauvaise exécution	Centrage clair sur un ensemble limité d'activités Accès aux sources de financement de projet
Externalisés (InfraCo Africa; USAID AIP)	Exécution entreprise par une entité tierce	Structures d'incitation de marché	Accès à l'investissement et au capital de phase finale	Accès au financement et à l'expertise, pour les activités des phases finales et pour faire aboutir le projet

L'orientation des PPF

A l'avenir, les PPF devront pouvoir opérer, dans une certaine mesure, tout en reconnaissant les objectifs prioritaires des gouvernements nationaux et régionaux africains. Le Plan d'action prioritaire (PAP) du programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), tout en étant une liste prioritaire de 51 projets régionaux, représente un défi majeur pour l'avenir, du point de vue de la préparation de projet, qui va bien au-delà des ressources des PPF existantes. Comme expliqué précédemment, ces exigences de préparation de projet devront en grande partie être financées par des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), du Fond européen de développement (FED) et du Fond africain de développement (FAD), ainsi que par le soutien budgétaire des gouvernements régionaux et nationaux africains.

La question principale reste de savoir comment répondre à ces enjeux, en faisant appel aux PPF déjà existantes et aux autres instruments déjà existants, et ce qui doit changer pour améliorer l'efficacité : plus précisément, savoir si un nouveau « fond renouvelable », potentiellement axé exclusivement sur les projets transformateurs prioritaires du PIDA⁸, est nécessaire dans l'immédiat ou à l'avenir. Une question supplémentaire se pose, s'agissant de savoir comment l'appui futur sera financé, étant donné les difficultés budgétaires rencontrées par de nombreux bailleurs de fonds traditionnels.

Cela veut dire étudier dans quelle mesure les PPF existantes peuvent être adaptées pour répondre aux lacunes existantes et grandissantes. Notre avis est que le temps nécessaire à la restructuration profonde d'un nombre important de PPF, ne saurait être justifié par le niveau relativement faible des ressources financières qui pourraient être réaffectées en conséquence. En effet, même en envisageant une restructuration profonde, qui impliquerait également un recentrage des entités fusionnées, le besoin d'une plus grande coordination entre les PPF restantes resterait d'actualité. Ainsi, notre conclusion est que l'amélioration de la coordination, ainsi qu'un travail sur d'autres thèmes, comme une plus grande transparence et ouverture, sont la meilleure approche à adopter considérant le « faible niveau »

de ressources des PPF existantes. Toutefois, en ce qui concerne le financement futur, nous prononçons contre le réapprovisionnement des PPF ou la création de nouvelles facilités, en l'absence d'éléments solides pour le faire. Cela devrait inclure le respect des meilleures pratiques pour les différents modèles de PPF figurant dans le Tableau 4. Ainsi, pour une nouvelle facilité, il faudrait que celle-ci réponde spécifiquement à des lacunes clairement identifiées et confirmant qu'aucun autre moyen de financement ne couvre déjà ce domaine.

Puisque des lacunes ont été identifiées dans plusieurs domaines, le choix se pose donc de travailler avec les PPF existantes pour remédier à ces lacunes ou de créer de nouvelles facilités. Alors que ce dernier peut éventuellement s'avérer nécessaire, bien que pas nécessairement uniquement pour les projets du PIDA, nous concluons que dans un premier temps, plusieurs PPF clés spécialisées deviendront le principal outil de financement. Ceci est tout particulièrement pertinent dans le cas du soutien des phases initiales, en raison des coûts de gestion plus élevés. Ces PPF couvriraient les principales exigences actuelles et futures de soutien. Cependant, le besoin se fera sentir pour la plupart de ces PPF « spécialisées » de soit altérer (généralement limiter) le centrage de leurs activités, soit dans certains cas, de modifier et / ou améliorer leur fonctionnement. Cela comprendrait un soutien à la gestion et à la syndication. La spécialisation accrue qui en résulte, crée une plus grande interdépendance pour la plupart des facilités et par conséquent un besoin de coordination accentué.

Le Tableau 5 présente les domaines de spécialisation, comprenant les lacunes actuelles, les options retenues pour la spécialisation des PPF, les enjeux et les potentielles implications sur les coûts.

Le soutien consultatif aux gouvernements, sur les projets à fournisseur unique, est un domaine dans lequel il existe un éventail de solutions possibles, qui peuvent être explorées. Cela ne fait aucun doute que dans ce domaine, un nouveau mécanisme de financement renouvelable pourrait être considéré, qui pourrait se baser sur les gouvernements, avec des ressources remboursées en cas de transaction réussie.

LES DOMAINES D'ORIENTATION, Y COMPRIS LES LACUNES / MANQUE DE COUVERTURE	FACILITÉS PRINCIPALES ET ACTIONS NÉCESSAIRES
Analyse des projets régionaux du secteur public afin d'établir l'ordre le plus approprié et les activités initiales de développement de projet	IPPF : requière une transformation / bouleversement important vers une unité de gestion stratégique pour jouer son rôle plus efficacement
Initiation de projets PPP par le secteur public / répondre aux difficultés des environnements favorables spécifiques aux projets	PPIAF : requière une présence plus importante sur le terrain, en Afrique
Développement de projets initiés par le secteur privé	InfraCo Africa : requière idéalement des aptitudes pour collaborer directement avec les promoteurs de projets
Soutien des phases finales des projets régionaux	EU-AITF : tel quel, mais utilisation potentiellement plus importantes des subventions remboursables, surtout pour les PPP
Soutien aux projets du secteur public à fournisseur unique	DevCo : considérer le PPIAF si la SFI ne veut pas, ou nouvelle facilité
Mise en œuvre de la capacité pour les projets régionaux spécifiques	Restructurer les fonds des CER en tant que Unités de mise en œuvre des initiatives (IIUs)

Recommandations, actions de mise en œuvre et responsabilités

Nos recommandations visent à aborder les lacunes identifiées dans la préparation du projet, à améliorer l'efficacité des PPF existantes et à soutenir les objectifs des intervenants clés : notamment, la création d'opportunités plus nombreuses de PPP et le soutien à la préparation de projets régionaux prioritaires définis. Les actions visent spécifiquement un soutien plus systématique et commun à la préparation de projets d'infrastructure, qui reste actuellement considéré comme ad hoc et ne bénéficie que d'approches au coup par coup, particulièrement s'agissant du soutien des phases initiales. Pour ce faire, dans la mesure du possible, les recommandations vont de pair avec les structures et les institutions existantes, sauf lorsque les résultats de l'étude sont en contradiction avec les idées reçues.

Ces derniers ont été décomposés en actions de mise en œuvre de haut niveau, relatives aux mesures qui affectent toutes les PPF et en actions spécifiques qui concernent plusieurs facilités de base. Les premières ont été regroupées en recommandations informationnelles, comportementales et structurelles et les actions, en une série de propositions spécifiques, non mutuellement exclusives, mais renforçant les propositions à étudier. Par conséquent, elles peuvent être adoptées soit individuellement, soit collectivement. Dans le cas des considérations structurelles uniquement, des alternatives ont émergé, bien que celles-ci peuvent être vues comme un échelonnement des alternatives plutôt que comme des alternatives de rechange.

Ces dernières sont résumées dans le Tableau 6.

Lorsque ces recommandations ne parviennent pas à atteindre les résultats souhaités dans un délai

acceptable, la mise en place d'une nouvelle entité doit être envisagée. Compte tenu de l'appui politique clair en faveur de celle-ci, cela donnera probablement lieu à une mise en œuvre sous l'égide de la NEPAD-IPPF existante, bien qu'il conviendrait de prendre garde aux aspects d'indépendance et d'entité. Nous sommes d'avis que de solides arguments existent pour voir la création d'une entité autonome, avec sa propre personnalité juridique, qui se concentrerait exclusivement sur la préparation des infrastructures. Elle proposerait ses services directement là où des lacunes ont été clairement identifiées ou bien agirait en tant que bailleur de fonds en gros lorsque des capacités sont déjà en place, afin d'éviter le double emploi inutile. L'échelle requise pour le succès d'une telle entité nécessiterait le soutien budgétaire continu des gouvernements africains, directement ou par le biais de l'UA ou des CER.

Une nouvelle facilité devrait rester à l'ordre du jour aux côtés de la principale stratégie d'élargissement de la couverture et de l'amélioration de la coordination entre les PPF existantes. Il sera important de constater des progrès significatifs rapidement à cet égard. En effet, un concept ou une telle facilité devrait être développé afin qu'il puisse être mis en œuvre rapidement pour soutenir les domaines dans lesquels le soutien proposé n'est pas au niveau de qualité, de couverture et dans les délais requis. Un service initial potentiel à cet égard consisterait à proposer un soutien aux gouvernements négociants avec les promoteurs du secteur privé sur des transactions non sollicitées, à fournisseur unique. Ce type de nouvelle facilité exigera des ressources budgétaires africaines et un soutien de nouveaux bailleurs de fonds en plus des bailleurs de fonds traditionnels.

TABLEAU 6 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

CATÉGORIE / RESPONSABILITÉ	RECOMMANDATIONS
Informationnelles (Le Secrétariat de l'ICA en sera responsable)	Recueillir des informations et données systématiquement sur les coûts, la performance et autres des PPF Etudier les autres sources de financement de la préparation de projets Etablir un réseau de PPF (PPFN) afin de soutenir la mise en œuvre des recommandations
Comportementales (Le PPFN en sera responsable)	Une plus grande coopération au niveau des fonds des PPF afin d'accroître leur portée, tout en évitant des restructurations coûteuses Autoriser l'exécution par les tiers afin que les subventions puissent circuler plus facilement Utilisation plus importante des subventions remboursables pour aider le recouvrement du soutien apporté aux phases intermédiaires à finales afin d'améliorer la durabilité des PPF
Structurelles (Groupe de référence étendu, comprenant les membres du G20 le cas échéant)	Recentrer les PPF des CER sur des initiatives spécifiques (ex : les corridors de transport) plutôt que de gérer des PPF « générales » qui n'ont pas la possibilité d'être efficaces Soutien aux projets transformateurs : les PPF doivent proposer un soutien flexible, rapide, de catalyseur pour les grands projets régionaux, précèdent les ressources de la FAD / FED / IDA Chercher initialement à approfondir les ressources et à combler les lacunes par l'intermédiaire de PPF leader / spécifiques, plutôt que de créer une nouvelle facilité, mais à reconsidérer si les solutions ne sont pas mis en œuvre par les PPF existantes

1 Introduction

Ce Rapport Final est le dernier proposé par le Cambridge Economic Policy Associates' (CEPA) dans le cadre du contrat avec le Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA) sur l'évaluation des facilités de préparation de projets (PPF) en Afrique.

Le manque de financement adéquat de la préparation de projets a été reconnu par le G20 par l'intermédiaire du Panel de haut niveau (HLP) sur les infrastructures et par les banques multilatérales de développement (BMD) dans leur Plan d'Action, comme étant une contrainte importante au développement des infrastructures en Afrique. Leurs rapports respectifs⁹ indiquent spécifiquement qu'il existe des inquiétudes quant à la fragmentation du soutien apporté par les PPF en raison du grand nombre apparent de ces facilités (Encadré 1.1).

En réponse à cela, le groupe de travail sur le développement (DWG) du G20 a demandé à l'ICA d'étudier plus en détails cette question. A son tour, l'ICA a demandé au CEPA d'entreprendre une évaluation des PPF en Afrique, collectivement et individuellement, afin d'établir, le cas échéant, les moyens de coordination, de rationalisation et de consolidation des activités des PPF pour améliorer leurs performances globales.

L'objectif initial de ce rapport est de répondre à cette demande. Comme indiqué dans l'Encadré 1.1, en plus des recommandations sur la préparation de projets,

le rapport du HLP a également émis une série de recommandations relatives à l'environnement au sens large de la préparation de projets d'infrastructure. Parmi celles-ci figure, la nécessité pour les PPF hébergées par les banques multilatérales de développement, de rationaliser leurs politiques d'approvisionnement et d'accroître leur soutien aux projets à fournisseur unique. En outre, certains bailleurs de fonds, tels que la Banque mondiale ont suggéré que l'augmentation du financement de la préparation serait plus facile à réaliser, si l'Association internationale de développement (IDA) régionale pouvait utiliser ses fonds pour la préparation de projets et / ou par le biais de la création d'un nouveau « fonds renouvelable »¹⁰. Ces questions stratégiques plus vastes représentent un contexte important pour cette étude, au-delà de l'évaluation individuelle des PPF, qui sont reprises dans les conclusions et les recommandations de ce rapport.

Le rapport se présente en deux parties¹¹. Le Volume A comprend le rapport de diagnostic et de recommandations. On retrouvera les analyses plus détaillées des principales PPF individuellement, dans le Volume B : examens individuels des PPF prioritaires.

ENCADRÉ 1.1

RÉSUMÉ DU HLP SUR LES INFRASTRUCTURES ET DES DOCUMENTS DU PLAN D'ACTION DES BMD

G20 de Cannes – Plan d'action infrastructure des BMD et rapport du Panel de haut niveau

En octobre 2011, les rapports susmentionnés ont été présentés à la réunion du G20 à Cannes, et leur contenu se trouve dans les conclusions officielles. Les deux documents se recoupent et vont dans le même sens, bien que le HLP présente une couverture plus large du financement et des questions de financement du secteur privé.

Plan d'action infrastructure des BMD

Le rapport présente deux ensembles d'initiatives : le premier cherche à déverrouiller la réserve de projets à travers l'assistance technique et un soutien financier ciblé, et le second traite des mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses. Du côté de l'offre de projet, des recommandations incluent une évaluation menée par l'ICA des PPF existantes, une plus grande spécialisation sur des projets régionaux catalyseurs, des réseaux améliorés de praticiens en PPP, une amélioration des incitations pour le personnel des BMD à participer aux PPP et aux projets régionaux, un marché ou une plateforme de projets et des processus de passation de marché plus appropriés. Concernant l'efficacité des dépenses, les suggestions incluaient une vaste et meilleure analyse de référence et le développement de l'Initiative de transparence du secteur de la construction. Les Annexes justificatives comprennent un document sur une proposition de principes pour l'efficacité des PPF.

Rapport final du HLP

Les recommandations du HLP sont regroupées en trois axes : assurer un flux durable et renforcé de projets viables, créer un environnement favorable et mettre à disposition un financement sous des termes appropriés. Concernant l'offre de projets, la liste comprend également les réseaux régionaux de PPP et les unités nationales PPP, plus un programme de bourses du secteur privé, une documentation standardisée et une évaluation des PPF existantes. Il suggère de plus un recouvrement des coûts plus important et moins de dépendance envers les subventions, une plus grande coordination et un échange d'informations via une plateforme technologique appropriée.

Concernant l'environnement favorable, le HLP recommande que les banques multilatérales de développement soient plus proactives et flexibles, en particulier envers le secteur privé et les projets de PPP. Cela exige à son tour, plus d'incitations du personnel, des marchés publics améliorés, l'adoption d'une approche de banque principale et une plus grande communication. Les initiatives de financement couvrent l'utilisation d'obligations pour l'infrastructure, une plus grande utilisation des garanties et des instruments de limitation des risques, la réforme de la viabilité de la dette et des limites régionales ainsi que l'utilisation de ressources non traditionnelles.

Les BMD et le HLP se sont mis d'accord sur une liste internationale de 11 projets transformateurs régionaux exemplaires, parmi lesquels cinq concernant l'Afrique subsaharienne. En octobre 2011, le processus du PIDA PAP n'avait pas encore été finalisé.

1.1 Historique et contexte

L'Afrique est confrontée à un manque considérable d'infrastructures qui doit être résolu si l'on veut maintenir les taux historiquement élevés de croissance économique dont elle bénéficie actuellement. Le Plan d'action prioritaire du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA PAP) a été créé pour donner la priorité à des projets clés, avec l'Architecture institutionnelle pour le développement des infrastructures en Afrique (AIDA), qui énonce les principes et l'approche du PIDA PAP.

Ces projets ambitieux sont à mettre en œuvre dans un contexte extrêmement difficile. L'environnement de crédit au niveau international est difficile, notamment en termes de dette à long terme pour les projets d'infrastructure et la plupart, sinon tous, les bailleurs de fonds traditionnels, qui ont financé les PPF en grande partie par des subventions, sont confrontés à des contraintes budgétaires de plus en plus importantes. En conséquence, à l'avenir, il est probable que le fardeau budgétaire du financement de la préparation de projets incombera aux gouvernements africains eux-mêmes, un point reconnu par ceux-ci, et potentiellement de nouvelles sources de financement provenant d'autres pays du G20.

1.1.1 Le manque d'infrastructure et ses causes

L'Afrique, en particulier l'Afrique subsaharienne (SSA), a pris du retard en matière de développement de l'infrastructure, ce qui présente de graves conséquences pour la croissance économique. La Figure 1.1 compare la construction

TABEAU 1.1 ESTIMATIONS ANNUELLES MOYENNES DES INVESTISSEMENTS PAR SOURCE ET PAR SECTEUR, EN MILLIARDS DE US\$

SECTEUR	PUBLIC	ODA	NON-OCDE	PRIVÉ	TOTAL
TIC	1,3	0,0	0,0	5,7	7,0
Energie	2,4	0,7	1,1	0,5	4,6
Transport	4,5	1,8	1,1	1,1	8,4
Eau & assainissement	1,1	1,2	0,2	2,1	4,6
Irrigation	0,3				0,3
Total	9,4	3,6	2,5	9,4	24,9

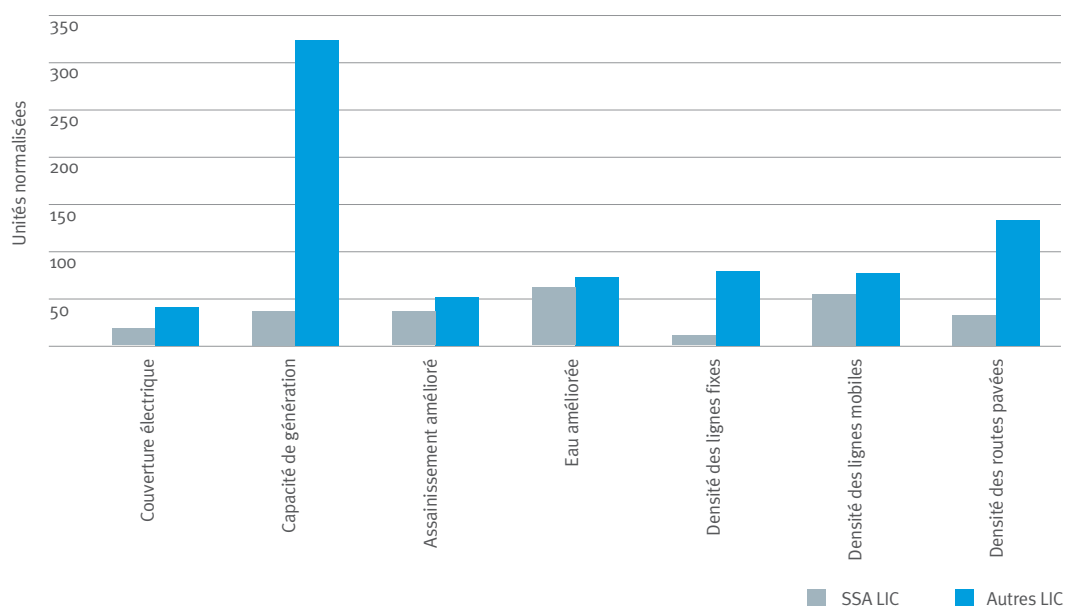
Source : Foster et Briceño-Garmendia (2010), *Africa's Infrastructure : A Time for Transformation*.

d'infrastructures dans les pays africains à faible revenu (LIC) à d'autres régions.

Comme indiqué dans le Tableau 1.1, on estime qu'entre 2001 et 2006 l'investissement dans les infrastructures en Afrique était d'environ 25 milliards de dollars par an, prenant en compte les dépenses des gouvernements, des entreprises publiques et des bailleurs de fonds.

Environ 38 % de cet investissement provenait des pays concernés, l'ODA et les pays non OCDE représentaient ensemble environ 24 % de l'investissement et le secteur privé représentait 38 %. Le financement de l'ODA se concentrait sur l'eau et les transports, alors que les financements des pays non membres de l'OCDE portaient sur

FIGURE 1.1 DÉFICIT D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE¹²



l'énergie et le ferroviaire et le financement privé portait sur les TIC.

La faible performance de l'investissement en infrastructures en Afrique peut s'expliquer par diverses raisons, mais le manque d'accès à la dette sans recours pour la plupart des projets, avec comme prestataire principal IFD, est à souligner. Cela est dû aux notations de crédit très faibles (voire inexistantes) des pays africains, ce qui fait qu'il est très difficile d'obtenir des prêts étrangers suffisants. Les projets qui ont obtenu des prêts en devise étrangère ont en général des devises fortes, ou ont des liens étroits avec l'Afrique du Sud, permettant aux projets d'accéder aux revenus en rand, ce qui limite les risques liés au taux de change. L'Afrique du Sud est le seul marché de crédit africain capable de proposer des prêts en devise locale pour les infrastructures, avec des montants suffisants et des conditions compétitives.

Les marchés obligataires des projets sont également sous-développés et l'investissement institutionnel dans les infrastructures reste limité. Bien qu'il existe une gamme de fonds de pension africains, dans la plupart des cas, seule une faible part est investie dans des projets d'infrastructure. Ainsi, on estime qu'en Ouganda seuls 1,8 % des avoirs des fonds de pension sont investis dans l'infrastructure et seulement 0,07 % en Tanzanie¹³.

Cependant, on voit de plus en plus que le goulot d'étranglement des infrastructures en Afrique n'est pas purement dû à la disponibilité des financements (même si cela n'est pas négligeable, le coût des mesures de redressement du déficit des infrastructures en Afrique est estimé à 43 milliards de dollars par an¹⁴, près du double comparé aux tendances historiques), mais aussi au manque de projets convenablement préparés et bancables. Pour qu'un projet réussisse, il faut un environnement juridique et réglementaire favorables et le projet (partenariat public-privé) doit être structuré de façon à ce que la répartition des risques soit acceptable pour les prêteurs et les investisseurs privés¹⁵.

1.1.2 PIDA PAP et IAIDA

Alors que de nombreux bailleurs de fonds ont tourné leur attention vers le financement des infrastructures en Afrique, après le sommet de Gleneagles en 2005, plus récemment, le PIDA PAP a appelé à un changement majeur dans la construction d'infrastructures, demandant une augmentation proportionnelle du financement de la préparation des projets. Pourtant, les ressources nécessaires à la préparation de projets robustes sont rarement disponibles.

Le PIDA PAP contient une réserve de 51 projets transformateurs régionaux, pour un coût total estimé à quelques 68 milliards de dollars entre

2012 et 2020¹⁶. L'ICA a estimé que cela exigerait une augmentation rapide des dépenses de préparation de projets, passant de 200 millions à 500 millions de dollars par an, en plus des dépenses de préparation de projets nationaux. Les architectes du PIDA PAP espèrent aussi qu'un certain nombre de ces projets attirera des financements privés par le biais des PPP. Le PIDA PAP prévoit également un effort de mobilisation important des ressources nationales, pour la préparation des projets et le financement des investissements.

Les projets publics « transformateurs » multinationaux, complexes et à grande échelle présentant tout particulièrement des enjeux considérables en matière de rapprochement des différents systèmes juridiques et des démarches, des accords internationaux et des réglementations, de la coordination des processus locaux et des très importantes ressources humaines et financières requises.

Au niveau institutionnel, cet effort majeur devrait être soutenu par l'IAIDA. Celle-ci présente un cadre « favorable » de haut niveau, pour la prise de décision et la mise en œuvre de projets régionaux d'infrastructure au sein du PIDA (bien que les projets nationaux et infranationaux soient exclus). Elle reconnaît également la préparation de projets individuels, les différents besoins de financement selon la région et le projet, et la mise en pratique se fondera sur les principes de subsidiarité, de solidarité et d'appropriation locale.

Les structures décisionnelles au niveau continental comprennent l'Assemblée de l'Union africaine des Chefs d'Etat et de Gouvernements, un Conseil pour le développement des infrastructures, la Commission de l'UA et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD¹⁷. Les stratégies d'infrastructure régionale, les politiques et les projets prioritaires sont déterminés par cette structure. En plus d'être chargée de l'examen préalable des projets régionaux, l'Agence de planification et de coordination représente le principal lien institutionnel et mécanisme de coordination / communication avec les organismes chargés de la mise en œuvre.

Ces derniers comprennent les communautés économiques régionales (CER), les pays et les agences spécialisées, mais il est explicitement reconnu que les CER ne sont pas structurées ou financées en tant qu'organismes chargés de la mise en œuvre et que le développement du projet, le financement, la construction et l'exploitation devront être mis en place au niveau national. Le développement de projets devra être piloté par un partenariat composé d'agences publiques spécialisées, d'acteurs privés et financiers, de banques multilatérales de développement, de IFD et d'autres organismes de développement, tant nationaux qu'étrangers.

1.2 Objectifs et approches des projets

Par rapport à ce qui vient d'être dit, les objectifs initiaux du projet, conformément aux termes de référence (TdR), étaient de fournir une analyse détaillée de la performance individuelle des PPF dans la Phase I du projet, puis la Phase II proposerait une série de recommandations qui découlent des conclusions de la Phase I, concernant la coordination et les options de restructuration.

Tout en étant aussi fidèle que possible aux TdR initiaux, l'approche suivie par le CEPA a su être flexible, afin de s'adapter aux développements survenus au cours du projet. En particulier, un des principaux enjeux fut d'obtenir un niveau adéquat d'informations individuelles détaillées et comparables sur les PPF afin de pouvoir effectuer une évaluation comparative comme initialement prévu.

Les éléments clés de l'approche finale adoptée sont énoncés ci-dessous.

1.2.1 Sélectionner et évaluer les PPF d'infrastructures

Au départ, en se basant sur des travaux précédemment menés par l'ICA, le CEPA a identifié jusqu'à 67 sources potentielles de financement pour la préparation de projets, y compris les unités PPP nationales¹⁸. A l'exception de ces dernières, une analyse plus détaillée menée au cours du projet a cependant mis en lumière un groupe de 17 facilités, parmi lesquelles 12 sont actuellement opérationnelles (bien qu'à divers niveaux de besoin de réapprovisionnement). Les cinq autres sont actuellement en attente de réapprovisionnement ou engagées sur d'autres projets.

Les autres sources potentielles identifiées de financement de la préparation de projets d'infrastructure sont des programmes de financement plus génériques ou bien leurs

composantes d'assistance technique, mais aussi leurs facilités d'avance de crédits et de fonds fiduciaires bilatéraux qui sont détenus par des banques multilatérales de développement. Même si celles-ci sont en effet de possibles sources de financement de la préparation de projets, dans la plupart des cas, cela ne représente qu'un élément marginal des missions beaucoup plus larges et variées des entités identifiées.

Les TdR du CEPA exigeaient initialement un examen individuel des facilités et un classement des performances. Il est rapidement apparu que cela allait s'avérer plus difficile que prévu, pour un certain nombre de raisons pratiques notamment. Tout d'abord, les facilités identifiées étaient loin d'être homogènes, rendant les évaluations difficiles sur une base similaire et comparable. Deuxièmement, une telle évaluation de la performance exigerait un degré raisonnable d'engagement de la part des PPF elles-mêmes et une telle approche menacerait potentiellement de s'avérer contre-productive. Même en opérant certains ajustements, la mobilisation et la collecte de données, se sont avérées extrêmement difficiles.

Pour répondre au second point, l'approche a été élargie afin d'inclure une évaluation du contexte de la préparation de projets d'infrastructure en Afrique et le rôle des PPF dans ce contexte. Bien que l'information recueillie fut loin d'être exhaustive, les PPF individuelles ont été évaluées par rapport à un ensemble de paramètres, sur une base aussi comparable que possible. Bien qu'il existe des limites aux résultats obtenus et à l'évaluation individuelle des PPF pour les raisons précédemment citées, l'analyse a néanmoins permis d'identifier plusieurs questions spécifiques aux PPF, qui devront être abordées à l'avenir. Plus généralement, l'analyse a cherché à présenter une perspective stratégique sur le rôle distinctif des PPF face aux défis de la préparation de projets en Afrique.

1.3 Vue d'ensemble des activités du projet

Bien qu'un effort considérable ait été consacré à l'analyse individuelle des PPF, conformément aux TdR, compte tenu des difficultés soulevées ci-dessus, cette activité a été complétée par plusieurs autres qui furent nécessaires afin d'aboutir à des conclusions sur les questions clés et de formuler des recommandations pour l'avenir.

1.3.1 Identifier et définir les PPF clés

Dans le cadre de cette étude, la définition adoptée d'une PPF d'infrastructure fut la suivante : un organisme détenteur de plus de 5 millions de dollars de financement « délimité », non encore déployé, qui peut être utilisé pour financer les activités du cycle de préparation de projets d'infrastructure. Les PPF se décomposent essentiellement en :

- PPF axées exclusivement sur la préparation de projets d'infrastructure en Afrique ;
- PPF d'infrastructure mondiale qui couvrent l'Afrique ;
- facilités d'infrastructure axées exclusivement sur l'Afrique, incluant la préparation de projets d'infrastructure ; et
- facilités d'infrastructure mondiales qui proposent également un soutien matériel à la préparation de projets d'infrastructure.

Cela comprend les éléments suivants :

- les programmes pour lesquels des fonds ont été préalloués ;
- les avances sur crédits des banques de développement, qui sont principalement axées sur un soutien aux activités nécessaires pour

obtenir l'approbation des crédits (ce qui peut entraîner un chevauchement en ce qui concerne les études techniques, par exemple) ;

- les fonds fiduciaires bilatéraux spécialisés tels que ceux se spécialisant dans l'appui aux limitations de l'impact du changement climatique ; et
- les fonds d'assistance technique / de préparation de projets, polyvalents et plus généraux, qui manquent de centrage sur l'infrastructure.

Comme il n'a pas toujours été possible de déterminer si une facilité identifiée répondait à la définition choisie d'une PPF d'infrastructure, ex ante, environ 30 entités furent initialement contactées pour participer à une étude sur les PPF. Celle-ci comprenait une demande d'information sur les activités ainsi qu'une auto-évaluation sur des critères de pertinence, efficacité, efficience, adéquation et durabilité. Les facilités contactées sont répertoriées dans le Tableau 1.2, regroupées selon les catégories énumérées ci-dessus¹⁹.

1.3.2 Collecte d'informations et analyse

L'approche consistait à mettre l'accent sur la collecte et l'analyse des informations sur les profils de financement et l'engagement des 17 PPF clés se concentrant essentiellement sur la préparation de projets d'infrastructure en Afrique. En outre, l'objectif était de repositionner ces informations dans le contexte du financement de la préparation de projets en général, afin de pouvoir évaluer l'importance relative de ces facilités.

Les principaux aspects de ces PPF clés sont énoncés dans le Tableau 1.3.

TABLEAU 1.2

LES FACILITÉS DE PRÉPARATION PAR ORIENTATION

ORIENTATION	GÉNÉRALE	CENTRÉE SUR UN PAYS	CENTRÉE SUR UNE RÉGION	CENTRÉE SUR UN SECTEUR
Préparation de projet d'infrastructure en Afrique	InfraCo Africa	RSA PPP Unit	DBSA-EIB PDSF	
	NEPAD IPPF	NIAF	CEDEAO PPDF	
	USAID AIP	PPP Unit Mauritius	SADC PPDF	
	NEPAD PPFS	PPP Unit Egypt	AFFI-TAF	COMESA-PPIU
Préparation de projet d'infrastructure dans les pays en développement (y compris l'Afrique)	InfraVentures			
	DevCo			
Infrastructure en Afrique (y compris la préparation de projets)			DBSA DF	AWF
			EU-AITF (SSA focus)	AEEP
Infrastructure dans les pays en développement (y compris la préparation de projets)	PPIAF ²⁰		IsDB TAF	ESMAP
	PIDG-TAF			Globeleq
				AEF

Remarque : l'Annexe A propose une liste complète des facilités contactées et des réponses reçues.

TABLEAU 1.3

RÉSUMÉ DES PPF

PPF	ANNÉE DE CRÉATION	FINANCEMENT TOTAL (MILLIONS DE US\$)	PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE (MILLIONS US\$ JUSQU'À AUJOURD'HUI)	LOGIQUE
RÉSUMÉ DES PPF				
FINANCEMENT TOTAL (MILLIONS DE US\$)				
PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE (MILLIONS US\$ JUSQU'À AUJOURD'HUI)				
(% DU TOTAL DES FINANCEMENTS DE PROJETS JUSQU'À PRÉSENT)				
Facilités actives				
AWF	2004	167	52 (46 %)	L'AWF a été créée pour attirer un investissement supplémentaire afin d'atteindre les objectifs du secteur national et régional dans le domaine de l'eau en Afrique. Ceci devait être atteint en améliorant l'environnement favorable et par des investissements directs.
DEVCo	2003	82	22 (52 %)	DEVCo a été créée afin de proposer des conseils aux gouvernements lors des investissements et des transactions de PPP
ESMAP ²¹	1983	113	25 (22 %)	ESMAP a été créée pour encourager le partage des connaissances et le renforcement des capacités nécessaires à l'adoption de pratiques d'énergie renouvelables dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.
EU-AITF	2006	486	103 (24 %)	EU-AITF a été créée pour attirer et optimiser les ressources et l'expertise technique afin de soutenir les investissements transnationaux dans les infrastructures en Afrique subsaharienne.
InfraCo Africa ²²	2004	65	50 (100 %)	InfraCo Africa a été créée pour retirer le risque contenu dans le développement des phases initiales de projets d'infrastructure en SSA.
InfraVentures	2008	100	16 (50 %)	InfraVentures a été créée pour soutenir et développer proactivement les projets d'infrastructure privés et PPP dans les pays de l'IDA.
NEPAD IPPF	2004	46	35 (97 %)	NEPAD IPPF a été créée pour aider les pays d'Afrique et les communautés économiques régionales (CER) à préparer des projets d'infrastructure régionale de haute qualité dans les domaines de l'énergie, de l'eau, du transport et des TIC.
NEPAD PPFS	2003	12	12 (100 %)	NEPAD PPFS a été créée afin de faciliter le financement des projets NEPAD par la FAD et DBSA, par l'intermédiaire de subventions aux promoteurs des projets pour les études préliminaires de préparation.
PPIAF	1999	260	80 (37 %)	Le PPIAF a été créé afin de soutenir la création d'un environnement favorable aux services d'infrastructures par le secteur privé.
PPIU	2011	20	10 (50 %)	La PPIU a été créée pour faciliter l'accélération de la préparation et coordination des projets d'infrastructure dans les régions tripartites (COMESA-CAE-SADC), tout particulièrement le long du corridor nord-sud.
TAF	2003	40	19 (96 %)	La TAF soutient le travail du Groupe de développement de l'infrastructure privée par l'intermédiaire d'une assistance technique et de subventions.
USAID AIP	2008	35	25 (100 %)	L'AIP a été créée en réponse au besoin du secteur de l'électricité en Afrique. Ce programme a facilité la clôture des phases finales des projets d'électricité.
Inactives ou en attente d'attribution des fonds				
AFFI-TAF	2011	5t	-	L'AFFI-TAF a été créée pour soutenir l'objectif de l'AFFI de fournir des services consultatifs au secteur public lors des études de faisabilité et d'autres activités de préparation de projets.
DBSA-EIB	2010	7	-	La PDSF a été créée sous une forme d'expérimentation pour l'EIB, afin de savoir si elle pouvait proposer une expertise technique et la DBSA l'expertise sur le terrain pour les projets d'infrastructure, publics ou privés, dans les pays cibles.
PDSF				
CEDEAO PPDU	2008	6	-	L'objectif est le soutien à la préparation de projets dans la région d'Afrique de l'Ouest.
SADC PPDF	2008	6	-	La PPDF a été créée pour financer la préparation de projets de coopération régionale et d'intégration.
SEFA Project Preparation Window	2012	14	-	L'objectif de la SEFA est d'intensifier le soutien aux énergies renouvelables et de soutenir l'accès à l'électricité universelle en Afrique. Un de ces trois champs d'application concerne l'octroi de subventions pour la préparation de projets pour les infrastructures, petites et moyennes, spécialisées dans l'énergie.

1.3.3 Etudes de cas

Une série de brèves études de cas ont servi à étudier les deux domaines spécifiques. La première a permis d'étudier les différentes approches de la préparation de projets et des PPF, en particulier celles adoptées dans d'autres contextes et d'autres pays en dehors de l'Afrique. Cette analyse est disponible dans l'Annexe B. La deuxième a permis d'étudier l'historique des projets types dans les programmes régionaux clés et de voir comment ceux-ci ont progressé tout au long du cycle de développement du projet, comme moyen d'explorer le rôle des PPF clés en détail. Cette analyse est disponible dans l'Annexe C.

1.3.4 Programme d'entretiens

Le programme d'entretiens visait à obtenir des informations et les points de vues, de l'ensemble des acteurs, sur les PPF et les autres thèmes pertinents. Les discussions ont porté sur les enjeux de haut niveau comme le rôle des PPF dans le développement des projets, les types d'approches des différentes PPF, la performance des PPF, les options des PPF en termes de changements d'approches et de structures pour l'avenir et plus précisément la nécessité d'une nouvelle facilité « renouvelable ».

La majeure partie de ces entretiens s'est déroulée en présence des intervenants, notamment lors des missions sur le terrain, et les autres se sont déroulés par téléphone, et concernaient les entités africaines et non africaines. Ces entretiens ont permis de couvrir les PPF, les BMD et les banques bilatérales²³, les IFD, les promoteurs de projets, les bailleurs de fonds et les agences de développement. Au total, plus de 30 personnes, dont la liste figure en Annexe D, ont été interviewées. En outre, l'équipe a mené de nombreux entretiens informels supplémentaires, lors de sa participation à des conférences et déplacements sur le terrain.

1.3.5 Missions et déplacements sur le terrain

A partir de son siège de Londres, le CEPA a réalisé de nombreux entretiens lors des missions / déplacements sur le terrain et lors de conférences. Parmi ces déplacements, on compte :

- Tunis (deux fois), pour présenter les premiers résultats et un échéancier de l'étude à l'Assemblée générale annuelle de l'ICA et pour interviewer les PPF clés telles que la PPF du NEPAD et la Facilité africaine de l'eau (AWF).
- Washington, afin de consulter les PPF hébergées par la Banque mondiale, telles que le Fonds de conseil en infrastructure public-privé (PPIAF), la société de développement d'infrastructure (DevCo) de la SFI et le Fonds mondial pour le développement de projets d'infrastructure (InfraVentures), ainsi que d'autres PPF basées à Washington (plus précisément le Programme d'infrastructure pour l'Afrique de l'USAID) et de la BID, pour discuter de leur expérience des PPF en Amérique latine.
- Luxembourg, pour consulter le EU-AITF (Fonds fiduciaire euro-africain pour les infrastructures), le département Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et les autres PPF pertinentes de l'EIB (ex. JASPERS).
- Paris, pour rencontrer un agent du ministère des finances français.
- Paris, pour présenter le projet de rapport final au groupe de référence de l'étude.

Une visite prévue à Johannesburg a été annulée en raison de perturbations très importantes du trafic aérien. L'objectif était de rencontrer plusieurs PPF hébergées par la DBSA, ainsi que l'agence de planification et coordination (NPCA) du NEPAD qui dirige la mise en œuvre du PIDA avec la Commission de l'UA, mais aussi de rencontrer des promoteurs et bailleurs de fonds locaux. La plupart de ces réunions prévues se sont tenues par téléconférence, par la suite.

1.4 Recommandations

En prenant en compte l'ensemble des évaluations des PPF, ainsi que d'autres résultats, une série de recommandations et d'actions suggérées ont été élaborées. Sur un premier niveau, celles-ci portent sur les PPF en général, et sur un autre niveau, celles-ci concernent les PPF spécifiquement étudiées en détails. Il s'agit d'une série de mesures, regroupées en 3 catégories :

- Informationnelles : cherchant à améliorer la circulation / la disponibilité de l'information, par exemple, un plus grand partage des informations sur les activités entre les PPF.
- Comportementales : cherchant à changer la manière dont fonctionnent les différentes PPF, par exemple, en ce qui concerne une meilleure coordination.
- Structurelles : les mesures les plus radicales, comprenant des recommandations sur les fusions, consolidations et fermetures de PPF, ainsi que la possibilité de créer de nouvelles entités.

1.5 Structure du rapport

La partie restante de ce rapport se décompose comme suit :

- La section 2 envisage la nature du cycle du projet par rapport aux différents types de projets, le fonctionnement des différents types de PPF d'infrastructure actives en Afrique et d'autres sources de soutien à la préparation de projets d'infrastructure.
- La section 3 cartographie le soutien proposé par les différentes PPF clés en fonction des exigences du cycle du projet des différents types de projets et identifie les manques à combler.
- La section 4 analyse l'échelle et le profil du soutien à la préparation de projets d'infrastructure proposé par les PPF clés.
- La section 5 évalue individuellement les PPF, en fonction des critères d'évaluation convenus.
- La section 6 propose des conclusions sur le rôle des PPF dans le contexte des enjeux futurs de la préparation de projets d'infrastructure en Afrique.
- La section 7 propose des recommandations, des actions de mise en œuvre et les étapes futures à suivre.
- Annexe 1 propose des recommandations spécifiques sur les PPF.

De plus :

- Annexe A présente une liste des diverses facilités contactées.
- Annexe B contient des informations sur d'autres PPF.
- Annexe C propose une série d'études de cas africaines, qui permettent d'étudier le rôle individuel des PPF en détails.
- Annexe D présente une liste des individus et institutions interviewés pendant cette étude.

2 Le cycle de préparation de projets d'infrastructure et les PPF

Cette section commence par examiner ce que l'on entend par la préparation de projets dans le cadre de l'infrastructure, avant d'examiner les aspects importants des opérations des PPF clés, y compris les modalités d'affiliation, de mise en œuvre et d'exécution et la raison qui explique la séparation entre ces différentes activités. Cette section prend également en compte d'autres sources de financement de la préparation de projets, y compris l'utilisation des crédits des BMD et les fonds fiduciaires bilatéraux, les ressources budgétaires gouvernementales nationales et les ressources des promoteurs privés.

2.1 Qu'est-ce que la préparation de projets d'infrastructure ?

La préparation de projets d'infrastructure implique la mise en œuvre de toutes les activités du cycle de préparation de projet²⁴ ou des activités de développement nécessaires, allant de l'identification à la création du concept, jusqu'au bouclage du budget, comprenant l'analyse de faisabilité et la structuration financière et juridique, ainsi que la collecte de fonds. Les modifications de l'environnement favorable, en termes de mise en œuvre de nouveaux cadres réglementaires et juridiques, et la mise en place de nouvelles institutions et procédés de soutien au cycle des projets et aux activités du cycle de projet, ont aussi été incluses, ce qui reflète le cycle du projet comme un processus en six phases, comme le définit l'ICA et comme indiqué dans la Figure 2.1^{25, 26}.

Bien que ces activités pourraient se chevaucher avec les démarches des différentes banques multilatérales de développement pour obtenir l'approbation d'un prêt et crédit, la préparation de projets d'infrastructure devrait être perçue comme

étant une activité distincte. En effet, alors que traditionnellement ces activités peuvent n'avoir été qu'une seule et même activité et même chose pour les marchés publics nationaux dans le secteur de l'infrastructure, mais les besoins de PPP et des projets régionaux sont beaucoup plus onéreux au niveau de la préparation de projets, exigeant une approche beaucoup plus engagée.

La nature précise du cycle et la complexité de chaque phase dépendront de plusieurs facteurs, tels que la complexité du projet soutenu (par exemple, les barrages sont techniquement plus complexes que les centrales thermiques), le nombre de pays concernés et le degré d'implication du secteur privé, en tant qu'opérateur et bailleur.

Le Tableau 2.1 décrit chacune des phases de 1 à 5 plus en détail, en tenant compte de certaines questions spécifiques relatives aux projets régionaux et PPP.

FIGURE 2.1

LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE

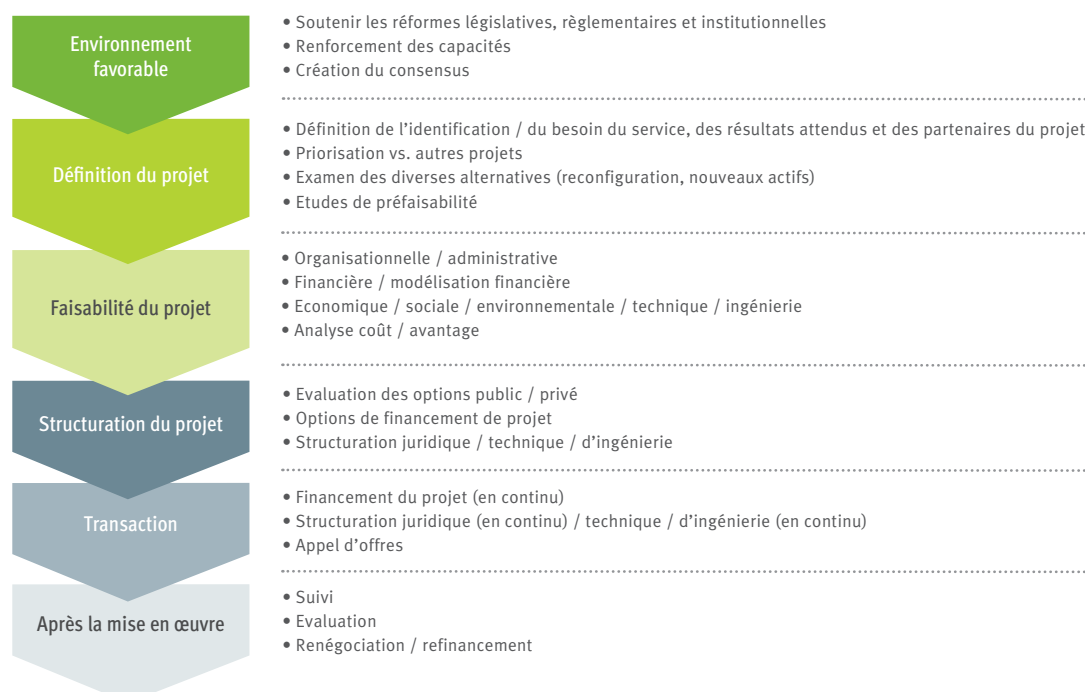


TABLEAU 2.1 DESCRIPTION DES ACTIVITÉS DU CYCLE DE PROJET

PHASE	DÉFINITION ET VUE D'ENSEMBLE	ACTIVITÉS	PROBLÈMES SPÉCIFIQUES AUX DIMENSIONS RÉGIONALES	PROBLÈMES SPÉCIFIQUES AUX PPP
Phase 1: Environnement favorable	Un environnement favorable fait référence à des politiques, une législation, des réglementations et des institutions qui permettent et soutiennent le développement de projets.	Des exemples d'activités dans cette phase : conception d'une législation favorable, la conception, révision ou modification des approches réglementaires et le renforcement des capacités des différentes parties prenantes.	Des traités peuvent s'avérer nécessaires entre les pays participants. Des institutions transfrontalières peuvent devoir être créées.	La législation doit prévoir pour les PPP. Les exigences clés des prêteurs comme les droits d'intervention des prêteurs doivent exister.
Phase 2: Définition de projet	Cette phase comprend les activités des phases initiales de conception nécessaire avant la phase de faisabilité, car elles définissent les paramètres du projet.	Les activités dans cette phase comprennent la définition du besoin de service de l'infrastructure, l'identification et la détermination de la portée des résultats attendus et leurs retombées économiques plus larges, la définition des priorités du projet par rapport à d'autres exigences nationales / régionales des ressources et l'attribution es études de pré-faisabilité.	Les concepts initiaux doivent prendre en compte les besoins spécifiques de financement de projets régionaux.	Si les projets doivent attirer des financements privés, ils doivent être définis de telle sorte qu'ils reflètent les besoins de financement commercial et pas seulement les objectifs économiques et sociaux plus généraux.
Phase 3: Faisabilité du projet	Si l'étude de pré-faisabilité se conclut positivement, des études de faisabilité plus détaillées sont nécessaires.	Celles-ci couvrent des aspects organisationnels, financiers, techniques, sociaux, environnementaux et d'autres du projet. Une analyse coûts/avantages détaillée est également cruciale pour établir la faisabilité du projet, en particulier lorsque les deniers publics sont concernés.	Plusieurs projets régionaux comportent des questions techniques extrêmement complexes et interdépendantes qui peuvent nécessiter de séquençage prudent.	Les PPP pourraient nécessiter des seuils plus élevés dans tous les aspects de faisabilité, y compris les aspects techniques (en particulier les risques de construction), commerciaux et financiers.
Phase 4: Structuration du projet	Cette phase implique la création de la structure commerciale et technique appropriée pour le projet et elle est cruciale non seulement pour attirer un financement, mais également pour attirer la bonne association de financements.	Cela consiste à évaluer les options de participation publique et privée et le développement d'une option privilégiée, le développement des options de financement du projet et le développement d'une structure commerciale générale et une structuration juridique préliminaire.	Le projet devra être structuré de manière à s'adapter aux structures et aux enjeux transfrontaliers.	Le PPP exige une répartition du risque prudente s'ils veulent être « bancables ».
Phase 5: Transactions	Cette phase consiste à faire passer le projet de la phase de planification à la mise en œuvre. Un travail détaillé est effectué pour traduire les plans en accords concrets et obtenir des biens et services.	Cette phase implique le développement des activités de la phase de structuration de projet, notamment en développant le financement de projets, la structuration juridique, la documentation pour les accords commerciaux et financiers, le soutien technique et d'ingénierie et enfin, les marchés publics. À la fin de cette phase, le projet atteint la phase de clôture financière.	Les projets régionaux comprendront généralement beaucoup plus de participants qu'un simple projet national, augmentant par la même occasion la complexité, même sur les marchés publics.	Dans une large mesure, les PPP sont des constructions juridiques comprenant l'exécution de plusieurs documents clés, qui sont fastidieux et coûteux à développer.

2.1.1 Coûts de préparation de projets d'infrastructure en Afrique

En ce qui concerne la phase 6, l'assistance après mise en œuvre, une fois le projet mis en œuvre, la surveillance et l'évaluation des résultats et des progrès sont absolument essentielles, pour les secteurs privés et publics. En règle générale, les plans de suivi et d'évaluation sont élaborés au cours des phases de structuration du projet et d'assistance à la transaction. L'assistance après mise en œuvre sera nécessaire pour faire face à toute circonstance inattendue qui peut conduire à la renégociation des accords relatifs aux marchés, des modalités et conditions de financement et ainsi de suite.

La responsabilité des activités de préparation de projet, ou globalement l'assistance, variera en fonction du responsable d'avancement du projet. Cela peut concerner les ministères et départements, les services publics nationaux ou les promoteurs du secteur privé, selon les cas. Lorsque le gouvernement souhaite impliquer le secteur privé dans les projets, en tant qu'opérateur ou bailleur, le secteur public aura pour objectif d'être en position d'assistance jusqu'à ce qu'un sponsor du secteur privé puisse prendre le relais. Dans la pratique, cela signifie élaborer le projet jusqu'au point où il présente un intérêt suffisant pour les promoteurs, ce qui doit être considéré comme l'objectif principal de la préparation de projets du secteur public pour les PPP.

Pour des opportunités très intéressantes, seul un développement initial limité du secteur public peut suffire (par exemple des concessions potentiellement lucratives) alors que pour d'autres projets, il faudra fournir beaucoup plus de travail, par exemple pour gérer les différents risques, avant qu'ils ne présentent un intérêt pour le secteur privé. En général, cependant, plus le projet est important, plus le nombre de pays impliqués est important, plus il faudra fournir de travail, en particulier en termes de cadres juridiques, d'institutions et procédés PPP pour créer un environnement favorable. A titre d'exemple, la préparation d'un grand barrage exige un travail technique considérable d'étude de faisabilité et autre, avant que le secteur privé ne fournisse l'investissement pour le développement du projet en aval.

Il subsiste, toutefois, un besoin essentiel de parrainage du côté du secteur public pour gérer toutes les interventions du côté du secteur public pour obtenir les autorisations, les approbations et les permissions.

Les coûts afférents à cette préparation sont supposés être considérables. Il n'y a cependant aucune mesure standard pour définir les coûts de préparation de projets et le plus souvent un pourcentage du montant du capital financier ou des coûts initiaux de construction est utilisé²⁷. Bien qu'ils soient considérés comme importants, tout particulièrement dans le développement, le financement et la mise en œuvre de grands projets régionaux transformateurs, très peu de recherches systématiques ont été effectuées pour les segmenter en fonction de la taille, du secteur, de la géographie ou du type (public, privé ou PPP).

L'expérience de la Banque mondiale suggère que les coûts de préparation de projets représentent environ 5 à 10 % du coût en capital total, bien que dans le domaine du transport, les chiffres soient de 3 à 5 %. Pour les grands projets transformateurs, on considère la fourchette la plus élevée de 10 % pour énergie et 5 % pour le transport. Lors de la préparation du budget pour InfraVentures, la SFI a étudié ses propres coûts lors de la préparation des prêts pour les partenaires du secteur privé, à travers une variété de projets PPP en Afrique et les coûts variaient entre 1 % et 4 % (ceux-ci, cependant, ne concernent que les phases finales du cycle de préparation du projet).

Les projets du secteur public ne présentent pas la même intensité des coûts de structuration, de passation de marché / de négociation. Une fois que l'intérêt du secteur privé s'est manifesté, les activités de développement²⁸ sont généralement financées par le promoteur. InfraCo Africa suggère que même pour de petits projets énergétiques, la préparation de projet peut facilement atteindre les 10 %.

Le PIDA et l'UA / NPCA suggèrent des taux globaux de 5 % à 10 % pour de tels projets régionaux, avec un taux de 7 % considéré comme une estimation générale pour l'ensemble des secteurs.

2.2 Les modalités d'affiliation des PPF

Le Tableau 2.2 répertorie les facilitées initialement contactées pour participer à l'étude, ainsi que l'institution de laquelle elles dépendent.

2.2.1 Les approches traditionnelles

Comme le montre le Tableau 2.2, l'approche la plus commune ou traditionnelle consiste à placer une PPF au sein d'une institution financière publique. Cela s'explique par plusieurs raisons, notamment le fait que les fonds seront protégés par des normes fiduciaires de haut niveau et que l'institution d'accueil fournira la personnalité juridique nécessaire au niveau contractuel. On assume également que ces institutions disposent de fortes capacités de mise en œuvre, un groupe d'individus capables de gérer les tâches / l'exécution des activités de préparation de projets et les activités de prêt et les autres activités de l'institution créeront des opportunités d'émission / mise à disposition de fonds.

Par « mise en œuvre », nous parlons de la gestion des PPF, du développement et de la mise en œuvre de sa stratégie, de la préparation des termes de référence pour la fourniture de ressources et de la surveillance et de l'évaluation des résultats, ainsi que plus généralement de services de marketing et de gestion des intervenants. « Exécution » se rapporte à la réalisation de l'activité spécifique de soutien de projet, y compris la gestion des tâches, en particulier des conseillers (financiers, juridiques, environnementaux, etc.).

Au sein des banques multilatérales de développement, la mise en œuvre et l'exécution des activités des PPF sont habituellement séparées, par le biais de la mise en place d'unités de gestion de programme (PMU) responsables de la mise en œuvre. Selon les modalités spécifiques, les subventions à la préparation de projets peuvent être octroyées aux bénéficiaires (ou moins fréquemment à d'autres institutions de développement)²⁹. Dans le cas de DevCo, la mise en œuvre et l'exécution sont exercées par la SFI.

Le Tableau 2.3 illustre en pratique le fonctionnement de ce système pour certaines des principales PPF identifiées comme étant affiliées aux institutions financières publiques.

TABLEAU 2.2 LES MODALITÉS DE RATTACHEMENT DES PPF

MODALITÉS DE RATTACHEMENT	EXEMPLES
Banques multilatérales de développement / institutions de financement du développement	EIB : EU-AITF WBG : PPIAF; InfraVentures; DevCo, ESMAP IsDB : AFFI-TAF
Banques de développements africaines	AfDB : NEPAD IPPF; AWF, FAPA DBSA : DBSA DF, DBSA-EIB PDSF, NEPAD PPFS, SADC PPDF
UA et CER	CEDEAO : PPDU COMESA : PPIU UA : EU – Africa Infrastructure Partnership
Ministères des gouvernements nationaux	Egypte : PPP Unit Egypt Ile Maurice : PPP Unit Mauritius Afrique du Sud : RSA PPP Unit
Autres	Actis Infrastructure Fund : Globeleq Nexant Incorporated : USAID AIP PIDG : InfraCo Africa; TAF GIZ : AEEP RECP

TABLEAU 2.3 PPFs HÉBERGÉES PAR LES BMD : MODALITÉS FIDUCIAIRES, DE MISE EN ŒUVRE ET D'EXÉCUTION

PPF	GESTION FIDUCIAIRE (INSTITUTION HÔTE) ³⁰	GESTION DE LA FACILITÉ / DU FONDS (ENTITÉ DE MISE EN ŒUVRE)	UTILISATEUR DU SOUTIEN (GESTION DE L'EXÉCUTION / DES TÂCHES)
NEPAD IPPF	AfDB	AfDB	Bénéficiaire
EU-AITF	EIB	ITF Secrétariat	Banques de développement nommées / IFD et autres au sein d'un groupe financier interne (ex. PIDG, AfDB)
PPIAF	Banque mondiale	PMU (hébergé par Banque mondiale)	BIRD (principalement) / Bénéficiaire
AFFI-TAF	IsDB	Conseil / Secrétariat	IFD participantes
DBSA-EIB PDSF	DBSA	DBSA	Bénéficiaire
SADC PPDF	DBSA	SADC	Bénéficiaire
AFD- DBSA	DBSA	DBSA	Bénéficiaire
ESMAP	Banque mondiale	PMU (hébergé par Banque mondiale)	Banque mondiale
AWF	AfDB	AWF PMU	AfDB / Bénéficiaire
DevCo	DevCo Trust (SFI)	SFI Advisory Services	SFI Advisory Services

2.2.2 Les modalités externalisées

Dans certains cas, les activités fiduciaires, de mise en œuvre et d'exécution sont externalisées :

- PIDG-TAF : la gestion fiduciaire est gérée par une banque d'investissement privé, agissant au titre de fiduciaire. Les activités de mise en œuvre sont, en grande partie, confiées à une unité de gestion de programme externe, comprenant un conseiller technique de la Facilité d'assistance technique (TAF). L'exécution est généralement gérée par les véhicules d'investissement du Groupe de développement des infrastructures privées (PIDG) percevant des subventions (y compris InfraCo Africa).
- USAID AIP : execution activities have all been outsourced to a private management consultancy, Nexant Incorporated.

Approches des promoteurs

Certaines PPF ont cherché à adopter des approches plus cohérentes avec celles des promoteurs de projets du secteur privé, en particulier InfraVentures et InfraCo Africa. En effet, ces facilités ont cherché

à différencier leur approche des PPF plus proches du secteur public, en particulier en ce qui concerne le fait qu'elles ne sont pas des organismes de conseil aux gouvernements, mais plutôt des entités d'investissement, opérant dans leurs propres intérêts commerciaux (bien que dans le cadre d'une mission pour le développement). L'approche est de travailler avec une partie, dans le cadre d'un accord de développement conjoint (JDA), qui a obtenu les droits de développement du projet auprès du gouvernement de manière appropriée³¹ ou d'obtenir la concession des droits auprès du gouvernement et de démarrer le projet à partir de ce point. Dans le cadre de ces approches, la PPF ne travaille pas pour le gouvernement, le secteur public doit avoir ses propres conseillers pour protéger sa propre position. En outre, l'équipe de gestion InfraCo bénéficie de primes comme dans le secteur privé, pour les projets qui sont financièrement bouclés avec succès.

Le Tableau 2.4 résume certaines de ces variantes par rapport au modèle de la PPF liée à une BMD.

TABLEAU 2.4

MODALITÉS FIDUCIAIRES, DE MISE EN ŒUVRE ET D'EXÉCUTION

PPF	GESTION FIDUCIAIRE (INSTITUTION HÔTE)	GESTION DE LA FACILITÉ / DU FONDS (ENTITÉ DE MISE EN ŒUVRE)	UTILISATEUR DU SOUTIEN (GESTION DE L'EXÉCUTION / DES TÂCHES)
PIDG-TAF	PIDG Trust	PIDG PMU plus Conseiller technique	PIDG véhicule (ex. EAIF, InfraCo Africa)
InfraCo Africa	InfraCo Ltd	InfraCo Board	eleQtra (InfraCo Ltd)- équipe de direction externalisée
Infra-Ventures	SFI	SFI	SFI
AIP	USAID	USAID	Nexant Incorporated
Globeleq ³²	Globeleq	Globeleq	Globeleq
PPDU ³³	PPDU Company	PPDU Company Board	Equipe conseil / promoteur

2.3 Pourquoi des PPF ?

Tandis que de nombreuses, si ce n'est la plupart, des PPF sont hébergées au sein des banques multilatérales de développement, il est intéressant d'examiner certains des avantages comparatifs que présentent les PPF, par opposition aux activités normales des BMD, en d'autres termes, d'examiner pourquoi les PPF ont été mises en place comme des activités distinctes. Les raisons incluent le fait qu'elles :

- offrent la possibilité aux donateurs bilatéraux d'associer des ressources tout en conservant un plus grand rôle au sein de la facilité, par rapport aux possibilités offertes par des modalités multilatérales ;
- sont plus flexibles que les plus grandes ressources IDA / FAD / FED, en termes de ne pas avoir à être pré-allouées ou liées aux bailleurs de fonds ; et
- offrent la possibilité de dépendre davantage des besoins des bénéficiaires (« initiative de la demande »), plutôt que comme dans le modèle commercial des BMD à « l'initiative de l'offre ».

Lorsque les PPF ont été créées en dehors du cadre des BMD, d'autres facteurs peuvent aussi être pertinents :

- Il existe davantage de possibilités de travailler en dehors des contraintes des BMD, qui peuvent être beaucoup plus politisées et bureaucratiques, ou de contourner des problèmes liés aux institutions clés.
- Elles offrent plus de possibilités de travailler directement avec le secteur privé, en termes de compétences et de ressources financières.

2.4 Autres sources de financement de la préparation de projets d'infrastructure

Les PPF sont une des sources de financement pour la préparation de projets. Cependant, il en existe d'autres comme les aides budgétaires, le financement des Fonds fiduciaire et des programmes d'Agences de développement, qui sont une importante source de financement. Les crédits de développement doivent en fin de compte être remboursés aux bailleurs de fonds souverains par les gouvernements, potentiellement mais pas nécessairement par le projet, tandis que les capitaux à risques fournis par les promoteurs des projets doivent être remboursés par le projet, c'est à dire en fin de compte les clients du projet, ainsi que le gouvernement en soutien. Ces flux sont illustrés sur la Figure 2.2.

Les gestionnaires de tâches des BMD chargés de soutenir les gouvernements dans les activités de préparation de projet s'appuient généralement sur plusieurs de ces sources pour le financement de

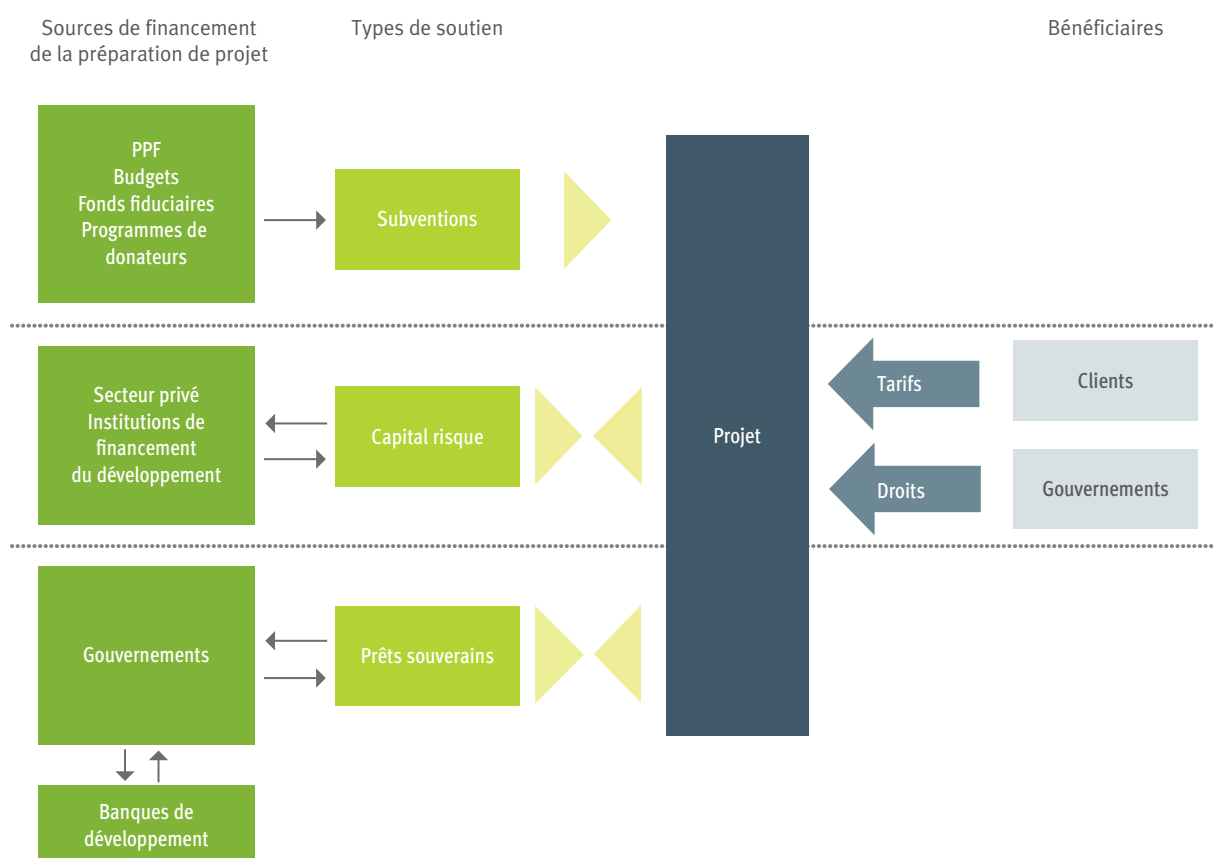
la préparation des projets, plutôt que de compter uniquement sur les PPF de l'institution.

Le secteur privé lui-même, qui en général n'a pas accès à d'importantes ressources concessionnelles de tierces parties, doit également investir considérablement dans la préparation du projet, bien qu'il recherchera des projets rentables pour financer ce soutien, soit sur la durée du projet soit lors du bouclage financier. Le recouvrement des coûts du développement du projet requiert un niveau tarifaire permettant de le faire.

Tandis que la somme totale de ces autres sources de financement hors PPF n'est pas connue, nous reviendrons sur ce point, nous pensons que ces sommes sont considérables par rapport à celles proposées par les PPF. Ces autres sources de financement pour la préparation de projets sont examinées ci-dessous.

FIGURE 2.2

SOURCES DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LA PRÉPARATION DE PROJET



2.4.1 Crédits et avances de crédit

Il n'est pas rare pour les gestionnaires de tâches des BMD de s'appuyer sur un crédit principal pour la préparation du projet. Cela peut comprendre une avance sur crédit, le préfinancement, c'est-à-dire « enchaîner » un projet à venir sur un crédit antérieur ou s'appuyer sur un crédit précédent inutilisé.

Tout particulièrement dans le cas de grands projets financés par l'Etat, l'ampleur de la préparation de projets d'infrastructure est telle, qu'à un moment donné, il faudra un financement provenant d'un crédit dédié, ou bien dans le cadre du financement de l'infrastructure globale de financement.

Parfois des avances sur crédit sont possibles pour couvrir les études préliminaires, surtout lorsqu'il existe un chevauchement important avec les exigences du processus d'approbation du crédit (comme les études critiques environnementales ou techniques). Ces crédits sont généralement soit financés par les ressources de la BMD (capital social), soit par le biais de l'utilisation des fonds de développement respectifs (IDA, FAD ou FED) gérés par les plus grandes BMD.

La Banque mondiale, par exemple, exploite actuellement une avance sur la préparation de projet de manière souveraine, permettant aux pays d'emprunter jusqu'à 3 millions de dollars d'avance par projet. Si le projet ne se poursuit pas, dans un pays membre de la BIRD, le prêt doit être remboursé et dans un pays de l'IDA, il est converti en subvention³⁴. Un document est actuellement à l'étude et porte sur l'accroissement de la limite qui passerait de 3 millions de dollars à 6 millions de dollars pour les pays de la BIRD et de l'IDA. Dans le cas de projets régionaux de l'IDA, chaque crédit de chaque pays est considéré comme un projet individuel, donc pour trois pays, la limite actuelle est de 9 millions de dollars, mais elle pourrait passer à 18 millions³⁵. La FAD dispose d'une allocation de projet régional de 20 %, l'IDA de 15 %.

Pour obtenir une estimation de l'ordre de grandeur, la Banque mondiale a indiqué s'être engagée dans 45 projets d'infrastructure en Afrique en 2011 d'un montant total de 3,3 milliards de dollars. Bien que tous n'aient pas bénéficié d'avances sur la préparation du projet, la moitié a demandé une avance, ce qui représente donc 70 millions de dollars par an. Pour la Banque africaine de développement en revanche, la facilité d'avance de crédit est très peu utilisée, surtout pour les petits projets et en grande partie pour les projets non liés à l'infrastructure.

Les fonds non déboursés provenant de crédits précédents peuvent également être utilisés avec l'accord du gouvernement concerné.

L'utilisation des crédits et prêts d'assistance technique autonome pour préparer des projets d'infrastructure spécifiques a diminué à la Banque mondiale, mais elle est encore assez commune auprès de la Banque africaine de développement³⁶.

La nécessité de financer des coûts massifs de préparation des phases initiales de projet pour les méga projets peut, toutefois, transformer l'utilisation des opérations d'assistance technique autonome. Par exemple, une note d'information de projet de la Banque mondiale Inga III, qui sera soumise à l'approbation du Conseil d'administration en avril 2013, propose une subvention de l'IDA d'un montant de 43 millions de dollars, plus une contribution de la Banque africaine de développement de 20 millions de dollars.

2.4.2 Fonds fiduciaires bilatéraux et spécifiques

Poussés par la baisse des budgets opérationnels et la préférence des bénéficiaires pour les subventions, les gestionnaires de tâches proactifs peuvent aussi s'appuyer sur une vaste gamme de fonds fiduciaires bilatéraux, à bailleurs

multiples et autres fonds (tels que le Fonds sur le changement climatique) pour faire avancer les projets. Il peut s'agir de Fonds par secteur / pays / région / international ou à utilisation spécifique, lié ou non lié, à petite ou grande échelle. Chaque institution a développé ses propres modalités de fonctionnement et portefeuille. De plus, l'importance croissante et la complexité du Fonds fiduciaire ajoute à l'intrication et réduit la capacité de suivre et de rendre compte de la circulation globale des ressources pour la préparation de projets d'infrastructure. D'autres fonds comme le MIC Trust de la Banque africaine de développement ont été créés à partir des revenus nets de la BMD. Il n'existe pas de preuve claire sur leur utilisation dans le cycle du projet, mais les entretiens suggèrent que la plupart des fonds sont déployés pour les phases initiales, ou l'évaluation de l'impact social ou environnemental, ou les thèmes du changement climatique et autres thèmes associés.

Outre les fonds fiduciaires des BMD ou des IFD, il existe une diversité de projets ou budgets d'assistance technique dans les programmes, qui visent à activer ou à accélérer la préparation des projets et la mise en œuvre, notamment pour les marchés publics. Ces fonds ad hoc et en général de petite taille, avec des montants entre 5 et 10 millions de dollars, peuvent être spécifiques à un pays, à un corridor de transport ou à une réserve d'alimentation. Ces comportements des donateurs et des bénéficiaires sont peu susceptibles de changer à court terme. Ils sont aussi souvent associés aux missions de renforcement des capacités plutôt qu'aux investissements ou transactions spécifiques à un projet.

2.4.3 Gouvernements

Les gouvernements sont une source majeure de financement de la préparation de projet d'infrastructure. Les ressources mobilisées par le biais des budgets nationaux et les émissions d'obligations commencent à augmenter et vont probablement continuer à augmenter. Manifestement, cela dépend fortement de la dynamique de croissance et des conditions macroéconomiques. Cela est le cas du Kenya, particulièrement dans sa planification générale et la préparation détaillée de projets et du corridor LAPSET, ainsi que le Ghana dans son utilisation des nouveaux secteurs pétrolier et gazier comme points d'ancrage pour attirer les investissements privés.

Au niveau de l'UA, des CER, le fait que des ressources nationales supplémentaires et substantielles doivent être mobilisés pour la préparation de projets d'infrastructure nationale et régionale, est un élément déjà reconnu. Ainsi les considérations se tournent vers les pays hiérarchisés et les contributions régionales pour la reconstitution des ressources du fonds fiduciaire de la Banque africaine de développement NEPAD IPPF.

2.4.4 Le secteur privé

Alors que les promoteurs du secteur privé, expérimentés et pourvus de capitaux, commencent à émerger en République d'Afrique du Sud (RSA) et au Nigéria, et entraînent un effet en cascade dans la région, car la richesse et croissance rendent la situation plus attrayante, l'offre actuelle reste très limitée. La plupart sont de petite taille et sans ressources majeures, avec comme principal moyen d'accéder au marché, les JDA avec des véhicules comme InfraVentures, InfraCo ou une forme de PPP directement avec un promoteur public. Les très importants investissements du secteur privé dans les ressources minières, le pétrole et le gaz, génèrent clairement des réseaux d'alimentation électrique et de transports majeurs, mais la question reste de savoir comment intégrer ceux-ci dans les réseaux publics et ouvrir l'accès au public.

3 La cartographie des PPF et l'analyse des besoins

Cette section commence par explorer les différences entre le lancement de projets du secteur public et du secteur privé. Les services proposés par différentes PPF sont cartographiés sur une matrice des types de projets et des phases du cycle de projet. Une discussion s'ouvrira ensuite sur les besoins existants dans le périmètre actuel du soutien fourni par les PPF.

3.1 Types de projets

3.1.1 Le lancement de projets du secteur public par rapport au secteur privé

Le lancement ou l'ouverture du secteur public se réfère aux projets qui ont été conçus par le secteur public et qui sont ensuite ouverts au secteur privé³⁷. Le lancement du secteur privé se réfère aux opportunités de projets qui ont été identifiées par les promoteurs du secteur privé. Ces premières tourneront généralement autour des priorités du secteur public, où les rendements sont susceptibles d'être aussi bien économiques que sociaux, plutôt que sur une optique purement financière du secteur privé.

Cela comprend un certain nombre d'implications. Au plus haut niveau, par définition, les projets lancés par le secteur privé sont ceux que les promoteurs du secteur privé souhaitent réaliser (bien que les prêteurs devront encore être intéressés par le projet). Les projets lancés par le secteur public qui cherchent des prêts souverains auprès des banques multilatérales de développement doivent satisfaire aux exigences des prêteurs, qui seront plus exigeantes au niveau des politiques publiques, mais moins au niveau du financement de projet (puisque le débiteur en dernier ressort est le gouvernement emprunteur et non pas le projet).

Les PPP lancés par le secteur public sont sans doute les projets les plus difficiles, parce qu'ils sont motivés par les objectifs du gouvernement, mais ils ont encore besoin de capter l'attention du secteur privé tout en satisfaisant aux exigences commerciales de viabilité. Ceux-ci sont encore plus complexes, lorsque le soutien complémentaire d'un bailleur de fonds est nécessaire, sous forme de prêts directs ou de garanties.

3.1.2 Les projets infranationaux et nationaux du secteur public

Traditionnellement, les projets nationaux d'infrastructure sont lancés par le secteur public, en général avec l'appui des donateurs, des Fonds fiduciaires bilatéraux et / ou des avances de crédit pour financer les travaux de préparation des phases initiales. Les prêts des BMD sont ensuite utilisés pour financer les aspects financiers du projet. Les routes, ponts, transport et distribution de l'électricité et captage de l'eau sont des exemples de projets qui sont habituellement financés de cette manière.

Dans le cas de projets infranationaux, ces prêts sont accordés au gouvernement national et ensuite rétrocédés, ou prêtés directement à l'entité infranationale. Cela peut être une municipalité ou une entreprise publique. Lorsque les prêts sont accordés par le biais d'une banque de développement, une garantie de l'Etat sera nécessaire, bien que les IFD (souvent le bras du secteur privé des banques de développement) peuvent prendre des risques au niveau des entreprises publiques / municipalités.

3.1.3 Les PPP initiés par le secteur public

Dans le cadre de cette analyse, les projets PPP sont ceux dont le secteur public est responsable, mais dans le cadre des PPP, différentes catégories de risques, à des degrés divers, sont transférées au secteur privé. Ce transfert de risque peut impliquer des risques de performance (y compris les risques de construction), auquel cas les participants du secteur privé sont soumis à des pénalités sous forme de perte de revenus ou de profits en cas de performance insuffisance ou d'échec, ou d'autres risques commerciaux ou financiers, y compris les risques de défaut de crédit partiel ou complet dans le cas des prêteurs.

Ces projets sont soit nationaux, soit régionaux. Le niveau de complexité des projets régionaux peut varier considérablement. A une extrémité de l'échelle, les projets relativement simples existent entre les deux pays, tels que les ponts et les liaisons de transmission, qui se rapprochent plutôt de deux projets nationaux. A l'autre extrémité, on retrouve les projets multinationaux, impliquant des co-dépendances difficiles, à grande échelle, des difficultés techniques, etc., comme indiqué dans le Tableau 3.1 ci-dessous.

Un défi particulier pour de nombreux barrages est leur envergure considérable, en particulier au niveau financier. Même plusieurs BMD travaillant ensemble ne peuvent fournir le montant nécessaire au financement, ce qui nécessite de faire appel aux capitaux privés. Pour cela, des garanties solides sont exigées, avec une mise en avant des bilans des BMD (même si en fin de compte les gouvernements nationaux assument le risque par le biais de l'indemnisation de ces dernières).

3.1.4 Projets initiés par le secteur privé

Le secteur privé lance des projets entrant dans deux grandes catégories : premièrement, ceux qui peuvent être entrepris sans le soutien du secteur public, dans lequel le rôle du secteur public est en grande partie d'accorder une licence et de réglementer / surveiller, deuxièmement les projets qui dépendent du gouvernement (ou des entités du secteur public) soit pour être complets, soit pour lancer le projet, ou soit pour garantir le financement du projet.

Si l'Afrique est comparée à de nombreuses parties de l'Asie, il y a relativement peu de commanditaires de projets, particulièrement ceux ayant le niveau requis de compétences et de financement de projets dans le cadre du cycle de projet. Cependant, ce sont souvent des entités qui commencent par identifier les possibilités de projets à un stade précoce. Malgré certains problèmes associés au développement de projet à fournisseur unique, de nombreux pays en développement ont adopté cette approche, comme la Malaisie, comme indiqué dans l'Encadré 3.1, qui illustre certains des compromis nécessaires en cas d'adoption d'une telle politique.

Alors que le secteur privé est une des principales sources d'idées de projets bancables en Afrique et on peut dire que souvent c'est lui qui a la capacité de commanditer ces projets, les politiques d'un grand nombre, si ce n'est de la plupart des bailleurs de fonds, sont de chercher à ne pas soutenir les gouvernements qui négocient directement avec ces commanditaires³⁸. Cela est indépendant du fait que, à quelques exceptions près, il a été extrêmement difficile pour la plupart des gouvernements de lancer des projets et / ou de faire des appels d'offre compétitifs (le Kenya étant une exception notable à cette règle).

TABLEAU 3.1 COMPLEXITÉ DES PROJETS RÉGIONAUX

NIVEAU DE COMPLEXITÉ	EXEMPLES	CONSIDÉRATIONS PREMIÈRES
Faible	Ponts	Division du revenu entre les pays
	Télécommunications	Capacités nationales d'emprunt
Moyenne	Routes internationales	Séquençage d'un bâtiment pour une utilisation optimale
Forte	Barrages (et liens connexes)	Enjeux techniques spécifiques au projet
		Echelle des exigences de financement
		Mettre en place un démarrage crédible
		Structurer des accords d'achats transnationaux
		Développer les institutions de réglementation
Implications des droits sur l'eau		
Impacts sociaux et environnementaux		

Toutefois, un certain nombre de petits commanditaires, soit des entreprises locales soit parfois certains commanditaires de pays comme l'Inde, s'efforcent de développer des projets. Ce que les bailleurs financent, plutôt que la fourniture d'une assistance directe aux commanditaires, est la mise en place de véhicules comme InfraCo et InfraVentures qui peuvent contracter des JDA avec ces promoteurs³⁹.

3.1.5 Types de projets d'infrastructure

Les types de projets soutenus par les différentes PPF diffèrent considérablement. Le Tableau 3.2 fournit une classification qui distingue les projets selon leur source d'origine, exposant les différents types de projet développés. (Voir tableau au verso).

INFRASTRUCTURE EN MALAISIE

INFRASTRUCTURE	1965	2005
Routes pavées (km)	12 464	67 851
Longueur des voies ferroviaires (km)	1 731	1 920
Nombre de cale sèche	19	233
Nombre de téléphones sur 100 individus	1	16,6
Capacités de génération d'électricité (MW)	336	9 217

Source : Adaptation de G. Naidu, *Infrastructure Development in Malaysia*.

La Malaisie a un des meilleurs systèmes d'infrastructure en Asie du sud-est, qui s'est largement amélioré au cours des quatre dernières décennies.

La raison principale du succès de la Malaisie dans son développement de l'infrastructure au cours des dernières années a sans doute été la participation active et souple du secteur privé. Les propositions de projets d'infrastructure peuvent provenir des plans du gouvernement ou bien directement du secteur privé. Il n'y a aucune limite au nombre ou au type de propositions qui peuvent provenir de ce dernier, une politique qualifiée de « premier arrivé, premier servi ». Ainsi, au cours du septième Plan malaisien (1996–2000), le secteur privé a investi davantage que le gouvernement dans l'infrastructure en Malaisie.

INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS EN INFRASTRUCTURE LORS DU 7^{ÈME} PLAN MALAISIE (1996–2000), EN MILLIONS DE US\$

SECTEUR	INVESTISSEMENT PUBLIC	INVESTISSEMENT PRIVÉ
Routes	3 922	5 596
Ports	1 742	1 356
Aéroports	348	1 904
Rail	129	3 389
Télécommunications	1	8 203
Eau & assainissement	974	1 385
Total	7 117	21 831

Source : Dani Salleh et Ho Chin Siong (2008), *The involvement of private sector in local infrastructure development in Malaysia*.

En faisant participer le secteur privé de cette façon, la Malaisie a su tirer profit de son dynamisme, tout en laissant le gouvernement prendre certains risques. En raison de la volonté du gouvernement d'encourager la participation du secteur privé dans les infrastructures, le gouvernement a assumé une part de risque plus importante. Cela a encouragé le secteur privé à entreprendre des projets plus ambitieux avec un degré de risque plus limité et moins de pression quant à la viabilité du projet. Au départ, la volonté d'accepter les propositions privées n'était pas toujours associée à un processus d'évaluation suffisamment rigoureux pour s'assurer qu'elles étaient rentables ou qu'il y avait une demande suffisante pour le projet. Il en est résulté un certain nombre d'échecs et de capitaux bloqués par certains projets.

TABLEAU 3.2

TYPES DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE

INITIATION PROJET ¹⁰	SECTEUR PUBLIC			SECTEUR PRIVÉ		
	INFRANATIONAL	NATIONAL	NATIONAL/ INFRANATIONAL	RÉGIONAL	RÉGIONAL/ INFRANATIONAL	NATIONAL
MODÈLE	PUBLIC	PUBLIC	PPP	PPP	PRIVÉ	PRIVÉ
Caractéristiques	Plus petite échelle	Projets d'infrastructure traditionnels financés par des prêts souverains, parfois par une association de subventions	Plusieurs projets pourront former un programme régional, comme un corridor de transport ou une réserve d'énergie	Souvent des mégaprojets, nécessitant un financement privé en plus du financement public Garantie partielle de risque ou de crédit de la banque de développement	Requière un démarrage du secteur public ou des garanties bancables Prêts / crédits des banques de développement pour les obligations publiques	Projets autonomes ¹¹ , nécessitant l'obtention d'une licence. Souvent en lien avec les mines. Prêts senior / subordonnés de IFD
Echelle type	US\$20m–US\$50m	US\$50m–US\$100m	US\$100m+ US\$30m– US\$300m	US\$500m+	US\$50m–US\$300m	US\$50m–US\$300m
Exemples de secteurs	Traitement et approvisionnement en eau Gestion des déchets solides	Ponts Routes / routes d'accès Lignes de transport à haute tension Lignes de transport à basse tension	Ports / aéroports Génération d'électricité Téléphonie mobile	Barrage / lignes de transport haute tension (souvent avec Eskom en Afrique du Sud en tant qu'acheteur) Câblage numérique	Liaisons de transport minier IPPs	Génération à des fins de consommation propres (ex. for mines) Liaisons routières / ferroviaires propres
Exemples de projets	Nelspruit Water	Réhabilitation de la route Douala – Yaoundé	Bujagali Port de Maputo Port de Cotonou	West Africa Gas Pipeline (WAGP) Alimentation hydraulique Ruzizi III	Kpone Power	Centrale thermique et hydraulique Unilever Kericho, Kenya

3.2 L'orientation et l'approche des PPF

Il est possible de différencier les PPF en fonction des activités du cycle de projet qu'elles soutiennent et de leur approche de la préparation de projet.

3.2.1 La nature du soutien du cycle de projet des PPF

La plupart des différentes PPF identifiées a tendance à se concentrer sur différentes phases du cycle du projet. Il est possible de diviser ses phases en phase initiale (phases 1 à 2) et phase intermédiaire à finale (phases 3 à 5). La première phase concerne l'identification / l'établissement des différentes conceptions du projet et l'identification des différents éléments définissant

un environnement favorable qui doivent être mis en place pour obtenir un financement (plus précisément un commanditaire du secteur privé dans le cas des PPP). Les phases finales concernent les phases plus détaillées de conception technique, financière et juridique, d'évaluation des impacts environnementaux et de l'exécution du projet.

Le Tableau 3.3 présente des exemples précis d'activités entreprises et des résultats obtenus, en fonction des phases initiale, intermédiaire et finale.

Le financement du soutien séquentiel à différentes phases du cycle du projet par différentes PPF est connu sous l'approche « tunnel de financement » de la préparation du projet.

TABLEAU 3.3

PROCÉDÉS DU CYCLE DU PROJET, ACTIVITÉS ET RÉSULTATS ATTENDUS

PHASES DU CYCLE DU PROJET	PROCÉDÉS	ACTIVITÉS DÉTAILLÉES	EXEMPLES DES RÉSULTATS ATTENDUS
Phase initiale Développement du concept	Identification du projet et développement du concept	Planification du secteur, identification du projet et procédure de sélection	Documents des politiques du secteur privé Project concept notes Rapports de faisabilité
	Etablir un environnement favorable	Identifier le cadre législatif / réglementaire / institutionnel et autres obstacles et les résoudre	Législations Réglementations Répartition des responsabilités
Phase intermédiaire à finale Faisabilité, structuration et transaction	Informations sur les procédures	Etudes financière, administrative, technique, environnementale et sociale	Rapports de validation et de développement du concept
	Structuration du projet	Structuration financière et juridique détaillée	Modélisation financière Documentation juridique
	Marketing	Promotion du projet et évaluation de l'intérêt du secteur privé	Memo sur la description / information sur le projet Feuille de route / conférences
	Transaction	Documentation d'approvisionnement et de transaction du projet	Documents d'appel d'offre Documents négociés et signés du projet

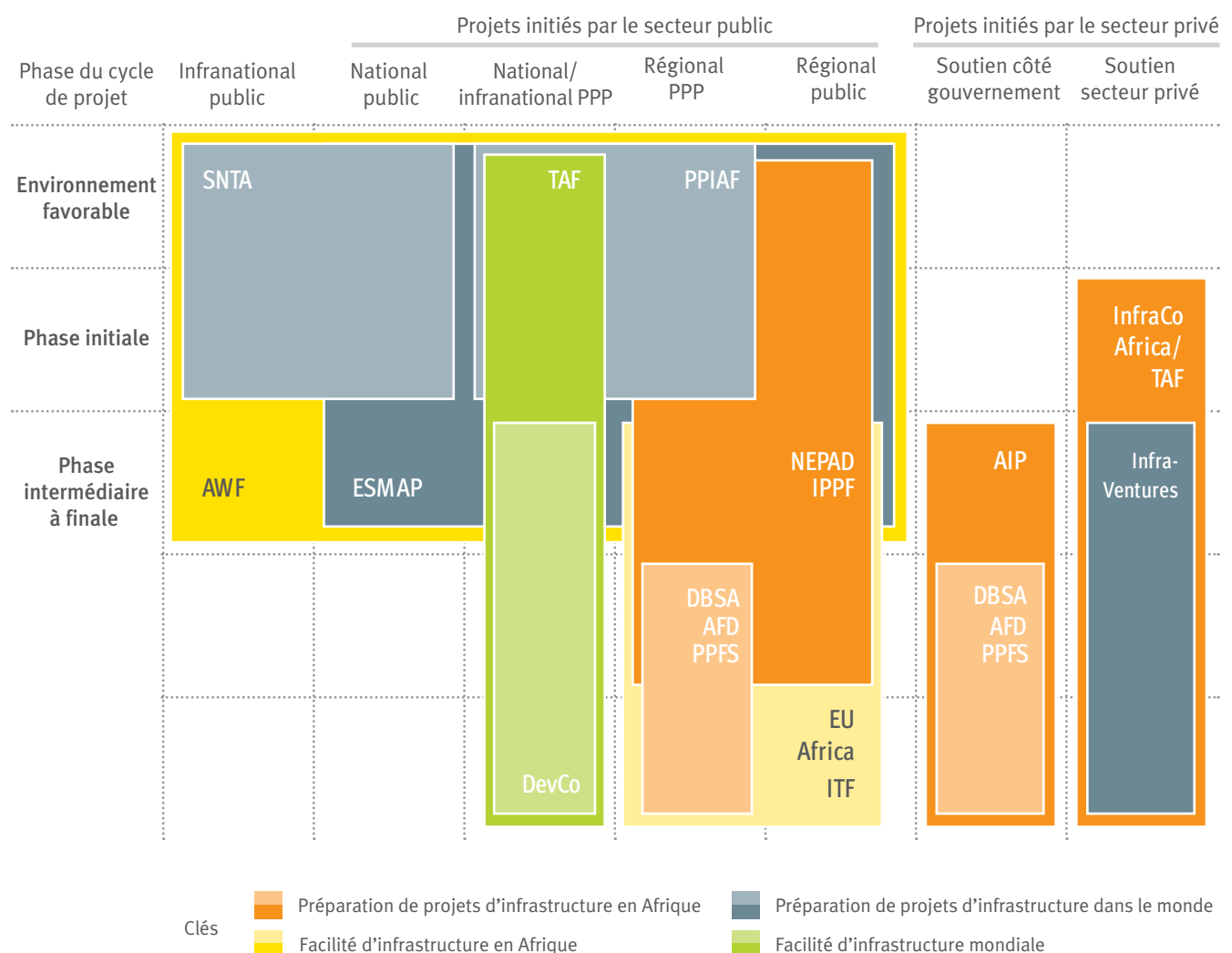
3.3 La cartographie des PPF

Un moyen précis d'identifier la couverture des PPF consiste à cartographier leur couverture principale respective sur une matrice selon le type de projets des secteurs public et privé et de la phase du cycle du projet. La cartographie est disponible sur la Figure 3.1.

Cette analyse cartographique, associée aux nombreux entretiens, suggère qu'au moins en ce qui concerne les PPF, les phases initiales sont celles qui bénéficient du moins de soutien, tout particulièrement pour les projets qui sont les plus éloignés du modèle traditionnel, national, des marchés publics qui font appel au financement de la Banque de développement des projets

d'infrastructure. Depuis sa création en 1999, la PPIAF a sans doute été la facilité qui a accordé le plus d'importance aux phases initiales du développement de projet, en particulier dans une perspective PPP. La plupart des PPF cherchent à cibler les phases intermédiaires et finales, de la structuration de projet jusqu'à la transaction / l'exécution, car ces phases sont beaucoup plus faciles à gérer que les phases initiales et elles sont plus proches de leurs propres activités (qui sont le financement). Les rapports destinés aux bailleurs de fonds préfèrent également mentionner la maximisation des investissements et il est plus facile de démontrer cela pendant la phase de transaction.

FIGURE 3.1 CARTOGRAPHIE DES PPF CLÉS



3.4 Les lacunes actuelles du soutien

Associant l'analyse ci-dessus et les différents entretiens, il semble que les lacunes dans le soutien touchent plus particulièrement les phases intermédiaires à finales des projets lancés par le secteur privé, les projets transformateurs ou « méga » projets et les projets lancés par le secteur public.

3.4.1 Les projets lancés par le secteur privé

Deux lacunes sont constatées dans le soutien aux projets lancés par le secteur privé : (i) le soutien aux gouvernements lors de la négociation avec les promoteurs du secteur privé pour les projets à fournisseur unique ; et (ii) le soutien aux commanditaires du secteur privé qui ont obtenu les droits de développer des projets et ont entrepris des travaux de développement des phases initiales à leurs propres risques pour de tels projets.

En ce qui concerne le premier cas, à part l'AIP dans le secteur de l'énergie, la plupart des PPF spécialisées ont été créées pour soutenir uniquement les PPP lancés par le secteur public. Par exemple, SFI Advisory Services, opérateur de DevCo, ne prêtera pas assistance au gouvernement à moins qu'il ne mette en œuvre une forme de paramètre de concurrence lorsqu'il s'agit des approches non sollicitées à fournisseur unique. Bien qu'il existe des exemples où la Banque mondiale, face à ces situations, en commun accord avec le gouvernement, a détourné des montants non utilisés de crédits précédents, pour les utiliser à de nouvelles fins, cela ne passe pas par l'intermédiaire d'une PPF.

Ceci est une lacune importante due au fait qu'un nombre significatif de PPP en Afrique est lancé de cette façon, due en partie à la capacité limitée du secteur public de développer des concepts de projets bancables. On peut dire que, par conséquent, la capacité du gouvernement de puiser dans des fonds pour leur permettre d'être correctement conseillés, serait utile.

Tel que mentionné, les promoteurs privés souhaitant accéder au soutien de bailleurs de fonds tiers, se voient contraints de travailler avec les entités telles que InfraCo Africa et InfraVentures. Cela n'est peut-être pas une mauvaise chose pour les promoteurs qui n'ont pas les compétences de faire face au marché, toutefois, il peut y avoir d'autres promoteurs qui disposent des compétences nécessaires et ne requièrent que des ressources financières.

3.4.2 Méga projets / projets transformateurs

Les projets transformateurs, ceux d'une valeur égale ou supérieure à 1 milliard de dollars, sont en grande partie dans le secteur de l'énergie. Ils comprennent les barrages et les projets de transmission HV, généralement avec des dépendances transfrontalières, qui font de ces projets des projets régionaux. Compte tenu de leur taille et complexité, ils doivent respecter des exigences de préparation de projet significativement plus strictes que la plupart des projets sur l'ensemble du cycle de projet, mais surtout en terme de conceptualisation du projet, qui doit pouvoir attirer par la suite le secteur privé.

La préparation de ces projets est actuellement considérablement sous-financée. Les gestionnaires de tâches des institutions cherchant à soutenir de telles initiatives passent un temps considérable à rechercher différentes sources de financement pour faire avancer ces projets. Le sous-financement de la préparation du projet conduit à des retards et des ratés et par la même à des coûts d'investissement supérieurs.

3.4.3 PPP lancés par le secteur public

La phase initiale du développement des opportunités de PPP lancées par les gouvernements est clairement un goulot d'étranglement. Les gouvernements sont habitués aux phases initiales de projets traditionnels des secteurs publics, mais bien moins aux conditions préalables des PPP. Alors que de nombreux ministères seraient en mesure d'interpréter des rapports de faisabilité techniques / d'ingénierie, il est plus difficile pour eux de comprendre si une approche PPP représente une réelle opportunité et ce que cela va demander, sans bénéficier d'un soutien. Ce problème est accentué si, disons, la phase initiale de développement du concept est financée dans le cadre d'un crédit du secteur public et les chefs de projet responsables ne sont pas intéressés par les PPP, cela pourrait conduire à la perte d'une possibilité de prêt. Il n'est donc pas évident de savoir si tous les projets sont systématiquement « évalués » sur leur potentiel PPP. Par exemple, la PPIAF a déjà eu des cas où les responsables de la Banque mondiale laissaient tomber des projets pour lesquels aucune possibilité de prêt n'avait été identifiée, mais pour lesquels une opportunité de PPP aurait pu se présenter.

3.5 Le manque de soutien systématique

Il est souvent possible d'accéder à un financement de la préparation de projets, à partir de sources différentes, mais cela reste ad hoc au mieux. Les besoins de soutien doivent être plus systématiques ainsi que plus complets, surtout si les grands projets doivent être bouclés financièrement plus rapidement. Les négociations mal structurées ne survivent que rarement sur le long terme et doivent souvent être renégociées.

4 L'échelle des activités PPF en Afrique

Après avoir examiné l'étendue de la couverture des PPF dans la section précédente, dans cette section, nous examinerons l'ampleur des ressources disponibles selon les renseignements recueillis dans le cadre de l'étude des principales PPF. Enfin cette section proposera des estimations approximatives du soutien des bailleurs de fonds pour la préparation de projets et démontrera que cela ne représente qu'une proportion relativement faible du soutien à l'infrastructure proposé par les PPF identifiées.

4.1 Les PPF analysées

Tel qu'énoncé, des informations ont été recueillies sur les 17 installations principales qui répondaient à la définition d'une infrastructure PPF et qui disposaient de plus de 5 millions de dollars⁴². Celles-ci sont listées dans le Tableau 4.1 dans les quatre typologies identifiées.

Les réponses reçues, ne disposaient pas toutes du même niveau d'exhaustivité en termes de chiffres et des autres informations requises. A plusieurs reprises les estimations ont été produites à partir d'informations limitées. Les estimations et / ou les modifications des chiffres fournis furent nécessaires pour la presque totalité des facilités citées. Tous les chiffres présentés devraient donc être considérés comme donnant un ordre de grandeur (ils concernent également des périodes différentes). Les analyses détaillées de chaque PPF sont disponibles dans le Volume B.

TABLEAU 4.1

CATÉGORISATION DES FACILITÉS CLÉS

PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE	PRÉPARATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURE MONDIALE	INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE (GÉNÉRAL)	INFRASTRUCTURE MONDIALE (GÉNÉRAL)
CEDEAO PPDU	AFFI-TAF	EU-AITF	ESMAP
COMESA-PPIU	PPIAF	AWF	PIDG-TAF
DBSA-EIB PDSF	InfraVentures	SEFA	
NEPAD IPPF	DevCo		
NEPAD PPFS			
SADC PPDF			
InfraCo Africa			
USAID AIP			

4.2 Financements pour la préparation de projets d'infrastructure en Afrique

L'analyse financière des principaux PPF suggère qu'un total de 664 millions de dollars a été collecté au cours de la période 2000–2012, sur lequel près de 190 millions de dollars n'ont pas encore été distribués (ce chiffre aura sans aucun doute diminué une fois le rapport des facilités rédigé). Sur les 445 millions de dollars alloués aux phases 1 à 6 du cycle du projet, environ 350 millions de dollars ont été alloués aux activités des phases 2 à 5 (c'est-à-dire à l'exclusion de la phase d'environnement favorable et de surveillance après mise en œuvre). La Figure 4.1 indique les montants totaux cumulativement alloués à chaque PPF par les donateurs, ainsi que le financement alloué à d'autres activités.

4.2.1 Les dépenses des PPF pour la préparation de projets d'infrastructure

La Figure 4.2 ci-dessous présente une répartition annuelle, par type de PPF, des dépenses totales de

préparation de projet d'infrastructure sur les phases 1 à 6 en Afrique entre 2005 et 2011.

Le total a considérablement augmenté, passant de 10 millions de dollars en 2005 à plus de 80 millions de dollars en 2010, reflétant une volonté politique internationale, attirant l'attention des donateurs sur infrastructure africaine dans le sillage du sommet de Gleneagles de 2005. Les dépenses ont atteint un sommet dans les années 2009–2010, avec une baisse en 2011, pour revenir à des niveaux de 2008⁴³. Cela peut refléter l'impact différé de la baisse des engagements des bailleurs de fonds suite à la crise financière. A partir de 2007, les flux annuels sont dominés par l'attention sur l'Afrique plutôt que sur les infrastructures mondiales.

La Figure 4.3 décompose ces totaux par PPF spécifique.

FIGURE 4.1 FINANCEMENT TOTAL CUMULÉ

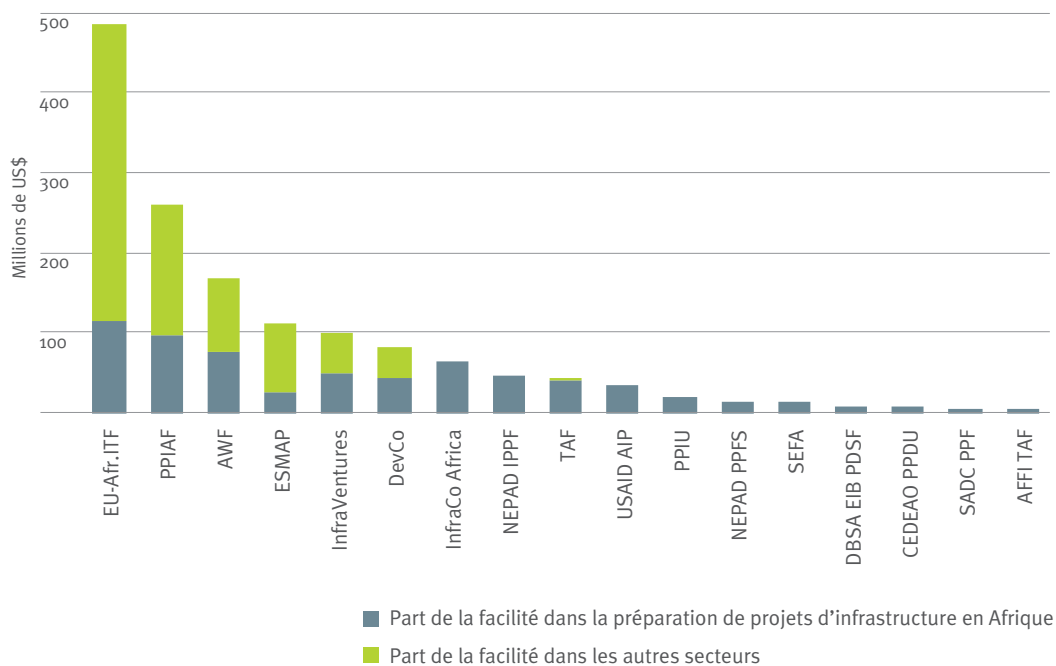


FIGURE 4.2

FLUX ANNUELS ESTIMÉS PAR CATÉGORIE, 2005–2011

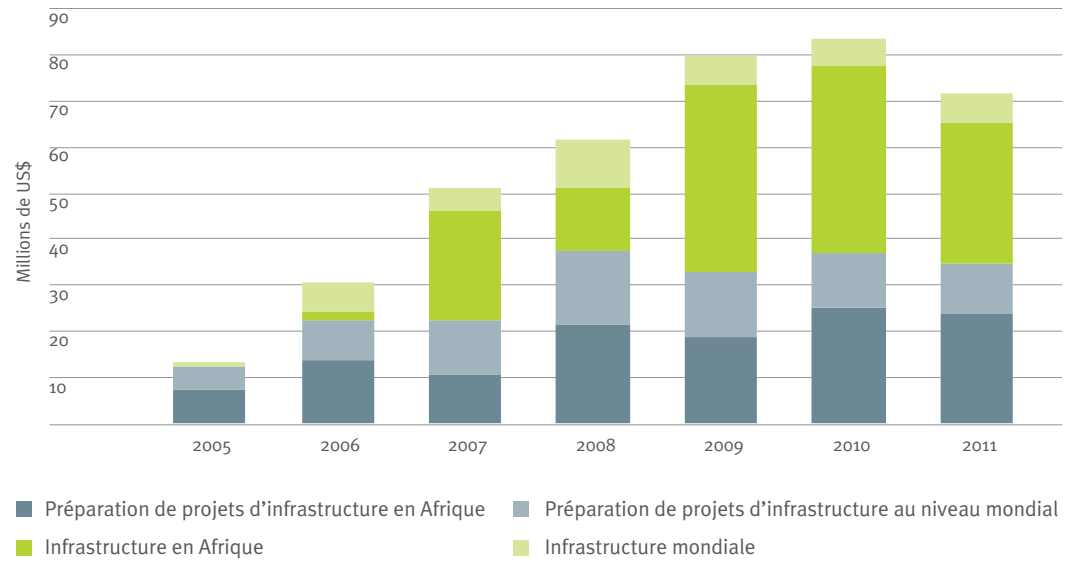
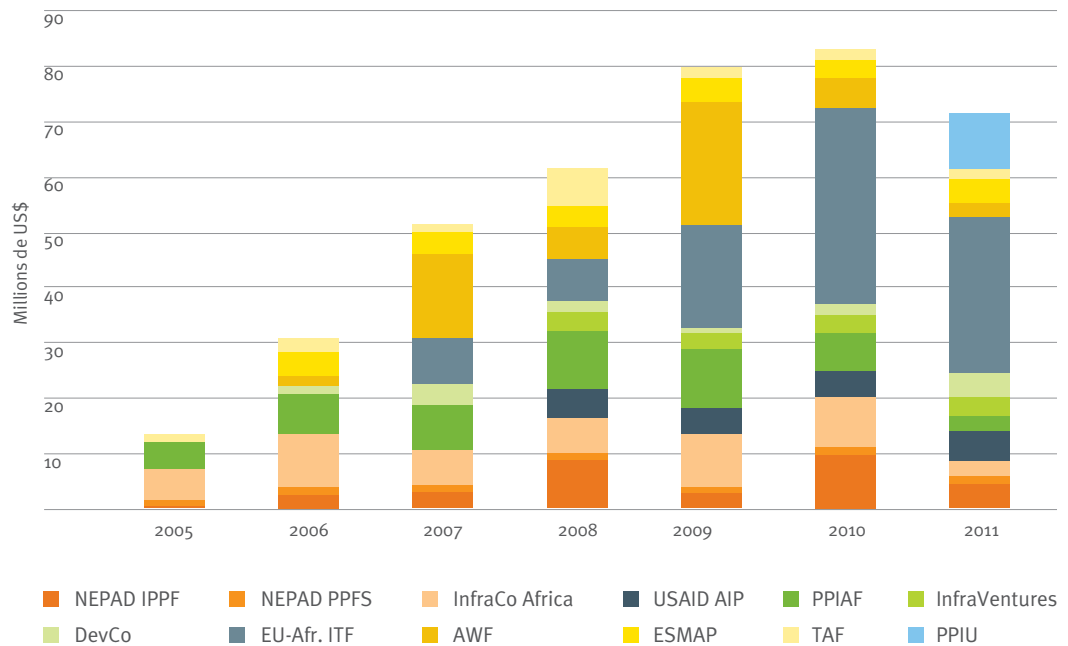


FIGURE 4.3

FLUX ANNUELS ESTIMÉS PAR PPF, 2005–2011



Il est clair que l'EU-AITF a dominé en termes de chiffres depuis sa création en 2007, engageant environ 35,5 millions de dollars à la préparation de projets rien qu'en 2010. Les autres facilités clés sont : la PPIAF, qui maintient un flux constant d'engagements annuels à environ 8 millions de dollars par an, jusqu'en 2011, l'AWF qui s'est engagé à hauteur de 21,9 millions en 2009⁴⁴ et InfraCo Africa, qui a engagé environ 7 millions de dollars par an au cours de la période.

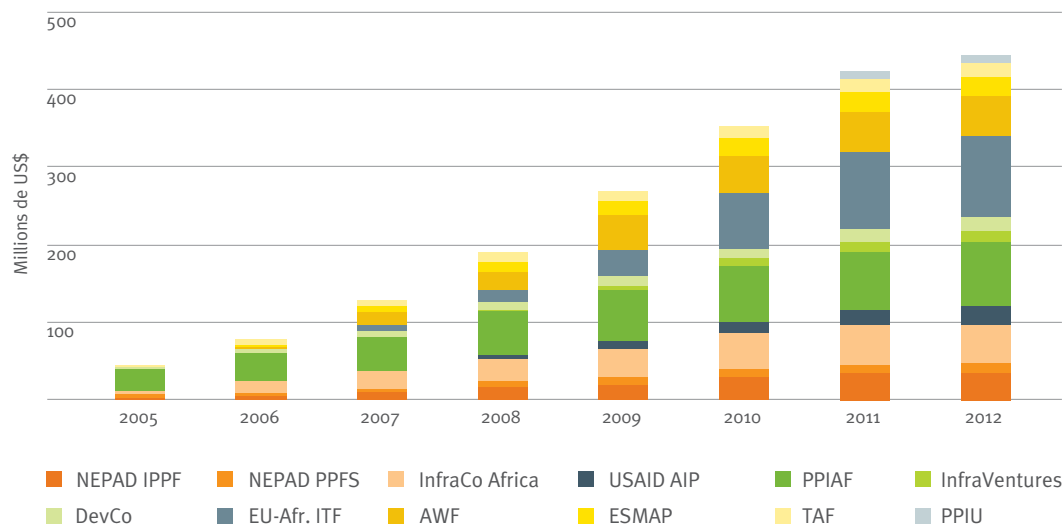
Les dépenses annuelles moyennes par facilité active furent d'environ 3 millions de dollars. Il faut également remarquer que sur les 17 facilités, cinq

d'entre elles n'étaient pas actives ou n'avaient alloué que des fonds très limités fin 2011.

L'estimation totale de 445 millions de dollars alloués par les PPF principales pour la préparation de projets en Afrique est présentée sur la Figure 4.4.

Cumulativement, les dépenses des facilités les plus importantes furent : EU-AITF, qui a alloué 103 millions de dollars entre 2007 et 2011 ; la PPIAF, qui a alloué 51 millions de dollars entre 2005 et 2011 et InfraCo Africa qui a investi 50 millions de dollars entre 2005 et 2011.

FIGURE 4.4 DÉPENSES CUMULÉES PAR FACILITÉ, 2005-2012



4.2.2 L'orientation des facilités

Selon les estimations, quelque 75 % du soutien à la préparation de projets d'infrastructure ont été alloués aux phases 2 à 5 du cycle du projet, comme indiqué sur la Figure 4.5 ci-dessous.

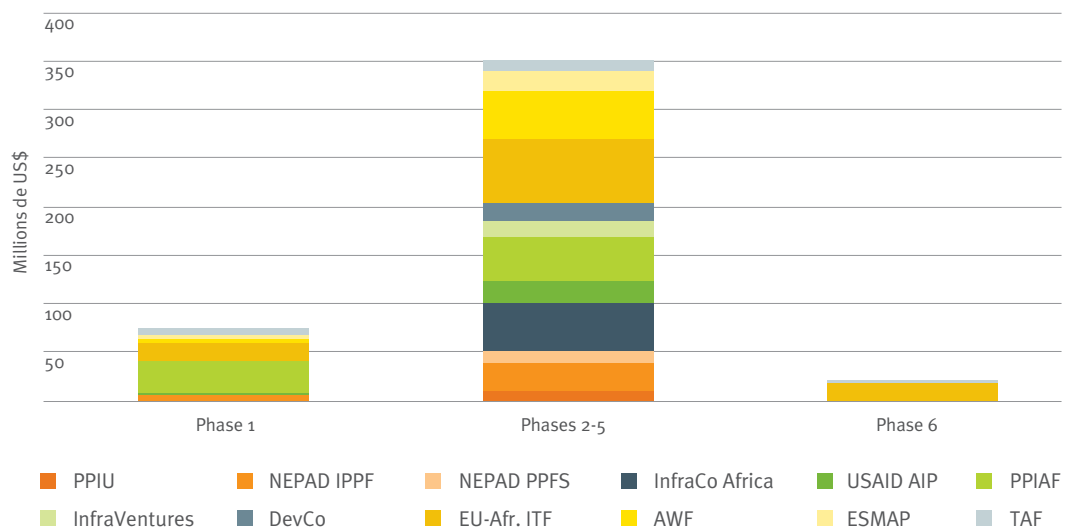
Le soutien aux activités de la phase 1 provient principalement de la PPIAF, qui représente 40 % du total du soutien à l'Afrique pour celles-ci.

Comme énoncé dans la Section 3, la couverture du soutien est très mince dans un certain nombre de domaines. Les chiffres de l'engagement des PPF ont tendance à mettre en avant cet aspect. Bien que la PPIAF a engagé près de 40 millions de dollars pour le soutien des activités de phase 2 pour les PPP lancés par les gouvernements, c'est généralement

la seule grande source de financement dans ce domaine⁴⁵. En ce qui concerne le soutien au secteur privé, de tous les financements des phases 2 à 5 de projets spécifiques, seuls environ un quart a été alloué aux projets lancés par le secteur privé par l'intermédiaire de InfraCo et InfraVentures, couvrant des projets relativement peu nombreux. Les Fonds de l'USAID-AIP, une petite partie du soutien total, sont la principale source de financement pour les gouvernements en phase directe de négociation de transaction et ceux-ci sont limités au secteur de l'énergie.

FIGURE 4.5

SOUTIEN AUX PHASES DU CYCLE DE PROJET, 2000–2012⁴⁶



4.2.3 Disponibilité pour les engagements futurs

On estime également que les 17 facilités prioritaires disposent de près de 190 millions de dollars qui n'ont pas encore été alloués à des projets d'infrastructure. Pour en arriver à ce chiffre, il fut supposé que les modèles d'allocation des PPF qui ne se consacrent pas exclusivement à la préparation du projet d'infrastructure en Afrique suivent des tendances historiques. Ce chiffre est à peine suffisant pour financer l'activité de soutien pendant environ trois ans en suivant les tendances précédentes, pour le dire autrement, cela correspond au financement de la préparation d'un projet transformateur de 4 milliards de dollars, si nous supposons que les frais de préparation de projet équivalent à environ 5 % de la valeur totale du projet.

Une ventilation des financements restants est indiquée dans la Figure 4.6 ci-dessous.

La PPF avec la plus grande quantité de fonds disponibles est la SFI d'InfraVentures. La facilité DBSA-EIB PDSF est entrée en activité en 2010, mais n'a pas encore engagé de fonds pour des projets.

Le reste du financement disponible provient de facilités qui sont en phase de développement. La COMESA PPIU est entrée en activité en 2011 et jusqu'à présent, elle a engagé 10 millions de dollars de son financement total de 20 millions de dollars. Le cadre de préparation de projet SEFA n'est entré en activité qu'en 2012 et elle n'a pas encore alloué son financement de 14 millions de dollars pour la préparation de projets.

FIGURE 4.6 FINANCEMENTS RESTANTS DISPONIBLES POUR LA PRÉPARATION DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE, PAR FACILITÉ, EN MILLIONS DE US\$

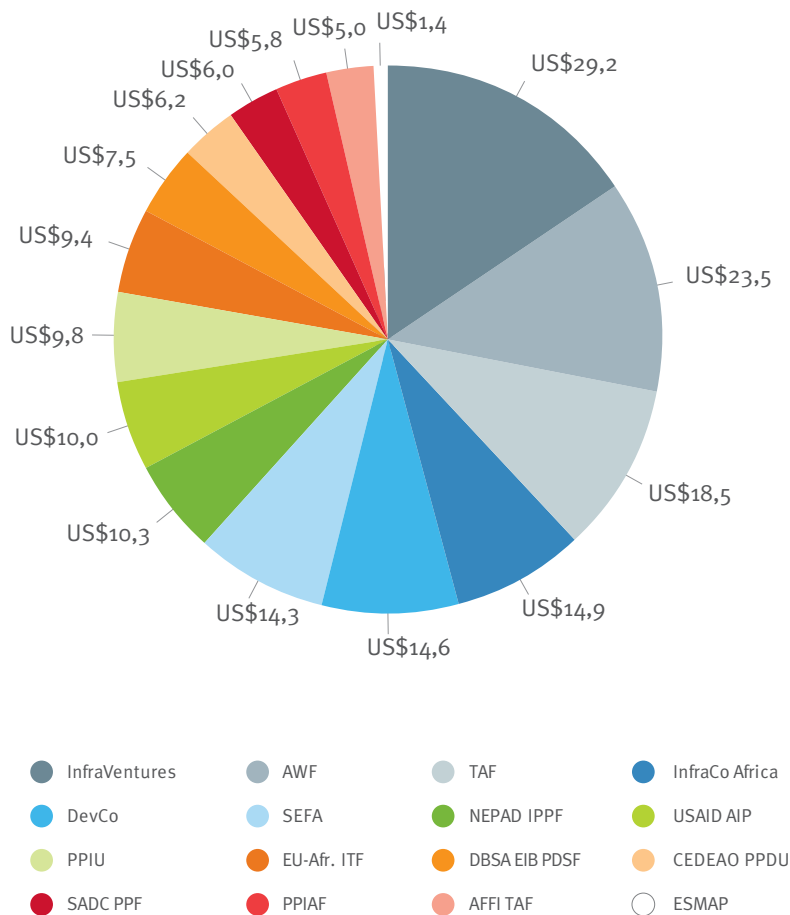


TABLEAU 4.2

ESTIMATION DES DÉPENSES D'ODA POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS, 2010

PART D'ODA DÉDIÉE À LA PRÉPARATION DE PROJETS (%)	ESTIMATIONS DÉRIVÉES DES DÉPENSES DE 2010 POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS (MILLIONS DE US\$)
3	360
5	600
7	840
10	1 200

Source: stats OCDE et analyse CEPA.

4.2.4 L'analyse des dépenses totales de préparation de projets

Pour mettre perspective les dépenses en préparation de projets des facilités, il est intéressant d'effectuer une estimation du montant disponible pour la préparation des projets africains provenant d'autres sources. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données spécifiques de ces autres sources, la base de données du CAD de l'OCDE rapporte des flux d'assistance au développement (ODA) pour les infrastructures en Afrique, à partir desquels nous pouvons faire une estimation sur la préparation de projets. En 2010, les bailleurs principaux⁴⁷ ont mis à disposition 12 milliards de dollars pour les infrastructures africaines. Si les moyennes des coûts de préparation des projets discutés dans la Section 2 sont appliquées à ces totaux, nous pouvons obtenir des estimations agrégées des niveaux des bailleurs agrégés / soutien officiel, comme indiqué dans le Tableau 4.2.

En utilisant les estimations du Tableau 4.2, si les PPF de 2010 ont alloués environ 80 millions de dollars en 2010, cela représentait entre 7 % (en supposant que 10 % du total des flux ODA sont alloués à la préparation de projets) et 22 % (en supposant que 3 % sont alloués), ce qui suggère un maximum d'environ 20 %. Ainsi, bien que les PPF contribuent de façon importante à la préparation de projets, elles n'en sont pas le moteur. Cependant, des travaux supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine pour obtenir des estimations plus solides.

5 Evaluation des PPF

Après avoir étudié la couverture des PPF en ce qui concerne le soutien à la préparation de projets d'infrastructure en Afrique dans la Section 3 et son ampleur dans la Section 4, nous allons maintenant étudier la performance individuelle des PPF. L'analyse présentée intègre les points de vues obtenus lors d'entretiens avec des correspondants ainsi que la recherche documentaire et des entretiens avec les PPF elles-mêmes. Toutefois, l'évaluation finale est celle du CEPA, en se basant sur son propre jugement, étant donné la non exhaustivité des informations recueillies.

Alors qu'il fut possible de recueillir des chiffres indiquant « un ordre de grandeur » sur les PPF individuellement, il fut particulièrement difficile de les évaluer sur une base comparable. Les deux principales passent en premier, puis il a fallu appliquer les critères de manière à refléter la diversité au sein de l'ensemble des PPF et deuxièmement, assembler les éléments de preuve nécessaires et les données pour justifier une telle évaluation⁴⁸.

En ce qui concerne ce dernier point, les informations premières fournies sous forme de réponses au questionnaire étaient loin d'être complètes dans de nombreux cas, bien que le CEPA souhaite remercier toutes les PPF qui ont pris le temps d'y répondre. Nous sommes conscients des efforts considérables nécessaires pour remplir les questionnaires. En ce qui concerne les autres informations secondaires, toutes les facilités ne disposent pas de rapports annuels ou d'adit précédents qui pourraient être utilisés. Ainsi, l'évaluation a dû s'appuyer sur plusieurs sources d'informations, y compris les points de vue des personnes interviewées, avec les jugements nécessaires en ce qui concerne la méthode d'évaluation des différentes PPF sur une base comparable.

En appliquant les critères d'évaluation, l'objectif était de faire ressortir les différences entre les PPF afin d'illustrer les points particuliers, plutôt que d'établir un classement ou un tableau qui ne pourrait être étayé par des données probantes. Les notes fournies correspondent donc à des approximations plutôt qu'à des notes strictes, et nous sommes conscients qu'elles ne reposent pas toujours sur un ensemble de faits complets et pertinents. Cependant, indépendamment des notes attribuées, nous pensons que les questions soulevées, affectant les PPF ayant obtenu des notes élevées ou non, devraient être étudiées davantage par les PPF concernées, leurs bailleurs de fonds et les autres intervenants, si la performance des PPF, tant individuellement que collectivement, doit être améliorée.

Les notes pour chaque PPF ont été regroupées en élevée, moyenne et faible, selon les critères d'évaluation de haut niveau convenu se basant sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'adéquation et la durabilité⁴⁹ (dont plusieurs ont été divisés en plusieurs paramètres ou aspects du critère).

5.1 La pertinence

La pertinence est de savoir dans quelle mesure les objectifs et la conception d'une facilité sont cohérents avec les enjeux posés par les infrastructures. Cela comprend l'alignement avec les besoins et les priorités des bénéficiaires, par secteurs, pays et groupes.

Bien qu'il existe une grande variété d'orientations et d'approches des différentes PPF, la grande majorité d'entre elles ont démontré un niveau élevé à moyen de pertinence. La volonté d'un grand nombre de PPF d'intervenir et de prendre des risques alors

que d'autres ont échoué auparavant (par exemple InfraCo Africa au Cap-Vert et l'IPPF du NEPAD pour le franchissement de la rivière trans-Gambie) est précieuse. On peut dire que ces projets n'auraient pas vu le jour sans leur soutien, ou à tout le moins, leur mise en œuvre aurait été retardée. L'analyse de l'étude de cas sur des projets régionaux dans les Annexes démontre combien de PPF identifiées ont participé avec succès à certains grands projets en Afrique, comme l'indique le Tableau 5.1⁵⁰.

TABLEAU 5.1 RÉSUMÉ DES ÉTUDES DE CAS DE PROJETS

PROJET	ENJEUX DU PROJET	SOUTIEN À LA PRÉPARATION DU PROJET	RÉSULTAT
Centrale hydroélectrique Ruzizi III – Centrale hydroélectrique régionale de 147 MW RDC, Rwanda et Burundi	Emplacement régional, au confluent de 3 états fragiles et une histoire conflictuelle	Deux subventions EU-AITF pour la technique / PPP et ESIA Conseillers à la transaction financés par NEPAD IPPF, NEPAD PPF	En cours
Parc éolien Cabeolica – Cap Vert, capacité de 28 MW	Deux échecs précédemment du processus d'appel d'offre public pour ce parc éolien	Développé entre 2007–2010 apr InfraCo Africa Subventions reçues de PIDG-TAF	Clôture en 2010
Projet de corridor ferroviaire d'Afrique de l'Est – construction de près de 600 km de voies ferrées et rénovation de près de 1 000 km	La CAE dispose d'un mauvais historique concernant les concessions ferroviaires	Faisabilité financée par NEPAD IPPF	En cours de développement
Traversée du fleuve en Gambie – pont, ainsi que deux postes frontières pour remplacer les ferries traversant actuellement la Gambie	Le concept d'un pont date d'au moins 1978, mais il y avait un manque d'engagement politique et de financement	NEPAD IPPF a actualisé des études précédentes en 2006	Clôture en 2011
Projet d'interconnexion CLSG – 1 400 km de lignes de transport haute tension entre la Côte d'Ivoire, le Libéria, la Sierra Leone et la Guinée	Essentiel aux efforts de reconstruction au Libéria, en Sierra Leone et dans la zone forestière de Guinée	EU-AITF a octroyé une subvention pour la faisabilité et ESIA, et une seconde subvention pour l'après mise en œuvre La Banque mondiale à soutenir le SPV	En cours de développement, proche de la clôture financière
Pont de Kazangula – relie la Zambie et le Botswana, passant au-dessus du fleuve Zambezi, remplaçant l'activité actuelle des ferries	Le projet est envisagé depuis 1983, mais il n'était pas considéré économiquement viable, et il a souffert de conflits politiques entre les autres pays et le Zimbabwe	Soutien à l'environnement favorable et à la conception du NEPAD IPPF Soutien après mise en œuvre de l'EU-AITF	Clôture financière en 2012

5.1.1 La notation

Dans le cadre de cette analyse, la « pertinence » est envisagée sur le présent et à l'avenir. En opérant une distinction entre les PPF, il ne s'agit pas seulement de recentrer les ressources sur la préparation des projets en Afrique, ce qui est important, mais de la faire d'une manière qui reflète les propres défis auxquels il faut savoir faire face en développant des projets d'infrastructure en Afrique. Ainsi, la pertinence inclut la capacité à « aller plus loin » pour répondre aux priorités régionales et des PPP.

En outre, il ne s'agit pas ici de mesurer la performance des PPF, mais plutôt de mesurer l'adéquation de sa mission dans son ensemble. Alors que les PPF peuvent posséder un haut degré de pertinence à l'heure d'aujourd'hui, la pertinence future prend en compte la PIDA et d'autres ambitions. La pertinence future a été évaluée en fonction de la mission / orientation actuelle et non pas en termes de potentiel d'accroissement de la pertinence.

Le Tableau 5.2 indique les notes obtenues par les PPF clés sur des paramètres actuels et futurs.

Comme on peut le voir, la plupart des PPF présente un niveau élevé ou au moins moyen de pertinence. L'ESMAP est la moins pertinente et cela en grande partie parce qu'elle n'a jamais créé dans l'objectif de soutenir spécifiquement la préparation de projets. Ces facilités qui ont obtenu les notes les plus élevées sur la pertinence actuelle reflètent le degré de concentration sur la préparation de projets pour répondre aux défis en Afrique, tandis que celles qui

obtiennent des notes inférieures ne disposent pas d'orientation aussi précise. La pertinence future reflète la capacité de leurs champs d'application de rester au niveau des défis futurs anticipés.

La PPIAF, NEPAD IPPF, EU-AITF et PPIU semblent être pertinents aujourd'hui et dans le futur. Le défi pour les PPF telles que l'AIP, InfraCo Africa, InfraVentures et PIDG-TAF est de savoir comment atteindre le PIDA et les autres enjeux⁵¹.

Le principal facteur qui réduit la pertinence actuelle et future du DevCo est le fait qu'elle ne peut être utilisée pour soutenir les négociations avec un fournisseur unique, qui ne démontre pas de dynamique concurrentielle, ce qui est sans doute un handicap majeur en Afrique⁵². Suite à un examen stratégique, l'AWF a recentré ses activités sur la préparation des projets, mais il est probablement trop tôt pour savoir comment cela va être appliqué dans la pratique.

Bien que le critère de la pertinence concerne plus l'orientation que l'efficacité, SADC PPDF et DBSA-EIB sont clairement en danger de se retrouver à la traîne en ce qui concerne le maintien de leur pertinence en l'absence de préparation de projets.

En considérant l'ensemble des PPF, nous concluons en disant que prenant en considération tout particulièrement le programme PIDA et l'accent mis sur les projets transformateurs régionaux, un fossé se crée entre la « pertinence » actuelle et future.

TABLEAU 5.2

PERTINENCE ACTUELLE ET FUTURE

PERTINENCE FUTURE	PERTINENCE ACTUELLE		
	FORTE	MOYENNE	FAIBLE
Forte	PPIAF; NEPAD IPPF; EU-AITF; PPIU		
Moyenne	AIP; InfraCo Africa; InfraVentures; PIDG-TAF	DevCo; NEPAD PPFs; AWF	
Faible		SADC PPDF; DBSA-EIB PDSF	ESMAP

5.2 L'efficacité

L'efficacité pourrait être jugée par la vitesse à laquelle, des projets similaires, sont lancés à travers les différentes phases allant de la réserve de projets à la clôture financière. Cependant, toute évaluation doit tenir compte du fait que peu de PPF couvrent le cycle complet de projet dans son ensemble. Ainsi, la clôture financière n'est pas un des principaux paramètres d'évaluation pour la plupart des PPF. Il s'agit plus de savoir si elles sont performantes dans les activités qu'elles entreprennent.

Il est clair que les PPF africaines, opèrent dans un contexte extrêmement difficile. Comme l'ont montré les différentes évaluations de PPF spécifiques, cela signifie souvent qu'elles n'ont pas réussi à atteindre les objectifs de leurs bailleurs de fonds ou leurs propres objectifs. Toutefois, cela étant dit, certaines semblent être plus efficaces que d'autres.

5.2.1 Les déterminants de l'efficacité

Un certain nombre de facteurs ont été identifiés comment pouvant certainement influencer, si ce n'est déterminer, l'efficacité. Pour les PPF qui se consacrent à certaines phases sur cycle de projet, cela inclut la capacité à se coordonner avec les d'autres PPF dans une approche de « tunnel de financement ». Les autres facteurs comprennent l'ampleur de leur présence en Afrique, la clarté de l'orientation et l'alignement des PPF sur les politiques de leurs institutions et de ces compétences clés, et les restrictions que cela peut faire peser sur la PPF.

Etendre la coordination

L'efficacité ne repose pas uniquement sur les actions des PPF en question, mais sur sa capacité à se coordonner avec d'autres entités, si nécessaire. Il n'existe que très peu de preuves d'incitations systématiques des PPF à coopérer, bien qu'il existe des exemples positifs d'approches « tunnel de financement » : par exemple, entre l'IPPF et le EU-AITF et entre la PPIAF et SFI Advisory Services (DevCo). Dans l'ensemble toutefois, cela semble se limiter à la coopération entre les différentes facilités de la Banque mondiale, l'EU / les IFD européennes et les différentes entités PIDG (TAF et InfraCo Africa). Les liens et la nature externalisée de l'AIP de l'USAID, indépendamment de la pertinence et de la qualité de l'initiative, ne permettent pas une bonne coordination des bailleurs de fonds.

Il est également important que les PPF soient bien connectées en réseau de sources de financement, un des atouts majeurs de l'approche de l'EU-AITF, tandis que des liens plus limités dans d'autres cas, sont susceptibles d'avoir entravé la performance globale individuelle des PPF.

Etendre la présence en Afrique

Un point essentiel de l'élaboration de projets, qu'ils soient purement publics ou des PPP plus ambitieux, est la nécessité d'une présence sur le terrain pour travailler avec les différents intervenants et aider à promouvoir les engagements gouvernementaux nécessaires, qui demeurent un obstacle majeur au développement. Une base locale facilite la création de réseaux, le renforcement des relations et la confiance, la compréhension des enjeux et des solutions pratiques, qui sont autant de conditions préalables pour avancer dans le cycle du projet. Une caractéristique de presque toutes les PPF présentes sur la scène internationale, est que les professionnels clés passent beaucoup moins de temps que nécessaire sur le lieu du développement du projet. Alors qu'ils peuvent disposer d'une représentation dans le pays ou la région, la question reste de savoir s'il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats avec une présence plus soutenue sur le terrain (malgré les difficultés que cela représente).

Le placement des PPF

Il est difficile de placer une PPF au sein d'une BMD sans voir sa performance être fortement influencée par celle de l'institution. Cela dépasse les inévitables défis bureaucratiques auxquels font face la plupart des institutions publiques. Même à un niveau anodin, des choses telles l'adoption des politiques d'approvisionnement de l'institution d'accueil, peuvent engendrer des restrictions, par exemple, l'impossibilité de faire appel à des consultants de certaines nationalités et au contraire la participation de certains groupes peut s'avérer obligatoire. La mise en œuvre de subventions par d'autres institutions de développement tierces semble être particulièrement problématique, que cela soit ou non lié aux politiques d'approvisionnement.

En plus des politiques, les différences dans la mise en œuvre et l'exécution de capacités engendrent peut-être le plus grand impact sur le fonctionnement. En effet, les PPF sont plus performantes lorsque leur orientation s'aligne sur les politiques, objectifs et capacités de l'institution d'accueil. Comme cela a été précédemment expliqué, la plupart des institutions d'accueil préfèrent s'engager sur les phases finales du cycle du projet où il y a une plus grande probabilité d'aboutir à une transaction, conduisant à une opportunité d'investissement ou de prêt pour l'institution d'accueil. Les problèmes surgissent lorsque le soutien souhaité par les clients du gouvernement ne peut être fourni, car les compétences pertinentes n'existent pas en interne

ou l'institution elle-même n'est pas intéressée parce qu'elle n'a aucun intérêt commercial dans ce domaine ou il va à l'encontre de ses politiques. La participation de plus d'une BMD dans le fonctionnement des PPF ne fait que compliquer davantage la situation, puisque diverses politiques sont susceptibles de devoir être adoptées⁵³.

Le manque de capacité de mise en œuvre appropriée

Le défi devient d'autant plus grand, semble-t-il, lorsque l'exigence de capacité de mise en œuvre est le modèle traditionnel de prêt public divergent. Les capacités de mise en œuvre et l'accès aux compétences professionnelles d'exécution des PPF sont primordiaux au succès des PPF qui se concentrent sur ces activités, qui sont loin d'être des activités habituelles (prêts).

Réussir à atteindre des objectifs en tant que PPF, cela ne veut pas simplement dire octroyer des financements, il s'agit d'un rôle plus large de gestion. Ainsi souvent, cela prend beaucoup de temps de promouvoir / parrainer des idées, former, aider rédiger des demandes de financement et tout cela doit être réalisé par l'unité de mise en œuvre de la PPF. La capacité de mise en œuvre ne correspond donc pas juste une tâche administrative, mais il s'agit bien d'une partie vitale, à valeur ajoutée, des activités de la PPF, en particulier pour celles qui se concentrent sur les phases initiales du projet.

La quantité de temps et de ressources qualifiées nécessaires pour cela ne doit pas être sous-estimée. Les défis organisationnels / institutionnels, techniques et financiers supplémentaires associés aux PPP et aux projets régionaux, ont fait surgir des exigences en terme d'aptitudes et de compétences et de ressources financières nécessaires pour leur financer. De nombreuses PPF ont sous-estimé ces

défis, mais dans certains cas, tout particulièrement dans le cas du NEPAD IPPF, lorsqu'elle a été créée à l'origine, l'écart entre une grande ambition et la capacité d'agir dans la pratique semblait difficile à combler⁵⁴.

Les PPF disposant d'unités (gestion des programmes) de mise en œuvre bénéficiant des ressources nécessaires, ont tendance à être beaucoup plus efficaces dans le déploiement des financements dans les délais requis. Cela est particulièrement vrai pour celles qui ont été mises en place sous forme d'unités au sein des banques multilatérales de développement. Une bonne unité de mise en œuvre bénéficiera d'une connaissance approfondie de ses attributions, notamment en ce qui concerne les besoins pour réussir l'exécution. Les PPF de la Banque africaine de développement semblent avoir rencontré plus de problèmes lors de l'octroi des financements aux projets que celles de l'EIB et de la Banque mondiale, phénomène reconnu par ce premier.

En outre, plusieurs PPF sont trop petites pour incorporer une mise en œuvre des ressources à l'échelle voulue, un problème particulièrement rencontré pour les PPF qui requièrent des capacités de mise en œuvre très actives. Cela semble être le cas avec les entités de la DBSA.

La clarté de l'orientation

Enfin, l'orientation semble également être importante. Les PPF qui bénéficient d'un mandat précis, disposent d'un avantage sur celles qui tentent de couvrir différents types de projets et phases de projet. Il semblerait préférable d'acquérir des compétences clés dans un nombre limité de domaines plutôt que d'essayer d'en couvrir un maximum.

5.2.2 La notation

Lorsqu'il faut noter l'efficacité, il est également important de prendre en compte le paramètre distinct du degré de difficulté impliqué. Les facteurs qui augmentent le degré de difficulté, incluant l'orientation sur les phases initiales de la préparation de projet plutôt que sur les phases finales, l'orientation sur le secteur privé plutôt que sur le secteur public, l'orientation régionale plutôt que nationale et l'orientation vers toute une gamme d'activités plutôt qu'un champ d'action limité.

Comme l'indique le Tableau 5.3, les PPF sont regroupées en fonction de ces différents paramètres, basées sur notre perception de leur succès relatifs, bien qu'il faut garder en tête que certaines PPF sont actives depuis bien plus longtemps que d'autres et par conséquent elles ont eu plus de temps pour démontrer leur efficacité⁵⁵.

Les PPF qui ont été le plus efficaces ont tendance à être celles qui ont un mandat plus précis, un degré de difficulté moyen, associé à des capacités de mise en œuvre appropriées et à un accès aux fortes aptitudes de management. Celles qui rencontrent le plus de problèmes ont relevé les plus grands défis et sans bénéficier des capacités nécessaires. De nombreuses PPF ont mis un certain temps avant d'atteindre le niveau d'un score moyen, souvent après un recentrage nécessaire de leurs activités. En ce qui concerne la note la plus basse, elle correspond à l'incapacité octroyer ou conclure des transactions (ce qui fait partie intégrante du rôle des PPF). On peut dire que InfraVentures n'a pas eu de chance de ce côté, car bien qu'elle n'ait pas conclu de transaction en Afrique, elle était arrivée à deux doigts de la faire et seuls des événements échappant à son contrôle ont fait échouer la transaction.

TABLEAU 5.3 EFFICACITÉ RELATIVE VERSUS DEGRÉ DE DIFFICULTÉ

DEGRÉ RELATIF DE DIFFICULTÉ	DEGRÉ RELATIF D'EFFICACITÉ		
	FORT	MOYEN	FAIBLE
Fort		InfraCo Africa; NEPAD IPPF	SADC PPDF InfraVentures; DBSA-EIB PDSF
Moyenne	PPIAF; EU-AITF; USAID AIP; NEPAD PPFs; DevCo	PIDG-TAF; AWF; PPIU	
Faible		ESMAP	

5.3 L'efficacité

En se basant sur les définitions du CAD, l'efficacité est la mesure du degré de conversion des ressources / recours économiques (fonds, expertise, temps, etc.) en résultats.

5.3.1 Les déterminants de l'efficacité

L'efficacité est l'un des critères les plus difficiles à évaluer, ne disposent pas d'indicateurs clés de performance (KPI) universellement reconnus, qui pourraient être utilisés pour établir des comparaisons. En termes d'apports, le coût est un indicateur évident, alors que les résultats pour lesquels des KPI pourraient être utilisés, comprendraient idéalement un éventail de réalisations, résultats et impacts.

Ces mesures de rentabilité sont extrêmement difficiles à développer sur la base des informations disponibles. Toutefois, comme un instantané de l'efficacité, lorsque nous disposons de l'information, nous avons pu calculer une mesure de la gestion et des frais généraux des fonds engagés, bien que ces mesures doivent être traitées avec prudence en raison des problèmes de comparabilité.

Les comparaisons des coûts des PPF

Un certain nombre de PPF ont fourni des informations sur les coûts, ce qui nous a permis d'entreprendre une tentative d'analyse de gestion haut niveau (coûts de mise en œuvre) par rapport

aux montants des engagements pour certaines des PPF concernées⁵⁶. Celles-ci sont présentées dans le Tableau 5.4.

Le Tableau 5.4 illustre un certain nombre de points :

- A l'exception de l'AWF, les ratios élevés coûts / engagements des PPF se consacrant aux phases initiales, qui sont dans la fourchette de 20 à 30 %. En grande partie, par rapport à d'autres activités, ces ratios démontrent les efforts de mise en œuvre plus importants nécessaires dans ce domaine, bien que cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'y ait pas de marge d'amélioration de l'efficacité.
- Les coûts beaucoup plus faibles des facilités qui se consacrent aux activités des phases finales du cycle du projet et / ou qui peuvent s'appuyer sur l'exécution d'entités qui assumeront ces coûts.
- En tant que PPF plus grandes, la PPIAF et l'EU-AITF reviennent plus chères sur une base annuelle, mais elles rencontrent plus de succès dans l'octroi des ressources.

En effet, les comparaisons peuvent s'avérer problématiques en l'absence d'une granularité des données. Dans la pratique, il peut y avoir un flou entre où entre les coûts de mise en œuvre et d'exécution. Par exemple, la gestion des tâches des subventions de la PPIAF⁵⁷, et le financement de l'équipe de gestion d'InfraCo, par opposition à

TABLEAU 5.4

COMPARAISON DES COÛTS DE GESTION DES PPF

PPF ⁵⁸	PÉRIODE	DÉPENSES DE GESTION			
		PÉRIODE ENTIÈRE (US\$m)	PRIME MOYENNE (US\$m)	ENGAGEMENTS SUR LA PÉRIODE (US\$m)	DÉPENSES / ENGAGEMENTS (%)
NEPAD IPPF	2004–11	10,3 ⁵⁹	1,5	35,7	29 ⁶⁰
PPIAF ^a	2000–11	31,9	2,9	156,1	20
DevCo ^{a, 61}	2004–11	5,4 ⁶²	0,8	36,5	15
EU-AITF ^b	2007–11	9,2	2,3	95,8	10
AWF ^b	2006–11	5,4	1,1	46,6	12
PIDG-TAF	2004–11	2,1	0,3	18,5	11
InfraCo Africa	2005–11	3,7 ⁶³	0,6	65,0	6
Totaux / Moyennes		67,9		454,2	15

Sources: réponses aux questionnaires, recherche du CEPA.

a. La facilité dans son ensemble.

b. La proportion de la préparation de projets en Afrique.

son Conseil d'administration et autres coûts⁶⁴, ne sont pas assimilés à des coûts de mise en œuvre, alors qu'ils sont financés par les ressources des PPF respectives⁶⁵. Les autres facilités semblent couvrir ceux-ci par les institutions d'accueil ou les bénéficiaires.

Alors qu'il est possible de développer des arguments d'efficience, par exemple, davantage de contestation des fonds pourrait produire des gains d'efficience, dans l'ensemble, les activités des phases initiales du projet exige un travail de gestion beaucoup plus intensif que la gestion « légère » des phases finales, où les objectifs sont beaucoup plus clairs. Comme il est difficile de réduire ceux-ci, il apparaît comme clairement nécessaire de créer des économies d'échelle si le ratio des coûts de gestion doit être diminué, c'est-à-dire avoir des subventions plus importantes. Ainsi, il est préférable de concentrer les activités des phases initiales de projets sur quelques PPF.

Bien entendu, la simple mesure des engagements ne donne pas une très bonne idée de la qualité des résultats, des répercussions ou des impacts des dépenses. Cela est beaucoup plus difficile à mesurer en l'absence de résultats de performance appropriés et les impacts étant générés par le biais des données d'évaluation et de suivi communiquées par les PPF.

5.3.2 La notation

L'absence de paramètres comparables rend les comparaisons difficiles, par exemple, comparer une entité telle que la PIDG-TAF, qui peut fonctionner avec une unité de mise en œuvre simple car elle octroie ses subventions majoritairement à des exécutants qualifiés, avec un développeur qui entreprend des activités à haut risque des phases initiales d'un projet, comme InfraCo Africa. Comme indiqué précédemment, un problème supplémentaire qui se

pose lors de l'évaluation de l'efficacité des coûts, est le traitement des frais de gestion fiduciaire, pratiqués par la plupart des BMD, et savoir si ceux-ci doivent être pris en compte. Idéalement, une telle évaluation serait entreprise entre des PPF similaires. En fournissant certaines comparaisons d'efficacité des coûts dans le Tableau 5.4, nous ne pouvons qu'une fois encore souligner les défis consistants à comparer les coûts, même si dans une certaine mesure, elles peuvent être utilisées pour comparer des PPF.

La rapidité et réactivité des réponses aux demandes d'assistance sont également un élément important en termes de gestion des facilités. La fourniture d'informations transparentes et dans les délais aux donateurs et au public, est aussi une forme d'efficience, car cela permet aux bailleurs de fonds des PPF de prendre des décisions dans les temps. Ces mesures sont incluses comme outil d'évaluation dans le Tableau 5.5.

Il n'était pas possible d'inclure toutes les PPF dans la comparaison des coûts de gestion par rapport aux engagements, dans le Tableau 5.4, en grande partie parce que nous ne disposons pas des informations nécessaires fournies par les réponses aux questionnaires ou alors parce qu'elles sont à un stade encore trop précoce pour pouvoir effectuer une telle analyse. Par conséquent, ce paramètre est partiel⁶⁶. L'EU-AITF et les facilités PIDG semblent être les plus rentables à cet égard.

Les organismes de la PIDG et de la Banque mondiale ont tendance à obtenir de meilleures notes en termes de réactivité et de fourniture d'informations, comme confirmé par cette étude. Les PPF telles que le NEPAD IPPF, PDSF et DBSA-EIB prenaient plus de temps à réagir, mais la NEPAD IPPF était extrêmement complète et transparente dans ses rapports. InfraVentures et AIP ne proposent que peu d'informations publiques sur les activités et la performance.

TABLEAU 5.5 RÉACTIVITÉ / RAPIDITÉ ET FOURNITURE D'INFORMATIONS

RENTABILITÉ DE LA GESTION	RÉACTIVITÉ / RAPIDITÉ ET FOURNITURE D'INFORMATIONS		
	FORTE	MOYENNE	FAIBLE
Forte	PIDG-TAF; InfraCo Africa; EU-AITF		
Moyenne	PPIAF; DevCo	AWF	
Faible		NEPAD IPPF	
Inconnue		ESMAP; PPIU; NEPAD PPFS	InfraVentures; AIP; DBSA-EIB PDSF; SADC PPDF

5.4 L'adéquation

L'adéquation est considérée en termes de fourniture des ressources financières et humaines nécessaires pour opérer avec succès. Les ressources financières peuvent être considérées comme relatives par rapport à la mission globale, plus la mission est ambitieuse, plus la quantité de ressources nécessaires sera importante, à la fois en terme de montant total, mais aussi en fonction de la taille des subventions individuelles octroyées aux projets⁶⁷. Les compétences des ressources humaines peuvent être considérées comme les compétences de mise en œuvre et d'exécution (en internes ou accessibles) nécessaires pour mener à bien la mission de la PPF concernée. Elles comprennent des aspects d'échelle et de compétences.

5.4.1 Les notations

Les notations pour les différentes facilités sont indiquées dans le Tableau 5.6.

DevCo est la mieux classé lorsqu'il s'agit de l'adéquation de ses ressources humaines et financières par rapport à sa mission : elle est la mieux adaptée aux objectifs des entités. A l'inverse, étant donné l'importance de sa mission, les ressources financières de l'IPPF NEPAD semble loin d'être suffisantes. En outre, malgré les changements récents, nous demeurons préoccupés quant à la pertinence de ses ressources humaines. Alors que des ressources ont été dégagées pour la gestion, elles devront rester sous surveillance pour assurer une combinaison de compétences appropriées.

TABLEAU 5.6

ADÉQUATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES

ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES	ADÉQUATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES		
	FORTE	MOYENNE	FAIBLE
Forte	DevCo; EU-AITF; PIDG-TAF	InfraCo Africa	
Moyenne	InfraVentures; AWF	PPIAF; AIP; ESMAP	NEPAD PPFS PPIU
Faible			NEPAD IPPF; SADC PPDF; DBSA-EIB PDSF

5.5 La durabilité

La durabilité est la capacité d'autofinancer les remboursements / bénéfices (et non pas la durabilité environnementale ou sociale des projets soutenus, que nous ne pas être directement liée à cette analyse). C'est une mesure absolue plutôt que relative.

5.5.1 Les déterminants de la durabilité

Le principal facteur déterminant de la durabilité qui sera analysé dans ce rapport est la possibilité de récupérer les fonds versés.

La récupération des fonds versés

La plupart des PPF octroie des subventions pour toutes les activités du cycle des projets, sans même une tentative de remboursement à des phases ultérieures. Cela réduit la durabilité de la plupart des PPF et crée sans doute un certain degré de risque moral. En effet, les ressources gratuites sont rarement traitées avec le même degré de diligence que les ressources remboursables, que ce soit par les PPF ou par les bénéficiaires. Par ailleurs, en particulier pour le développement des phases finales du projet, on voit mal pourquoi le projet devrait être subventionné alors qu'il pourrait rembourser au moins une partie des fonds engagés. Comme en témoignent les études de cas de l'Annexe B, cela contraste avec, par exemple, la situation en Inde, où le financement pour des étapes 3 à 5 du cycle du projet se fait sur une base renouvelable comme expliqué dans l'Encadré 5.1.

En outre, même en Afrique, les institutions du secteur privé tels que l'Africa Finance Corporation (AFC) commencent aussi à investir directement dans les activités de développement de projet sur une base entièrement commerciale.

Les exceptions à cette règle sont InfraCo et InfraVentures, qui visent spécifiquement le versement de primes liées au succès du développement. Malgré cela, les montants reçus des investissements africains à ce jour sont relativement faibles par rapport au coût de l'investissement. SFI Advisory Services reçoit des honoraires en cas de succès des transactions impliquant la DevCo, mais on ne sait pas si ces remboursements sont destinés à la DevCo ou à la SFI. Toutefois, le modèle est clairement approprié du point de vue de la récupération des frais pour les projets couronnés de succès.

5.5.2 La notation

À l'exception de DevCo, InfraCo et InfraVentures, les entités dont les modèles d'activités ont certainement la possibilité de recouvrer les frais et qui sont classées comme obtenant une note moyenne, les autres facilités ont reçu une note assez faible. Il n'y a aucun exemple connu d'une stratégie de sortie claire pour la PPF dans les chartes de création des PPF, les documents de financement ou les plans commerciaux.

ENCADRÉ 5.1

RECouvreMENT DES COÛTS DE PRÉPARATION DE PROJET EN INDE

Fonds de développement de projets d'infrastructure de l'Inde (IIPDF)

En 2007 le gouvernement fédéral indien a créé le IIPDF comme fonds de roulement pour soutenir le développement de projets, avec le ministère des finances, fournissant un capital initial au IIPDF de Rs. 100 Crore (environ 18 millions de dollars).

Le IIPDF a soutenu une autorité de parrainage (SA) pour couvrir les coûts de préparation des projets spécifiques, de la faisabilité / structuration des phases à venir. Le IIPDF ne propose pas de subventions, mais plutôt des prêts à taux zéro à la SA, allant jusqu'à 75 % de la valeur totale de développement du projet. En cas de succès du processus d'appel d'offres, les dépenses de développement du projet sont remboursées par le soumissionnaire retenu, en plus d'une prime de succès. Trois principaux types de projets ont été financés par le IIPDF, qui produisent des niveaux différents des primes de succès :

- Les projets commerciaux générateurs de recettes : les projets commerciaux entrepris par le secteur privé versent une prime de succès de 40 %.
- Les projets d'amélioration de l'efficacité : où il n'y pas ou peu d'investissement du secteur privé, l'IIPDF applique une prime de succès de 25 %.
- Les projets non générateur de recettes avec une rentabilité économique : dans ce cas, le financement IIPDF est remboursé par le gouvernement sans aucune prime de succès.

6 Conclusions

Dans cette section, nous proposons nos conclusions fondées sur l'analyse qui précède, ainsi que sur d'autres informations figurant dans les annexes. Dans la Section 7, nous proposons des recommandations basées sur les conclusions.

Le point de départ de cette analyse fut une évaluation de la performance d'un nombre apparemment important de PPF homogènes. Il fut supposé que dans leur ensemble, ces facilités représentaient une source potentielle importante de financement de préparation de projet. Toutefois, les fonds disponibles étaient fragmentés en un grand nombre de différentes facilités opérant des activités similaires, réduisant donc leur impact et ne permettant pas de réaliser des économies d'échelle et de bénéficier d'autres avantages liés à la taille. Une politique appropriée en réponse à ce phénomène, consisterait à évaluer la performance des facilités individuellement et le cas échéant de rationaliser, consolider / fusionner ou fermer les moins performantes.

Comme nous l'indiquons ci-dessous, cette hypothèse n'est que partiellement retenue, bien que les recommandations du HLP / de la BMD, dont

provient cette étude, spécifiquement la nécessité de gérer les soumissions de projets non sollicités, ont, dans l'ensemble, été confirmées par les entretiens menés.

Nous commençons par la synthèse des caractéristiques principales des PPF existantes et de leur rôle dans le contexte général de la préparation de projet. Nous passons ensuite aux difficultés de préparation de projets dans l'avenir et le rôle distinctif des PPF dans ce contexte, tout particulièrement en ce qui concerne les structures des meilleures pratiques que les PPF devraient respecter pour devenir plus efficaces et efficaces. Enfin, nous avons étudié la manière dont les écarts actuels et futurs en ressources de préparation de projets peuvent être traités, et dans quelle mesure cela pourrait s'opérer par le biais des PPF existantes, mais aussi en cas de création d'une nouvelle entité et sous quelle forme cela pourrait se mettre en place.

6.1 Les PPF et le contexte de la préparation de projets

Relativement peu de PPF actives, indépendamment de leurs dimensions, se concentrent sur les infrastructures en Afrique. Cette étude a identifié environ 12 PPF de dimensions raisonnables qui proposent un soutien aux projets en Afrique. Certaines sont uniquement axées sur la préparation de projet, tandis que d'autres combinent la préparation de projets avec d'autres secteurs du soutien à l'infrastructure et / ou d'autres zones géographiques. Tandis que le Plan d'action de la BMD fait référence à ces facilités, en réalité, la préparation de projets d'infrastructure, en soi, est une activité marginale de ces autres entités identifiées.

Au sein du groupe identifié, les PPF sont relativement diversifiées sur le plan de leur orientation sur différents types de projets et de soutien à différentes activités du cycle de développement de projet. En ce qui concerne ce dernier, le soutien est plus important pour les activités de la phase finale de développement de projet, où il existe un bon alignement avec les opérations de prêt et les capacités associées des institutions auxquelles appartiennent les PPF, qui sont en général des BMD⁶⁸. Les principales lacunes existantes, ou les domaines les moins couverts, sont les activités des phases initiales, moins liées aux opérations de prêt, le soutien spécifique pour le lancement de PPP du secteur public⁶⁹.

Le soutien des projets lancés par le secteur privé, qui est sans doute la forme principale de lancement de projet en Afrique, en raison des capacités limitées de lancement des gouvernements africains, se limite à deux ou trois véhicules et à un format particulier⁷⁰. Ce manque de soutien s'étend aux gouvernements lors des négociations sur des projets du secteur privé non sollicités. Que ce soit lors des réponses aux approches du secteur privé, ou en cherchant à rédiger des appels d'offres pour les opportunités, il semble y avoir un manque de disponibilité d'un soutien rapide et systématique⁷¹.

Alors qu'un certain degré de coopération existe entre les différentes PPF pour tirer meilleur profit de leurs ressources disponibles, cette coopération n'est pas aussi automatique qu'il serait souhaitable. Par exemple, une approche plus coordonnée pour accroître le lancement d'opportunités privé-public profiterait à de nombreuses PPF qui se consacrent aux activités des phases finales. Dans une certaine

mesure, ce déséquilibre collectif pourrait être perçu comme « défaillance du marché » des PPF. Nous pensons que cela pourrait être résolu par un accroissement des flux d'informations pertinentes sur l'état d'avancement des différentes opportunités et une coordination autour d'une approche plus systématique de « tunnel de financement ». En d'autres termes, une meilleure reconnaissance de l'interdépendance de la plupart des activités PPF est nécessaire.

En se tournant vers l'avenir immédiat, les défis découlant de l'adoption et de la mise au point de l'ordre du jour du PAP du PIDA sont d'une ampleur différente, qui imposent des enjeux supplémentaires sur les PPF et une autre architecture de préparation du projet. A cet égard, les PPF existantes sont plus susceptibles d'avoir un rôle basé sur leur flexibilité comme PPF, plutôt que sur les dimensions de leurs opérations.

Aujourd'hui encore, les PPF semblent ne représenter qu'une faible proportion des ressources de préparation de projets, avec plusieurs PPF en entente de reconstitutions des fonds. L'ampleur du déploiement semble déjà avoir ralenti au cours de 2011, après avoir atteint un sommet de plus de 80 millions de dollars par an au cours de la période 2009 et 2010. Il s'agit d'un déficit important et croissant dans la prise en charge. D'autres sources importantes sont les fonds de développement des BMD et de la Commission européenne, les prêts des BMD, les programmes financés par les agences de développement, les budgets nationaux, les fonds fiduciaires bilatéraux des banques multilatérales de développement et le secteur privé lui-même⁷². Sans un effort de recherche considérable, toutefois, il est difficile d'arriver à une estimation précise, les PPF devraient représenter environ 20 % du total.

Cependant les PPF ont un degré de visibilité bien au-dessus de leur niveau de contribution. C'est en partie en raison des subventions flexibles, qui sont plus faciles à déployer que les prêts de préparation de projet et d'autres sources. En effet, nous aurions tendance à soutenir l'argument avancé par le HLP / le Plan d'Action de la BMD, selon lequel les ressources ont été utilisées, là où davantage de ressources recouvrables auraient pu être utilisées, en particulier pour la prise en charge des phases finales, où seules quelques tentatives limitées de recouvrer les ressources ont été exploitées.

6.2 Les défis futurs du financement et du développement de l'infrastructure

La nature / le type d'infrastructure requis évoluent, de projets publics nationaux aux PPP régionaux et de formats différents formes dont les formes régionales de ces derniers s'avèrent très complexes. Le PAP du PIDA, tout en étant une liste prioritaire de 51 projets⁷³, représente un défi pour l'avenir dans une perspective de préparation de projet, qui va bien au-delà des ressources des PPF existantes. Cela ne veut pas dire que d'autres projets d'infrastructure ne seront pas développés, loin de là, mais l'équilibre relatif se déplacera. L'architecture de donateurs, y compris, mais ne se limitant pas aux PPF, devra s'adapter à cela dans un contexte de disponibilité réduite des ressources des bailleurs de fonds traditionnels, dont la plupart font face à des contraintes budgétaires considérables et à un contrôle de leurs dépenses de développement⁷⁴ et d'augmentation des défis financiers posés par les PPP d'infrastructure, avec les banques internationales moins disposées à prêter aux infrastructures africaines⁷⁵.

Ces développements ont eu de lourdes conséquences pour le financement de la préparation des projets et le financement des projets.

Compte tenu des limites budgétaires auxquels sont confrontés les principaux bailleurs de fonds, l'accent sera davantage mis sur la rentabilité de ses financements, et pour les gouvernements africains, ainsi que les pays du G20, sur une contribution proportionnellement plus importante au développement de l'infrastructure et du financement.

En ce qui concerne le financement de projets, un besoin continu de ressources publiques et privées africaines se fera sentir, avec l'augmentation des flux sud-sud. Les IFD continueront également à jouer un rôle important dans le financement de projets.

Les ambitions du PIDA devront être considérées dans ce contexte. Le financement de ces projets sera un mélange de public et privé, bien que le secteur privé n'étudiera que les projets commerciaux les plus intéressants de la réserve de projets du PIDA. En dehors des télécommunications, cela inclura des projets dans le domaine de l'énergie s'ils sont solvables, comme c'est le cas d'Escom en Afrique du Sud⁷⁶, ou lorsqu'il y a une opportunité de niche attrayante, comme les ports. Toutefois, les investissements du secteur public peuvent rendre certaines activités du secteur privé plus faisables : les réseaux électriques permettent aux IPP d'atteindre des clients, des liens routiers et ferroviaires permettent aux biens d'atteindre les marchés.

Tous ces points doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de considérer la nature des exigences de la préparation de projets. Les projets PIDA devront faire l'objet d'un examen minutieux et ils devront être répartis en « piliers » afin d'identifier les opportunités d'investissement potentielles⁷⁷ pour le secteur privé. Une attention particulière devra également être portée sur l'ordre des étapes afin de rendre possible la participation du secteur privé. Cela signifiera probablement la mise en œuvre d'infrastructures financées par le public, qui rendront l'investissement privé possible (en particulier les liaisons de transport et les lignes à haute tension, qui facilitent l'investissement dans les domaines tels que la production d'électricité). Il faudrait également explorer les possibilités de capter les profits provenant de l'investissement dans les infrastructures, comme accroître la valeur des terrains, ce qui pourrait aider au financement de l'infrastructure publique.

Alors que les PPF telles que EU-AITF seront en mesure de continuer à soutenir un éventail de projets régionaux, les méga projets devront se tourner vers des ressources de l'IDA, FED et FAD, ainsi que vers le soutien budgétaire des gouvernements régionaux et nationaux africains, pour obtenir la majeure partie de leur financement. Dans ce contexte, les PPF joueront toujours un rôle de catalyseur et même de coordinateur.

Ces différents défis doivent être reconnus par toutes les parties prenantes. Il faut en particulier être réaliste au sujet du rôle du secteur privé et des conditions nécessaires à la participation, en particulier concernant la nature et l'étendue du transfert de risques. Les projets régionaux et de PPP sont et seront très ambitieux. Il est essentiel que les gouvernements fournissent des engagements forts sur les projets, et plusieurs personnes interrogées ont souligné que c'est un élément manquant au jour d'aujourd'hui pour les PPP. Bien que, tel qu'énoncé précédemment, le soutien apporté par les PPF et les autres sources n'est pas toujours complet, le manque d'engagement de nombreux gouvernements, en particulier sur les PPP, demeure le principal obstacle à la mise en œuvre du projet. Il ne s'agit pas juste de développer des cadres juridiques et réglementaires, il s'agit aussi d'engagement actif envers les obligations du gouvernement au cours du cycle du projet. Cela implique de travailler avec des conseillers et des promoteurs pour surmonter les différents obstacles qui se poseront tout au long du développement normal d'un projet.

6.3 Le rôle futur et la structure des meilleures pratiques des PPF

Quel pourrait donc être le rôle des PPF dans tout cela ? Quels sont les modèles que devraient suivre les PPF si elles veulent être plus efficaces à l'avenir ? Pour l'essentiel, nous dirons que la contribution des PPF est susceptible de dépendre de leurs attributs distincts et avantages comparatifs, plutôt que des montants de leurs réserves de financement.

La répartition de la réserve de projets en Afrique a tendance à dépendre de nombreux projets de moindre envergure (50 à 200 millions de dollars) et un nombre important de projets de grande taille (+ 1 milliard de dollars) avec un vide relatif entre les deux. A une extrémité, les projets peuvent bénéficier de financements d'un grand nombre de facilités existantes, telles que DevCo et InfraCo Africa, néanmoins, plus les projets sont importants et plus les défis se multiplient. A titre d'exemple, InfraVentures est limitée à un montant de 4 millions de dollars d'investissement, ce qui limite l'ampleur des projets qu'elle peut aider à développer à environ 300 millions de dollars avec plusieurs autres partenaires⁷⁸. Les montants des subventions sont nettement insuffisants pour les projets de plus de 1 milliard de dollars⁷⁹.

La plupart des PPF n'ont pas les ressources nécessaires pour financer plusieurs projets du début à la fin, surtout pour les projets les plus importants⁸⁰ et elles ne peuvent donc pas de façon réaliste financer des activités à long terme d'environnement favorable. Dans le cas des projets plus importants, ceux-ci ont besoin de ressources dédiées à long terme pour atteindre le bouclage financier. Ces ressources doivent provenir de sources plus importantes, ici encore de l'IDA / FED / FAD. Toutefois, même dans ce contexte, les PPF peuvent jouer un rôle initial et catalyseur important dans le développement de projets, surtout lorsqu'elles peuvent déployer leur financement rapidement⁸¹. En effet, les PPF présentent plusieurs avantages potentiels sur les moins structures moins flexible, dans les situations où :

- Comme indiqué, un déploiement rapide et flexible (par exemple, il est général plus rapide de conclure une convention de subvention, qu'un accord de prêt), comme dans le cas :
 - de la mise en œuvre d'une stratégie d'examen « top-down » pour répondre aux obstacles au développement du projet ;
 - la recherche de nouvelles opportunités de projet ; et
 - la résolution d'obstacles juridiques imprévus et d'autres obstacles qui se posent lors de l'élaboration d'un projet, même si on peut dire que cette importante capacité est rarement exploitée systématiquement⁸².

- Pour opérer en dehors de l'enceinte des BMD, comme dans le cas des entités de PIDG consacrées aux initiatives du secteur privé.
- Pour absorber des niveaux de risques plus élevés, ce qui convient particulièrement aux phases initiales du cycle du projet où il n'est pas clair si un projet est viable (bien que très peu de facilités se concentrent sur cet aspect).

Cependant, toutes ces caractéristiques ne s'appliquent pas à toutes les PPF, compte tenu de leur diversité. Par conséquent, nous dirons que pour être efficaces, les PPF doivent fonctionner de manière différentes, selon la façon dont elles ont été créées, dont elles sont gérées et gouvernées.

6.3.1 Les PPF des BMD

Il semble y avoir deux principaux modèles de PPF de BMD, celles qui sont fortement « intégrées » dans les activités de l'établissement auquel elles appartiennent et celles qui sont plus faiblement « liées » à cette institution. Les premières sont plus orientées sur l'offre et liées aux autres activités de la BMD, alors que les dernières, dans l'idéal, devraient être plus orientées vers la demande⁸³.

Les deux modèles peuvent avoir un rôle à jouer, mais si les PPF doivent être plus efficaces à l'avenir, nous dirons qu'elles doivent se conformer à l'un ou l'autre des modèles ; les problèmes sont plus susceptibles de survenir lorsqu'elles se retrouvent « entre les deux chaises ». Les PPF « Intégrées » sont plus orientées sur les phases finales du cycle du projet, où il y a un alignement sur les prêts / les investissements et les autres activités. Les PPF « liées » doivent être plus orientées vers l'extérieur, avec comme objectif spécifique de soutenir la création et les phases initiales du développement du projet. Il faudrait également beaucoup plus de facilité d'accès aux institutions des tierces parties. Les implications de ce phénomène, à l'échelle de mise en œuvre d'activités et de l'établissement des capacités d'exécution, sont considérables.

Les PPF intégrées aux BMD

L'analyse a montré combien de PPF de BMD ont été intégrées aux opérations des institutions à divers degrés⁸⁴. Comme expliqué précédemment, les PPF intégrées aux BMD sembleraient mieux fonctionner lorsqu'il existe un solide alignement avec l'activité principale de la BMD, que ce soit le prêt, l'investissement ou les conseils aux activités⁸⁵. Les services de préparation de projet sont inextricablement liés aux autres services proposés par l'institution en question.

Si cela fonctionne bien, comme dans le cas de EU-AITF et DevCo, une telle intégration semble logique car elle intensifie ce qui fonctionne déjà.

Dans ce cas, les PPF sont essentiellement une forme de soutien budgétaire pour l'entité en question et elles doivent être explicitement reconnues comme tels. Toutefois, le coût des ressources de mise en œuvre de ces modalités devrait être relativement faible, étant donné le rôle plus limité de la mise en œuvre.

Les PPF liées aux BMD

Les facilités liées aux BMD sont face à des défis bien plus grands car leurs mandats ont été souvent beaucoup plus ambitieux, en termes de types de projets soutenus et des phases du projet, et ils ont souvent dû s'adapter aux capacités d'exécution plus limitées de bénéficiaires, en particulier des gouvernements, même si certaines peuvent s'appuyer sur les capacités des BMD⁸⁶.

Pour compenser, elles ont besoin de capacités de mise en œuvre plus lourdes, en termes de ressources humaines et financières, pour travailler avec les bénéficiaires. Lorsque les facilités « liées » ont rencontré des problèmes, nous dirons que cela est dû à une incompatibilité entre l'échelle de leur capacité et leur l'ambition :

- La facilité de l'EIB-DBSA implique une exécution par le destinataire et un soutien antérieur de la phase de développement antérieur, bien qu'elle semble disposer d'une capacité limitée de mise en œuvre. Toutefois, pour justifier une ressource plus importante, il serait nécessaire de disposer d'une facilité d'une plus grande échelle, qui ne correspond pas à l'EIB-DBSA.
- Tandis que la Banque africaine de développement a été généreuse avec son financement de l'IPPF du NEPAD, il est possible qu'elle n'ait pas toujours eu accès à l'ensemble des compétences dont elle avait besoin. Ceci est aggravé par l'ampleur considérable de sa mission (c'est-à-dire, un soutien complet de la première à la dernière étape).
- Il est également possible que l'AWF ait manqué des capacités de mise en œuvre nécessaires, bien que son ratio d'engagement de la direction ait aidé sur ce point.

Un message clé serait de dire que ces modèles ambitieux n'ont pas lieu d'être, s'il n'y a pas une mise en place des ressources de gestion nécessaires, et cela doit être justifié par l'ampleur du financement. Une autre conclusion serait que ces entités doivent être à grande échelle pour tenir compte de la gestion des coûts nécessaires et par conséquent leur nombre ne peut être que limité.

6.3.2 Les PPF des CER

Les difficultés rencontrées par les facilités des CER sont beaucoup plus importantes, car rares sont les compétences de préparation de projets susceptibles de pouvoir être identifiées en interne. Plusieurs facilités ont été ou sont en train d'être mises en place, mais elles n'ont pas pour l'instant pris d'engagement significatif sur un projet. Il existe deux principaux types de petites PPF : celles qui sont orientées sur des initiatives précises (par exemple, les corridors de transport, à l'instar de PPIU) ; et celles qui sont de nature plus générale, tels que CEDEAO PPDU et la SADC et ne portent pas sur une activité spécifique.

Dans le cas des PPF dédiées à une initiative spécifique, l'éventail des activités à soutenir est intimement lié à l'initiative, avec une orientation claire. Par conséquent, il est plus facile de recruter du personnel avec les compétences requises, par rapport aux facilités à nature plus générale. Ces entités, comme le PPIU, peuvent être considérées comme des entités de mise en œuvre, chargées d'élaborer une stratégie coordonnée et séquencée pour une initiative spécifique. A moins de rencontrer des raisons impérieuses qui obligeraient à étendre leurs missions, ces entités devraient rester aussi ciblées. Ces petites unités peuvent être mises en place relativement rapidement et devraient clairement disposer de « clauses d'expiration ».

Le manque de capacités internes a été reconnu dans la conception de certaines facilités de CER. Ainsi la gestion de CEDEAO PPDU devait être externalisées à des promoteurs et conseillers expérimentés, toutefois, cela implique un investissement initial dans une équipe, investissement qu'il est difficile d'obtenir⁸⁷. Compte tenu de ces difficultés, il semblerait approprié de remanier les PPF des CER et de les orienter sur des initiatives régionales spécifiques, pour lesquelles les fonds disponibles pourraient soutenir une petite unité de mise en œuvre qui collaborerait avec les différents gouvernements nationaux chargés de l'exécution. Cela semble être en accord avec ce qui préconise l'IAIDA.

6.3.3 Le modèle des développeurs

InfraCo et InfraVentures représentent les principales façons dont les projets du secteur privé, ou les projets que le gouvernement ne peut développer par lui-même, peuvent être concrétisés. Ces modèles fonctionnent autant que possible sur une base commerciale.

À ce jour les succès rencontrés par les sont mitigés, au moins en Afrique. Des modèles innovants ont sans doute été mis au point et ils ont fonctionné

dans des conditions de financement de projets extrêmement difficiles. InfraCo Africa n'a pas eu accès à ses propres capitaux d'investissement, qui a réduit sa capacité à conclure des transactions rapidement. InfraVentures a accès aux capitaux d'investissement de la SFI, mais ses activités ne se limitent pas à l'Afrique : il est possible que des opportunités soient plus intéressantes ailleurs.

InfraCo et InfraVentures ont été fortement tributaires des équipes spécifiques de développeurs⁸⁸. Etant donné les contraintes qui pèsent sur celles-ci, la question est de savoir si d'autres équipes de développeurs auraient pu obtenir plus de succès, ou si une plus grande concurrence pour les ressources aurait produit de meilleurs résultats. La question se pose donc de savoir si les ressources de ces entités devraient

être ouvertes à d'autres équipes de développeurs, particulièrement celles qui sont plus axées sur l'Afrique, qui seraient en mesure d'accéder aux ressources directement. Cette dernière approche augmenterait l'attention requise par leurs entités respectives de mise en œuvre (par exemple, le Conseil InfraCo Africa) en ce qui concerne le temps nécessaire pour passer au crible les différents développeurs, plutôt que d'avoir, des équipes qui s'en occupent⁸⁹.

6.3.4 Résumé des caractéristiques optimales de conception des PPF design features

L'analyse présentée ci-dessus est résumée dans le Tableau 6.1.

TABLEAU 6.1 FACTEURS DE RÉUSSITE DES PPF

TYPE DE MODÈLE DE PPF	CARACTÉRISTIQUES CLÉS	RÉUSSITE	PROBLÈMES	EXIGENCES DE RÉUSSITE / MEILLEURES PRATIQUES
Intégrées aux BMD (ex : EU-AITF; DevCo; EIB-DBSA; AFD-DBSA)	Utilisation exclusive de l'entité hôte Largement axées sur les phases finales (plus proches de l'aboutissement)	Phase finale, soutien systématique Liens avec le financement	Répondre aux exigences non populaires de l'entité d'accueil du cycle du projet en avance Manque de recouvrement des ressources des subventions	Mise en œuvre à faibles coûts doit être en lien avec l'accès à des compétences d'exécution
Hébergées par les BMD (ex : PPIAF; NEPAD IPPF; AWF)	Exécution par des tierces parties	Fort engagement avec les destinataires engagement	Manque de capacité de mise en œuvre / manque de rentabilité Mauvaise exécution / parrainage de projet	Forte capacité de mise en œuvre pour communiquer avec les clients Meilleure utilisation des gestionnaires de tâches de l'organisation hôte (le cas échéant) ainsi que des ressources tierces
Hébergées par les CER (ex : SADC; CEDEAO; PPIU)	CER est l'entité hôte	Limité jusqu'à aujourd'hui	Manque des aptitudes de mise en œuvre nécessaires, associé à une mauvaise exécution	Centrage clair sur un ensemble limité d'activités Accès aux sources de financement de projet
Externalisés (InfraCo Africa; USAID AIP)	Exécution entreprise par une entité tierce	Structures d'incitation de marché	Accès à l'investissement et au capital de phase finale	Accès au financement et à l'expertise, pour les activités des phases finales et pour faire aboutir le projet

6.4 Comment répondre aux défis actuels

La préparation de projets d'infrastructure se déroule dans un contexte difficile. Il ne s'agit pas que de financements, mais aussi de créer les niveaux requis de parrainage et d'engagement parmi les intervenants. Du côté de l'offre, il s'agit de faire en sorte que les compétences du personnel ayant l'expérience voulue et un accès aux autres ressources, soient regroupées systématiquement sur les questions de préparation du projet. Pour ce faire, un changement essentiel dans le flux d'informations et la coordination des activités doit être entrepris.

Les lacunes sont plus importantes, plus on s'éloigne des projets publics nationaux et plus on s'approche des compétences des banquiers du développement qui contrôlent les ressources des PPF. Tandis que celles-ci ont su faire face au soutien aux phases finales de la préparation, le soutien systématique des PPP initiés par le secteur public ne semble pas être mis en place, comme c'est d'ailleurs le cas pour les projets initiés par le secteur privé. Le montant des ressources nécessaires au développement de grands projets régionaux est un problème croissant.

La principale question est de savoir comment résoudre ces problèmes, en utilisant les PPF existantes et d'autres outils, et ce qui va devoir changer pour améliorer leur efficacité : en particulier, de savoir si un nouveau « fonds renouvelable » – potentiellement axé exclusivement sur les projets transformateurs prioritaires, à fort impact régional⁹⁰, est nécessaire soit immédiatement, soit à l'avenir. Une autre question est de savoir comment le soutien futur sera financé, étant donné les difficultés budgétaires rencontrées par de nombreux bailleurs de fonds traditionnels.

Cela comprend l'examen du degré d'adaptation des PPF existantes pour répondre aux lacunes actuelles et grandissante. Notre avis est que la quantité de temps et ressources qui serait nécessaire pour une restructuration difficile d'un nombre important de PPF ne se justifie pas, par le niveau relativement faible des ressources financières qui pourraient être réaffectées en conséquence. En effet, même avec une restructuration difficile, qui impliquerait également un recentrage des entités fusionnées, une plus grande coordination entre les PPF restantes, restera une priorité. Ainsi, notre conclusion est que l'amélioration de la coordination, ainsi qu'une plus grande transparence et ouverture, sont la meilleure approche à adopter.

À l'avenir, le choix sera de travailler avec les PPF existantes ou de mettre en place une nouvelle structure. Alors que cette dernière pourrait s'avérer nécessaire, nous concluons que dans un premier temps, plusieurs grandes PPF spécialisés sont la priorité pour le financement. Celles-ci couvriront les

principaux domaines actuels et futurs nécessitant un soutien. Cependant, la plupart de ces PPF « spécifiques » devront modifier (généralement limiter) le champ d'application de leurs activités et dans certains cas, modifier et / ou améliorer leur fonctionnement. Grâce à la spécialisation accrue qui en résultera, cela créera simultanément une plus grande interdépendance entre la plupart des PPF et la nécessité d'une meilleure coordination.

Le Tableau 6.2 énonce les domaines d'intervention, comprenant les lacunes actuelles, les options préférées d'orientation des PPF, les défis à traiter et les coûts.

De savoir si les lacunes peuvent être comblées par les actions énoncées ci-dessus, dépendra en grande partie de la volonté et la capacité des institutions à combler ces lacunes. En effet, les PPF existantes pourraient échouer dans l'application des mesures nécessaires pour diverses raisons, y compris la complexité de l'évolution des accords existants, les politiques institutionnelles, la capacité à attirer les compétences requises, etc. Si ces lacunes ne peuvent être comblées, les missions des facilités les plus flexibles peuvent alors être remises en cause, même si cela ne nous apparaît pas être la solution optimale, car les bases sur lesquelles construire seront plus limitées que dans le cas des institutions identifiées.

Cependant, une question reste en suspens quant à savoir si la préparation de projet d'infrastructure aura besoin d'un véhicule dédié, autonome, axé exclusivement sur les activités du cycle de développement de projet et en particulier les premières phases de la préparation. Si cette nouvelle entité s'avère nécessaire parce qu'il n'est pas possible d'étendre la couverture des facilités existantes, ou parce qu'il est en effet préférable de partir de zéro, l'objectif immédiat devrait être de combler les lacunes plutôt que de reproduire ce qui existe déjà. Même pour des projets PIDA nous dirions que la complexité du cycle de développement du projet pour les projets régionaux est telle qu'il est loin d'être optimale de tenter de placer toutes les compétences requises au sein d'une même institution. Encore une fois, une meilleure coordination des ressources et des compétences existantes serait optimale.

À plus long terme, les ressources à grande échelle provenant des gouvernements africains devront être déployées là où elles sont le plus nécessaires. Si le NEPAD IPPF est le destinataire de ces fonds, elle devra évoluer rapidement pour jouer le rôle d'un bailleur de fonds « de gros » pour d'autres PPF⁹¹. Cela renforce la nécessité de l'IPPF d'agir comme entité hautement stratégique⁹².

TABLEAU 6.2

DOMAINES D'ORIENTATION ET LES PPF

DOMAINES D'ORIENTATION	OPTIONS	DESCRIPTION DU RÔLE / DÉFIS À RELEVÉR	IMPLICATIONS DE LA GESTION DES COÛTS
Analyse des projets régionaux du secteur public afin d'établir une hiérarchie et un développement initiale de projets	IPPF	<p>L'IPPF assume déjà ce rôle dans une large mesure (en plus d'autres rôles). En collaboration avec les commanditaires du gouvernement national, un rôle clé sera de déterminer qui est le mieux placé pour faire avancer une initiative donnée et quand et comment d'autres entités peuvent participer, y compris la nécessité de ressources de fonds de développement. Cela pourrait inclure l'utilisation des unités de mise en œuvre d'initiatives spécialisées (IIU) conformément au PPIU, lorsque des questions complexes de coordination se posent.</p> <p>Il s'agit d'un rôle stratégique majeur impliquant la coordination avec différentes parties prenantes, y compris les grandes banques multilatérales de développement, les Commissions africaine et européenne, le HLP / le Forum économique mondial et les CER. Alors que les frais de gestion des ressources sont déjà élevés pour l'IPPF, par rapport à son niveau d'engagement, il est probable que ceux-ci augmentent encore davantage, mais avec des compétences très spécifiques, comme avec des promoteurs très expérimentés qui peuvent aider au développement des phases initiales du projet.</p> <p>En ce qui concerne l'emplacement institutionnel, il faut considérer l'emplacement le plus efficace.</p>	<p>Forte : trois ou quatre équivalents plein temps (FTE)</p> <p>Alors que cela entrainera une augmentation des coûts de base, cela sera en échange d'un niveau plus élevé d'engagement. Les nouvelles ressources doivent être fortement spécialisées.</p>
Initiation de projets PPP par le public / répondre aux enjeux de l'environnement favorable	PPIAF	<p>En parallèle à l'IPPF, le PPIAF devrait continuer à se concentrer sur la phase 1 et la phase 2, favorisant un environnement et des activités de développement de concept pour les PPP. Dans la mesure du possible, les activités de l'environnement favorable devraient se concentrer sur les obstacles spécifiques, afin de progresser, plutôt que sur des études plus générales. Une attention particulière doit être apportée aux potentielles opportunités d'investissement privé en ce qui concerne les projets régionaux. Les personnes supplémentaires nécessaires pour renforcer cette nécessité doivent être basées en Afrique plutôt qu'à Washington.</p> <p>Le PPIAF est bien placé pour travailler aux côtés du département de garantie de la Banque mondiale, dont le soutien sera probablement nécessaire dans la plupart des transactions importantes.</p>	Moyen – faible : jusqu'à deux nouvelles FTE basées en Afrique pour un plus grand centrage des activités
Soutien aux phases finales des projets régionaux	EU-AITF	<p>L'EU-AITF continuera largement à fournir la même orientation à son soutien, mais avec une plus grande insistance sur le soutien des PPP. Le soutien principal du projet viendrait du Groupe de Financiers du Projet en interne.</p> <p>Cependant, il existe des limites à cette approche de financement. Les grands projets régionaux, notamment les PPP, devront s'appuyer sur le fonds de développement.</p>	Limité, le cas échéant
Développement de projets initiés par le secteur privé	InfraCo Africa	<p>InfraCo pourrait potentiellement être élargie pour prendre le contrôle du soutien aux JDA non géré par eleQtra. Cela nécessiterait l'expérience d'un promoteur pour contrôler les promoteurs des tierces parties. Cette personne serait basée en Afrique.</p> <p>Puisque InfraCo Africa bénéficie d'un modèle commercial bien défini, il faudra déterminer précisément ce complément de mandat, et voir comment l'intégrer.</p>	Moyen : un promoteur avec de l'expérience dans différents pays africains pour le contact avec d'autres promoteurs sur place
Capacité de mise en œuvre de projets régionaux spécifiques	Fonds restructurés de CER – IIU	<p>L'UA, les CER et le NEPAD NPCA doivent établir des priorités au sein des régions dans lesquelles les ressources existantes peuvent être octroyées (et potentiellement complémentaires).</p> <p>Les termes de référence doivent être rédigés pour les équipes de mise en œuvre.</p>	Aucun : les ressources existantes devraient servir à financer des équipes et un soutien aux tierces parties
Soutien du secteur public sur les projets de PPP sources uniques	Nouvelle facilité DevCo ou PPIAF	<p>Bien qu'il semble que le modèle de la SFI pourrait être relativement facilement adapté pour remplir ce rôle, la SFI elle-même devrait modifier ses politiques en matière de marchés non concurrentiels. Cela peut ne pas être accepté par ses bailleurs de fonds ou ceux de la DevCo. Une autre solution consisterait pour le PPIAF à proposer de tels conseils, pour le compte des gouvernements, ce qui serait conforme aux tentatives précédentes de mettre en place une capacité de réponse rapide. Une troisième option consisterait à envisager la création d'une nouvelle facilité, potentiellement opérant sur une base « fonds renouvelable » pour aider les gouvernements dans cette activité. En effet, c'est peut être le seul domaine où il serait utile d'établir une nouvelle PPF.</p>	Moyen

Par conséquent, les différentes activités pourraient avoir lieu dans le cadre de la NEPAD IPPF. Cela pourrait comprendre la mise en place d'un ou plusieurs autres véhicules axés sur des activités spécifiques, telles que la fourniture d'un soutien consultatif au gouvernement sur les transactions à fournisseur unique. Ces véhicules ne seraient établis que lorsque des lacunes profondes ou un manque de couverture sont constatés et que ceux-ci

ne trouvent pas de réponses auprès des autres PPF⁹³. Il faut également ajouter qu'un nouveau véhicule devrait être en mesure de fournir un appui direct et en gros, dont les fonds seraient utilisés pour intensifier les réussites des autres PPF.

À des fins d'illustration, une description des grandes lignes d'une telle entité est énoncée dans l'Encadré 6.1.

ENCADRÉ 6.1

LA AFRICA PROJECT DEVELOPMENT COMPANY (LA SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS EN AFRIQUE)

Une nouvelle entité, la société de développement de projets en Afrique (APDC), pourrait provenir de l'IPPF. Ayant le statut d'une société limitée par garantie (CLG), cela lui permettrait d'intéresser divers actionnaires. Le Conseil d'administration serait composé de professionnels expérimentés du développement d'infrastructure, issus du financement du développement et de la finance privée, tout comme l'équipe de gestion.

Il semble plus avantageux de l'établir en tant qu'entité à part entière, opérant comme une entreprise, bien que dans le cadre du NEPAD IPPF. En tant qu'entité distincte, elle s'alignerait sur le PIDA et d'autres objectifs de développement des infrastructures, mais elle se concentrerait uniquement sur les activités de développement de projet.

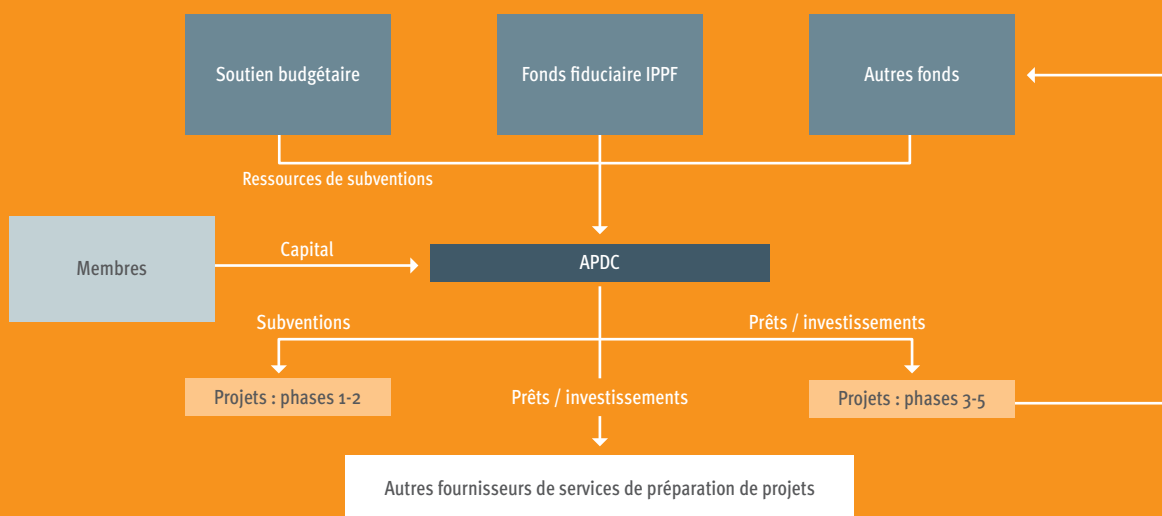
L'APDC serait financée de plusieurs façons, par le biais du versement de contributions directes à son capital, de l'accès aux fonds fiduciaires détenus par les BMD, tels que l'IPPF (et potentiellement d'autres, c'est-à-dire que le rôle de l'APDC

consisterait à déterminer quelles fonds seront utilisés pour financer différents types de travaux) et du réinvestissement des bénéfices.

La création d'un fonds renouvelable pourrait offrir :

- Des subventions remboursables aux conseillers et transactions des gouvernements de financement lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir le soutien d'autres PPF (par exemple, lors des cas de fournisseur unique); en effet, l'APDC pourrait être établie initialement afin de proposer ce service, s'il n'était pas possible pour les autres PPF de la faire.
- « Comblers les prêts » pour accélérer la faisabilité et les autres activités de manière plus systématique qu'à l'heure actuelle, avant d'être remboursée par l'IDA et la FAD.
- Prêts et actions pour soutenir les activités des phases finales des projets du secteur privé, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres facilités.

STRUCTURE DE APDC



7 Recommandations, actions et étapes suivantes

Les recommandations et les actions dans cette section visent à aborder les lacunes dans la préparation de projets, améliorer l'efficacité des PPF existantes et soutenir les objectifs des parties prenantes clés : notamment, l'initiation d'un plus grand nombre de PPP et le soutien à la préparation de projets régionaux prioritaires définis.

Les actions visent spécifiquement à la prestation d'un soutien plus systématique, commun, à la préparation du projet infrastructure, qui à l'heure actuelle peut paraître ad hoc et au coup par coup, tout particulièrement lors des phases initiales de la préparation. En fournissant ce soutien, dans la mesure du possible, les recommandations envisagent un travail sur les institutions et structures existantes, sauf lorsque les résultats de l'étude sont en contradiction avec cette idée.

Elles sont présentées en termes d'actions de mise en œuvre de haut niveau, en ce qui concerne les mesures touchant toutes les PPF et tout particulièrement les PPF principales étudiées. Les propositions sont également élaborées sur la manière dont ces différentes initiatives pourraient mieux être mises en œuvre.

7.1 Recommandations informationnelles et comportementales

Les recommandations et options de haut niveau ont été regroupées en trois catégories : informationnelles, comportementales et structurelles. En ce qui concerne les deux premières catégories, une série de recommandations spécifiques, non exclusives, mais sont proposées. Dans l'ensemble celles-ci peuvent être adoptées soit individuellement, soit collectivement. Uniquement dans le cas des recommandations structurelles, des solutions claires et alternatives émergent bien que celles-ci peuvent être considérées comme une série d'actions plutôt que comme des alternatives.

7.1.1 Informationnelle

Les objectifs de l'amélioration de l'information sur les différents flux de financement de la préparation de projet préparation des PPF sont nombreux. Cette information permettra une meilleure affectation des ressources, elle aidera les PPF à améliorer leur coordination et elle permettra une plus grande transparence sur les coûts et d'autres informations, permettant l'analyse comparative de la performance.

Traitement systématique des données des PPF

Bien que ce projet présente le début de cette démarche, avec le Project Preparation Finder, le niveau de détail doit être amélioré afin de permettre une meilleure analyse comparative et des comparaisons entre PPF. Le Project Preparation Finder de l'ICA doit être développé pour intégrer les exigences de données de ce projet.

Comme expliqué ci-dessous, cela passerait par la formation d'un réseau de praticiens PPF, appuyé par le Secrétariat de l'ICA.

Les principaux avantages du traitement des données seraient une capacité à comprendre l'orientation et la performance des différentes PPF plus facilement.

Les informations sur les coûts devraient être clairement divisées en différentes catégories afin de permettre des comparaisons sur une base similaire. Les catégories devraient inclure les frais de gestion, les coûts de mise en œuvre et les coûts annexes (exécution), décomposés en coûts liés à la gestion des tâches et ceux qui concernent les dépenses en conseils. Les approches différeront entre les PPF, mais il devrait être possible pour les facilités qui entreprennent des activités similaires d'être comparées.

Une recherche détaillée des sources et des montants des ressources de préparation de projets

Bien que cette étude a entrepris des recherches primaires sur la collecte des données concernant les ressources de préparation de projet fournies par les PPF, le champ d'application de l'étude ne comprenait pas des recherches détaillées sur les sources d'un tel soutien. Il serait utile d'entreprendre une étude plus approfondie portant sur la collecte de données provenant d'autres sources, à l'instar de la Figure 2.2. Cela peut passer par le développement d'un ensemble de données sur tous les projets d'infrastructure en Afrique arrivant à terme sur la période 2005–2011 et par la suite approfondir chaque projet pour identifier les sources de financement de la préparation du projet. L'avantage d'une telle étude serait de clarifier l'importance des différentes sources de financement de la préparation de projet.

Etablir un réseau de PPF

Compte tenu de la nature fragmentée et diversifiée de la population de PPF existante, il serait difficile d'atteindre même un niveau limité de traitement de données, comme celui indiqué ci-dessus, sans la participation active des différentes PPF. Un certain nombre d'avantages, et à un coût relativement limité, pourraient être atteints grâce à la formalisation des relations entre les différentes PPF à travers un réseau de PPF (PPFN), soutenus par les ressources du secrétariat de l'ICA.

Il serait basé en Afrique et comprendrait des facilités mondiales, régionales, nationales et infranationales selon les cas. Les donateurs, les BMD et les bénéficiaires encourageraient les PPF liées à rejoindre et à participer activement.

Les services de données proposés par la nouvelle initiative s'appuieraient sur un Project Preparation Finder de l'ICA et compléterait le Centre de connaissances, ainsi que les quatre plateformes existantes. Comme déjà expliqué, le PPFN serait hébergé par l'ICA et géré par un petit secrétariat professionnel et proactif. Cela inclurait probablement un gestionnaire de réseau et un responsable communication & informatique, il disposerait d'un budget d'assistance technique pour les opérations prioritaires et d'un conseil de mise en œuvre. Il y aurait également un budget pour les produits de la connaissance, la formation et la diffusion.

La Charte du PPFN consisterait à fournir un forum de sensibilisation et de débat sur les politiques. Toutefois, une telle structure ne peut simplement être un « forum de discussion ». Sa Charte devrait également intégrer un programme d'objectifs prioritaires qu'il chercherait à soutenir / résoudre / faire progresser, allant des objectifs les plus simples aux plus complexes.

Outre les aspects de collecte d'informations, un tel plan pourrait inclure :

- l'élaboration d'un cadre pour la restructuration « douce », en termes de réalisation des avantages des économies d'échelle des PPF proposant une couverture similaire, qui se chevauchent ;
- la mise en place de mesures concertées pour évaluer la performance des PPF (y compris la ventilation des coûts par catégories clés sur une base cohérente, notamment en matière de répartition entre les dépenses du programme et de la gestion) ; cela conduirait à un rapport annuel phare en complément de l'étude externe actuelle sur le financement de l'infrastructure ;
- les initiatives spécifiques afin d'améliorer l'utilisation et l'adoption de l'approche « tunnel de financement » ; et
- les modalités d'amélioration de regroupements des financements de préparation des projets et l'exécution par de tiers (voir ci-dessous).

Au départ, l'adhésion serait libre et le soutien du secrétariat serait financé séparément, mais ensuite une évolution vers un abonnement devra être envisagée dans les trois ans. En signant la Charte, le PPF membre accepterait de respecter certains principes et règles de base afin de mener à une plus grande pertinence, efficacité et efficience de l'ensemble du portefeuille. La mise en place et le fonctionnement du PPFN permettront également d'élargir et d'approfondir l'engagement des membres du G20 envers l'ICA. C'est une initiative qui pourrait servir à accélérer l'innovation, les stratégies de positionnement des grands projets transformateurs et la mobilisation ou la mise en commun des ressources en fonction des besoins.

7.1.2 Changement de comportement

Outre les possibilités de coordination renforcée qui découleraient du PPFN, dans certaines situations, un niveau plus important d'intégration et d'efficacité dans l'utilisation des fonds serait approprié. Les défis à relever pour entreprendre ces actions conjointes sont les barrières créées par les statuts des différentes PPF, rédigés par les bailleurs de fonds et les contraintes imposées à leurs activités par le biais de l'approvisionnement et d'autres règles liées à l'institution à laquelle elles sont rattachées.

Une plus grande mise en commun des fonds des PPF

Pour atteindre le montant des financements nécessaires aux projets, la réserve de financement pourrait être renforcée afin de faciliter la participation d'autres entités intéressées au soutien de la préparation du projet. En réponse à une demande de subvention, l'institution principale pourrait envoyer une demande via le PPFN pour attirer d'autres facilités qui pourraient être potentiellement intéressées.

Dans certains domaines où il est possible d'identifier un PPFN donné comme expert principal, une approche serait de désigner des institutions chefs de file pour certaines activités. Par exemple, le soutien des phases 1 et 2 des PPP (au moins en ce qui concerne les PPP initiés par le secteur public) pourrait être coordonné par la PPIAF.

Cela contribuerait à consolider le financement dans une réserve plus importante de financements, mais sans la nécessité d'une restructuration difficile des facilités.

L'ouverture de l'exécution aux institutions tierces parties

Alors qu'il est tout à fait compréhensible que les institutions des PPF veuillent protéger les ressources d'assistance technique pour les initiatives qu'elles souhaitent entreprendre, cela doit être équilibré par la nécessité d'allouer des ressources avec efficience et efficacité. Réduire le contrôle des subventions limitées, afin qu'elles circulent plus facilement vers les projets qui en ont le plus besoin, serait susceptible de favoriser une plus grande efficacité dans le déploiement. Cette recommandation se rapporte spécifiquement aux PPF des BMD, pour lesquelles il devrait être possible, dans tous les cas, de laisser la phase d'exécution à une tierce partie (mais cela pourrait aussi être envisagé lorsque des entités plus intégrées n'octroient pas le financement efficacement).

Une demande d'exécution par une tierce partie devrait être envisagée lorsque cela paraît la meilleure chose à faire. En d'autres termes, une demande d'un gestionnaire des tâches de l'institution A, une institution tierce, serait traitée de la même manière que s'il s'agissait d'une demande d'un gestionnaire des tâches de l'institution B, l'institution à laquelle la PPF est rattachée. Cela reste sous réserve d'un haut niveau de cohérence avec l'orientation de la PPF donnée, permettant ainsi de donner plus de poids lorsque le projet en question a été identifié comme un projet prioritaire du PAP du PIDA.

Cela ne signifie pas nécessairement qu'une demande sera accordée. Par exemple, il est plus que possible que des fonds pourraient être alloués à des priorités plus pressantes par l'institution à laquelle est rattachée la PPF, bien qu'une facilité n'a pas déployée ses ressources, l'acceptation d'une demande est plus favorable. Si les institutions ne peuvent pas s'entendre sur un mode d'application, un panel sélectionné pourrait effectuer un arbitrage, panel provenant du PPFN, bien que dans l'ensemble cela ne devrait pas être nécessaire.

Recouvrement partiel minimum du soutien aux phases 3 à 5

Bien qu'il ne soit pas possible de recouvrer l'ensemble des ressources, toutes les facilités devraient demander au minimum, un recouvrement

partiel des coûts pour les phases intermédiaires et finales. Cela pourrait se faire de différentes façons : par le biais de prêts / de subventions remboursables, de soutien par capitaux, de frais de réussite, etc.

Tout cela implique des approches différentes. Tenter d'opérer sur une base entièrement commerciale exige un niveau beaucoup plus élevé d'investissement ou de compétences de crédit que par exemple, une subvention remboursable en cas de transaction réussie⁹⁴.

Bien que toutes ces approches sont susceptibles de nécessiter la modification des mandats de fonctionnement des PPF concernées (qui devront être acceptés par les bailleurs de fonds), certaines s'avèreront plus difficiles que d'autres, impliquant des changements potentiellement importants de leurs activités. Les changements les plus simples

devraient être envisagés avant de passer aux plus complexes.

Un point de départ pour la plupart des PPF serait d'offrir des subventions de soutien remboursables pour les phases 3 à 5. Subventions seraient accordées comme actuellement, cependant, le remboursement de ces subventions pourrait être « déclenché » dans l'éventualité d'un succès de la clôture financière. Seulement à ce stade, la subvention deviendrait remboursable, sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'un profil de remboursements en mensualités. Par conséquent, le recouvrement des fonds serait opportuniste plutôt qu'obligatoire, comme dans le cas d'un prêt.

Les avantages, les inconvénients et les coûts de chaque recommandation et action de soutien sont passés en revue dans le Tableau 7.1.

TABLEAU 7.1

RECOMMANDATION AVANTAGES / PROFITS ET DÉSAVANTAGES / COÛTS

RECOMMANDATION	ACTIONS	IMPLICATIONS DE COÛTS	MESURE DU DÉFI	AVANTAGES / PROFITS	DÉSAVANTAGES / COÛTS
Collecte et traitement systématiques des données	Mise en œuvre par le Secrétariat de l'ICA	Budget pour un administrateur / 0,5 FTE plus étude / coûts de communication	Moyen	Permet d'effectuer des comparaisons plus informées entre les PPF, pour un coût relativement faible mais optimiser par l'ICA /G20	Limité à environ US\$100k pour 0,5 FTE plus US\$50k pour les communications / diffusions
Etude des ressources de préparation de projet	Développer des termes de références pour que l'étude soit gérée par le Secrétariat de l'ICA	US\$100k–US\$150k	Faible	Vision plus claire sur la création des sources de soutien de la préparation de projet pour produit de connaissance de l'ICA	Aucun, autre que les coûts (en l'absence de retards)
Création et fonctionnement du PPFN	Identifier les participants Développer les tableaux, y compris une feuille de route de la performance; charge de l'ICA	Accroître la capacité du Secrétariat de l'ICA pour le soutien, avec 1 FTE responsable réseau, liens avec le traitement des données ci-dessus	Moyen	Plus grande efficacité dans l'octroi du financement Meilleure référence de performance; diffusion des meilleures pratiques et de l'échelle	Relativement faible : environ US\$200k plus soutien aux réunions / événement / recherche à US\$75k
Syndication des fonds des PPF	Etablir un groupe de travail PPFN pour établir les options pour avancer Développer et présenter les rapports sur les options	Possible soutien au rapport – US\$75k	Moyen	Permettre un renforcement des ressources et / ou une meilleure distribution des risques entre les PPF Champ d'application étendu pour financer le développement de projets plus importants	Pourrait être très impliqué, surtout si aucun engagement pris par les PPF
Accès / exécution des tierces parties	Création d'un groupe de travail Réviser la documentation de fonctionnement des PPF pour permettre une exécution des tierces parties	Frais juridiques internes et externes (en lien avec l'initiative Cannes G20 BMD)	Moyen / Elevé	Améliorer l'allocation des fonds – plus orientés sur la demande Un degré de compétition pour le financement pourrait améliorer la discipline et mener à une réduction de l'appropriation institutionnelle des financements	Pourrait être similaire à ce qui est ci-dessus, pourrait mener à des désaccords majeurs. Modifier les accords des Fonds fiduciaires est laborieux et requière un consensus.
Recouvrement partiel des fonds (phases 3–5)	Créer un groupe de travail pour évaluer l'introduction des subventions remboursables	Faible	Moyen	Une plus grande efficacité des fonds disponibles par le recyclage et la réduction des dangers moraux du financement par subvention	Modifier les directives opérationnelles pour atteindre cet objectif; hostilité des bailleurs de fonds – possibles implications pour la mesure de for ODA

7.1.3 Les recommandations structurelles

Suite aux conclusions, dans l'ensemble nos recommandations structurelles reposent sur l'intention de combler les lacunes du contexte de la préparation de projet, initialement en travaillant avec les institutions existantes, plutôt que par l'introduction de nouveaux véhicules dans l'immédiat. Toutefois, si cela ne fonctionne pas, il serait important de trouver d'autres façons d'aborder les problèmes identifiés. Tout en restant centrées sur les PPF, ces recommandations concernent également d'autres sources de financement de la préparation de projets, y compris les rôles des ressources budgétaires et des fonds de développement. Le délai imparti pour voir les institutions existantes combler les lacunes du marché des PPF est limité : si aucune avancée claire ne se fait sentir dans moins d'un an, des solutions alternatives devraient activement être envisagées.

Comme indiqué dans le paragraphe suivant, certaines modifications peuvent être opérées au niveau individuel, afin de tenter de résoudre certains des problèmes. Cependant, d'autres questions sont plus larges, plus stratégiques et concernent l'étendue du rôle des PPF, surtout celui des PPF autonomes, et d'autres aspects de l'architecture des donateurs, particulièrement les ressources beaucoup plus importantes disponibles via FAD / FED / IDA, etc.

Consolidation et / ou orientation des petites PPF « générales »

Comme nous l'avons déjà expliqué, pour l'essentiel, si les recommandations ci-dessus sont mises en œuvre, comme prévu, il ne semble pas y avoir de raisons tangibles à une restructuration importante. Cela serait extrêmement fastidieux et n'offrirait que peu de bénéfices en termes de ressources. Cependant, nous ne préconisons pas la reconstitution des PPF spécifiques à moins qu'elles ne puissent se conformer aux modèles de bonnes pratiques énoncés dans la dernière section de ce document.

Il en va de même pour la création de toute nouvelle PPF. Allouer une somme limitée dans l'espoir que d'autres bailleurs fourniront des ressources supplémentaires ne semble pas être une solution alors que plusieurs PPF existent déjà. Tel qu'énoncé, les fonds des CER, disposant de peu de capacités de mise en œuvre existantes, seraient mieux gérés dans le cadre d'initiatives spécifiques, pour lesquelles la mise en œuvre serait externalisée à des équipes possédant les compétences nécessaires pour élaborer des stratégies nécessaires (y compris la hiérarchisation et la priorisation) pour faire avancer les initiatives⁹⁵. Selon l'IAIDA et le PIDA, l'exécution des projets qui en résulte devrait passer par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, mais cela pourrait se faire avec l'appui de l'équipe de mise en œuvre de l'initiative / du programme. Par conséquent, les

fonds seraient plus programmatiques que dans l'approche « ouverte » des PPF.

Ces IIU spécifiques aux initiatives aideraient les gouvernements nationaux à se procurer l'expertise nécessaire pour développer des projets individuels qui incluraient l'initiative⁹⁶. Par conséquent, aux niveaux les plus élevés, les CER joueraient leur rôle de coordination des stratégies régionales, mais ils engageraient des équipes spécialisées pour mettre en œuvre des initiatives spécifiques. Au fil du temps, ces entités de mise en œuvre pourraient chercher à disposer de fonds supplémentaires, en s'adressant soit à l'UA ou aux CER, soit aux FDA / FED / IDA, etc.

Le soutien aux mégaprojets / projets régionaux

Le financement des coûts de préparation du projet des gros projets exigera le déploiement de financement concessionnels d'entités telles que l'IDA, la FAD et, éventuellement, la FED. Les rôles des PPF à cet égard, seraient plutôt de catalyseur, utilisant le potentiel pour que les PPF convenablement structurées puissent agir plus rapidement, à l'aide de leurs fonds de la subvention, ou peut-être de proposer un financement ad hoc pour des activités telles que les études de faisabilité. Ainsi, les gestionnaires de tâches utiliseraient les PPF pour soutenir les travaux initiaux, tout en déposant une demande de ressources plus conséquentes pour financer des activités du cycle du projet au niveau intermédiaire et final.

En règle générale, en ce qui concerne les mégaprojets, les grands projets régionaux, transformateurs, il est recommandé que les différents modes de mise en œuvre et d'exécution se structurent sur une base du cas par cas, en fonction des acteurs clés concernés. Ceci devrait exiger une certaine souplesse dans l'approche, afin que les différentes organisations puissent fonctionner plus efficacement. Dans certaines situations un groupe de travail composé de différentes BMD et PPF pourrait être constitué afin de rassembler les ressources humaines et financières nécessaires à l'avancement du projet. Cela pourrait s'organiser autour des principaux financiers pour un projet, du moins les financiers publics, afin d'améliorer la coordination. Cela pourrait être structuré autour d'un chef financier pour un projet donné.

Dans d'autres situations, la mise en œuvre et éventuellement les modalités d'exécution pourraient mieux convenir à un « projet » sur mesure, ou même un « programme » de société, comme ceux concernant les progrès sur un corridor de transport particulier. La PPIU existante est un de ces modèles qui, tout en disposant de la flexibilité d'une facilité, se base sur des éléments plus programmatiques. Ces modalités exigeraient un financement sur mesure, programmatique plutôt que des modalités PPF plus ouvertes.

7.2 Les recommandations et implications pour les PPF au niveau individuel

En plus des recommandations de haut niveau évoquées ci-dessus, nous souhaiterions également émettre des recommandations spécifiques concernant les facilités individuellement. Ceci afin de mieux répondre aux objectifs identifiées, en terme de couverture des manquements constatés, comme initier / lancer plus de projets PPP, mais aussi en terme de fonctionnement plus efficace, en développant la gamme potentielles des activités auxquelles des ressources sont allouées. Cependant, à ce stade, nous considérons ces recommandations comme point de départ pour ouvrir une discussion

avec les différentes PPF, afin de pouvoir progresser au niveau de leur fonctionnement dans le cadre d'une stratégie générale d'amélioration du soutien à la préparation de projets.

Afin de pouvoir donner une idée des changements requis, nous avons utilisé une approche de feux de signalisation, avec le « vert » correspondant à un diagnostic de non changement requis, avec les diverses nuances d'ambre correspondant aux changements qui devraient être envisagés. Ces derniers sont indiqués dans l'annexe 1.

7.3 Procédé de mise en œuvre

Développer un consensus autour de ces recommandations et d'autres, sera difficile, mais réalisable avec le bon niveau d'engagement des parties prenantes. La plupart des recommandations, particulièrement celles impliquant des changements importants du comportement, peuvent concerner le cœur non seulement des PPF individuellement, mais aussi souvent les modèles de gestion des institutions auxquelles elles sont rattachées. Il sera important de bien expliquer les raisons de tels changements. Dans cette perspective, un objectif principal de ce rapport consiste à initier un débat sur les principales questions soulevées, comme une première étape dans l'élaboration des solutions adaptées, qui pourraient être des variantes de ce qui est proposé dans le présent rapport. Par conséquent, les recommandations devront être acceptées ou rejetées, ce dernier devant être justifié, avec la participation des PPF et d'autres institutions concernées.

Pour faciliter une participation importante et obtenir des résultats positifs, un haut degré de parrainage par les individus ayant l'influence nécessaire et le pouvoir d'entrer en contact avec les institutions concernées sera nécessaire. Sans cela, il sera difficile de constater des progrès⁹⁷.

Pour le PPFN, un mécanisme potentiel serait de transformer le groupe de référence de cette étude,

ainsi que les principaux intervenants africains actuellement non représentés, en un Groupe de travail sur la mise en œuvre, soutenu par le Secrétariat de l'ICA. Cela mettrait l'accent sur l'accord sur le financement pour les mesures informationnelles recommandées et la création du PPFN, soutenu par le Secrétariat de l'ICA, qui constituerait le principal véhicule de mise en œuvre des nombreuses actions informationnelles et comportementales. Cependant, ce Groupe de travail serait en charge de la responsabilité des actions structurelles, en particulier en ce qui concerne les PPF concernées.

Les Groupes de travail du PPFN pourraient être établis pour gérer les questions comportementales spécifiques. Le processus pourrait aussi, par exemple, mener à l'intensification des relations avec le HLP, en tant que groupe consultatif ou organe de réflexion.

Les PPF devraient également participer, dans la mesure où elles sont touchées par les changements proposés. Les membres individuels du groupe de travail devraient agir comme lien avec les PPF spécifiques rattachées à une institution ou financées autrement.

Ces responsabilités de mise en œuvre sont résumées dans le Tableau 7.2.

TABLEAU 7.2

LES RESPONSABILITÉS DE LA MISE EN ŒUVRE POUR AVANCER

RESPONSABILITÉS DE MISE EN ŒUVRE	RECOMMANDATIONS
Informationnelles (Le Secrétariat de l'ICA sera en charge)	Traiter plus systématiquement les données sur les coûts, performances et autres données des PPF. Étudier le rôle des autres sources de financement de la préparation de projet. Créer un réseau PPF (PPFN) pour aider à la mise en œuvre des recommandations.
Comportementales (PPFN, soutenu par le Secrétariat de l'ICA)	Syndication plus importante des fonds des PPF pour augmenter la portée – évite la nécessité de restructuration coûteuse. Permettre l'exécution par des tiers pour que les flux de financements soient disponibles là où ils sont le plus nécessaires. Une plus grande utilisation des subventions remboursables pour aider le recouvrement du soutien des phases intermédiaires et finales afin d'améliorer la durabilité des PPF en mettant l'accent sur ces activités.
Structurelles (Groupe de travail: Groupe de référence élargi, comprenant les membres du G20 le cas échéant)	Recentrer les PPF des CER sur des initiatives spécifiques (ex : les corridors de transport) plutôt que de gérer des PPF « générales » qui n'ont pas la possibilité d'être efficaces Soutien aux projets transformateurs : les PPF doivent proposer un soutien flexible, rapide, de catalyseur pour les grands projets régionaux, précédent les ressources de la FAD / FED / IDA. Chercher initialement à approfondir les ressources et à combler les lacunes par l'intermédiaire de PPF leader / spécifiques, plutôt que de créer une nouvelle facilité, mais à reconsidérer si les solutions ne sont pas mis en œuvre par les PPF existantes.

7.4 Les étapes suivantes

Si les problèmes identifiés dans ce rapport doivent être examinés dans un délai raisonnable, il est essentiel que l'élan soit maintenu. Un certain nombre de réunions importantes peuvent faciliter cela.

Nous comprenons qu'après la présentation du présent rapport final, l'ICA souhaite recevoir les opinions et commentaires du Groupe de travail sur le développement du G20 sur l'évaluation. Lors d'une réunion à Bali, en Indonésie, début octobre 2012, le G20 a réitéré son intérêt et son engagement sur la question de la préparation des projets d'infrastructure en Afrique.

En outre, les réunions de l'ICA et NEPAD IPPF qui se tiendront fin novembre 2012 à Maputo, au Mozambique, serviront de première plateforme pour élaborer une feuille de route de mise en

œuvre avec une plus large participation du public, y compris des partenaires africains et des autres parties intéressées. Lors de cette réunion, il serait important de parvenir à accord sur les recommandations du rapport acceptées, afin que leur mise en œuvre puisse commencer dès que possible. Il faudrait également élaborer un calendrier des actions concertées et des responsabilités lors de ces réunions, qui fourniront une orientation et une discipline aux activités de mise en œuvre.




Le rapport, ainsi que les réunions susmentionnées, alimenteront également les travaux menant à la prochaine réunion du Groupe de travail sur le développement du G20 et le Plan d'Action. Nous comprenons que le rapport et ses recommandations seront utilisés pour les décisions concernant la reconstitution des fonds de l'IDA, FAD et FED.

Annexe 1 Actions spécifiques pour les PPF sélectionnées

Les feux de circulation

L'objectif des feux de circulation est essentiellement de tenter de présenter un instantané des positions des PPF à un moment précis, en termes de situation habituelle. Cela ne reflète pas le fait que les PPF individuelles sont déjà en phase d'adaptation de leurs stratégies pour résoudre les problèmes

qui ont été précédemment signalées ni, sur le fait qu'elles se recentrent sur les lacunes reconnues du marché PPF. En outre, les rôles futurs des PPF ne sont pas pris en compte et ils se basent uniquement sur la performance actuelle. Ces rôles et les actions à entreprendre sont mentionnés ci-dessous.

FACILITÉ	FEUX DE CIRCULATION	RÉSUMÉ
PPIAF		<p>Le PPIAF est que le PPF leader en ce qui concerne en particulier les activités des phases 1 et 2 des PPP. Idéalement, il devrait jouer un rôle plus systématique pour aider les pays à élaborer des réserves des projets et donner la priorité aux opportunités de PPP, ainsi que régler les problèmes de la phase 1 qui entravent les projets spécifiques.</p> <p>Pour ce faire, dans la mesure du possible, nous recommandons qu'il redéveloppe son réseau africain d'individus au sein de l'unité de gestion des programmes (UGP), capable de collaborer avec les gouvernements sur une base quotidienne pour expliquer les exigences des PPP et renforcer la compréhension et la confiance dans l'approche. Ces personnes pourraient se placer au sein des CER, plutôt que dans les bureaux de la Banque mondiale, afin d'être bien placés pour relever les défis régionaux des phases 1 et 2.</p> <p>Alors que le PPIAF restera rattaché à la Banque mondiale, nous dirions également que différentes institutions africaines sont capables d'exécuter des projets sans recourir à un gestionnaire de tâches de la Banque mondiale. Nous considérons cela comme étant nécessaire, compte tenu du rôle stratégique plus important que devrait jouer le PPIAF par rapport à son rôle actuel. Il est également important de développer un partenariat renforcé avec les institutions africaines pour créer un sentiment d'appartenance. L'objectif serait que cette approche soit interprétée comme un partenariat stratégique du PPIAF, de la Banque mondiale et des principales institutions africaines. Pour financer cette extension des activités, les bailleurs de fonds devraient financer des individus au sein du réseau africain et potentiellement contribuer à un fonds spécifique pour l'Afrique, au sein du PPIAF.</p>
EU-AITF		<p>En tant que plus grand contributeur du soutien au développement de projets, ses principaux atouts de l'EU-AITF se trouvent dans des domaines où son groupe de financiers des projets est le plus fort. C'est en grande partie dans le domaine des projets du secteur public, bien que son rôle actuel dans le Ruzizi III est particulièrement important et particulièrement encourageant en ce qui concerne le virage vers des opérations PPP plus difficiles. En plus de continuer à soutenir les modalités des PPP régionaux, notre principale recommandation est qu'il devrait évoluer vers un fonctionnement à base renouvelable.</p>
INFRACO AFRICA		<p>Même si, à ce jour, les succès d'InfraCo Africa, en termes du nombre de projets ayant abouti, sont en dessous des objectifs fixés dans son plan d'activités initial, ceux qui ont abouti, obtiennent les meilleures notes en ce qui concerne leur degré d'innovation et l'engagement sur les phases initiales du projet. En d'autres termes, le modèle reste convaincant, surtout du point de vue du soutien du secteur privé.</p> <p>Conformément à la recommandation de haut niveau, nous suggérons également qu'une plus grande proportion des fonds d'InfraCo soit mise à disposition des promoteurs tiers parties (répondant à certains critères) plutôt qu'à simplement sa propre équipe de direction actuelle.</p>

InfraVentures



InfraVentures partage un grand nombre de caractéristiques avec le modèle InfraCo Africa. Tout en étant attrayante comme approche, elle n'a pas fait aboutir de projets en Afrique à ce jour, en grande partie pour des raisons indépendantes de sa volonté (par exemple, les troubles civils au Mali).

Elle est entièrement financée par la SFI elle-même et par conséquent l'ICA y a une influence plus limitée que sur certaines facilités. En l'absence de pouvoir signer des accords de développement en commun, avec des entités disposant de fonds plus importants, sa restriction de 4 millions de dollars par projet limite le nombre de possibilités qui s'offrent à elle.

Il reste peut-être aussi une question concernant le fait qu'elle se limite actuellement au personnel de la SFI dans le développement de projets. Une plus grande disponibilité des individus ayant une formation de promoteur, en particulièrement ceux ayant une grande expérience de l'Afrique, voudrait la peine d'être étudiée.

Si conclure des transactions reste un problème, ou pour accélérer le déploiement des fonds, une approche à adopter, serait de modifier le modèle existant d'InfraVentures en permettant les investissements de développeurs établis comme une forme de « bailleur de fonds de fonds », plutôt que de compter sur ses propres fonds directs. Cela présente des similitudes avec la manière que dont le SFI investit une partie de ses fonds dans des fonds privé de tierces parties.

DevCo



DevCo est une ressource captive est essentiellement utilisée pour financer les conseillers tiers sur les mandats de SFI Advisory Services. La SFI a sans aucun doute réussi à gérer ces ressources efficacement dans ce qui semble être un modèle en expansion et à succès. DevCo est en mesure de soutenir toute une gamme de modalités de PPP, mais aussi des cessions (par exemple, DevCo a entrepris quelques privatisations des télécommunications en Afrique, cependant, certains diront que ce n'est pas conforme à son mandat de « conseiller en dernier recours »). Par conséquent, on peut inciter DevCo à concentrer ses ressources uniquement sur des projets impliquant un degré important de nouveaux investissements, c'est-à-dire, des projets entièrement nouveaux ou des réhabilitations. Ceci peut impliquer plus de travail en amont du cycle de projet afin de créer davantage d'opportunités pour des projets entièrement nouveaux, bien que son partenariat avec le PPIAF permette de contourner le problème.






Le fait qu'il ne propose pas de conseils pour les transactions à un fournisseur unique limite inévitablement sa pertinence en Afrique. A cet égard, nous recommandons que la SFI envisage de modifier ses politiques, afin que sa considérable expérience, associée à sa réputation de probité, puissent se mettre au service des gouvernements dans les négociations afin d'aboutir à de meilleurs résultats dans de telles situations et / ou que les ressources de DevCo soient mise à la disposition de la phase d'exécution par gouvernements, qui pouvaient potentiellement engager leurs propres conseillers financiers. Une autre solution pourrait être pour le PMU du PPIAF de devenir une entité d'exécution secondaire à la DevCo afin d'entreprendre ce rôle.

TAF



Le PIDG s'est imposé comme une entité bien financée en dehors des principales banques de développement / institutions financières, principalement géré par des agences de développement bilatérales qui ont contribuées à plus de 90 % de ses 0,5 milliards de dollars de des ressources à ce jour (les IFD bilatérales et multilatérales ont investi dans ses véhicules individuels). Tout en ayant une fraction des ressources des principales IFD, le PIDG a mis au point un certain nombre d'initiatives dans l'espace PPP. Ainsi, il peut être considéré comme un éclaircisseur pour les solutions du secteur privé, soutenant essentiellement le principal mandat de facto du PIDG. Ce rôle pourrait éventuellement être étendu aux entités n'appartenant pas au PIDG.

A ce jour, les ressources de la TAF ont servi à soutenir les facilités du PIDG comme InfraCo Africa. Conformément à notre recommandation plus générale de trouver les moyens d'élargir l'octroi des financements et considérant le rôle du PIDG, nous pensons qu'il y a un argument de poids à dire que la TAF est en mesure de soutenir le développement de projets par des promoteurs de projets tiers sur une base de subvention correspondante, pour les projets qui sont conformes aux objectifs du PIDG. Cependant, cela demanderait un accroissement de la capacité de mise en œuvre de la TAF pour pouvoir évaluer ces propositions et les commercialiser.

FACILITÉ	FEUX DE CIRCULATION	RÉSUMÉ
USAID-AIP		<p>En l'absence d'évolution des modalités de la DevCo, un élargissement de l'AIP vers d'autres secteurs en dehors de l'énergie est une option qui pourrait être envisagée, même si cela peut s'avérer difficile, étant donné la nature externalisée de ses modalités contractuelles. Toutefois, une telle approche pourrait être particulièrement utile dans les domaines portuaires, aéroportuaires, routiers à péage, etc.</p>
PPIU		<p>Le PPIU en est à ses débuts. Il a été créé avec un mandat clair, lié à une initiative spécifique.</p> <p>Son principal défi semble être la sécurisation des financements pour les différentes initiatives qu'il soutient. Nous recommandons de mettre l'accent sur la création d'un réseau de financiers qui seraient potentiellement intéressés par un appui aux projets du Corridor Nord-Sud.</p>
NEPAD IPPF		<p>Tout en reconnaissant les efforts en cours pour améliorer le NEPAD IPPF, nous estimons qu'un problème potentiel persiste toujours concernant les capacités de mise en œuvre, même si cela peut provenir d'un problème de manque de diversité des compétences, plutôt que de la quantité de ressources. Un point de départ serait de renforcer les capacités de mise en œuvre de l'IPPF en investissant dans les ressources de promoteurs externes. Une proportion de ses ressources devrait également être déployée pour le soutien de l'exécution par les clients.</p> <p>Nous recommandons également un recentrage de l'IPPF sur les phases 1 à 3 du cycle du projet. Les activités de la phase 1 devraient être spécifiques au projet plutôt que des activités générales de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités plus général doit passer par les prêts d'assistance technique, financés par d'autres. Travailler davantage sur les activités de la phase 2 pourrait être utile en ce qui concerne le développement des phases initiales des projets régionaux du PIDA.</p>
DBSA-EIB PDSF / NEPAD PPF		<p>Alors que la PPF du NEPAD a réussi à déployer ses financements et a besoin de réapprovisionnement, l'EIB-DBSA n'est pas dans le même cas. Nous pensons que ces facilités doivent fusionner, soit physiquement, soit dans les faits, avec un mandat plus restreint, axé sur les phases finales, plus cohérent avec l'ampleur de leurs fonds combinés.</p>
SADC PPDF / CEDEAO PPDU		<p>Il a fallu des années pour créer ces facilités et elles ne sont toujours pas opérationnelles.</p> <p>Ils devraient être réexaminées et restructurées afin de soutenir les initiatives précises du PIDA.</p>

Abréviations

Abréviation	Description	Abréviation	Description
ACP	Afrique Caraïbe Pacifique	DevCo	Fonds de collaboration pour le développement des infrastructures
AEEP	Partenariat Afrique-EU pour l'énergie	DFID	Ministère britannique du développement
AEF	Fonds d'accès à l'énergie	EAIF	Fonds des infrastructures pour l'Afrique émergente
AFC	Société financière africaine	EIB	Banque européenne d'investissement
AFD	Agence Française de Développement	ESIA	Etude d'impact environnemental et social
AfDB	Banque africaine de développement	ESMAP	Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique
AFFI	Facilité arabe de financement de l'infrastructure	EU-AITF	Fonds fiduciaire euro-africain pour les infrastructures
AGM	Réunion de l'assemblée générale	FAD	Fonds africain de développement
AICD	Diagnosics des infrastructures nationales en Afrique	FAPA	Fonds d'appui au secteur privé africain
AIP	Programme africain d'infrastructures	FED	Fonds européen de développement
AITF	Fonds fiduciaire africain pour les infrastructures	FMO	Banque de développement des Pays-Bas
AU STAP	Plan d'action à court terme de l'Union africaine	FTE	Equivalents plein temps
AWF	Facilité africaine de l'eau	G20	Groupe des vingt
BETF	Fonds à exécution bancaire	G20 DWG	Groupe de travail sur le développement du G20
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	G20 HLP	Panel de haut niveau du G20
BMD	Banque multilatérale de développement	GIZ	Société financière allemande
BOT	Construction-Opération-Transfert	IAIDA	Architecture institutionnelle pour le développement des infrastructures en Afrique
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE	ICA	Consortium pour les Infrastructures en Afrique
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est	IDA	Association internationale de développement
CE	Commission européenne	IFD	Institution de financement du développement
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest	IFI	Institution financière internationale
CEPA	Associés de Cambridge en politique économique	IIPDF	Fonds indien de développement des projets d'infrastructure
CER	Communauté économique régionale	IIU	[SADC] Unités de mise en œuvre d'initiatives
CLG	Société à responsabilité limitée		
COMESA	Marché commun de l'Afrique australe et orientale		
DBSA	Banque de développement d'Afrique du Sud		

Abréviation	Description	Abréviation	Description
InfraVentures	Facilité de développement de projet mondiaux d'infrastructure	PMU	Unité de gestion du programme
IP	Primes d'assurance	PPDF	Facilité de développement et de préparation de projet
IPPF	Facilité de préparation de projets d'infrastructure	PPDU	Unité de développement et de préparation de projet
IRS	Bonifications d'intérêt	PPF	Facilité de préparation de projets
IsDB	Banque islamique du développement	PPFN	Réseau de facilités de préparation de projets
JASPERS	Assistance commune dans le soutien aux projets en faveur des régions d'Europe	PPFS	Etude de faisabilité de préparation de projet
JDA	Accord commun de développement	PPI	Participation privée à l'infrastructure
KPI	Indicateur clé de performance	PPIAF	Fonds de conseil en infrastructure public-privé
LAPSSET	Corridor de transport port de Lamu et Lamu - Sud Soudan - Ethiopie	PPIU	Unité de mise en œuvre de la préparation de projets
LIC	Pays à faible revenu	PME	Petites et moyennes entreprises
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord	PPP	Partenariat public-privé
MIC	Pays à revenu intermédiaire	RECP	Programme de coopération sur les énergies renouvelables
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique	SADC	Communauté pour le développement de l'Afrique australe
NIAF	Facilité de conseil en infrastructure du Nigéria	SECO	Secrétariat suisse aux affaires économiques
NPCA	Nouveau partenariat pour l'agence de coordination et de planification du développement en Afrique	SEFA	Fonds des énergies durables pour l'Afrique
NPV	Valeur actuelle nette	SFI	Société financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques	SNTA	Assistance technique infranationale
ODA	Assistance officielle au développement	SPV	Véhicule ad hoc
PAP	Plan d'action prioritaire	SSA	Afrique subsaharienne
PDSF	Facilité de soutien et de développement de projet	TAF	Facilité d'assistance technique
PIB	Produit intérieur brut	TdR	Termes de référence
PIDA	Programme pour le développement des infrastructures en Afrique	TIC	Technologies de l'information et de la télécommunication
PIDG	Groupe de développement des infrastructures privées	UA	Union Africaine
		USAID	Agence américaine pour le développement international
		WBG	Groupe de la Banque Mondiale

Notes

¹ Panel de haut niveau sur l'infrastructure, Recommandations aux G20 – Rapport final, 26 octobre 2011; (2) Le Groupe de travail sur l'infrastructure de la BMD, Plan d'action infrastructure : soumission au G20 par le Groupe de travail sur l'infrastructure de la BMD, octobre 2011.

² Solution de financement SDN de la Banque mondiale (infra-financement favorable et de structuration) : Assistance technique aux projets transformateurs - Projet de note conceptuelle d'information de la discussion.

³ La SEFA n'a pas été contactée, car elle n'est apparue qu'à la fin de notre étude.

⁴ Les financements au soutien des projets par les gouvernements.

⁵ Les résultats provisoires de l'étude de financement externe de l'ICA confirment une baisse substantielle en 2011, par rapport à l'année précédente. Le total des engagements extérieurs en faveur des infrastructures en Afrique a chuté d'un quart passant à 41,5 milliards de dollars, avec une division par deux des contributions des membres de l'ICA passant à 11,9 milliards de dollars. Les flux des PPP ont également diminué, bien que moins fortement, pour aboutir à des niveaux similaires. Les deux sont maintenant inférieurs aux engagements bilatéraux chinois, qui ont fortement augmenté pour atteindre les 14,9 milliards de dollars en 2011. La part des engagements des membres de l'ICA dans les projets régionaux est passée à 21 %, bien que la valeur du montant total ait diminué.

⁶ Ceux-ci présentent de nombreuses similitudes, sans pour autant être entièrement similaires, aux critères de la CAD-OCDE.

⁷ C'est-à-dire, le Fonds africain de développement (FAD), le Fonds européens de développement (FED) et l'Association internationale de développement (IDA).

⁸ D'après nos informations, ceci est couvert par la récente Déclaration de Kinshasa II datant d'août 2012.

⁹ Panel de haut niveau sur l'infrastructure, Recommandations aux G20 – Rapport final, 26 octobre 2011; (2) Le Groupe de travail sur l'infrastructure de la BMD, Plan d'action infrastructure : soumission au G20 par le Groupe de travail sur l'infrastructure de la BMD, octobre 2011.

¹⁰ Solution de financement SDN de la Banque mondiale (infra-financement favorable et de structuration) : Assistance technique aux projets transformateurs – Projet de note conceptuelle d'information de la discussion.

¹¹ Il est important de noter que ce rapport découle d'un rapport initial et d'addenda.

¹² AICD (2008), op. cit.

¹³ Muzenda (2009), Accroître l'investissement privé dans les infrastructures énergétiques en Afrique.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Alors que les Chinois sont très actifs en Afrique, leurs activités passent par des entités étatiques, avec des prêts garantis par les gouvernements plutôt que par les revenus du projet.

¹⁶ Le coût à long terme, d'ici 2040, devrait atteindre les 360 milliards de dollars.

¹⁷ La Commission de l'UA bénéficie également du soutien du Groupe consultatif en infrastructure, regroupant des experts techniques, économiques et financiers.

¹⁸ L'évaluation a commencé début avril 2012 avec la collecte de données de bases de données de haut niveau de quelque 67 PPF. Cette liste s'appuie sur le guide 2006 que le CEPA avait élaboré avec l'ICA et ensuite mis à jour en utilisant le « Fund Finder » récemment développés par l'ICA. La base de données a été développée par une recherche documentaire. Ces informations ont été présentées dans un rapport initial, présenté début mai 2012. Suite aux conseils du Groupe de référence, la liste initiale des 67 facilités, a été réduite à un groupe convenu de 30 facilités. Cette liste a une nouvelle fois été réduite pour aboutir à une liste de 17 facilités, en fonction des consultations approfondies et de la recherche documentaire, tandis que le présent rapport traite de ce groupe de 17 PPF, il est bon de souligner que ce groupe a été identifié après six mois de con-

sultations avec les PPF, de discussions avec des intervenants clés du personnel de l'ICA et une recherche détaillée.

¹⁹ Cela exclut les facilités que ne correspondaient pas à la définition convenue d'une PPF.

²⁰ Cela comprend les facilités d'assistance technique infranationale (SNTA) axées sur le soutien à la préparation de projet par les entités municipales et paraétatiques.

²¹ A noter que l'ESMAP ne pouvait fournir des informations que sur le financement 2006–2011, et les versements aux projets pour 2009–2011. Les engagements sont donc une estimation de ces chiffres.

²² A noter InfraCo Africa a également déployé 14,8 millions de dollars en plus, passant par les subventions de la TAF et de l'EU-AITF.

²³ Dans le cadre de la présente étude, nous considérons la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (IRD) et la Banque africaine de développement, comme des banques multilatérales de développement. Le terme Banque de développement régional sert à désigner les banques de développement chargées de couvrir les régions de l'Afrique, tels que la Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA).

²⁴ Le cycle de préparation du projet peut être envisagé séparément par rapport au cycle de vie du projet, plus axé sur les activités de après la mise en œuvre, tout particulièrement la construction, l'exploitation et finalement la clôture du projet.

²⁵ Afin d'être compatible avec le cycle des projets de l'ICA, celles-ci ont toutes été regroupées en tant activités « environnement favorable », même si du point de vue des phases / du calendrier, elles peuvent avoir lieu soit en parallèle soit après les autres activités. Plus précisément, l'assistance technique générale de renforcement des capacités a été placée dans cette phase initiale pour simplifier (même si elle peut en réalité être reliée aux autres phases du cycle), avec les autres phases du cycle de projet étant définies par les besoins des projets d'infrastructure plutôt que les exigences des institutions responsables de la préparation du projet. Le soutien à l'environnement favorable peut-être être dicté par les besoins spécifiques d'un projet donné, ou peut être de nature plus générale. L'analyse présentée dans ce rapport n'a pas cherché à faire la différence entre les deux.

²⁶ Ce rapport se concentre tout particulièrement sur les phases 1 à 5 de l'ICA, nous ne cherchons pas à examiner le soutien après la mise en œuvre.

²⁷ Dans le cas du PPP du London Underground, les coûts de préparation furent indiqués en tant que pourcentage du NPV total sur la durée de vie totale du projet.

²⁸ Dans le présent rapport, les coûts de « développement » et « préparation » sont utilisés indifféremment. En outre, cette étude se réfère aux PPF, alors que certains donateurs réfèrent aux facilités de développement de projets (PDF). Cependant, une distinction peut être faite entre la préparation du secteur public et le développement du secteur privé.

²⁹ La Banque mondiale différencie tout particulièrement la banque bénéficiaire et le Fonds fiduciaire bénéficiaire, la première explicitement utilisée pour financer les activités quotidiennes.

³⁰ Divers frais sont appliqués à la gestion fiduciaire, en général atteignant 5 % pour les facilités en question.

³¹ Le mandat est parfois obtenu par une entreprise dans le cadre d'un appel d'offres public, mais ensuite elle doit développer l'approche elle-même.

³² Globeleq est un moins un promoteur de projets partant de zéro qu'un acquéreur d'actifs d'infrastructure.

³³ Approche planifiée.

³⁴ Il ne semble pas y avoir de statistiques disponibles sur l'utilisation ou la valeur de cette facilité car elle se classe dans les créances.

³⁵ Dans le cadre des règlements actuels de l'IDA, un projet régional doit faire participer trois pays ou un plus un état fragile. Il n'y a actuellement aucune définition commune de

ce qui constitue un projet régional, entre les institutions de l'EU, la Banque africaine de développement et le Groupe de la Banque mondiale.

³⁶ Le rapport annuel 2010 de la Banque africaine de développement n'indique aucune donnée précise sur l'activité de la PPF, sur les 36 projets approuvés cette année, mais certaines opérations de TA 20 sont citées, dont certaines sont des activités du cycle de projet. Nous avons également signalé que les études des phases finales ou du cycle de projet étaient souvent greffées sur des opérations d'investissement. Cela peut ajouter 5 % à 7 % à la valeur de ce dernier.

³⁷ Les idées pour de nombreux projets en Afrique, depuis de nombreuses années, souvent développées dans les études techniques financées par les donateurs, il y a des dizaines d'années.

³⁸ Les bailleurs de fonds sont plus à l'aise lorsqu'une telle opportunité fait ensuite l'objet d'un appel d'offres. Cependant, la plupart des promoteurs, ne veulent pas que des concepts dans lesquels ils aient investi un capital de développement, soient ensuite attribués à d'autres opérateurs.

³⁹ Dans certains cas, ce groupe peut également inclure des entités publiques qui ont obtenu les mandats gouvernementaux pour développer des projets. Par exemple, InfraCo Africa soutient Kenya Railways dans le développement du train de banlieue à Nairobi.

⁴⁰ Un projet est l'activité spécifique financée. Un programme régional, tel qu'une réserve d'énergie, se composera de plusieurs projets individuels.

⁴¹ Peut exiger une assurance politique contre le risque, comme pour MIGA, exigeant donc un engagement de la part du gouvernement.

⁴² Le cadre de préparation de projets de la SEFA, n'étant que dans une phase préliminaire, n'a pas été intégré à notre liste de priorités. Aucun questionnaire n'a été envoyé, car ses activités n'avaient pas encore démarrées.

⁴³ Les résultats provisoires de l'étude de financement externe de l'ICA confirment une baisse substantielle en 2011, par rapport à l'année précédente. Le total des engagements extérieurs en faveur des infrastructures en Afrique a chuté d'un quart passant à 41,5 milliards de dollars, avec une division par deux des contributions des membres de l'ICA passant à 11,9 milliards de dollars. Les flux des PPP ont également diminué, bien que moins fortement, pour aboutir à des niveaux similaires. Les deux sont maintenant inférieurs aux engagements bilatéraux chinois, qui ont fortement augmenté pour atteindre les 14,9 milliards de dollars en 2011. La part des engagements des membres de l'ICA dans les projets régionaux est passée à 21 %, bien que la valeur du montant total ait diminué.

⁴⁴ A partir des informations requises par le questionnaire, la raison de l'accroissement important des engagements sur la préparation des projets en Afrique n'est pas claire, avec les montants passant de 5 millions de dollars en 2008 à près de 20 millions de dollars en 2009.

⁴⁵ Cependant, il est important de remarquer que la disponibilité des fonds n'est pas le seul obstacle à l'initiation d'un plus grand nombre de PPP. L'engagement politique est également essentiel.

⁴⁶ Les données précédentes reflètent la période 2005-2011, aucune décomposition annuelle par phase n'est disponible.

⁴⁷ La base de données du CAD de l'OCDE fournit des chiffres sur l'engagement des 22 pays donateurs de l'OCDE-CAD ; un éventail d'organisations multilatérales, comprenant l'IDA, la Banque africaine de développement et la FAD, l'Union européenne et les institutions des Nations Unies. Il fournit également des informations pour certains non membres du CAD de l'OCDE, y compris les Émirats Arabes Unis et l'Arabie saoudite.

⁴⁸ L'interprétation / le développement des critères d'évaluation finale sont ex-post plutôt que ex ante, ce qui reflète les enjeux.

⁴⁹ Ceux-ci présentent de nombreuses similitudes, sans pour autant être entièrement similaires, aux critères de la CAD-OCDE.

⁵⁰ Se concentrer sur les projets régionaux ne veut pas dire exclure la pertinence du soutien à d'autres projets, comme les PPP nationaux.

⁵¹ Bien que la pertinence future de InfraCo Africa est actuellement moyenne, sa direction cherche à mobiliser des ressources supplémentaires qui pourraient augmenter la portée de ce que peut faire InfraCo. En particulier, il y a un désir de s'engager davantage sur le développement de projets régionaux. Cela serait susceptible d'exiger une collaboration avec les services publics nationaux pour réaliser des initiatives régionales. Il s'agit d'une évolution potentiellement révolutionnaire qui augmenterait considérablement la pertinence future d'InfraCo Africa, la plaçant au centre des initiatives régionales et construisant un modèle pour la mise en œuvre de ces projets ambitieux à l'avenir.

⁵² La direction de DevCo est consciente des lacunes de marché PPF concernant le soutien à apporter aux gouvernements lors des négociations avec un fournisseur unique. Des discussions auront lieu entre la SFI et les bailleurs de fonds de DevCo quant à savoir si les ressources de DevCo pourraient être utilisées dans ces cas-là.

⁵³ L'expérience de l'AFFI devrait donner un bon aperçu des modalités de partenariat virtuel, mais pour le moment les résultats sont assez maigres.

⁵⁴ L'examen récent des IPPF a cherché à effectuer un recensement sur des activités plus limitées et ses ressources de mise en œuvre ont été accrues.

⁵⁵ De plus, les PPF telles que NEPAD, IPPF et AWF sont en cours de restructuration en vue de l'amélioration de l'efficacité, suite aux recommandations stratégiques.

⁵⁶ Il faut considérer cela avec précaution car ce ne sont pas des comparaisons sur des bases similaires. De plus, il n'est pas possible de clairement définir si les frais de gestion fiduciaire sont aussi inclus dans les coûts.

⁵⁷ En général, environ 15 % de la subvention accordée.

⁵⁸ Aucune information n'a été mise à disposition pour pouvoir effectuer une analyse similaire par l'InfraVentures ou USAID AIP, deux des PPF encore en activité. Aucun coût communiqué par les PPF de la DBSA.

⁵⁹ Payé par la Banque africaine de développement.

⁶⁰ Le plan d'activités de l'IPPF envisage une réduction de ce ratio à 11 % sur une période de cinq ans démarrant en 2011.

⁶¹ Rapport trimestriel de DevCo, avril-juin 2012 (confidentiel et destiné aux bailleurs de fonds).

⁶² Comprend un financement des activités des phases initiales.

⁶³ A l'exception des frais de gestions de EleQtra's (entité d'exécution).

⁶⁴ Les coûts de PIDG PMU sont exclus de l'analyse. Le site web de PIDG indique une valeur de plus de 600k £ pour la gestion de toutes les facilités de PIDG PMU. Même si on ne sait quelle époque est concernée, une proportion devrait être imputée aux coûts de InfraCo, ainsi que des frais de gestion fiduciaire. De même, au moins un certain montant de frais doit également être imputé à la TAF.

⁶⁵ Cela indique une volonté chez les bailleurs de fonds de placer certains frais de gestion dans les activités d'exécution pour des raisons « cosmétiques ». En fin de compte, elles sont financées par les mêmes subventions.

⁶⁶ Ces facilités qui proposent des informations détaillées ne devraient être favorisées par rapport aux PPF qui n'ont pas fourni les informations demandées, ou n'ont pas d'engagements suffisants pour pouvoir effectuer une telle analyse de coûts.

⁶⁷ Il faut remarquer que l'adéquation financière fait référence à l'échelle des ressources durant la durée de vie des PPF, et non ses besoins de réapprovisionnement car elle a octroyé tous ses financements.

⁶⁸ Pour comparer, les compétences des CER se situent au niveau des politiques et non au niveau du cycle du projet d'infrastructure, ce qui présente un défi majeur.

⁶⁹ Un contributeur majeur à ceci, est sans doute les incitations du personnel des BMD, qu'il reçoivent pour les opérations de prêt réussies, sans avoir à passer plusieurs mois voire plusieurs années à essayer de lancer un concept.

⁷⁰ Cette conclusion repose en grande partie sur des faits supposés plutôt que sur des éléments factuels, reflétant en partie l'absence d'un ensemble complet de données sur tous les projets d'infrastructure en Afrique, les facteurs clés de l'initiation de projets, les bailleurs de fonds, les conseillers, etc. Il devrait être possible de créer une telle base de données, complétant la base de données existante de la PPI avec des informations sur les projets du secteur public et fournissant des informations plus complètes sur faits intéressants.

⁷¹ Les gestionnaires de tâches des BMD ont souligné la nécessité d'aborder les différentes sources de financement afin de proposer des conseillers aux gouvernements, y compris les fonds fiduciaires bilatéraux. Ce manque de prise en charge systématique exige un effort important en terme de temps.

⁷² Une analyse pourrait débiter par l'identification, sur une base de cas par cas, savoir ce qui a été financé, par qui et comment. Une approche complète est nécessaire pour éviter les doublons.

⁷³ Un autre problème associé à de nombreux projets de la réserve du PAP du PIDA est qu'ils ont été initiés par les gouvernements (sur plusieurs décennies), en fonction de leur potentiel économique, et non par le secteur privé selon leur potentiel commercial. Ils sont généralement de dimensions considérables, avec pour objectif de stimuler l'activité économique par le biais d'une grande capacité ou par le développement des routes commerciales, plutôt que de répondre à une demande réelle, immédiate et non satisfaite. En d'autres termes, ils sont disproportionnés par rapport à la demande factuelle immédiate et future. Cela n'en fait pas forcément des « gouffres financiers » mais cela les rend ambitieux concevoir et développer, sans parler de leur financement.

⁷⁴ Au moment de la rédaction de ce document, la DFID, en particulier, était la cible de critiques de la part de la presse britannique concernant la nature et l'orientation de ses aides.

⁷⁵ Il y a des données factuelles qui indiquent que les banques internationales sont désormais beaucoup plus centrées sur les clients, octroyant des crédits uniquement pour soutenir leurs principaux clients plutôt que pour créer des opportunités de prêts opportunistes. Ce n'est pas nécessairement le cas, cependant, pour les banques basées sur le continent africain.

⁷⁶ Ce sont principalement des projets de grand barrage avec liaisons de transmission connexes. Ceux-ci requièrent la participation du secteur privé et de l'endettement. Les deux devront être garantis grâce à la fourniture de différentes garanties de risques partielles et de crédit par les principales banques multilatérales de développement. Toutefois, la responsabilité ultime reste à la charge des pays concernés.

⁷⁷ Ce processus a déjà démarré avec l'analyse des projets du secteur privé de PIDA par un groupe de travail lié au Forum économique mondial et au réengagement du HLP et d'autres réseaux professionnels.

⁷⁸ Si les coûts de développement seront d'environ 5 % du total des dépenses, InfraVentures serait en mesure de développer des projets d'un montant de 80 millions de dollars, des projets de 160 millions de dollars à 50 / 50 avec une autre facilité et un projet de 320 millions de dollars avec une participation à 25 %.

⁷⁹ Il reste aussi une question de savoir si toute augmentation significative de l'activité, même pour les plus petits projets, pourrait être envisagée, étant donné le mélange des coûts de préparation de projet et l'incapacité à recycler / récupérer les coûts de développement.

⁸⁰ InfraCo Africa est presque unique en cherchant à le faire. En revanche, des entités privées ont cherché à adopter une approche de portefeuille dans laquelle les risques de préparation des phases initiales sont équilibrés par des opportunités de financement de phases finales, plus proches de la clôture financière.

⁸¹ On peut affirmer qu'actuellement, les subventions sont utilisées alors qu'elles ne devraient pas. Afin de clore les projets, des subventions sont accordées alors qu'idéalement il n'y a pas lieu d'être, en partie reconnaissant les arguments de « bien public » de l'infrastructure régionale et en partie en raison d'un manque de volonté des gouvernements de payer ce qui est nécessaire.

⁸² Le PPIAF cherche, depuis un certain temps, à établir un service de « réponse rapide » pour gérer les problèmes qui se posent pendant le cycle du projet. A ce jour, ce rôle clair

des PPF est sous-exploité, et cela à cause d'un manque de centrage extérieur, ou bien à cause d'un manque de capacité à répondre rapidement aux demandes de soutien. Cette approche a été temporairement suspendue en raison de problèmes de procédures d'appel d'offre de la Banque mondiale, un exemple de l'un des problèmes d'être rattaché à des BMD. Dès 2002, le Commonwealth Business Council / Secrétariat du Commonwealth avait cherché à établir une PPF dédiée à cela, le Commonwealth Infrastructure Technique Advisory Group (CITAG), mais sans succès.

⁸³ Le PPIAF a toujours été confronté à l'énigme d'avoir été créé comme Bank Executed Trust Fund (BETF), explicitement reconnue comme un soutien direct aux opérations de la Banque mondiale, alors que plusieurs de ses bailleurs de fonds s'intéressent plutôt à préoccupés par « Bank Capture ». Cette contradiction n'a jamais été entièrement résolue par son modèle de fonctionnement.

⁸⁴ Cependant, il semblerait qu'il existe des tensions entre les hôtes d'une telle entité, qui les considèrent comme des ressources dédiées, et les bailleurs de fonds qui souhaiterait obtenir un accès plus ouvert.

⁸⁵ DevCo est utilisé pour soutenir les activités de conseil de la SFI, plutôt que ses activités de prêt ou d'investissement.

⁸⁶ NEPAD IPPF indique explicitement l'exigence d'exécution par le bénéficiaire. Par opposition le PPIAF dépend fortement des gestionnaires de tâches de la Banque mondiale pour l'exécution des subventions.

⁸⁷ Un consortium dirigé par le CEPA a conçu le PPDU, financé par une subvention du PPIAF. Le capital initial était largement inspiré d'InfraCo, qui s'est avéré par la suite trop faible, InfraCo Africa s'appuie fortement sur la TAF du PIDG pour financer des activités spécifiques du projet.

⁸⁸ EleQtra dirige InfraCo Africa, alors que InfraVentures dépend du personnel de la SFI.

⁸⁹ Les candidats potentiels comprennent les promoteurs tels que Aldwych et Africa Finance Corporation. Les deux sont soutenus, à des degrés divers, par des IFD telles que FMO.

⁹⁰ D'après nos informations, cela est couvert par la Déclaration de Kinshasa II datant d'août 2012.

⁹¹ Dans un certain sens, l'équivalent du « fund funder » dans la sphère privée.

⁹² Il est important de réitérer le fait que le NEPAD IPPF a en phase de restructuration qui que celle-ci commence porter ses fruits. Elle dispose désormais d'un plan d'activités qui se concentre uniquement sur la préparation de projets régionaux, plutôt que sur le renforcement des capacités générales. Il n'y a plus de limite sur le montant des subventions qu'elle pourrait accorder et elle tente de mettre sur pied un contrat-cadre pour les consultants, en plus d'ajouter quelques FTE techniques de la Banque africaine de développement. En même temps, il tente également (lentement) d'attirer les financements de partenaires africains. En conséquence, nous reconnaissons la valeur de l'IPPF NEPAD en tant que facilité africaine, ainsi que la période de transition qu'elle traverse, mais nous insistons sur la nécessité d'un changement plus rapide et plus efficace.

⁹³ Cela pourrait vouloir dire que la NEPAD IPPF adopterait une structure similaire au PIDG, avec différents véhicules opérant en son sein. Un de ceux-ci pourrait être le Africa Project Development Company comme expliqué dans l'Encadré 6.1.

⁹⁴ Par exemple, entreprendre des activités de prêt, requièrent des aptitudes d'évaluation des crédits, l'octroi de capitaux requièrent des aptitudes d'investissement.

⁹⁵ Dans le cas de la CEDEAO, il fut envisagé d'externaliser la gestion à des conseillers / promoteurs professionnels. L'approche suggérée n'est pas incompatible : elle se concentre plus précisément sur les priorités convenues, comme les corridors de transport spécifiques, plutôt que d'être une facilité axée entièrement sur la demande.

⁹⁶ De telles initiales ne pourraient être qu'un travail initial de développement afin d'établir au moins une preuve de concept.

⁹⁷ Nous pensons que le niveau de parrainage de ce projet est en dessous de ce qui était prévu, ce qui a engendré des difficultés en termes d'obtention du niveau nécessaire d'engagement.

