

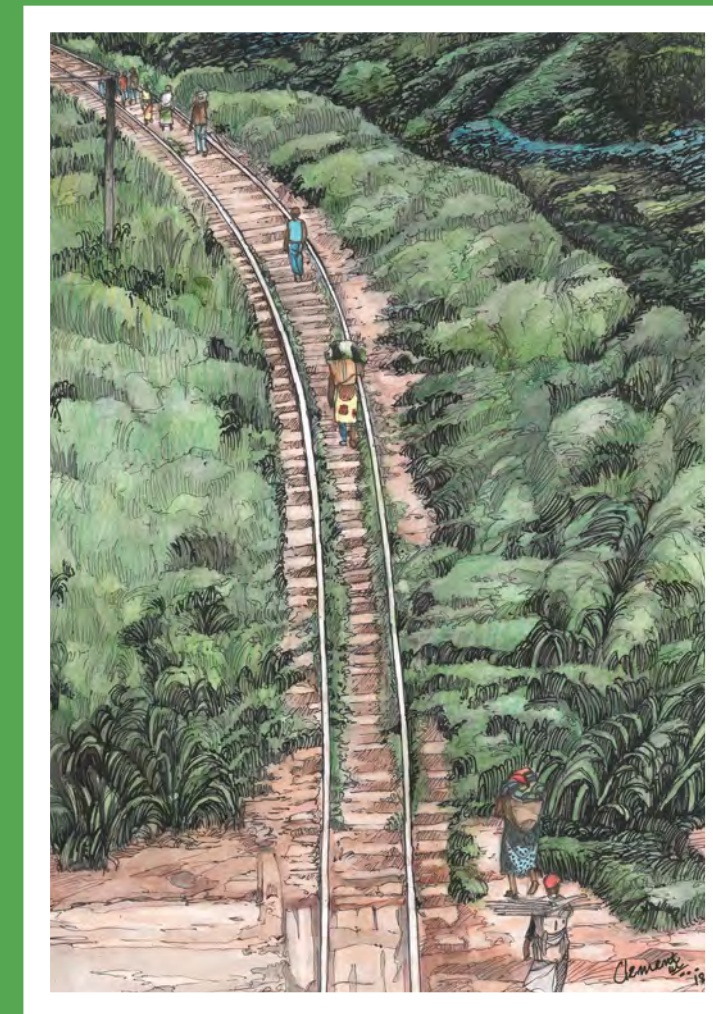


Infrastructures en Afrique

Chronique d'un mal investissement

SOMMAIRE

Édito	
Infrastructures en Afrique: Chronique d'un mal investissement ?	1
<i>Romain Gelin</i>	
Quelles priorités pour les infrastructures africaines ?	2
<i>Romain Gelin</i>	
Qui finance les infrastructures en Afrique ?	8
<i>Romain Gelin</i>	
"Blending", "PPP": le secteur privé comme acteur du développement ?	16
<i>Romain Gelin</i>	
Benguela: les infrastructures ferroviaires au service de l'extractivisme	24
<i>Raf Custers</i>	



Infrastructures en Afrique : chronique du mal investissement

La question des infrastructures est primordiale pour toute économie. Le fait de disposer de routes, de voies de chemin de fer, de réseaux de production et de transport d'énergie, d'installations d'assainissement d'eau et de moyens de télécommunication semble vu d'Europe de l'Ouest, une chose toute naturelle.

Ceci n'est pourtant pas le cas dans nombre de pays du Sud, particulièrement sur le continent africain. Un état de fait partagé par l'ensemble des acteurs présents sur le continent: des gouvernements nationaux aux organisations internationales de développement en passant par les entreprises, les associations et les populations.

Une fois ce constat établi, reste à déterminer quelles infrastructures sont prioritaires pour le développement du continent. Mais de quel développement ou plutôt de quels objectifs parle-t-on ? C'est là que les problèmes commencent.

Quel que soit le type d'infrastructure, le continent africain – et l'Afrique subsaharienne à plus forte raison – est victime d'un sous-équipement, dû pour partie à la vétusté des infrastructures coloniales ou postcoloniales qui ont été peu entretenues, et pour partie au sous-investissement de la part des gouvernements africains, tantôt par manque de budget, tantôt par manque de vision politique et économique de moyen terme.

Parmi les priorités retenues, l'énergie et les transports ont la part belle, tandis que les infrastructures de distribution d'eau, pour la santé ou l'éducation semblent être les parents pauvres. Au total, ce sont plusieurs centaines de projets d'infrastructures qui ont été proposés sur l'ensemble du continent depuis une décennie, parfois par les autorités publiques africaines, notamment au sein de l'Union africaine et des communautés économiques régionales, dans d'autres cas par des acteurs extérieurs – au sein du G20, par la Banque mondiale et l'Union européenne, ou par des pays émergents comme la Chine, chacun en fonction de ses propres intérêts. Outre la définition des priorités – infrastructures pour acheminer

les produits d'exportation, infrastructures à destination des populations rurales, urbaines, infrastructures destinées à alimenter les industries minières, etc. – se pose la question de leur financement. Force est de constater, là encore, que le compte n'y est pas. Annuellement, ce sont plusieurs dizaines de milliards de dollars supplémentaires qui seraient nécessaires pour mener à bien ces projets. Et nombreuses sont les raisons expliquant ces déficits : chute des cours des matières premières ces dernières années et restrictions budgétaires pour de nombreux gouvernements africains, évasion fiscale à grande échelle de la part des groupes transnationaux, non-respect des engagements en matière d'aide au développement par les pays riches....

À ce manque de financement a été trouvée une réponse toute simple : le secteur privé doit augmenter sa participation. À côté des tentatives de certains pays africains d'émettre des obligations sur les marchés financiers, au risque de creuser leur endettement, ce sont de nouveaux mécanismes de financement qui sont proposés par les bailleurs traditionnels du développement: les partenariats public-privé et les financements mixtes. Des types de financement potentiellement attractifs pour les pays africains, mais qui sont aussi l'objet de nombreuses critiques.

C'est à ces thématiques que sera consacré ce Gresea Échos au travers de trois analyses concernant les priorités, les besoins et les nouvelles modalités de financement pour l'ensemble du continent. Une étude des infrastructures ferroviaires en Afrique centrale – plus particulièrement en Angola, RDC et Zambie – permettra de mettre en lumière, de façon très concrète, la manière dont les priorités sont déterminées et dont les projets prennent forme, avec plus ou moins de succès et en fonction d'objectifs parfois très éloignés des besoins des populations africaines.

Romain Gelin

Quelles priorités pour les infrastructures africaines?

Romain Gelin, Gresea

La question du besoin en infrastructure semble faire largement consensus, du monde politique à celui des organisations de développement, en passant par le secteur privé et les organisations internationales. Pourtant, des divergences demeurent sur les priorités retenues, le processus pour les définir ainsi que sur leur mise en œuvre escomptée.

Toute économie, quelle que soit l'époque ou la zone géographique considérée, tire parti dans son développement du fait de disposer d'infrastructures. Par infrastructure, nous entendons l'ensemble des installations et des équipements qui conditionnent le fonctionnement économique et le développement d'un pays, d'une région: infrastructures de transport, télécommunications et technologies de l'information, énergie, eau, santé, éducation...

Infrastructures: consensus sur les besoins

Les infrastructures ont une influence sur les activités économiques. Les équipements de transports, d'énergie, d'eau ou de télécommunication conditionnent la production et la consommation de nombreuses entreprises et individus, le commerce et l'accès au marché (pour les sociétés transnationales mais aussi pour les petits producteurs et les entreprises), la diffusion de technologies, l'accès à de nouvelles ressources, et peuvent contribuer à un accroissement de la productivité du travail ainsi qu'à la réduction de la pauvreté¹.

De nombreux travaux empiriques ont été réalisés pour mettre en évidence le lien entre infrastructures et croissance économique². Ils concluent tous

à une corrélation entre la quantité d'équipements et d'infrastructures dont dispose un pays et le niveau de son PIB. Les modèles statistiques peinent cependant à mettre en évidence le sens du lien de causalité entre infrastructures et croissance. La relation serait plutôt récursive: « non seulement les investissements publics ont une influence sur l'évolution de la croissance, mais on investit d'autant plus que la croissance est élevée³ ».

Toutefois, la majorité des économistes considère comme plausible l'influence des secteurs publics sur le produit intérieur brut⁴ et reconnaît, généralement, un effet moteur des infrastructures sur la croissance⁵.

À l'inverse, un déficit des dépenses d'infrastructure peut avoir des effets négatifs. Pour Aschauer⁶, c'est la chute du taux d'investissement en capital public aux États-Unis dans les années 1970 qui a causé le déclin de la productivité des facteurs de production. Dans la même logique, les infrastructures défectueuses ou manquantes sont un handicap pour les populations et l'économie de nombreux pays en développement, notamment africains: délestages électriques, services de distribution et d'assainissement d'eau défectueux, manque de routes carrossables, de réseaux de télécommunications...

1. CNUCED (2013), *Contribuer au développement des infrastructures pour promouvoir l'intégration économique: le rôle des secteurs public et privé*. Note du secrétariat de la CNUCED.

2. Par exemple: **Aschauer (1989)**, « *Is public expenditure productive ?* », *Journal of Monetary Economics*, Vol.23 n°2, March, pp.130-125; **Straub S (2008)**. *Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro level literature*. Policy Research Paper n° 4590. Banque mondiale; **Bhattacharya A, Romani M et Stern N (2012)**. *Infrastructure for development: meeting the challenge*. Document d'orientation. Juin. Centre for Climate Change Economics and Policy; **Agénor P (2011)**. *Infrastructure, public education*

and growth with congestion costs. *Bulletin of Economic Research*. 64(4):449-469.

3. Roy W, (2004), « *L'investissement public dans les infrastructures de transport est-il source de croissance endogène ?* », *Management and policy seminar on role of rail transport in the national productivity*, UIC, mars 2004, Tunis.

4. Voir Herrera R, (2003), « *Dépenses publiques et croissance vs. État et développement : d'une problématique à l'autre* », 2003

5. Roy (2004) *op cit.*, sur le cas des infrastructures de transport.

6. Ashauer (1989) *op.cit.*

La CNUCED estimait en 2011 que l'Afrique perdait 1% de croissance par an du fait de son déficit d'infrastructure¹.

Un continent sous-équipé

Le continent africain est le moins bien doté en infrastructures. La densité routière y est d'environ 8 km/100 km² contre 67 km/100 km² aux États-Unis et 163 km/100 km² en Europe de l'Ouest². Moins de 30% des routes y sont pavées et les besoins d'entretien routier y sont les plus importants. La densité de voies ferrées et de routes a même diminué entre 1990 et 2011, principalement par manque d'entretien. Le transport intérieur des importations et exportations coûte 50% plus cher en Afrique qu'en Amérique latine et 70% plus cher qu'en Asie³, un problème d'autant plus aigu dans les pays enclavés n'ayant pas accès à la mer.

En Afrique subsaharienne, l'accès à l'électricité concerne seulement 40 % de la population avec une capacité électrique par tête en stagnation depuis 20 ans. Dans les autres régions du monde, près de 100% de la population a accès à l'électricité (hors Asie du sud = 78%). Les entreprises africaines perdent 13% de leurs heures de travail dans des pannes d'électricité⁴.

Le nombre de serveurs internet pour 1 million d'habitants en Afrique est le plus faible au monde (avec des disparités importantes selon les zones de l'Afrique). L'accès à une eau de qualité dans les zones urbaines est également parmi le moins bon en comparaison des autres régions du monde⁵. L'accès à l'eau et la desserte en infrastructures de communication ont cependant fortement progressé depuis une trentaine d'années.

Cadres internationaux et régionaux

L'agenda international du développement à l'horizon 2030 avec les **Objectifs du développement**

1. CNUCED (2011) *Le développement en Afrique. Rapport 2011. Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial.*

2. *La sécurité routière en Afrique. Banque Africaine de développement. Département des transports et TIC. Décembre 2013*

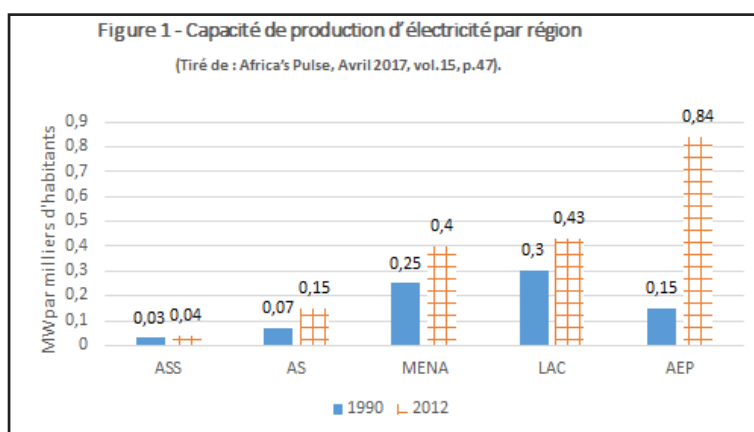
3. Jarossi, G. 2009. *Benchmarking Africa's Costs and Competitiveness cité dans UNECA, Rapport économique sur l'Afrique 2017: l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique.*

4. Jarossi (2009), *ibid.*

5. UNECA, *Rapport économique sur l'Afrique 2017: l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique*

durables (ODD) de même que la Convention cadre des Nations-unies sur le changement climatique (CCNUCC) qui a abouti à la signature de l'accord de Paris lors de la COP 21 constituent deux cadres internationaux admis par la quasi-totalité des États de la planète (plus de 190 pays signataires dans les deux cas malgré l'annonce de la sortie de l'accord de Paris par les États-Unis de Trump). Ils comportent tous deux une dimension « infrastructure ».

Les ODD font suite aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Les OMD ont constitué le cadre international du développement de 2000 à 2015, avec un bilan peu flatteur⁶, particulièrement pour l'Afrique subsaharienne où des indicateurs



Source: *Perspectives énergétiques mondiales, Agence internationale de l'Énergie*

Note: AEP: Asie de l'Est et Pacifique; ALC: Amérique latine et Caraïbes; AS: Amérique du Sud; ASS: Afrique subsaharienne; MENA: Moyen-Orient et Afrique du Nord; MW: mégawatts.

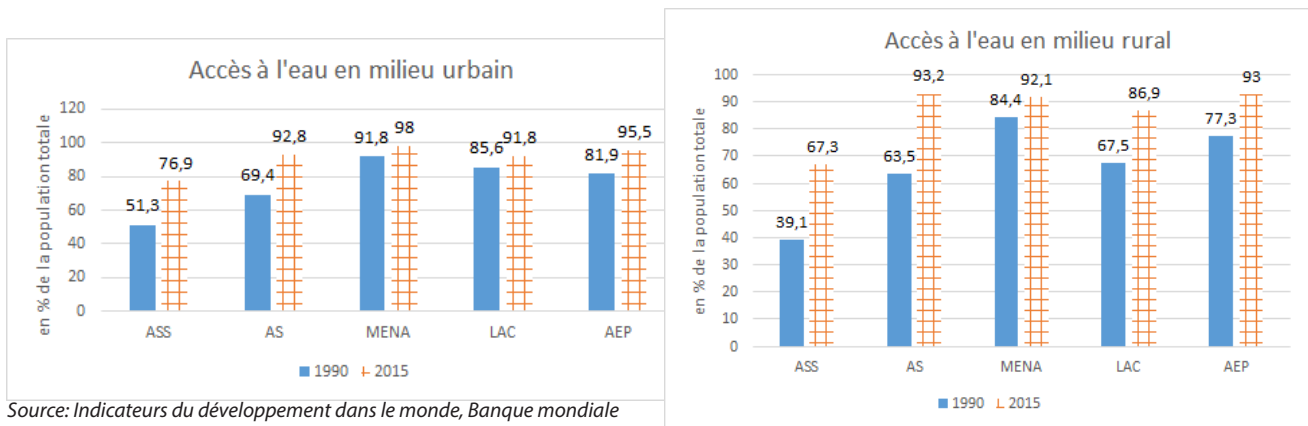
comme la pauvreté et la malnutrition, la mortalité infantile et maternelle ou l'accès aux infrastructures de base n'ont pas connu d'amélioration, voire, dans certains cas, une dégradation. Un nouveau paradigme a été proposé pour la période 2015-2030. Les ODD reposent sur 17 objectifs et 169 cibles⁷ parmi lesquelles la fin de la pauvreté dans le monde, l'éradication de la faim ou l'accès à une éducation de qualité pour tous. Les ODD, à la différence des OMD, concernent tout autant les pays du Nord que ceux du Sud.

Plusieurs de ces objectifs sont directement ou indirectement liés aux infrastructures et à leurs accès pour le plus grand nombre. Par exemple, les objectifs 3 et 4, concernant l'accès à des services de santé et à l'éducation, nécessitent des infrastructures médicales

6. « Les Objectifs de développement des Nations unies n'ont pas permis à l'Afrique de sortir de la pauvreté », Raoul Mbog, *Lemond.fr*, 1^{er} octobre 2015.

7. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

Figure 2 - Accès aux infrastructures d'eau: taux d'accès globaux, urbains et ruraux, par région
(Tiré de : Africa's Pulse, Avril 2017, vol.15, p.54.)



Source: Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale

Note: AEP: Asie de l'Est et Pacifique; ALC : Amérique latine et Caraïbes; AS: Amérique du Sud; ASS: Afrique subsaharienne; MENA : Moyen-Orient et Afrique du Nord.

et scolaires de qualité. De même pour les objectifs 6 et 7 qui visent l'accès à l'eau potable, à des systèmes d'assainissement et à une énergie propre. D'autres objectifs de portée plus générale comme celui de la croissance économique (obj. 8), celui concernant l'industrie, l'innovation et les infrastructures (obj. 9) ou encore l'objectif de villes et communautés durables (obj. 11) se donnent pour cible un accès à internet et à des systèmes de transports publics sûrs et abordables pour l'ensemble de la population.

L'accord de Paris¹ signé lors de la COP21 a fixé pour objectif de limiter à deux degrés la hausse des températures au cours du XXI^e siècle par rapport à la période préindustrielle. Cet accord entrevoit le développement d'infrastructure d'énergie renouvelable, de transport, à faible émission de gaz à effets de serre au travers des engagements nationaux proposés par les pays signataires². La CCNUCC prévoit qu'un soutien financier et technologique soit mis à disposition des pays en développement ; soutien financier censé venir s'ajouter à l'aide publique au développement actuellement dispensée par les pays du Nord.

En complément de ces deux cadres internationaux, d'autres programmes ont été proposés au niveau africain. Le programme Afrique 2063 et le PIDA (Programme pour le développement des infrastructures en Afrique à l'échéance 2040) sont deux de ces cadres. Ils ont la particularité d'avoir été élaborés au sein des institutions africaines.

1. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/109r01f.pdf>

2. <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

La vision Afrique

2063, présentée en 2013 par l'Union africaine, fixe

les grands objectifs du continent à un horizon de 50 ans. L'agenda Afrique 2063 affiche des intentions prometteuses. Il prévoit notamment que « les infrastructures requises seront mises en place, pour soutenir l'intégration et la croissance accélérées de l'Afrique, la transformation technologique, le commerce et le développement, y compris: les réseaux ferrés à grande vitesse, les routes, les lignes maritimes, le transport maritime et aérien, ainsi que les TIC et l'économie numérique bien développés. Un réseau ferré panafricain à grande vitesse reliera toutes les villes principales et/ou les capitales du continent, avec des routes adjacentes et des pipelines pour le gaz, le pétrole, l'eau, de même que des câbles TIC à large bande et d'autres infrastructures. Ceci sera un catalyseur pour le secteur manufacturier, le développement de compétences, la technologie, la recherche et le développement, l'intégration et les échanges intra-africains, les investissements et le tourisme. »³

Le **PIDA** a été lancé en juillet 2010 par l'Union africaine et se donne pour objectif de fédérer toutes les initiatives continentales concernant les infrastructures. Le PIDA prend le relais du *NEPAD medium to long term strategic framework*. Il vise à mettre en œuvre des réseaux intégrés d'infrastructures régionales sur le continent avec pour objectif, à terme, la réalisation d'un marché commun africain⁴. La

3. Agenda 2063. *L'Afrique que nous voulons (2015)*, Commission de l'Union Africaine.

4. Plus de 40 pays (sur 55) ont signé l'accord sur la zone de libre-échange continentale en mars 2018 à Kigali. La ratification est envisagée pour début 2019. Le Nigéria principale économie du continent n'a pas signé cet accord, de la même manière qu'il avait refusé de signer les Accords de partenariats économique (APE) avec

Banque africaine de développement (BAfD) est l'organisme d'exécution du PIDA.

La première étape du PIDA consiste en la réalisation du plan d'actions prioritaires (PAP) qui comprend 51 projets et programmes directement réalisables pour la période 2012-2020. Les infrastructures « lourdes » (*hard infrastructures*) ont la primauté. On peut classer les infrastructures prévues sous les catégories suivantes:

- **énergie:** énergie hydroélectrique, interconnexions, oléoducs, etc. ;
- **transports:** liaisons, modernisation des corridors, des ports et des voies ferrées, modernisation du transport aérien;
- **eau:** barrages multifonctions, renforcement des capacités, transferts d'eau ;
- **TIC:** renforcement des capacités, interconnexion des infrastructures terrestres, points d'échange Internet.

L'énergie et les transports (respectivement 15 et 24 projets sur les 51) représentent 90 % des dépenses prévues du PAP. Notons que les infrastructures de santé et d'éducation (on parle de « *soft infrastructures* ») ne sont généralement pas mentionnées dans ces cadres, sauf dans les ODD.

La vision Afrique 2063 et le PIDA ne sont pas les seules initiatives concernant les infrastructures sur le continent. Des dizaines d'autres cadres et initiatives ont été proposés au niveau international (Nations-unies, G20, Banques régionales de développement...), par les États, les communautés économiques régionales ou encore pour certains types d'infrastructure spécifiques. Des cadres, qui se comptent par dizaines, se chevauchent parfois et dont l'élaboration ne s'est pas toujours faite après consultation des populations africaines.

Des critiques de fond et de forme

Le fait de prioriser les infrastructures n'est pas une nouveauté sur le continent africain. Les infrastructures de transport ou de télécommunication étaient déjà à l'ordre du jour des discussions de la Commission économique des Nations-unies sur l'Afrique à ses débuts en 1958¹. Force est de constater que les problématiques soulevées n'ont que très peu changé dans leur formulation depuis une soixantaine d'années...

l'Union européenne, indiquant poursuivre les consultations internes sur le sujets.

1. Lire par exemple : Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique; Nations Unies. Conseil Economique et Social (1960-12). *Les transports et le développement économique en Afrique de l'ouest*. NU. CEA Point 8 de l'Ordre du Jour Provisoire (3ème session : 1960 : Addis Ababa, Ethiopie), Addis Ababa. © UN. ECA. <http://hdl.handle.net/10855/5907>

Dans le cas du PIDA, la manière dont les priorités ont été fixées - au sein de l'Union africaine et pas dans les institutions internationales du type Banque mondiale - constitue une innovation et certainement un progrès. Cela semble être moins le cas pour d'autres initiatives comme par exemple le « *Compact with Africa* » proposé lors de la réunion du G20 de 2017 en Allemagne², qui a pour but de promouvoir l'investissement privé en Afrique. La définition des priorités et la mise en œuvre des différents programmes d'infrastructure ont fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part de la société civile africaine.

La faible participation de la société civile dans la conception des initiatives (que ce soit pour le *Compact with Africa*³ ou le PIDA) et le manque de transparence dans le choix et le suivi des projets⁴ ont été pointés. Malgré la reconnaissance du rôle de ces organisations, les consultations sur les grands projets, lorsqu'elles ont lieu, ressemblent le plus souvent à des séances d'information plus qu'à des lieux dans lesquels les populations peuvent se faire réellement entendre et prendre part aux décisions les concernant.

Les mégaprojets d'infrastructures, notamment les corridors routiers et ferroviaires qui relient le plus souvent les zones côtières et les ports africains aux lieux d'extraction, sont critiqués car ils reproduisent les schémas coloniaux, sans objectif d'industrialisation sur base des ressources du continent⁵ et enferment les pays concernés dans des modèles économiques où dominent les activités extractives. Si certaines infrastructures - par exemples celles dédiées à l'interconnexion des réseaux électriques africains - semblent bénéfiques pour le continent dans son ensemble, d'autres projets comme le pipeline de transport de gaz entre le Nigeria et l'Algérie (dont le démarrage de la construction est reporté depuis des années) font partie des priorités du PIDA alors qu'ils ont pour principale vocation d'assurer l'approvisionnement des marchés européens⁶ et ne profitent que très peu aux populations africaines.

2. www.compactwithafrica.org

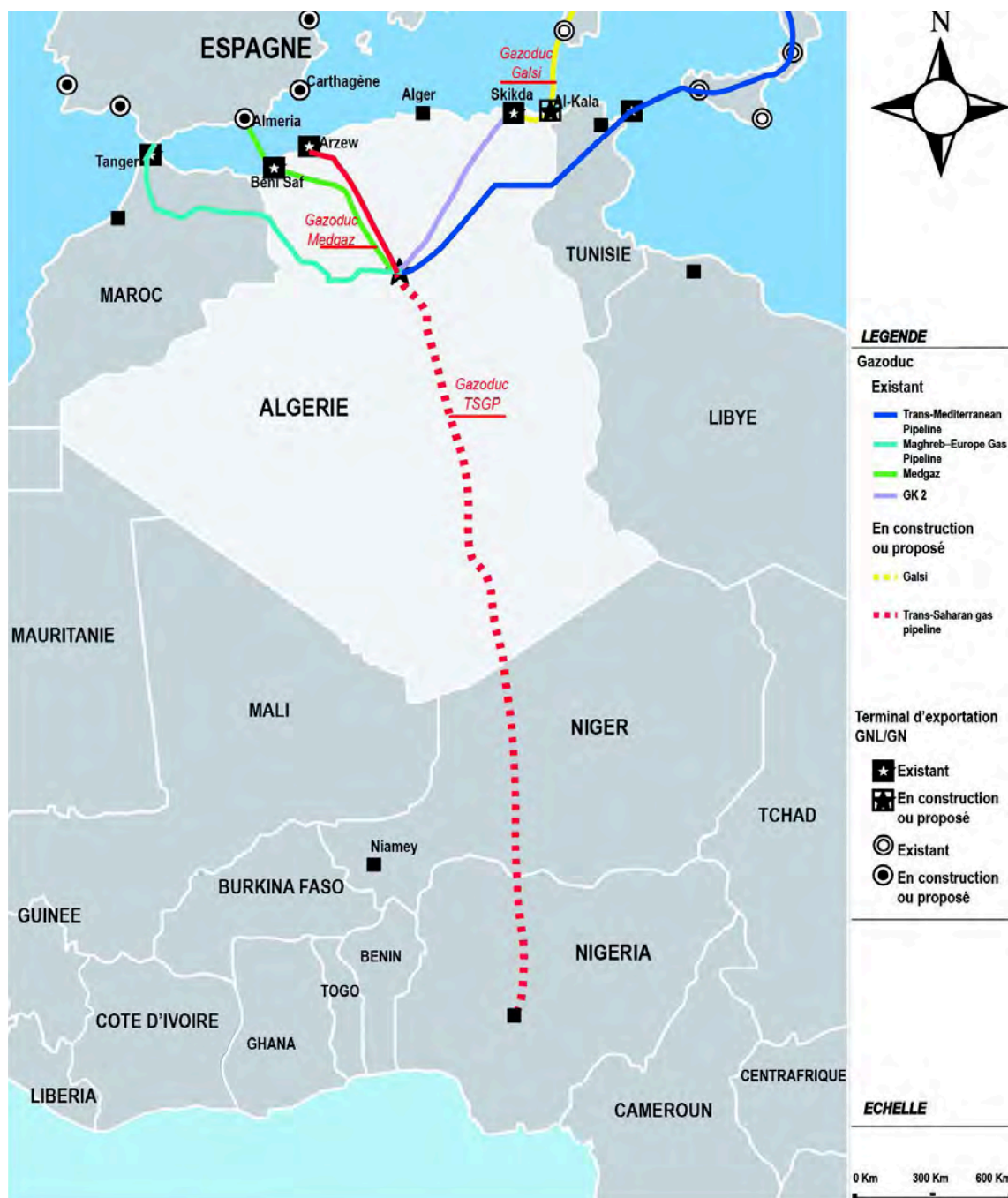
3. <http://www.eurodad.org/files/pdf/594110d337b55.pdf>

4. <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2014/12/Demanding-PIDA.pdf>

5. Mzukisi Qobo (2014), "High Ambitions and High Risks: Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA)", Heinrich Böll Stiftung. Washington, DC, April 2014.

6. Nancy Alexander (2017), "The G20 Infrastructure Partnerships with Africa: Obstacles in the way", <https://blogs.die-gdi.de/en/2017/08/04/the-g20-infrastructure-partnerships-with-africa-obstacles-in-the-way/>

Figure 3 - Carte des gazoducs traversant le Sahara et la Méditerranée.



Source: Belgacem Tahchi, « La guerre des gazoducs », *Outre-Terre*, 2014/4 (N° 41), p. 362-374. DOI : 10.3917/oute1.041.0362.

Le risque que les projets de grande taille ne profitent qu'au secteur privé du Nord lors des appels d'offre et de la phase de construction, fait aussi partie des craintes soulevées. Il est difficile de penser que des PME africaines auront la possibilité de rivaliser avec des multinationales occidentales lors des procédures d'attribution des marchés. Une autre préoccupation concerne le fait que les infrastructures (électricité, transports, eau) ne bénéficient quasi exclusivement qu'à un nombre restreint d'activités : le secteur extractif, l'agriculture intensive et plus généralement

les produits d'exportation, au détriment des populations et d'une économie locale moins dépendante de chocs extérieurs.

Il est également difficile de comprendre comment d'imposantes infrastructures, notamment dans le domaine de l'énergie (pipelines, barrages géants, centrales à charbon...), vont pouvoir bénéficier aux populations locales ou aux habitants des zones rurales qui risquent dans un premier temps de voir leurs conditions de vie directement impactées

(déplacements de populations, expropriations, nuisances environnementales, risques sanitaires...) sans être assurés d'un quelconque dédommagement, ni d'être raccordés ou d'avoir accès à ces équipements. Le PIDA fait d'ailleurs peu mention de projets d'énergies alternatives ou décentralisées pour les personnes vivant hors des réseaux, pour qui le raccordement aux lignes à haute tension est souvent impossible ou trop coûteux¹. Certaines lignes à haute tension ne servent qu'à alimenter des industries minières ou extractives tandis que les populations vivant sur l'itinéraire des lignes ne bénéficient pas du courant. Au Cameroun, le barrage de Lom Pangar a par exemple constitué la condition nécessaire à l'extension d'une raffinerie d'aluminium, mais n'a permis d'électrifier que 150 villages pour un montant de 460 millions d'euros, dont une large part d'argent public. La raffinerie en question, anciennement détenue par le groupe minier Rio Tinto, consomme près de la moitié de l'électricité produite dans le pays². De la même manière, des entreprises de l'agro-industrie obtiennent la priorité sur l'eau contenue dans des barrages, alors que des petites exploitations locales ou les populations environnantes passent au second plan lorsqu'elles ne sont pas tout simplement déplacées³.

La gestion des risques sociaux et environnementaux liés aux infrastructures semble par ailleurs avoir été largement négligée. Aucune procédure ou mécanisme de plainte n'est en effet prévu pour les populations vulnérables ou qui seraient déplacées du fait de la construction d'infrastructures. L'Afrique est d'ores et déjà le continent comptant le plus grand nombre de déplacés sur son territoire⁴.

Enfin, une autre crainte est celle de voir la majorité des fonds orientés vers de grands projets, dans un contexte où l'aide publique au développement se tarit et où le bouclage des financements du PIDA est tout à fait incertain; cela au détriment de projets de plus petite échelle concernant l'accès à l'eau ou à l'énergie, notamment dans les zones rurales.

Les besoins en infrastructure sont unanimement reconnus, et ce pour toutes les économies. Le manque d'accès à l'énergie, à l'eau, à des équipements de transport et de télécommunication sont largement pointés comme des freins au développement, un état de fait particulièrement criant dans le cas africain.

Plusieurs programmes, au niveau international, continental ou régional – à l'instar du PIDA, des ODD ou de la vision Afrique 2063, ont pris acte de ces éléments et se donnent pour ambition de combler les besoins identifiés.

La présentation et la formulation de ces programmes ne se sont pas faites sans critiques: celles-ci concernent le manque de transparence et de consultation de la société civile dans la définition des projets et des priorités. Bien qu'une partie des projets semble pouvoir apporter un meilleur accès aux infrastructures de base pour les populations, d'autres sont pointées pour les effets négatifs que pourrait engendrer leur mise en œuvre: notamment en enfermant encore un peu plus les économies africaines dans un rôle d'exportateur de matières premières, en donnant la primauté à de grandes entreprises des secteurs extractifs et exportateurs pour l'accès aux infrastructures (notamment pour l'eau et l'électricité) mais aussi en négligeant les effets directs de ces projets sur l'environnement, la santé et le développement des populations locales.

1. *Berne Declaration (2013). The Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA) and the African Development Bank (AfDB). A discussion paper on some aspects of the continent-wide infrastructure programme. Zurich.*

2. "Lom Pangar: Aide aux entreprises, à la déforestation et à l'endettement", dans *Survie, Billets d'Afrique* n°274, Février 2018.

3. Voir par exemple le cas du barrage sur l'Omo en Ethiopie dont le principal usage de l'eau est d'alimenter une immense plantation de canne à sucre. « Ruée vers l'or bleu en Afrique : Derrière chaque accaparement de terres, un accaparement de l'eau », *Grain.org*, Aout 2012.

4. Elizabeth Ferris, *Internal Displacement in Africa: An Overview of Trends and Opportunities, Presentation at the Ethiopian Community Development Council, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, May 2012* cité dans *Berne Declaration (2013) op.cit.*

Qui finance les infrastructures en Afrique?

Romain Gelin, Gresea

Les besoins en infrastructure font l'objet d'un large consensus. Mais la question de leur financement, de leur montant et de leur source ne semble toujours pas résolue, ce qui pourrait mettre à mal certains projets dans les années à venir. Retour sur les différentes estimations des besoins financiers, l'identité des bailleurs et les raisons des déficits de financement observés.

Le chiffrage des besoins financiers pour mettre en œuvre les objectifs du développement durable (ODD) ou pour les projets d'infrastructure en Afrique a fait l'objet de nombreuses estimations. Celles-ci peuvent varier assez fortement selon les objectifs retenus (*quel niveau d'infrastructure optimal vise-t-on ?, des infrastructures de base pour tous, ou des infrastructures améliorées pour une majorité ?*), les méthodes employées (*quelles hypothèses faites sur l'évolution démographique, l'évolution du taux d'urbanisation, le coût et la durée de vie des technologies ?*) et les organismes qui les ont réalisées¹.

Un chiffrage des besoins financiers pour les infrastructures

La CNUCED, Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, dans son *rapport sur le développement de l'Afrique 2016*, recense plusieurs estimations (Voir tableau 1). Celles-ci vont de 25 milliards de dollars annuels pour le seul secteur énergétique africain, à 1.200 milliards de dollars par an pour la réalisation de l'ODD n°1 concernant l'éradication de l'extrême pauvreté dans le monde (seuil d'1,25\$/jour/personne).

La Banque mondiale estime les besoins nécessaires pour les infrastructures de transport, d'énergie, dans les TIC et l'eau à 93 milliards de dollars par an pour le continent africain. Un montant considérable puisqu'il représente entre 10 et 12% du PIB des pays à revenu intermédiaire et entre 25 et 36% pour les pays à faibles revenus². En 2010, l'Africa Infrastructure

Country Diagnostic (AICD), commandité par l'ICA³ (Infrastructure consortium for Africa), tablait dans son évaluation sur les mêmes besoins, à hauteur de 93 milliards de dollars par an pour le continent africain.

D'autres estimations, sectorielles, ont également été avancées. *L'Africa transport sector outlook – 2040*⁴ de l'Union africaine estime à 68 milliards de dollars par an les besoins en infrastructure de transport tandis que *L'Africa energy outlook – 2040*⁵ considère que 43,6 milliards de dollars par an seront nécessaires pour les infrastructures énergétiques. Le *Global Infrastructure Outlook*⁶ (initiative portée par le G20) table sur des besoins de financement en infrastructure de 174 milliards de dollars par an pour l'ensemble du continent.

La réalisation des 51 projets du seul Plan d'actions prioritaires (PAP) du PIDA a été estimée à 68 milliards de dollars, soit près de 8 milliards de dollars par an sur une période de 9 ans (2012-2020). Il s'agit ici de projets prioritaires pour les membres de l'Union africaine et dont les intérêts sont de renforcer les liaisons panafricaines.

Quelles que soient les estimations retenues, les besoins s'avèrent donc colossaux pour beaucoup

1. Voir Claire Nicolas, « Infrastructures : comment quantifier les besoins dans les pays en développement ? », *Revue internationale et stratégique* 2017/3, n° 107, p155-164.

2. Voir la liste des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu selon la classification de la Banque mondiale : <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

3. L'ICA a été lancé lors du G8 de 2005 par l'Afrique du Sud, la Banque Mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne de la Banque de développement d'Afrique australe. L'ICA ne fournit pas de financement mais se veut un lieu de négociation pour accroître les financements.

4. Commission de l'Union Africaine, « Africa Transport Sector Outlook 2040 », 2011.

5. Rapport de l'Agence internationale de l'énergie cité dans « Tendances du Financement des Infrastructures en Afrique – 2016 », 2017, ICA.

6. *Global Infrastructure Outlook, "Infrastructure investment needs. 50 countries, 7 sectors to 2040"* Oxford Economics, Global Infrastructure Hub. Juillet 2017.

Source	Estimation du montant annuel	Domaines visés par l'estimation
Agence internationale de l'énergie (2012)	25 milliards de dollars	Somme nécessaire pour garantir l'accès universel aux services énergétiques modernes d'ici à 2030
Banque mondiale (2012)	18 milliards de dollars	Coût de l'adaptation aux changements climatiques
CNUCED (2014)	210 milliards de dollars	Somme nécessaire pour les infrastructures de base, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et l'atténuation des effets des changements climatiques
Chinzana et al. (2015)	1 200 milliards de dollars	Investissement supplémentaire nécessaire à la réalisation de l'objectif 1
Schmidt-Traub (2015)	De 614 à 638 milliards de dollars	Besoins de financement supplémentaires liés aux objectifs de développement durable
Banque mondiale (2015a)	93 milliards de dollars	Somme nécessaire pour les infrastructures

Source: Tiré de CNUCED - Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique

de pays. En 2013, quatre États africains avaient réussi à allouer une part importante de leurs budgets aux infrastructures : le Cap vert (44%), la Namibie (39%), l'Ouganda (28%) ou l'Afrique du Sud (24%)¹. Ces cas font cependant figure d'exception.

État d'avancement du PIDA

Afin de se donner une idée des progrès réalisés depuis quelques années en matière d'infrastructure, penchons-nous sur les projets du programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA). Un rapport² d'étape du PIDA a été publié en 2017. Le tableau ci-dessous reprend le niveau d'avancement des projets début 2018, par type d'infrastructure.

Les résultats sont en demi-teinte puisque l'essentiel des projets ne sera pas opérationnel à l'échéance 2020 (voir tableau 2). Les 2/3 environ (35 projets) des 51 projets prioritaires sont en « voie avancée », c'est-à-dire qu'ils sont au stade des montages financiers ou que les procédures d'attribution des travaux sont en cours. Les études de faisabilité ont été validées, ce qui laisse entrevoir, bien que cela ne soit pas une garantie absolue, un début des travaux dans les prochaines années. Trois projets

1. UNECA, Rapport 2015 sur le développement des infrastructures en Afrique. E/ECA/CRCI/9/9, 22 octobre 2015.

2. NEPAD Agency, African Union Commission, African Development Bank, 2017, PIDA Progress Report 2017, Addis Ababa, Abidjan.

étaient complètement opérationnels début 2018: la ligne de 2.700 km pour la transmission d'électricité reliant le Maroc à l'Égypte, la centrale de production électrique de Kaleta en Guinée et la mise en œuvre d'une stratégie régionale pour l'utilisation de la nappe aquifère des grès nubiens (au Tchad et au Soudan).

Dans la catégorie « **transport** », bien qu'aucun projet ne soit totalement opérationnel, de nombreux tronçons d'autoroute ou de chemins de fer ont été finalisés sur des projets continentaux. Par exemple, plusieurs portions de l'autoroute Alger-Lagos fonctionnent, mais la partie traversant le Niger n'est pas encore opérationnelle (notamment du fait de l'état « sécuritaire » du Sahel ces dernières années). De multiples morceaux de ces projets continentaux sont donc en œuvre un peu partout sur le continent sans que les réseaux ne soient complètement finalisés et opérationnels dans leur entièreté.

Concernant **l'énergie**, deux tiers des projets prioritaires sont achevés ou en voie d'achèvement. Il s'agit pour la plupart de lignes électriques transfrontalières, de centrales hydroélectriques et d'infrastructures de transport de gaz et/ou de pétrole (pipelines, gazoducs...). Certains de ces projets sont dans les

	Projets toujours en phase de structuration / élaboration	Projets à un stade avancé (dont opérationnels)	Total
Énergie	5	10 (2)	15
Transports	5	19 (0)	24
Eau	6	3 (1)	9
TIC	/	3 (0)	3
Total	16	35 (3)	51

cartons depuis déjà plusieurs décennies comme celui de la centrale hydro-électrique Inga III sur le fleuve Congo, et on peut raisonnablement douter de leur mise en œuvre d'ici 2020.

Les résultats sont pour l'heure insatisfaisants et ce qui concerne les projets liés à l'eau qui semblent être le parent pauvre des infrastructures sur le continent. Sur les 9 projets prioritaires, trois seulement semblent en bonne voie début 2018. Un constat d'autant plus accablant que les montants nécessaires pour ces projets sont nettement inférieurs à ceux observés pour l'énergie ou les transports par exemple. Leurs montants ont généralement compris entre quelques millions et quelques centaines de millions de dollars pour les infrastructures liées à l'eau quand les projets pour l'énergie et les transports tablent sur des budgets bien supérieurs. Le retour sur investissement escompté pour l'eau, comparativement plus faible que pour les infrastructures de transport ou d'énergie, permet pour partie d'expliquer cet état de fait, notamment lorsqu'il est fait appel aux acteurs privés pour compléter les financements.

Enfin, pour les projets liés aux TIC, les trois actions prioritaires consistaient en un programme continental pour « améliorer l'environnement du secteur privé pour l'investissement », et à créer des raccordements transfrontaliers d'internet à haut débit sur l'ensemble du continent (ce qui était en cours début 2018).

Les projets d'infrastructure d'énergie et de transports sont donc en bonne voie pour la plupart d'entre eux. Mais ces résultats ne sont pas complètement satisfaisants à deux ans de l'échéance initialement fixée. La grande majorité de ces projets concernaient des opérations de réhabilitation ou de rénovation d'infrastructures existantes et pas de nouvelles infrastructures, sorties de terre. Les besoins financiers estimés ne sont pas toujours atteints, ni pour les projets prioritaires, ni pour le PIDA dans son ensemble.

Les rédacteurs du rapport d'étape 2017 (le NEPAD, l'Union africaine et la Banque africaine de développement) pointent quatre difficultés majeures pour finaliser les projets du PIDA d'ici 2040: le manque d'implication du secteur privé, le manque de capacité et d'expertise technique, le manque de fonds pour la préparation des projets et le manque de financement adéquat.

Différentes mesures comme des programmes de formation, un mécanisme d'assistance technique pour les premières phases du PIDA sont envisagées.

Mais c'est le recours accru au secteur privé qui est surtout mis en avant.

Qui finance les infrastructures en Afrique ?

Une autre source pour le suivi des projets d'infrastructure en Afrique est le rapport de l'ICA (*Infrastructure consortium for Africa*). Il fait annuellement le point sur les montants totaux engagés sur l'ensemble du continent. Ces données reposent sur les déclarations des différents bailleurs internationaux présents dans les infrastructures en Afrique et peut comporter certaines lacunes. Il s'agit toutefois de l'une des sources les plus complètes sur le sujet.

Un constat majeur ressort: les besoins de financements ne sont pas satisfaits. Les 93 milliards de dollars annuels estimés nécessaires pour mener les programmes d'infrastructure n'ont jamais été atteints (voir tableau 3).

	2012	2013	2014	2015	2016
Engagements totaux dans les infrastructures	75,1	83,3	75,4	78,9	62,5
Dont :					
Gouvernements nationaux africains	26,3	30,5	43,6	24	26,6
Secteur privé	9,5	8,8	2,9	7,4	2,6
Autres donateurs bilatéraux/multilatéraux	1,7	2	3,5	2,4	3,1
Chine	13,7	13,4	3,1	20,9	6,4
Groupe de coordination des donateurs arabes	5,2	3,3	3,4	4,4	5,5
Membres de l'ICA	18,7	25,3	18,8	19,8	18,6

Les principaux bailleurs des infrastructures africaines sont les gouvernements africains. En 2016, on compte cinq pays dont les engagements ont été supérieurs à 2 milliards de dollars: Égypte, Angola, Afrique du Sud, Kenya et Nigéria et 16 États dont les budgets en infrastructure dépassent le seuil de 2 % du PIB¹.

Individuellement, le premier bailleur extérieur sur la période 2012-2016 a été la Chine, avec des engagements variables selon les années. En 2012, 2013

1. Cap-Vert, Sénégal, Mauritanie, Guinée, Togo, Cameroun, Ouganda, Kenya, Tanzanie, Angola, Zambie, Malawi, Zimbabwe, Namibie Swaziland, Lesotho.

et 2015, la Chine a représenté respectivement 18,2 %, 16,1 % et 26,5 % des financements. Les financements chinois se sont surtout orientés vers le secteur des transports, notamment les infrastructures portuaires et de chemins de fer¹. Des dépenses qui s'inscrivent dans la stratégie chinoise d'influence sur les plans commerciaux, politiques et militaires², notamment au travers du projet de nouvelle route de la soie, « *One belt, one road* » qui vise à relier la Chine à l'Europe par voie terrestre (via l'Asie centrale et la Russie) et maritime (par l'Océan indien, la côte est-africaine et la mer Rouge). L'objectif étant d'une part de sécuriser les approvisionnements chinois et d'autre part de créer de nouveaux débouchés dans les régions traversées par le projet. La Chine a effectué des dépenses importantes pour intensifier ses échanges avec des ports existants sur la côte est du continent (Dar Es Salaam/Tanzanie, Djibouti, Lamu/Kenya) et développe de nouvelles installations industrialo-portuaires sur les deux principales façades maritimes (Bagamoyo/Tanzanie, Nacala, Beira/Mozambique, Kribi/Cameroun, Lekki/Nigeria, Cotonou/Bénin). Ces investissements sont presque toujours couplés à des projets d'infrastructure terrestre. Au total, entre 2005 et 2016, la Chine aurait investi près de 88 milliards de dollars dans les infrastructures de transport et quelques 80 milliards de dollars pour les infrastructures énergétiques africaines³. La Chine propose des prêts concessionnels, de la même manière que les bailleurs occidentaux, et met en avant ses entreprises pour la construction. L'originalité par rapport aux bailleurs « traditionnels » réside dans la négociation régulière d'une partie des garanties en nature lors du remboursement des prêts⁴ (le plus souvent en ressources naturelles ou en contrepartie d'un accès aux ressources pour leur exploitation: pétrole en Angola, cacao au Ghana, minerais en Guinée...)

Les membres de l'ICA, qui constituent les bailleurs « traditionnels » du développement (Banque mondiale, G8, UE...), ont représenté entre 25 et 30 % des engagements dans les infrastructures sur la même période, principalement sous forme de prêts. Viennent ensuite les donateurs arabes (principalement impliqués en Afrique du Nord et dans la zone sahélienne),

1. Voir page 24 Article «Benguela: les infrastructures ferroviaires au service de l'extractivisme» Raf Custers

2. La première base navale permanente de la Chine à l'étranger a été annoncée fin 2015 à Djibouti.

3. Source : American Enterprise Institute, « China Global Investment Tracker », cité dans Emmanuel Hache, Kevin Mérigot « Géoeconomie des infrastructures portuaires de la route de la soie maritime », Revue internationale et stratégique 2017/3 (N° 107), p. 85-94.

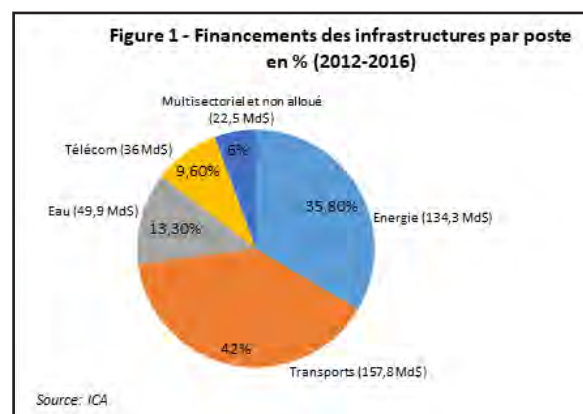
4. D. Cissé, « Des infrastructures « made in China » en Afrique: une contribution au développement? », Passerelles, Volume 14 – N°4, 2013 - Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University South Africa.

les autres bailleurs multilatéraux (banques régionales de développement notamment) et le secteur privé, qui ne représente qu'une faible part des efforts de financement dans les infrastructures.

Financements par postes et par régions

Au cours de la période 2012-2016, selon les données de l'ICA⁵, 375,2 milliards de dollars ont été engagés dans les infrastructures du continent (tous bailleurs confondus). Les transports sont le premier poste avec 158,5 milliards de dollars engagés, soit 42 % des dépenses sur la période. Viennent ensuite les infrastructures d'énergie financées à hauteur de 134,4 milliards de dollars, soit 35,8 % des dépenses.

À eux deux, les postes transports et énergie ont représenté 78 % des dépenses d'infrastructure entre 2012 et 2016. Les infrastructures de gestion de l'eau



ont été financées à hauteur de 50 milliards de dollars (13,3 % du total) tandis que les TIC⁶ n'ont attiré que 9,6 milliards de dollars (2,6 % des dépenses). 6 % des budgets ont été dirigés vers des projets multisectoriels (ex : barrage eau/énergie) et/ou n'ont pas été alloués.

Sur la période 2012-2016, les engagements financiers pour les infrastructures n'ont pas toujours été également répartis selon les régions. L'Afrique australe est la région qui a reçu le plus de financement avec 20,8 milliards de dollars d'engagements annuels en moyenne (dont 7,6 pour la seule République Sud-Africaine), suivent ensuite l'Afrique de l'Est (16,8 milliards), l'Afrique de l'Ouest (15,8 milliards) et enfin l'Afrique centrale (seulement 6 milliards de dollars engagés annuellement et en moyenne). Un milliard sept cent mille dollars par an ont été engagés dans les infrastructures panafricaines.

5. Rapports annuels de l'ICA de 2012 à 2016.

6. Des investissements massifs avaient été entrepris sur le continent au début des années 2000, ce qui peut expliquer le relatif tassement au cours de la période étudiée.

Le secteur public ne peut pas investir

Les pays africains ne parviennent pas à collecter les fonds suffisants pour prendre à leur charge les dépenses nécessaires aux infrastructures. Plusieurs pistes d'explication permettent de comprendre ce constat.

La **collecte et la mobilisation de l'épargne privée** est insuffisante. Les taux de bancarisation – le nombre de titulaires d'un compte en banque dans une population donnée – et d'investissements y sont parmi les plus faibles au monde, pour partie du fait de l'importance du secteur informel en Afrique. Les transferts de fonds en provenance des diasporas ne sont pas non plus suffisamment réorientés vers l'investissement. De plus, l'épargne des populations les plus fortunées en Afrique se trouve souvent placée hors du continent, là où les rendements sont meilleurs, si ce n'est pas dans des paradis fiscaux.

Ensuite, les budgets et l'économie de beaucoup de pays africains sont tributaires des **cours de matières premières**, notamment du pétrole et des métaux. Les dernières années ont vu des variations à la baisse assez importantes se produire de sorte que les États dépendant des exportations de matières premières – les producteurs de pétrole plus particulièrement – ont vu leur capacité budgétaire diminuer.

Les structures fiscales en Afrique varient fortement; les pays aux revenus les plus élevés tirent plus de recettes des impôts sur le revenu tandis que le reste des États se concentre sur les taxes sur les biens et services du type TVA. Le ratio des **recettes fiscales** sur le PIB va de 10,8 % en RDC à un peu plus de 30 % en Tunisie avec une moyenne de 19,1 % du PIB¹ pour l'ensemble du continent. Des montants bien inférieurs à ceux observables dans les pays de l'OCDE dont la moyenne se situe à 32,4 % avec des taux de 44,8 % pour la Belgique, 45,2 % pour la France et 37 % pour l'Allemagne. Les pays africains ne collectent donc pas suffisamment d'impôts pour pourvoir à leurs besoins (en infrastructure mais aussi en protection sociale, éducation...).

Il faut dire que la collecte des impôts est largement rongée par l'optimisation ou l'évasion fiscale. Selon le dernier rapport de Global Financial Integrity, sur la période 2005-2014, le montant annuel des **flux financiers illicites** serait compris entre 7,5 et 11,6 %² du commerce de l'Afrique subsaharienne. Les flux

financiers illicites – les capitaux gagnés, transférés ou utilisés illégalement – s'élèvent à 1 000 milliards de dollars depuis 50 ans (l'équivalent de l'aide au développement reçue sur la même période!) et on estime que ce phénomène coûte entre 30 et 60 milliards de dollars par an au continent africain³. D'autres estimations considèrent que 50 milliards de dollars échappent à la seule Afrique de l'Ouest chaque année⁴. Près de deux tiers de ces flux illicites sont attribués à des activités commerciales et sont donc le fait du secteur privé et des sociétés transnationales (fraude fiscale, manipulation de prix de transferts, trafics téléphoniques...), le reste étant dû aux activités criminelles (environ 30 %) et à des cas de corruption et d'abus de pouvoir (5 %).

Un autre élément qui participe à ce déficit de financement est le **non-respect des engagements en matière d'aide publique au développement de la part des pays riches**. En 1970, l'Assemblée générale des Nations-unies a en effet adopté une Résolution selon laquelle «chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la décennie au plus tard [avant 1980 – Ndlr], un montant minimum en valeur nette de 0.7 % de son produit national brut aux prix du marché»⁵.

Cet objectif n'a que rarement été atteint depuis les années 2000 à l'exception du Luxembourg et de quelques pays selon les années. En 2015, les 29 pays du CAD (Comité d'aide au développement)⁶ avaient consacré en moyenne 0,3 % de leur revenu national à l'aide au développement contre 0,32 % pour 2016. Au niveau européen, l'aide a représenté 0,51 % du revenu brut de l'UE en 2016, et ce malgré le fait que les dépenses consacrées à l'accueil des réfugiés soient comptabilisées dans le budget⁷. En 2017, le bilan n'est pas meilleur (voir figure 2). L'aide au développement a fait partie des premiers postes à subir l'austérité après la crise de la zone euro.

La conférence sur le climat de Copenhague en 2009 avait abouti à la promesse des pays «développés» de mobiliser 100 milliards de dollars par an

1. <http://www.oecd.org/fr/ctp/politiques-fiscales/statistiques-recettes-publiques-afrique-brochure.pdf>

2. Global Financial Integrity (2017), *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014*.

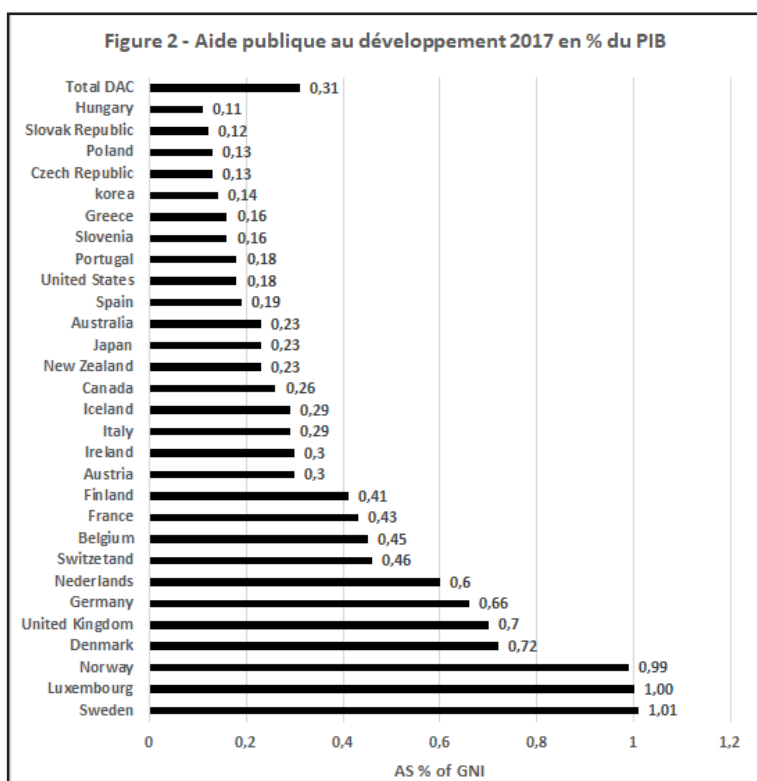
3. UNECA (2015), *Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*.

4. <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/illicit-financial-flows-in-west-africa-launch-of-new-joint-african-development-bank-and-oecd-report-17860/>

5. « Historique de l'objectif de 0.7 % », *Journal du CAD 2002, Vol 3, No 4, pages III-11 – III-13, Révisée – juin 2010*

6. Voir la liste ici: <http://www.oecd.org/fr/cad/lesmembresducad.htm>

7. <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/inflated-development-aid-figures-exposed/>



Source: (<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-complete-data-tables.pdf>)

entre 2009 et 2020 dans un fonds vert pour le climat¹. Le fonds est opérationnel depuis 2015. En 2017, seuls 147 milliards avaient été levés, très loin des objectifs fixés. Enfin, le secteur privé demeure l'un des acteurs participant le moins au financement des infrastructures.

Le secteur privé n'investit que dans les projets profitables

Sur la période 2012-2016, les participations du secteur privé dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne visaient surtout l'énergie. Au total, le secteur privé a été engagé dans des projets d'infrastructure d'un montant total de 30,5 milliards de dollars en Afrique subsaharienne selon la Banque mondiale (l'ICA estimait ces mêmes montants à 31,2 milliards de dollars sur l'ensemble du continent pour la période 2012-2016). Si l'on s'intéresse à une période plus longue, les investissements dans l'énergie, devant les transports et les télécoms ont représenté le plus grand nombre de projets et de financements. Entre 1990 et 2017, selon la base de données de la Banque mondiale² sur les participations privées dans les infrastructures, sur 463 projets renseignés, 236 ont concerné des infrastructures liées à l'énergie, 108 les transports, 87 le secteur des télécommunications et 32 l'eau et l'assainissement

1. <https://www.greenclimate.fund/home>

2. <http://ppi.worldbank.org/>

(tableau 4). Au total, tous secteurs confondus, les partenariats public-privé ont représenté 66,7 milliards de dollars entre 1990 et 2017, soit une moyenne annuelle de 2,47 milliards par an sur une période de 28 ans. En réalité, les PPP ont surtout été employés depuis les années 2000. Sur les 66,7 milliards mentionnées, plus de 60 milliards ont été décaissés depuis l'an 2000.

Entre 1990 et 2000, ce sont les infrastructures de télécoms qui avaient représenté le plus de PPP, à peu près au même niveau que les infrastructures énergétiques. Les équipements de télécommunications (téléphone + internet) sont généralement des plus profitables pour les opérateurs. Une fois les installations en état de fonctionnement, ces infrastructures constituent une rente pour les opérateurs propriétaires qui perçoivent les abonnements des usagers

Tableau 4 - Montants engagés dans des PPP (en millions de \$) et nombre de projets (entre parenthèse) entre 1990 et 2017

	1990-2003	2004-2017	1990-2017
Énergie	5.333 (52)	32.323 (184)	37.656 (236)
Transports	3.055 (47)	19.422 (61)	22.477 (108)
Telecom	3.457 (59)	5.349 (28)	8.806 (87)
Eau/assainissement	440 (21)	340 (11)	780 (32)
Total	12.285 (179)	54.434 (284)	66.719 (463)

Calculs réalisés à partir de la base de données PPI de la Banque mondiale

pendant des décennies (ceci est valable au Nord aussi). Les infrastructures de télécommunications sont celles à la durée d'amortissement la plus courte : une vingtaine d'années contre une durée qui peut aller de 20 à 50 ans pour une voie de chemins de fer et qui sera supérieure à 30 ans pour un barrage ou une centrale électrique. Les priorités du secteur privé ne sont pas nécessairement celles avancées par les États africains et par les bailleurs publics, ou les plus utiles pour les populations. Les acteurs privés ont en effet préféré s'impliquer dans les opérations les plus rentables.

Les besoins de financement pour les programmes d'infrastructure souffrent d'un déficit annuel estimé, au bas mot, entre 10 et 30 milliards de dollars. Les gouvernements africains sont les principaux bailleurs des infrastructures.

Le premier contributeur extérieur sur les dernières années a été la Chine, suivie des « bailleurs internationaux traditionnels » (Banque mondiale, pays de l'UE, de l'OCDE, banques régionales de développement). Le secteur privé ne demeure qu'un acteur de second plan dans ces initiatives et ne s'implique que dans des projets lui assurant un retour sur investissement suffisant.

Ces déficits peuvent trouver plusieurs explications parmi lesquelles on peut citer la baisse du cours de matières premières, la faible base fiscale

des États africains ou encore la baisse et le non-respect des engagements en matière d'aide publique au développement par les pays riches. Mais le principal facteur de ce déficit est probablement à trouver dans les flux financiers illicites et les pratiques d'évasion fiscale de grands groupes transnationaux. Des montants qui s'élèvent à plus de 50 milliards par an pour le continent. De quoi largement combler les déficits en infrastructure dont souffre l'Afrique...

Tableau 5 - Dix Principaux projets incluant des participations privées dans des infrastructures africaines (1990-2017)

Projet	Pays des projets	Entreprises privées impliquées	Secteur	Montant total ⁽¹⁾
African Coast to Europe (ACE) Cable Connection	Cote d'Ivoire, Gabon Guinée Ghana Gambie Liberia Mauritanie Sénégal	Consortium de 19 entreprises ⁽²⁾ dont Orange (France) via plusieurs filiales africaines, MTN (Af. Sud), Altice (France/Pays-Bas)	Télécom	5,6 milliards de dollars
TER Gauteng	Afrique du Sud	Bombardier (Canada) Bouygues (France) Murray & Roberts (Af. Sud)	Transport	3,83 milliards \$
Extension Port Onne-terminaux gaz et pétrole	Nigéria	AP Moller – Maersk (Danemark)	Transport, Énergie	2,9 milliards \$
Port en eau profonde de Lekki	Nigéria	CMA CGM (France), Tolaram (Singapour)	Transport	1,5 milliards \$
Barrage et Centrale électrique Kafue Gorge	Zambie	Sinhydro (Chine)	Énergie	1,5 milliards \$
Extension du port de Tema	Ghana	AP Moller – Maersk (Danemark), Bolloré (France)	Transport	1,5 milliards \$
Terminal à container Apapa	Nigeria	AP Moller – Maersk (Danemark)	Transport	1,435 milliards \$
Pipeline Gaz	Mozambique, Afrique du Sud	Sasol (Afrique du Sud)	Énergie	1,2 milliards \$
Centrale à gaz Avon	Afrique du Sud	Engie (France) Mitsui (Japon) Ansaldo Energia, Danieli Group (Italie)	Énergie	984 millions \$
Centrale à gaz de Vridi	Côte d'Ivoire	Bouygues, EDF (France)	Énergie	903 millions \$
<i>(1) Fonds privés et publics</i>				
<i>(2) Voir la liste des membres du consortium ici : https://www.ace-submarinecable.com/ace/default/EN/all/ace_fr/the_consortium.htm</i>				
<i>Source: base de données PPI//Banque Mondiale (consultée le 26 avril 2018) et sites web des entreprises impliquées</i>				

Tableau 6 - Principales entreprises privées ayant participé à des PPP d'infrastructure en Afrique (1990-2017)

Entreprise / consortium	Pays d'origine	Secteur	Montants
Consortium NOARCO/ACE: Orange, MTN, Altice...	France, Afrique du Sud...	Télécom	5,6 milliards \$
Bolloré	France	Transport, Logistique	3,3 milliards \$
Bouygues	France	Telecom, BTP	2,95 milliards \$
Shell	Pays-Bas	Pétrole	2,6 milliards \$
SUEZ	France	Eau assainissement, Énergie	2,4 milliards \$
AP Moller - Maersk	Danemark	Transport, Logistique	1,79 milliards \$
Old Mutual	Grande-Bretagne	Finance	1,71 milliards \$
France Telecom	France	Telecom	1,57 milliards \$
Sinohydro	Chine	Eau	1,5 milliards \$
Sasol	Afrique du Sud	Énergie	1,34 milliards \$

Source: PPI Database WorldBank

« *Blending* », « PPP » : le secteur privé comme acteur du développement ?

Romain Gelin, Gresea

La capacité budgétaire de la plupart des pays africains, l'optimisation fiscale des groupes transnationaux et le non-respect des engagements des pays riches en termes d'aide au développement ne permettent pas la réalisation des objectifs fixés en termes d'infrastructures. Pour pallier ce manque, le recours au secteur privé est appelé de ses vœux par l'ensemble des bailleurs internationaux du développement et de nouveaux instruments sont ainsi promus. Retour sur ce virage de la coopération.

Les besoins financiers identifiés pour mettre en œuvre les projets d'infrastructure définis au sein de l'Union africaine ne sont pour l'heure pas atteints. Les regards des gouvernements et des bailleurs multilatéraux se tournent de plus en plus vers le secteur privé. Partenariats public-privé et financements mixtes (*Blending*) sont mis en avant pour accroître la participation des entreprises dans les projets d'infrastructure.

Nouveaux instruments ?

La participation financière d'acteurs privés dans les infrastructures n'est pas neuve. Au cours des deux dernières décennies, les politiques de libéralisation des comptes de capitaux promues par la Banque mondiale et le FMI, la mise en place de législations propices aux investissements directs étrangers, aux investissements de portefeuille et visant à améliorer le « climat des affaires », ont largement favorisé le recours croissant au secteur privé¹, notamment sur le continent africain.

Ce phénomène s'est progressivement vu appliquer au secteur du développement, en Belgique notamment², mais plus largement dans tous les pays de l'OCDE. Les entreprises ont ainsi été érigées comme des acteurs à part entière du développement: tantôt comme sources de financement (dans des proportions relativement modestes), tantôt comme bénéficiaires de l'aide ou responsables de la maîtrise d'œuvre notamment dans les projets d'infrastructure.

Depuis au moins 2002 et le Sommet de Monterrey sur le financement du développement³, l'idée prévaut que la coopération et l'aide au développement doivent être de plus en plus fournies au travers des marchés financiers et via le secteur privé. Une idée réitérée lors du sommet de Doha⁴ en 2008 au cours duquel le « rôle de catalyseur » de l'Aide publique au développement pour le secteur privé avait été souligné. En 2015, à Addis-Abeba⁵, lors du 3^e sommet pour le financement du développement, la multiplication des partenariats public-privé et les financements mixtes étaient à nouveau à l'honneur tout comme dans les Objectifs du développement durables adoptés la même année (notamment au travers de l'ODD 17.17 qui vise les PPP⁶). L'Union européenne promeut les mêmes recettes dans son Plan d'investissement extérieur⁷ présenté en 2017.

Durant les années 2000, les volumes d'aide transitant par le secteur privé se sont vus accrues, par le biais de l'IFC (International Finance Corporation) et du MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), deux organes du groupe de la Banque mondiale dédiés au secteur privé, mais aussi par l'entremise des agences nationales et régionales de développement, comme Enabel (ex-CTB) en Belgique. Intéressons-nous aux modalités de ces instruments.

1. E. van Waeyenbergh (2016), *The private turn in development finance. Working papers series n°140*. Fessud. SOAS University of London.

2. Mario Bucci, « La « grande transformation » de la coopération au développement belge », *Gresea*, octobre 2016, texte disponible à l'adresse : <http://www.gresea.be/spip.php?article1533>

3. Nations-Unies. *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002*. A/CONF.198/11

4. *Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey. Doha (Qatar), 29 novembre-2 décembre 2008*. A/CONF.212/7.

5. *Troisième Conférence internationale sur le financement du développement Addis-Abeba*. 13-16 juillet 2015. A/CONF.227/20

6. http://stats.unctad.org/Dgff2016/partnership/goal17/target_17_17.html

7. Commission européenne, « *Votre guide pour le plan d'investissement extérieur de l'UE* ». Première édition. Novembre 2017.

Partenariats public-privé

Un partenariat public-privé (PPP) est un accord contractuel entre une entreprise privée et un organisme public. Il consiste à répartir des ressources, des risques, des responsabilités et des avantages entre l'acteur public et des acteurs privés et, normalement, à réduire la contrainte budgétaire pour l'État.

Bien avant le XIXe siècle, sous l'Ancien régime, des formes de concessions, de délégations ou de péages existaient déjà. Au cours du XXe siècle, en Europe de l'Ouest, la notion de service public va prendre le pas dans plusieurs pays et les concessions à des acteurs privés vont se réduire (notamment du fait de leur incapacité à fournir les niveaux d'investissements suffisants) sans toutefois totalement disparaître, laissant place à des modèles de régies publiques et à des entreprises nationalisées¹, en particulier dans l'énergie, les télécoms, l'eau ou les infrastructures de transport.

Dans les années 1990, le modèle des PPP va renaître sous sa forme moderne: en 1992 au Royaume-Uni puis dans d'autres parties d'Europe, en Australie, au Canada, en Afrique du Sud et dans certains pays asiatiques². L'Afrique subsaharienne n'est pas exempte, bien qu'elle soit la région ayant le moins employé ce mode de financement. La Banque mondiale recense plus de 460 PPP en Afrique subsaharienne depuis 25 ans: environ 10 % du total des PPP conclus dans le monde.

Entre 1990 et 2014, 5 États ont accueilli près des deux tiers des PPP africains (en valeur): Afrique du Sud, Nigéria, Maroc, Algérie, Égypte³. Pour la seule Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Nigéria et l'Ouganda ont comptabilisé 48% des PPP⁴.

Il n'existe pas de méthodologie ni de pratique universelle pour les PPP, chaque accord pouvant inclure des clauses spécifiques. Les actifs demeurent le plus souvent la propriété de l'État tandis que l'entreprise qui exploite les infrastructures perçoit généralement les recettes engendrées par celles-ci durant la période de sa concession, qui peut durer plusieurs décennies.

1. Bezaçon Xavier. « Une approche historique du partenariat public-privé ». In: *Revue d'économie financière. Hors-série*, 1995. *Partenariat public-privé et développement territorial*. pp. 27-50.

2. Perrier, Toro & Pellerin : « Une revue de la littérature sur le partenariat public privé en gestion de projet », Janvier 2014. *Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport – CIRRELT, Québec, Canada*.

3. CNUCED, *Rapport 2016 sur le développement de l'Afrique*.

4. Banque mondiale, *Africa's pulse*, Avril 2017, Volume 15

On peut distinguer les PPP selon le rôle joué par l'entreprise dans le partenariat (intervention dans la construction, réhabilitation des installations, maintenance, gestion...). On peut également s'intéresser au type d'investissement réalisé: investissements *greenfield* (construction de nouvelles installations), investissements *brownfield* (concernant des installations existantes, rénovées ou réhabilitées) ou contrats de gestion et de bail (location-gérance, gestion déléguée, concession).

Les **contrats de gestion-concession** sont les PPP les moins coûteux pour l'entreprise. De tels contrats s'observent dans divers secteurs, comme l'énergie, les ports ou les télécoms. Concrètement, la gestion d'une infrastructure passe sous la coupe d'une entreprise privée, avec ou sans injection de fonds dans les équipements concernés. Ces contrats de gestion sont souvent synonymes de privatisation d'un service anciennement géré par une entreprise ou une administration publique. Parmi les entreprises bénéficiaires de ces contrats sur le continent africain, de grands groupes multinationaux, parmi lesquels on pourra citer le groupe Bolloré, Maersk ou DP World pour la gestion de nombreux ports, Véolia, Suez ou Bouygues pour la gestion des services de distribution et/ou d'assainissement d'eau, British Airport Authority pour la gestion d'aéroports ou encore EDF, Eskom ou Lahmeyer pour les réseaux d'électricité.

Les **projets « brownfield »** incluent une participation financière des entreprises plus conséquente puisqu'il s'agit de réhabiliter ou de moderniser des infrastructures existantes. On a pu observer ce schéma pour des infrastructures de gestion de l'eau ou d'électricité. Les infrastructures de transports et leur rénovation (routes, ports, chemins de fer, aéroports) ont le plus bénéficié de ce type d'investissement ces dernières années en Afrique. On retrouve le même type d'acteurs privés que ceux cités précédemment, le plus souvent des sociétés transnationales.

Les **investissements « greenfield »** sont des projets d'infrastructures nouvelles. Sur la période 1990-2017, selon la base de données de la Banque mondiale⁵, il s'agit du type de PPP ayant récolté le plus de fonds (50,9 milliards de dollars contre 13,5 milliards pour les investissements *brownfield* sur la période 1990-2017). Le secteur de l'énergie a attiré la majorité des nouveaux projets (plus de 60 % des fonds investis dans les PPP *greenfield*) avec des centrales électriques (diesel, éoliennes, centrales hydro-électriques), des pipelines de transport de gaz, des projets de géothermie... Les réseaux de téléphonie

5. <http://ppi.worldbank.org/>

mobile et de câbles internet à haut débit ont largement profité des PPP jusqu'au milieu des années 2000.

Que ce soit pour les investissements *greenfield* ou *brownfield*, la gestion des nouvelles installations est généralement attribuée au promoteur des projets qui ne se contente pas de la seule construction/rénovation des installations. Pour les installations électriques, les réseaux de téléphonie, certains réseaux routiers ou les ports, les opérateurs se rémunèrent via les cotisations/redevances - cédées par les États et - payées par les utilisateurs du service.

Une autre forme de rémunération pour les partenaires privés des PPP est de conclure un accord d'achat avec les pouvoirs publics. C'est le cas lorsqu'un gouvernement s'engage à acheter une quantité donnée d'électricité pour une période et des prix fixés (permettant à l'entreprise de prévoir l'amortissement et les profits liés à son investissement). D'autres accords peuvent inclure des exonérations d'impôt, l'octroi de subventions ou de garanties par les États ou encore un mélange de différentes mesures. Malgré l'apport de fonds privés pour la mise en œuvre des projets d'infrastructure, les différentes modalités des PPP ne sont généralement pas budgétairement neutres pour les États.

Bien que promus de toutes parts, les PPP ne représentent qu'une faible proportion des investissements nécessaires au développement des infrastructures en Afrique. Sur les 27 années de la période 1990-2017, les PPP ont mobilisé environ 69 milliards de dollars, dont une bonne partie provient de fonds publics. Des sommes conséquentes, mais relativement modestes comparées au déficit de financement annuel dans les infrastructures dont le montant peut être évalué, dans une estimation basse, entre 10 et 30 milliards de dollars¹.

Un constat déjà émis en 2010 dans une étude de la Banque mondiale qui relevait qu'au cours des années précédant l'étude, 2,5 milliards de dollars avaient été investis annuellement dans l'eau et l'assainissement par le secteur public et les agences de développement, tandis que le secteur privé n'avait quasiment pas participé (moins de 10 millions d'euros). Un même constat avait été fait pour les infrastructures où les dépenses publiques ont avoisiné les 4,1 milliards par an tandis que le secteur privé injectait péniblement 500 millions de dollars (11 % du total)².

1. Voir article dans ce numéro : « Qui finance les infrastructures en Afrique ? », Romain Gelin

2. World Bank/AFD 2010 Africa's Infrastructure 2010 Table 8.3 p.186, and PSIRU calculations. (<http://www.infrastructureafrica.org/aicd/>

Finance mixte ou blending

Le financement mixte, encore appelé « *blended finance* » ou « *blending* » dans le jargon des institutions de financement du développement, est le dernier instrument en vogue dans le secteur. Il se donne pour but, au même titre que les PPP, de combler le déficit de financement des infrastructures en faisant appel au secteur privé. Ces dernières années, les institutions de financement du développement font référence de manière récurrente au *blending*.

Comme pour les PPP, il n'existe pas de définition clairement établie des financements mixtes au niveau international et les modalités peuvent varier selon les projets et bailleurs³. L'OCDE propose une définition assez large: « Le financement mixte (*blended finance*) est l'usage stratégique de fonds du développement pour la mobilisation de fonds additionnels en vue d'un développement durable dans les pays en développement », les termes « fonds additionnels » se référant en premier lieu à la finance commerciale⁴.

On peut évoquer quelques critères associés aux pratiques de *blending*. L'objectif affiché est de mobiliser des fonds publics – notamment ceux normalement consacrés à la coopération au développement et à l'assistance technique - afin d'attirer des capitaux privés dans des projets pour lesquels des entreprises n'auraient pas forcément investi. Le *blending* vise donc avant tout à soutenir des projets du secteur privé. Généralement le *blending* associe des prêts concessionnels⁵ fournis par l'aide officielle et des prêts non concessionnels d'origine publique ou privée.

Au sein de l'UE, les financements mixtes ont d'abord été portés par les pays scandinaves, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ils se diffusent désormais à l'ensemble des pays membres. Les donateurs européens ont apporté des financements à 118 nouvelles structures de financements mixtes sur la

system/files/AIATT_Consolidated_smaller.pdf), cité dans D.Hall "Why public-private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative", PSIRU, 2015.

3. S.Bilal and S.Große-Puppendahl, "Blending 2.0. Towards new (European External) Investment Plans", ECDPM Discussion Paper No. 207, Dec 2016.

4. "OECE DAC Blended Finance principles for unlocking commercial finance for the Sustainable Development Goals", Jan. 2018.

5. Les prêts concessionnels sont généralement accordés par des acteurs publics et des institutions de financement du développement. Il s'agit de prêt aux modalités plus généreuses que celles des prêts du secteur commercial. Il peut comprendre des périodes d'amortissement plus longues, nécessiter moins de garanties de la part de l'emprunteur, peut être associé à des subventions pour l'assistance technique, proposer des taux inférieurs à ceux du marché, etc.

période 2002-2014, soit plus de 10 nouveaux fonds de *blending* créés chaque année¹.

Concrètement, les agences de développement ou des organismes publics fournissent des capitaux directement à des fonds, à des entreprises sous forme de prise de participation², de prêts ou de garanties (contre les pertes, pour maintenir les taux d'intérêt...), de crédits à l'exportation, en offrant une assistance technique (pour des modalités administratives liées au projet, en finançant des études d'impact...), en prenant en charge les « premières pertes³ » liées au projet, par l'acquisition de titres émis par des banques multilatérales de développement, en imposant des règles concernant la distribution des profits dans les fonds participants.

Outre le rôle de levier pour les financements publics, le *blending* doit également respecter, selon l'OCDE, deux autres critères. Le premier est celui de l'« additionnalité » (en anglais *additionality*) qui veut que les fonds publics investis dans les projets ne se substituent pas à des fonds privés ou à d'autres fonds publics. Il s'agit de s'assurer que les financements apportés ne viennent pas remplacer des financements existants ou potentiels, mais qu'ils créent une réelle plus-value. Il s'agit de l'additionnalité financière. L'autre type d'additionnalité est une additionnalité en termes de développement. Il s'agit de s'assurer que l'intervention publique et la mise à disposition de fonds issus de l'aide officielle apportent une réelle plus-value en termes de développement dans les pays concernés.

L'autre critère mis en avant est celui de la rentabilité économique et de la viabilité du projet qui doit permettre des retours sur investissements suffisants aux investisseurs impliqués. En 2013, ce sont près de 87 milliards d'euros qui avaient été distribués dans le monde afin de rentabiliser des investissements privés dans les pays en développement⁴.

Il est difficile de mesurer le levier (le montant de fonds privés additionnels attirés) réel permis par le *blending*, tout comme il est compliqué d'estimer la quantité d'aide publique au développement utilisée dans des projets de financement mixte, notamment

du fait des différentes définitions retenues par les bailleurs. Pereira évoque dans son étude⁵ deux approximations des montants d'aide publique qui ont transité par des projets de *blending* à travers le monde. La première évalue à 12 milliards d'euros les fonds publics mis à disposition sur la période 2002-2014. La seconde table sur des décaissements de 9,4 milliards d'euros sur la période 2005-2013.

L'OCDE a également publié⁶ une évaluation des montants totaux mobilisés dans des projets recourant au *blending*. Il s'agit ici du total (fonds publics + privés) des financements mixtes mobilisés dans le monde. Sur la période 2012-2015, 81 milliards de dollars ont été levés au travers de financements mixtes, dont 24 milliards pour le continent africain. Notons que ces financements ne concernent pas que des projets d'infrastructure. Sur les 81 milliards de dollars susmentionnés, un peu plus du tiers a concerné des infrastructures (principalement énergie, puis transport, santé, eau et communication). La plus grande part des fonds a été dirigée vers le secteur financier, les industries et les ressources naturelles. (Voir tableau 1).

Tableau 1 - Blending : montants mobilisés par secteurs

Secteurs	Md\$
Services bancaires et financiers	27,1 (33%)
Énergie	20,0 (25%)
Industrie	11,5 (14%)
Matières premières et mines	5,2 (6%)
Transport et stockage	3,6 (4%)
Agriculture	2,5 (3%)
Santé	2,0 (3%)
Eau et assainissement	1,5 (2%)
Communications	1,5 (2%)
Aide multisectorielle*	1,2 (1%)
Autres secteurs	4,9 (6%)
*Aide multisectorielle se référant principalement aux projets intégrés au développement rural et urbain	

Au niveau mondial, ce ne sont pas les pays les plus pauvres qui reçoivent le plus de fonds. En effet, 80 % des fonds injectés ont concerné des pays dont les taux de pauvreté ne dépassent pas les 20 %,

1. Common Consultants, "The pitfalls of innovative private sector financing. Emerging lesson from benchmarking of investment funds supported by aid agencies". Summary report, August 2015, p.2.

2. Un organisme public peut par exemple acheter 20% des parts d'une entreprise, dans le but, selon l'OCDE, de donner confiance à d'autres investisseurs dans la solidité d'un projet.

3. Par exemple: dans le cas d'un résultat négatif pour l'entreprise lors de la première année de la mise en œuvre d'un projet

4. Euractiv.fr, « Un rapport dénonce le modèle financier des objectifs de développement », 14 septembre 2016.

5. J.Pereira, "Blended Finance. What it is, how it works and how it is used", Feb. 2017, Oxfam, Eurodad.

6. OCDE, "Amounts mobilised from the private sector by Official development finance interventions" 2017 - Final Report, Julia Benn, Cécile Sangaré, Tomáš Hos.

contre 57 % pour l'aide publique au développement traditionnelle¹.

Comme pour les PPP, les montants engagés - bien qu'il soit difficile de les évaluer précisément - ne semblent pour l'heure pas suffisants pour combler les déficits du financement des infrastructures en Afrique.

Course aux fonds privés: à quel prix ?

Les PPP comme les pratiques de *blending* sont devenus les mantras des institutions de financement du développement des pays de l'OCDE. Ils intéressent également fortement le secteur privé². Cela n'a pas empêché nombre d'organisations et d'associations d'en pointer les travers.

Concernant les PPP, l'un des aspects pointés est le fait que ces projets ont en fait souvent servi de **prétexte à des privatisations de services publics**. Avec les plans d'ajustement structurels et l'initiative PPTe (Pays pauvres très endettés) dans les années 1990 et 2000, le recours aux PPP et les privatisations étaient même souvent des conditions pour accéder aux aides de la Banque mondiale ou du FMI.

Un autre effet néfaste des PPP est lié au **risque juridique** encouru par les États accueillant ces projets. En effet, étant donné la multiplication des accords de libre-échange et de protection des investissements, les entreprises réclament régulièrement des dommages et intérêts devant des cours d'arbitrage privées en cas de modification de tout ou une partie des modalités d'un PPP, y compris dans des cas où le prestataire ne semble pas remplir correctement le cahier des charges qui lui a été assigné.

Un cas d'école est celui d'une concession pour la gestion de l'eau attribuée au groupe Suez (fusionné à GDF et aujourd'hui lié au groupe Engie) par la ville de Buenos Aires en Argentine dans les années 1990. En 2006, la capitale argentine décide de se passer de la multinationale française pour remunicipaliser les services publics de l'eau, arguant un non-respect des engagements de Suez en termes d'investissement et une dégradation de la qualité des services³. Suez a introduit un recours auprès d'une cour d'arbitrage et,

1. Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques. « L'aide publique au développement comme levier pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement (*blending*) », Juin 2017.

2. Le Forum économique mondial, un club de multinationales occidentales se réunissant à Davos chaque année, est très intéressé par le sujet et propose par exemple une boîte à outils pour le financement mixte : <https://www.weforum.org/reports/blended-finance-toolkit>

3. O.Petitjean, « Litiges entre États et multinationales : le cas emblématique du conflit entre Suez et l'Argentine », 13 avril 2015, [multinationales.org](https://www.multinationales.org)

après divers rebondissements, a obtenu un dédommagement de 228 millions d'euros début 2018⁴.

La question de l'**accès des usagers aux infrastructures** est également source de préoccupations. Le risque avec les PPP est de voir la société promotrice du projet imposer des tarifs prohibitifs sous prétexte de sécuriser la rentabilité de son investissement. Les exemples de PPP ayant conduit à des augmentations de tarifs des services (voir encadré ci-dessous) ou ne profitant qu'à la frange de la population la plus aisée abondent. Un cas emblématique est celui d'un hôpital construit au Lesotho via un PPP⁵. L'hôpital devait remplacer un établissement public préexistant avec l'aide de l'IFC (une branche de la Banque mondiale dédiée au secteur privé). Le résultat est un dépassement des coûts annuels (deux à trois fois ceux de l'ancien hôpital). Le nouvel établissement englobait à lui seul 51 % du budget santé du gouvernement tout en rapportant un confortable retour sur investissement de 25 % au promoteur privé. Dans le même temps, le personnel a été limité et certaines prestations (greffe, chimiothérapie, chirurgie cardio-vasculaire ou radiothérapie) sont sorties du contrat passé avec les pouvoirs publics. Ces prestations ont donc vu leur prix fixé par l'acteur privé à des montants inabordable pour les patients. Un même constat a pu être fait pour un autre PPP concernant un hôpital au Zimbabwe⁶.

Des exemples qui conduisent certains auteurs à soutenir l'idée qu'« en Afrique, [les PPP] financent des hôpitaux high-techs dans quelques centres urbains où il y a suffisamment de personnes riches pour soutenir la médecine privée, mais pas les réseaux universels de santé ou pour les salaires nécessaires pour les soins des publics les plus pauvres⁷ ».

Certains projets dans lesquels le secteur public a apporté son concours au privé ont conduit à des expulsions de population comme au Kenya lors de la construction d'une autoroute, ou ont servi à des

4. Suez et l'Argentine règlent un litige datant de 2006, Reuters, 12 janvier 2018. <https://fr.reuters.com/article/businessNews/idFRKBN1F10FM-OFRBS>

5. Mariott (2014), « Une dangereuse diversion. Le partenariat public-privé phare de la SFI en matière de santé va-t-il entraîner la faillite du ministère de la Santé du Lesotho ? », Note d'information d'Oxfam.

6. Zimbabwe Coalition on Debt and Development, "Research Findings Report on Social and Economic Impacts of Public Private Partnership Agreements to the Realisation of the Right to Health: The Case of Chitungwiza Central Hospital", 2016; cité dans Eurodad (2017) *Mixed messages: the rhetoric and the reality of using blended finance to "leave no-one behind"*.

7. Hall (2015), *op.cit.*, p.10.

opérations d'accaparement de terres indigènes au Mexique¹.

Une autre critique adressée aux PPP tient au fait que ceux-ci sont le plus souvent attribués via des **procédures de marché et des contrats publics**. Ces procédures sont reconnues, y compris par l'OCDE, pour être une source endémique de corruption², impliquant tant des membres des administrations publiques, des pouvoirs politiques que des entrepreneurs décidés à obtenir les contrats les plus juteux. Dans d'autres cas, les entreprises s'entendent entre elles pour fixer les offres et ainsi se répartir les marchés selon leurs bons vouloirs, ceci tant au Nord³ qu'au Sud⁴.

Des voix de plus en plus nombreuses considèrent les PPP comme le moyen de financement le plus onéreux pour les finances publiques⁵. Ces partenariats sont régulièrement à l'origine de **surcoût pour les projets**. Les entreprises candidates sont en effet tentées de sous-estimer les dépenses nécessaires aux travaux lors des appels d'offres afin de proposer le projet le moins coûteux, puis de renégocier les contrats en cours de concession⁶ lorsque la rentabilité n'est pas au rendez-vous.

Dans certains cas, les **aides publiques** ne servent qu'à des opérations d'acquisition et **ne financent aucun investissement**. C'est ce qui s'est passé pour un prêt de 62 millions de dollars accordé par la SFI à Aegea Sanaemento, une entreprise privée de l'eau brésilienne qui a racheté en 2012 deux concessions précédemment privatisées. Pour l'IFC, le résultat attendu dans ce projet était de contribuer à accélérer la participation du secteur privé encore naissante dans le secteur de l'eau au Brésil⁷.

1. Polly Meeks, "Mixed messages: The rhetoric and the reality of using blended finance to 'leave no-one behind'", Eurodad, Nov. 2017, p.11.

2. OCDE (2007), *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, acteurs et contre-mesures*.

3. Pour ne donner que quelques exemples: Lecho.be, « 5 groupes sanctionnés pour entente sur les prix dans un marché public d'Infrabel », 3 mai 2017 ou Lemonde.fr, « Eiffage condamné pour entente sur des miradors à Perpignan », 17 avril 2013.

4. directinfosgabon.com, « 70 % des marchés publics ont été attribués par entente directe au Gabon en 2015, selon la Banque mondiale », 26 juin 2017 ou challenges.fr, « Affaire du port de Conakry: nouveau round judiciaire entre Bolloré et Necotrans », 25 novembre 2016.

5. Lire notamment Eurodad (2017), « Partenariats Public-Privé : désamorcer la bombe à retardement », et Eurodad (2015), « What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development ».

6. Foley Hoag, sept. 2017, *Summary comments on the World Bank Group's 2017 Guidance on PPP contractual provisions*.

7. Projet 31792 de l'IFC: <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/SPI/31792>

Le *blending*, sous ses différentes formes semble aussi poser quelques problèmes similaires à ceux rencontrés pour les PPP.

Le premier risque dans le cas des projets financés par *blending* ou des PPP est celui de l'**opportunisme des acteurs privés**. Dans certains cas, l'investissement aurait pu être largement rentable sans intervention publique.

De la même manière, la plupart des fonds ou facilités d'infrastructures sont gérés par des managers privés qui se rémunèrent eux-mêmes au passage. Les **coûts d'administration** semblent être **plus élevés** dans les fonds privés que dans les institutions de développement. Seuls $\frac{3}{4}$ des montants qui passent par des fonds de *blending* sont réellement investis. En comparaison, les institutions de financement du développement mettent à disposition une part bien plus grande de l'aide pour des projets tangibles⁸. Il arrive même que les fonds de *blending* soient alimentés à 90 % par des fonds publics⁹, rendant l'effet de levier quasi nul.

Une crainte avec l'immixtion croissante du secteur privé dans le développement est de voir l'**aide liée** s'accroître. On parle d'aide liée¹⁰ quand un gouvernement choisit sciemment d'attribuer un montant donné d'aide à une entreprise nationale pour accomplir un projet de développement. Dans ce cas, on peut s'interroger sur la nature de l'aide et se demander s'il ne s'agit pas plutôt de subvention à l'exportation, ce qui diffère grandement de l'objectif de solidarité internationale.

Un autre risque avec les pratiques de *blending* et le transfert de l'aide au développement via des fonds d'investissement ou autres facilités, est de voir de plus en plus les **décisions prises par des acteurs extérieurs, hors des pays**, mais également de perdre en **transparence**, les acteurs privés n'hésitant pas à invoquer le secret des affaires lorsqu'il s'agit de détailler les modalités des projets.

Le transfert d'une partie croissante de l'aide vers le secteur privé, ou l'utilisation de celle-ci pour ne financer que des projets rentables pour les entreprises pourrait avoir des effets négatifs pour certains investissements. En effet, **certaines infrastructures ne sont pas de nature à produire des bénéfices**:

8. Common Consultants, "The pitfalls of innovative private sector financing. Emerging lesson from benchmarking of investment funds supported by aid agencies". Summary report, August 2015, p.5.

9. Ibid p.6.

10. Lire R. Gelin, « Aides liées, secteur privé et « développement » », décembre 2012, <http://www.gresea.be/Aides-liees-secteur-privé-et-developpement>

PPP : le cas de l'autoroute Dakar-Diamniadio au Sénégal

Il s'agit du premier PPP africain (hors Afrique du Sud) et de la première autoroute à péage en Afrique de l'Ouest. L'autoroute est en service depuis août 2013. Le projet visait à relier la capitale Dakar à la ville de Diamniadio et ainsi réduire le temps pour accéder depuis Dakar au futur aéroport Blaise Diagne (inauguré en décembre 2017) et à la ville de Thiès qui est la seconde plus grande du pays. Le PPP consiste en une concession de 25 ans attribuée à la SENAC, une filiale de la multinationale française Eiffage, un des leaders européens de la construction d'infrastructures routières et de travaux publics. La SENAC a été désignée pour la conception, la construction, le financement et la gestion de l'autoroute pour la durée de la concession.

La Banque mondiale a attribué un prêt concessionnel au gouvernement sénégalais au travers de la PPIAF (Private Public Infrastructure Advisory Facility), un fonds destiné aux PPP d'infrastructure. Le prêt a été officiellement accordé pour organiser des consultations avec les parties prenantes, ce qui a débouché sur la publication d'une étude de faisabilité indiquant qu'un subside à l'investissement serait nécessaire pour attirer des capitaux privés afin de réaliser le projet.

L'Agence française de développement et la Banque de développement africaine ont ensuite accordé un prêt concessionnel au gouvernement sénégalais pour qu'il puisse attribuer un subside à l'investissement au concessionnaire du projet, la SENAC. Un prêt non concessionnel (aux conditions du marché) a ensuite été accordé à la SENAC par une institution internationale.

Le tableau suivant récapitule les différentes ressources financières déployées pour rendre le projet possible. Les organisations de développement ont fourni 176 millions de dollars, complétés par 54 millions de la part du gouvernement sénégalais. Le secteur privé a contribué à hauteur de 48 millions de dollars au financement total du projet (40 millions de ressources

propres plus un emprunt de 8 millions). Les fonds empruntés auprès des bailleurs internationaux restant à la charge de l'État sénégalais.

Comme l'explique la professeure Elisa Van Waeyenberge: «Alors que les PPP sont censés permettre grâce à un faible montant d'argent public, de lever d'importants montants de capitaux privés, c'est plutôt le contraire qui semble s'être passé! D'importantes ressources publiques ont été levées par un petit montant de capitaux privés, ce qui a permis la collecte de redevances auprès des usagers sénégalais sur une route gérée de manière privée, avec un opérateur n'étant autre qu'une multinationale française.»

La question du prix des sections à péage a fait couler beaucoup d'encre au Sénégal. Celui-ci a finalement été fixé à 1.600 FCFA (2,44 euros) pour une portion longue d'un peu plus de 30 km. Un montant non négligeable au regard du revenu moyen brut par habitant qui s'élève à 950 dollars (774 euros) par an en 2016 selon les données de la Banque mondiale, soit un RNB/hab. journalier de 2,13 euros. Eiffage annonçait fin 2016 un trafic journalier de 70 000 véhicules en augmentation constante, ce qui équivaut à des recettes de plus de 62 millions d'euros par an pour le concessionnaire Eiffage. De quoi largement rembourser un investissement de départ de 40 millions de dollars (32 millions d'euros) sur les 25 ans de la concession. Eiffage s'est par la suite vu attribuer la concession du tronçon reliant l'autoroute à l'aéroport Blaise Diagne.

Sources: Infos sur le PPP et tableau récapitulatif des coûts du projet: E. van Waeyenberge (2016), *The private turn in development finance. Working papers series n°140*. Fessud. SOAS University of London. p19-21.
Base de données statistique de la Banque mondiale
Communiqué de presse d'Eiffage du 26 oct. 2016, « Eiffage inaugure l'extension de l'autoroute de l'Avenir à Dakar, au Sénégal »
Le360afrique.com, Sénégal : L'autoroute à péage Dakar-Diamniadio-AIBD, l'interminable vache à lait d'Eiffage. 25/10/2016

Distribution des coûts de la Route à péage Dakar-Diamniadio				
Institution	Type	Montant (million \$)	Pourcentage du total	
a. Gouvernement du Sénégal	Budget du Gouvernement	54	19%	
b. Partenaires officiels du Développement		176	64%	
	Prêts souverains	105	38%	
	Agence Française de Développement	Prêt concessionnel	37	13%
	AfDB (Fonds africain du Développement)	Prêt concessionnel	67	24%
		Prêts non-souverain	72	26%
Banque mondiale - IFC	Prêt non-concessionnel	27	10%	
AfDB (Division secteur privé)	Prêt non-concessionnel	16	6%	
Banque ouest africaine de Développement	Prêt non-concessionnel	29	10%	
c. Secteur privé	Prise de participation et Prêt non-souverain	48	17%	
	Concessionnaire (SENAC)	Prise de participation	40	14%
	CBAO Banque Group Attijariwafa	Prêt non-concessionnel	8	3%
Coûts totaux de Construction du PPP		278	100%	

les crèches, les services judiciaires, le financement de la société civile, les équipements pour les personnes handicapées, les services de santé... Ces services relèvent du service public, de l'intérêt général et/ou sont nécessaires pour un accès équitable aux services de base à l'ensemble de la population, y compris les franges défavorisées. Comment ces services seront-ils financés dans un contexte où toute dépense publique doit d'abord s'affranchir d'une norme de rentabilité ?

La réponse est simple, ils seront soit privatisés et accessibles à des coûts bien supérieurs, soit tout bonnement supprimés, ce qui semble aller à l'encontre des notions de continuité du service public ou de la simple égalité d'accès aux services de base dans toute démocratie qui se respecte.

Les financements mixtes ne font pour l'instant l'objet que de **peu de suivi** et les études démontrant leur efficacité supérieure ne sont pas légion. De l'aveu même de l'OCDE, aucun indicateur de la performance des financements mixtes n'existe à l'heure actuelle, si bien que l'évaluation des flux financiers, la performance commerciale et les bénéfices en termes de développement devraient être une priorité¹. Cela revient à dire que des milliards d'euros d'argent public transitent actuellement par les caisses d'acteurs privés sans réel contrôle de l'efficacité de leurs dépenses. Des faveurs dont ne bénéficient pas les services publics ou le monde associatif à l'heure de l'efficacité du développement et de la dépense publique.

Quels financements pour quel développement ?

Les nouveaux instruments de financement du développement ont fait leur apparition dès les années 1990 pour les PPP et au cours des années 2000 pour les financements mixtes.

L'argent public doit dès lors servir de catalyseur des fonds privés et de moins en moins à financer directement des projets portés dans les pays récipiendaires de l'aide au développement.

Derrière les nombreux PPP, qui ne sont bien souvent que des privatisations ne disant pas leur nom, l'idée non démontrée est que le secteur privé

est nécessairement plus efficace et que l'intervention publique devrait être constamment évaluée à l'aune de la rentabilité financière. Or, certains services (crèches, justice, santé, éducation...) n'ont pas vocation à générer des profits, mais bien à rendre des services publics et d'intérêt général. La croissance n'est pas le développement.

Pour l'heure, des dizaines de milliards d'euros sont utilisés à la réduction des risques ou à la rentabilisation des investissements

privés dans les pays du sud, et les politiques actuellement menées semblent vouloir encourager ce phénomène pour les années qui viennent. Une bien curieuse vision du développement et de la solidarité internationale.

1. OCDE 2018, op.cit. p10 – principe 5

Benguela : les infrastructures ferroviaires au service de l'extractivisme

Raf Custers, Gresea*

Les corridors de transport permettent de faciliter le commerce entre États voisins. Mais le Corridor de Lobito, un projet commun de l'Angola, de la RDCongo et de la Zambie, servira surtout l'extractivisme. Il reproduit ainsi le schéma des capitaux belges et britanniques qui l'ont construit il y a un siècle. L'épine dorsale de ce corridor est le chemin de fer de Benguela. Cette infrastructure est entièrement réparée en Angola. Mais en RDCongo le dossier traîne malgré les quelque 400 millions de dollars de la Banque mondiale. Deux questions alors : pourquoi ces écarts ? Le train, doit-il toujours évacuer les matières premières ?

Le chemin de fer de Benguela (« Benguela »), l'infrastructure ferroviaire la plus longue d'Afrique, attend sa remise en activité. Elle s'étend du port atlantique de Lobito, en Angola jusqu'au terminus à Lubumbashi, en République démocratique du Congo (RDC). Elle lie Lobito aux bassins miniers des pays voisins enclavés, la Zambie et le Katanga (RDCongo). Elle est devenue impraticable à cause des troubles politiques qui ont bousculé l'Angola et le Congo-Zaïre à partir des années 1970.

Après le retour de la paix, l'Angola n'a pas tardé à entamer la réparation de la ligne sur son territoire. L'entreprise étatique Caminho de Ferro de Benguela (CFB) assure actuellement un service régulier entre Lobito et Luau, la dernière gare angolaise, proche de la frontière avec la République démocratique du Congo.

« Benguela » a été construit au début du 20^e siècle pour desservir les entreprises minières. Aujourd'hui, les opinions divergent sur ce que devrait être la fonction principale de cette infrastructure. Pour certains, la voie ferrée et le train doivent offrir un service public aux populations. Pour d'autres, le chemin de fer de Benguela ne sera pleinement fonctionnel que lorsqu'il transportera de nouveau les produits miniers du nord de la Zambie et du Katanga en RDC vers l'océan Atlantique.

À Luena, chef-lieu de la province de Moxico en Angola, le vice-gouverneur Carlos Alberto Maseca espère que Moxico deviendra une plateforme

logistique grâce au rail qui, dit-il, est « structurant ».¹ « En Angola, tout est prêt; le train circule. Nous attendons que le RDCongo fasse sa part des importations des pays voisins ». Maseca pense aux transports de minerai, mais aussi aux importations de carburants d'Afrique centrale: « Moxico aura son rôle à jouer dans ces mouvements ». Cette province - la plus grande d'Angola - en profitera aussi pour acheminer ses propres produits agricoles et - qui sait - miniers vers les marchés nationaux et internationaux.

Ces perspectives ne se réaliseront qu'à condition que le train puisse rouler à partir des mines congolaises. Ce chapitre doit encore s'écrire. À Lubumbashi, ancienne capitale du Katanga, Bouba Salihou est chef de projet du Projet de Transport Multimodal (PTM) financé par la Banque mondiale.² Bouba Salihou: « que ce soit dans son histoire ou dans son avenir, ce chemin de fer dépend du trafic minier. Le train ne transporte pas de marchandises ordinaires ni de produits manufacturiers. Donc son avenir dépend du secteur minier ».

Le PTM de la Banque mondiale a traduit ce point de vue en action et priorisé la réhabilitation du chemin de fer de la grande agglomération minière de Kolwezi, non pas vers l'Ouest et l'Angola, mais vers le Sud, vers la frontière avec la Zambie pour se brancher sur le réseau ferroviaire de l'Afrique australe. Une option pragmatique, mais qui, comme nous le verrons, pose problème.

1. L'interview avec Carlos Alberto Maseca, vice-gouverneur de la province de Moxico en Angola, a eu lieu le 29 janvier 2018 à Luena en Angola.

2. L'interview avec Bouba Salihou du Projet de Transport Multimodal a eu lieu à Lubumbashi en RDC le 16 février 2018.

*Cet article repose sur une étude de terrain réalisée par Raf Custers, en Angola et en RDC en janvier et février 2018.

Sur l'option stratégique, l'entrepreneur et opérateur ferroviaire Eric Peiffer est du même avis: « aujourd'hui, pour des chemins de fer à gros potentiel, l'idée est avant tout d'aller vers des transports miniers ». Peiffer codirige l'entreprise belge Vecturis.¹ Celle-ci gère des réseaux ferroviaires entre autres à Madagascar et au Gabon et a été associée pendant un certain temps aux travaux de réhabilitation entrepris par la CFB en Angola.

Ces acteurs partagent la conviction que l'essor industriel de l'Afrique centrale dépend du train. Mais ce dossier compte bon nombre de contradictions majeures, que ce soit de type entrepreneurial, politique, économique ou d'ingénierie. Dans ce contexte, le train pensé comme un service public est rarement abordé.

CORRIDOR DE LOBITO

L'actuelle redynamisation du chemin de fer de Benguela constitue l'épine dorsale du Corridor de Lobito. La formule des corridors, devenue commune afin de faciliter le commerce entre États voisins et leur développement économique, a été adoptée en Afrique entre autres par les Communautés économiques régionales (CER), telles que la Southern Africa Development Community (SADC), la Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) et la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). Et c'est dans ces milieux que renaît le concept du Corridor de Lobito après la fin de la guerre civile angolaise. Ce Corridor comprend surtout le chemin de fer, les routes qui le longent, les ports et les aéroports.

L'idée du Corridor n'est pas neuve. Elle est présente dès les années 1980. Un de ses promoteurs est la Commission économique africaine (des Nations Unies - UNECA). Cet organisme avait constaté une « volonté d'autonomie collective » de la part des pays africains. Une manière pour avancer dans cette



voie serait de développer les échanges interafricains (très faibles, puisqu'ils ne comptaient que pour 5% du commerce international de l'Afrique en 1980) qui seraient suivis par le développement d'industries de transformation basées sur les ressources minières et agricoles du continent. L'UNECA voit sa vision adoptée par les Nations unies qui proclament la « Décennie des transports et de la communication pour l'Afrique (1978-1988) » en 1977. En 1985, des programmes pour la CFB et la Société Nationale des Chemins de

fer du Zaïre (SNCZ) figurent parmi les projets phares de transport et de communication de l'UNECA.² Au Sommet de Lusaka (Zambie) en 1987, l'Angola, la Zambie et le Zaïre créent des structures pour rétablir « Benguela ». L'Angola lance formellement le projet du Corridor de Lobito en 1988 au sein de la Southern Africa Transport and Communications Commission (SATCC) de la SADC. Début 1989, lors d'une conférence à Lusaka, la Commission européenne promet des fonds pour permettre le démarrage de cette initiative.³ L'espoir que la paix se rétablisse en Angola devient tangible à ce moment-là. Le pays traverse effectivement une période de paix relative en 1991. Les combats reprennent cependant, et plus intensivement qu'avant, à partir de 1992. Ce n'est qu'en 2002, quelques semaines après la mort du chef rebelle de l'Unita, Jonas Savimbi, que le gouvernement de Luanda conclut un accord de paix définitif avec ce mouvement.

Entre temps, le projet du Corridor de Lobito est resté lettre morte. Il est ravivé les années suivantes, mais de manière dispersée. Le gouvernement angolais prend les devants en 2004 et souscrit un prêt de 2 milliards de dollars auprès de l'Exim Bank chinoise. Selon l'accord, le prêt sera remboursé par l'Angola en pétrole. Ce type de financement en

1. L'interview avec Eric Peiffer a eu lieu le 21 décembre 2016 dans les bureaux de Vecturis à Limal en Belgique.

2. Voir les documents : 47578 (1980) et 18574 (1985) de l'UNECA. En ligne : <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/7439/Bib-47578.pdf?sequence=1> ; <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/2252/Bib-18574.pdf?sequence=1>

3. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-89-44_en.htm

échange de matières premières est connu comme le « Modèle angolais ». Une tranche importante de ce prêt est investie dans le chemin de fer de Benguela. De plus, selon Ana Duarte, professeure à l'université Lusitana à Lobito, le gouvernement angolais investit déjà fortement dans le secteur des transports en plus des crédits chinois.¹ Et à la question pourquoi l'Angola s'est tourné vers la Chine, elle répond: « parce que les institutions internationales avaient refusé; elles exigeaient plus de transparence et de bonne gouvernance de l'Angola ».² Si le Brésil investit fortement dans la reconstruction des routes, dans le secteur du rail, seule la Chine le fait.

Qui a ensuite conçu le chantier de reconstruction du chemin de fer de Benguela ? Ce n'est pas clair. À part l'Angola et la Chine, aucun autre acteur n'était admis. L'entrepreneur belge Eric Peiffer, de Vecturis, a suivi le dossier du chemin de fer de Benguela lorsque le gouvernement angolais a envisagé de concéder l'exploitation de la ligne à DT Group, une filiale du groupe suisse Trafigura. Selon lui ce n'est pas la Chine qui a dessiné les plans de la nouvelle ligne. Bien au contraire, la Chine n'aurait eu aucun de pouvoir de décision sur la conception. Cette dernière serait à imputer uniquement à la Casa Militar, une structure (militaire) attachée à la présidence angolaise (mais indépendante des forces armées).³ Selon E. Peiffer: « Il y avait là un organe qui a signé de grands contrats pour ce chemin de fer. Les deux autres chemins de fer angolais –de Luanda à Malenje dans le Nord et de Namibe à Menongue dans le Sud– les routes, les aéroports, le port de Lobito et sans doute aussi les travaux sur les ports de Luanda et de Namibe sont le fait d'un bureau pour la reconstruction nationale qui dépend directement de la Casa Militar ».

C'est le directeur de ce bureau, le général Manuel Kopelipa Vieira, qui a négocié les contrats de reconstruction. Ces projets ont ensuite été rebasculés dans les ministères concernés. Ceux-ci ne sont donc pas à l'origine du processus et ne connaissent pas les conditions négociées au départ. La Chine, le bailleur principal, aurait été réduite au rôle d'exécutant ou de sous-traitant.

1. Ana Maria Simões Ramalho Duarte, *The real transport system in the post-conflict reconstruction of Angola - A case study of the province of Benguela*, PhD Research, Department of Development Studies, School of Oriental and African Studies, London, October 2010; *The Ambivalent Character of Reconstruction: Winners and Losers of the Lobito Transport Development Corridor*, in : *Journal of US-China Public Administration*, septembre 2013, Vol. 10, No. 9, p.914-926, avec l'Université Lusitana de Lobito, Angola.

2. Interview Anna Duarte, Lobito, 22 janvier 2018.

3. James W. Martin, *Historical dictionary of Angola*, troisième édition, 2018 – en ligne https://books.google.be/books?id=4A5NM4leBXgC&printsec=frontcover&hl=nl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Le gouvernement angolais voudrait aujourd'hui connecter les trois chemins de fer à l'intérieur du pays. Cela désenclaverait davantage les régions les plus isolées pendant la guerre. Mais quand le chantier du nouveau « Benguela » a été conçu, des composantes essentielles ont été abandonnées. Elles auraient pu relier la ligne avec les régions avoisinantes dès sa remise en service. Cette responsabilité incomberait donc à la Casa Militar. Les routes transversales qui donnaient accès aux villes dotées de gares et qui reliaient l'intérieur des provinces avec le reste du pays ont été oubliées. Le cas du quai de minerai au Port de Lobito est plus intrigant encore. Ce nouveau quai est construit par l'entreprise portugaise A1V2. Il servira à décharger les trains de minerai. Mais le chemin de fer n'arrive pas jusqu'à ce quai, il s'arrête à la toute nouvelle gare de Lobito à 3 kilomètres de distance. Conséquence : les minerais seront transportés par camion jusqu'au quai. Est-ce un simple oubli, ou un choix pour favoriser l'une ou l'autre entreprise de transport?

LES TRUCKS OU LES TRAINS ?

L'Angola collabore avec la République démocratique du Congo et la Zambie pour donner vie au Corridor de Lobito. Mais les partenaires n'avancent pas au même rythme. La coopération trinationale prend son vrai départ lors d'une conférence de la SADC à Lobito en 2013. Plus tard dans l'année, la Zambie présente ses intentions concernant le Corridor de Lobito. À terme, le pays veut se brancher directement sur le chemin de fer de Benguela sans faire le détour par la RDC. Il va travailler en deux phases. Il construira tout d'abord une ligne de train de 290 kilomètres, de Chingola - près du bassin minier de Ndola, dans le nord de la Zambie - à Solwezi. Dans une deuxième phase, cette ligne sera prolongée de 350 kilomètres jusqu'au poste frontalier de Jimbe. Elle devra ensuite être complétée par un troisième tronçon, en territoire angolais, de Jimbe jusqu'à la gare de Luacano sur le chemin de fer de Benguela. La Zambie estime les coûts de la première phase à 470 millions de dollars et celui de la deuxième phase à 630 millions de dollars, soit un total de 1,1 milliard de dollars pour 640 kilomètres de nouveaux rails.

Le gouvernement zambien concède la construction à une entreprise privée, la North West Railway Co. (NWR). Le chantier a démarré début 2017, mais ne semble progresser que très lentement. Deux entreprises minières, First Quantum et Barrick, avaient déclaré dès le début leur intention d'éventuellement utiliser cette infrastructure.⁴ Leurs mines à Solwezi,

4. *Chingola-Solwezi-Jimbe railway line*, Presented by Ministry of Transport Works Supply and Communications and North



Lumwana et Kalumbila seraient d'ailleurs desservies par le train. NWR a en plus évoqué que, dans une troisième phase, son réseau pourrait s'étendre au Congo voisin, pour relier Lumwana (en Zambie) avec Kolwezi (en RDCongo) en passant par Kamoia (en RDCongo) où l'entreprise Ivanhoe Mines prépare une nouvelle exploitation de cuivre.

Aujourd'hui, le gouvernement et les entrepreneurs zambiens s'interrogent sur l'obligation des miniers d'utiliser la voie ferroviaire pour évacuer leur production. Début 2017, le gouvernement a posé cette question une première fois aux entreprises. Son argument reposait sur le fait qu'il fallait élargir la base de revenus de Zambia Railways (ZRL), la société nationale des chemins de fer. Les deux camps se sont consultés, mais ne trouvent pas d'accord. Le gouvernement veut imposer un quota: les miniers seraient tenus de transporter 30% de leur produit par train. Début 2017, la part de marché du rail était de 5%.¹ Mais la Chambre des Mines, qui rassemble les entreprises, n'en veut pas puisque « le réseau ferroviaire n'est pas à la hauteur de cette tâche », surtout pas dans le bassin des mines de cuivre au nord de la Zambie.

La situation en RDCongo est plus complexe. Le pays tarde à s'engager pleinement pour le Corridor de Lobito. Plusieurs facteurs expliquent ce retard. Depuis son indépendance, la RDC a connu plusieurs

crises. La dernière a commencé au milieu des années 1990. La prise de pouvoir de Désiré Kabila en 1997 a été suivie d'une courte période de stabilité, puis d'une guerre d'agression dont les conséquences ont toujours des répercussions sur la stabilité actuelle du pays. En cette année 2018, les regards se tournent vers le processus électoral et la position du président Joseph Kabila, élu en 2006 et réélu en 2011. Mais le pouvoir central est contesté depuis toujours par une multitude de pouvoirs parallèles.

Cette complexité se reflète dans le dossier du transport et celui du train proprement dit. Ce dossier est régi par un dilemme fondamental (et présent mondialement): privilégier les routes ou le rail? Dans la pratique, le Katanga a tranché en faveur des camions, initialement parce que le train ne circulait plus jusqu'en Angola. Ensuite d'autres raisons et ambiguïtés ont renforcé ce choix. Bien que le Zaïre ait officiellement affirmé vouloir reprendre les transports vers Lobito, le régime du président Mobutu aurait dans la pratique favorisé la déviation vers le Sud. Car il se faisait partie du camp occidental pour contre-carier le gouvernement marxiste du MPLA en Angola et soutenait les rebelles d'Unita dirigés par Jonas Savimbi et du FNLA dirigés par Holden Roberto. Nous n'avons, jusqu'à présent, pas trouvé de preuves solides soutenant cette thèse. Par contre le fait que Mobutu soutenait les rebelles, en coordination avec les services de la Central Intelligence Agency (CIA) des États-Unis, est bien connu.²

West Railway Co. ZAMBIA, to Public-Private Dialogue Forum, Johannesburg, octobre 2013.

1. Zambia says miners must move 30 percent cargo by railway, Reuters, en ligne, 26 janvier 2018.

2. Mobutu et la CIA étaient sur la même ligne déjà avant l'indépendance de l'Angola. Lors d'une réunion du National Security Council du 27 juin 1975, le Secrétaire d'État Henry Kissinger dit texto : If we try to affect events, we could support Roberto and Savimbi with

Les camionneurs ont saisi cette opportunité. Ils ont privatisé les transports des produits miniers. Cela a fait la fortune de Moïse Katumbi, qui était avant tout un entrepreneur. Quand il entre sur la scène politique, il s'y laisse guider par ses expériences et intérêts privés. Il est devenu le gouverneur du Katanga en 2007 et l'est resté jusqu'en 2015. À partir des années 1990, Katumbi est fortement engagé dans le secteur minier. Il possède avec sa société Mining Company Katanga (MCK) une flotte d'engins lourds loués par les entreprises minières pour travailler les carrières, et il contrôle plusieurs entreprises de transport à savoir Habari Kani, Muzuri Sana et Hakuna Matata. Habari Kani est « un mariage entre Hakuna Matata et Tenke Fungurume Mining » et dispose au moins de « 150 camions et 200 semi-remorques » pour importer des intrants de Zambie et exporter du cuivre et du cobalt vers ce pays.¹ De son côté, la société Muzuri Sana travaille surtout pour Mutanda Mining. Moïse Katumbi vit et co-organise la percée de l'extractivisme au Katanga. Il n'a aucun intérêt à assurer le bon fonctionnement du rail, un mode de transport qui entrerait en concurrence avec ses intérêts personnels.

En 2015, M. Katumbi accusé d'avoir engagé des mercenaires doit quitter la scène politique congolaise. Il réside depuis lors en Belgique d'où il a créé un mouvement politique d'opposition au président congolais Joseph Kabila et à son gouvernement. Il se présente comme *challenger* pour la présidence. Le fait que Moïse Katumbi ait freiné toute reprise ferroviaire en direction de l'Angola, au profit de ses camions, est un secret de polichinelle au Katanga. Du coup, son absence rend à nouveau le dossier du transport par train discutable.

Cette absence coïncide avec le découpage du Katanga. La grande province du cuivre a été coupée en quatre nouvelles provinces en 2015. Lubumbashi, où Katumbi occupait le governorat, est devenue le chef-lieu de la nouvelle province du Haut-Katanga. Kolwezi, par contre, est aujourd'hui la capitale de la nouvelle province du Lualaba. Mais puisque les principales entreprises minières opèrent à Kolwezi, la ville et la nouvelle province gagnent en puissance politique. Lubumbashi et Kolwezi se font maintenant concurrence. D'après les notables de Kolwezi, Lubumbashi sombre depuis que Katumbi n'y dépense plus son argent. En outre, les transports de minerais quittant Kolwezi sont facilités, car la route

arms and money. If we move to arms supplies, it would be best to do so through Mobutu, but we could give some money directly to Roberto and Savimbi. Voir : Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXVIII, Southern Africa 113. Minutes of a National Security Council Meeting 1 Washington, June 27, 1975, 2:30-3:20 p.m.

1. Selon son traffic manager sur LinkedIn.

nationale venant de Lubumbashi est complètement goudronnée jusqu'à Kolwezi. Le Lualaba et Kolwezi se détournent donc du sud du Katanga et deviendraient davantage autonomes si l'ancienne sortie par Dilolo à l'Ouest passant par l'Angola était rouverte.

La question, pourtant débattue au Parlement provincial et à l'Assemblée nationale à Kinshasa, reste délicate. À Kolwezi, Déodat Kapenda s'exprime prudemment, mais sans détour. Il est l'ancien vice-maire de la ville et actuellement le bras droit de Richard Mueyj, le gouverneur de la province du Lualaba. Selon lui, Kolwezi et Lualaba sont assis sur 65% des gisements de minerais de l'ancien Katanga. D. Kapenda : « La Gécamines utilisait la voie ferrée pour sortir ses produits miniers. Mais avec tout ce qu'on avait connu par rapport au matériel qui roulait sur la voie ferrée, il y avait eu à l'époque la proposition des camions-trucks qui transportaient le cuivre à la place des wagons. Cette «culture» de la route continue jusqu'à aujourd'hui. Mais avec le démembrement (de la province du Katanga - rc), les trucks qui viennent prendre le cuivre à Kolwezi pour l'amener à Dar es Salam via Lubumbashi-Kasumbalesa ça devient un très long trajet. » En d'autres termes, les camions traversent maintenant plusieurs provinces, et payent des taxes de passage dans chaque province. D. Kapenda ajoute : « La route Solwezi était proposée comme solution. Mais avec les velléités économiques du dirigeant de l'époque [Katumbi] qui gagnait beaucoup en transportant le cuivre par voie routière - et ça continue encore jusqu'aujourd'hui - il ne pouvait pas voir d'un bon œil que l'on puisse brutalement arrêter les camions pour revenir à la voie ferrée. Voilà pourquoi ça a fait couler beaucoup d'encre et de salive. Le combat continue. Pour les gens de bon sens, mieux vaut prendre la route Solwezi ou la voie ferrée vers Lobito qui prendrait 4 jours, là où les transports [par le sud - ndlr] peuvent prendre 10, 15, 20 jours ».

La Banque mondiale finance

Le pouvoir provincial à Kolwezi est proche de la mouvance présidentielle qui appuie la réouverture du Lualaba vers l'Angola, par la route et par le train. Fin janvier, le président congolais Joseph Kabila a déclaré que « l'objectif est d'aller de Kolwezi jusqu'à Dilolo, à la frontière avec l'Angola ».² Si cette intention se concrétise, ce sera un vrai tournant par rapport à l'époque Katumbi, mais aussi parce que le gouvernement n'a pas fait preuve de zèle dans ce dossier. Pour être plus concret : Kinshasa est partenaire, avec la Banque mondiale, dans un projet de redressement des modes de transports, mais n'a pas rempli

2. Voici le texte complet du point de presse du Chef de l'Etat Joseph Kabila, digitalcongo.net, 31 janvier 2018.

complètement ses engagements. C'est le Projet de Transport Multimodal (PTM) dont il a été question au début de cet article. Ce projet, exécuté depuis 8 ans, prend fin le 30 juin 2018. Son parcours a été difficile, ses résultats sont décevants.

Les participants au PTM signent un premier contrat pour ce projet en 2010. L'objectif principal est de restaurer la viabilité financière et opérationnelle de la Société Nationale des Chemins de fer du Congo (SNCC, successeur de la SNCZ). Les régies des voies maritimes et aériennes sont également concernées, puisque ce projet vise également à améliorer la connectivité entre ces modes de transport et à renforcer leur performance opérationnelle. Deux autres composantes importantes sont la réforme de la SNCC et un plan de transport (et de gouvernance) sectoriel. Les experts soulignent que la RDCongo n'a pas de plan de transport national et que les ministères compétents pour différents modes de transport ne se concertent pas. Cet obstacle sous-tend l'exécution du PTM dès le début.

Le PTM a obtenu un total de 435 millions de dollars de l'Association Internationale de Développement (IDA) de la Banque mondiale, en deux tranches, dont 375,85 millions de dollars pour la SNCC (soit 86%).¹

Bilan des versements trois mois avant l'expiration du PTM, au 31 mars 2018				
Financement	Date d'approbation	Clôture	Accordé	Versé
IDAH5950 1ere tranche	2010-06-29	2018-06-30	255,00	252,40
IDAH8590 2° tranche	2013-06-11	2018-06-30	180,00	125,90

Source : *Funding Status, site web Banque mondiale*

Reste à faire le bilan des réalisations. Le chef de projet Bouba Salihou se voit obligé de relativiser: « En 2010, la SNCC était au bord de la faillite. Or, s'il y a un mérite du financement de la Banque mondiale, c'est d'avoir permis de sauver l'entreprise. Mais dire qu'on a amorcé le redressement, non ». La dernière mission de la BM en octobre 2017 posait un jugement nettement plus sévère. Elle constatait de réels progrès pour « l'implémentation physique » du projet, mais trouvait aussi que « la position financière et l'efficacité opérationnelle de la SNCC sont aujourd'hui pires qu'au début du projet ».² La Société se retrouve à la fin du projet d'assistance, quasi sans moyens, sans

1. Voir les références du projet : <http://projects.worldbank.org/P092537/drc-multi-modal-transport?lang=en&tab=details>. Autre source : Don auprès de l'Association Internationale de Développement (IDA) pour le financement du Projet de Transport Multimodal (PTM), PWC, 29 juin 2017.

2. *Implementation Status & Results Report*, 17 octobre 2010.

revenus et avec un outil toujours aussi usé qu'il y a 8 ans.

En tant que bailleur, la Banque mondiale a priorisé la réhabilitation de la « dorsale minière », de Lubumbashi en direction de Sakania à la frontière avec la Zambie. Cet axe est le plus fréquenté de tout le réseau de la SNCC. Mais il s'agit aussi du tronçon qui, sans maintenance systématique, souffre le plus. D'où les innombrables accidents et déraillements. Pour les 8 premiers mois de 2016 (et sur tout le réseau) on a compté 248 déraillements et 548 détresses de locomotives.³ Ce paradoxe s'explique par les contraintes auxquelles le PTM était soumis : une enveloppe relativement limitée et destinée à une action d'urgence. Si on avait voulu réparer profondément les deux tiers du réseau (2.200 km), on aurait dû trouver au moins 1,5 milliard de dollars - à un prix de 500.000 dollars par kilomètre, et augmenté de 400 millions de dollars pour les ouvrages d'art. Le calcul a été avancé dans un diagnostic effectué par Vecturis en 2009. Mais le PTM ne disposait que de 110 millions pour la voie, et seuls 70 km ont été complètement renouvelés. Ce qui fait dire à Bouba Salihou : « tous les travaux faits en dehors de ces 70 km sont vraiment des travaux à reprendre ».

En plus de ces travaux, le PTM a permis d'acheter 18 locomotives (le gouvernement congolais en a acheté 20 autres sur fonds propres), des traverses métalliques et des rails, et de construire une usine de traverses avec les intrants pour produire quelque 170.000 traverses en béton. Il a également permis de financer la retraite de 4.500 agents de la SNCC.

Mais une série d'objectifs n'ont pas été atteints. Le gouvernement devait trouver les moyens pour financer le départ de 2.100 autres agents. Car, dans l'optique de la Banque mondiale, la SNCC compte toujours trop de travailleurs – Bouba S. utilise même le mot « pléthorique » : ils sont de 10.100 actuellement (7.300 agents plus 2.800 vacataires et tacheurs) contre 12.700 agents en 2010. Il y aurait donc un excédent d'effectifs. Mais qui ose les licencier? En 2013-2014 les tensions sociales au sein de la SNCC ont paralysé l'entreprise pendant 8 mois.

La Banque mondiale regrette que la contribution du gouvernement au PTM soit limitée. La « grosse contrepartie du gouvernement » consiste à

3. *Mission d'appui à la mise en oeuvre du PTM. Aide mémoire*, Banque mondiale, 25 octobre 2016.

exonérer de tous frais d'importation le matériel, un effort estimé à environ 80 millions de dollars. Depuis 2015, le gouvernement prend aussi en charge le gasoil pour la SNCC. Mais il n'a que très irrégulièrement payé les salaires des cheminots. Depuis 2010, apprend-on à Lubumbashi, il aurait payé 7 ou 8 mois de salaire en dépit de l'engagement de les payer mois après mois. Tout ceci crée des frictions.

La Banque mondiale et le gouvernement congolais ne s'entendent pas toujours sur le PTM. Malheureusement, les quelques éléments dont nous disposons ont été récoltés auprès des organes du PTM. Les sources congolaises manquent. Il serait utile de les entendre, parce qu'elles peuvent éventuellement montrer une approche fondamentalement différente de celle des bailleurs. Voici un exemple. Le gouvernement n'aurait pas été d'accord avec la priorité donnée à l'Axe Sud par la Banque mondiale. Quels étaient les arguments de la RDC ? Nous l'ignorons. Nous ne connaissons pas non plus le fond d'un sérieux contentieux qui se serait développé autour de la formule choisie par le gouvernement congolais pour un cofinancement chinois. La Chine était prête à accorder 200 millions de dollars au PTM, mais la Banque mondiale aurait vu d'un mauvais œil que la RDC s'engage en contrepartie d'un troc (de matières premières). La Chine s'est donc retirée, et aucun autre acteur n'a pris sa place. Ce financement chinois aurait pourtant fortement changé la donne puisque ces 200 millions étaient destinés exclusivement à la remise en fonction de la voie. La Chine a toujours des engins et des techniciens du côté angolais, qui seraient prêts à traverser la frontière et à continuer le travail sur le chemin de fer de Benguela du côté congolais.

« Toutes les semaines pratiquement », dit Bouba Salihou, « nous recevons ici des gens intéressés à financer, mais personne ne mettra un sou tant qu'il n'y a pas une réforme profonde de la SNCC ». Toutes les études sont prêtes, selon le chef de projet, mais cette fameuse réforme n'a pas commencé, car elle est trop explosive. Dans son optique, il faudrait séparer infrastructure et exploitation – « même si chez vous, en Europe, on a tendance à se remettre ensemble » – et il faudrait aussi réduire les effectifs et revoir une convention collective entre direction et personnel qui contient des acquis sociaux obtenus depuis plusieurs décennies.

Une, sinon la condition pour que le chemin de fer revive serait que les miniers reviennent. Des discussions semblent être en cours. Il est bien certain que les entreprises minières misent sur la voie ferrée pour évacuer leurs produits. Mais elles attendent du secteur public la réhabilitation de cette infrastructure.

Le secteur privé serait dans le meilleur des cas un partenaire. Le cas de l'entreprise canadienne Ivanhoe Mines est révélateur. Elle a pris l'engagement de reconstruire une ligne de train pour relier sa mine souterraine de Kipushi (sud de Lubumbashi) au réseau de la SNCC. Ivanhoe développe encore une autre mine souterraine à Kamoà à 25 kilomètres de Kolwezi et prévoit dans ses études techniques que cette mine sera également reliée par train au chemin de fer allant à Lobito, qui passe à 10 kilomètres plus au Nord. Cette ligne serait également construite par Ivanhoe et lui appartiendrait. Et il ne fait pas de doute qu'Ivanhoe a négocié cela avec les autorités provinciales de Kolwezi.

Conclusion

Deux questions ont traversé cet article. Tout d'abord: les décideurs pensent-ils activement aux intérêts des populations qui vivent le long du chemin de fer de Benguela ? La réponse est simple : non. À nouveau, cette ligne est une infrastructure au service de l'extractivisme, pas de l'intérêt général. Ils mettent en œuvre le même schéma que celui conçu il y a plus d'un siècle par les capitaux britanniques et belges, comme nous le retraçons dans un encadré ci-après.

Ensuite, comment se fait-il que l'Angola ait su mobiliser les moyens et les alliés pour réhabiliter 1.300 km de chemin de fer sur son sol, alors que la RDCongo n'y arrive pas? La réponse à cette question est nettement plus complexe. Elle nécessite que nous nous plongions dans plus d'un demi-siècle d'histoire géopolitique et dans ce que ces deux pays ont hérité de la décolonisation.

Quand le gouvernement angolais a énergiquement ouvert ce chantier après l'accord de paix de Luena de 2002, il visait le redressement économique, mais aussi l'unification politique. L'économiste Ana Duarte précise que la reconstruction du train était un instrument politique qui représentait un retour à la stabilité et la garantie que les populations puissent à nouveau se déplacer sans peur. Cette décision sous-entendait que le pouvoir central du MPLA rompe l'isolement des provinces de l'intérieur maintenu par les rebelles de l'UNITA et ses alliés. Le MPLA est le premier parti politique en Angola. Ce parti, fondé en 1956, a une fois de plus gagné les élections parlementaires en août 2017. Il est soudé depuis plus d'un demi-siècle de guerres anticoloniales et contre des rebelles armés par l'Apartheid et soutenus, jusqu'au dernier jour, par l'Occident. Ce passé anticolonial est ancré dans ses gènes. Le président João Lourenço, élu l'année dernière, réoriente actuellement la politique gouvernementale. Sous son action, certaines personnalités

corrompues du régime ont été écartées du pouvoir (à commencer par la famille de son prédécesseur José Eduardo dos Santos). Le pétrole est depuis des décennies la première source de revenus de l'Angola. Cette source permet au pays d'affirmer sa souveraineté vis-à-vis des puissances extérieures. Grâce au pétrole, et même après sa chute de prix depuis 2014, l'Angola dispose de moyens financiers conséquents. Son budget pour 2018 (45,69 milliards de dollars) fait pâlir celui de la République démocratique du Congo (qui est de 5 milliards de dollars). Contrairement à l'Angola, la RDCongo présente l'image d'un pays mis sous tutelle par l'étranger depuis son indépendance, où toute tendance à la souveraineté a été tuée dans l'œuf et tout projet fédérateur nationaliste saboté. La classe politique y est hautement divisée, certains politiques se laissant facilement «instrumentaliser» par des patrons étrangers. La RDCongo traverse donc

une crise profonde et, ce ne sont pas les élections de décembre 2018 qui apporteront une solution. Néanmoins, on observe parfois des positions nationalistes dans les propos et les actions des décideurs. Dans ce sens la lenteur congolaise, qui avance «à pas de tortue», offre une opportunité. Ils peuvent décider de copier la situation de fait qui existe en Angola où les populations utilisent intensivement le train. Il faudra apparemment des années avant que les capitaux soient réunis pour réhabiliter le chemin de fer de Benguela sur le territoire congolais. Entre-temps, le train, malgré la vétusté des installations, devrait être mis à la disposition des populations.

INFRASTRUCTURE TYPIQUEMENT COLONIALE

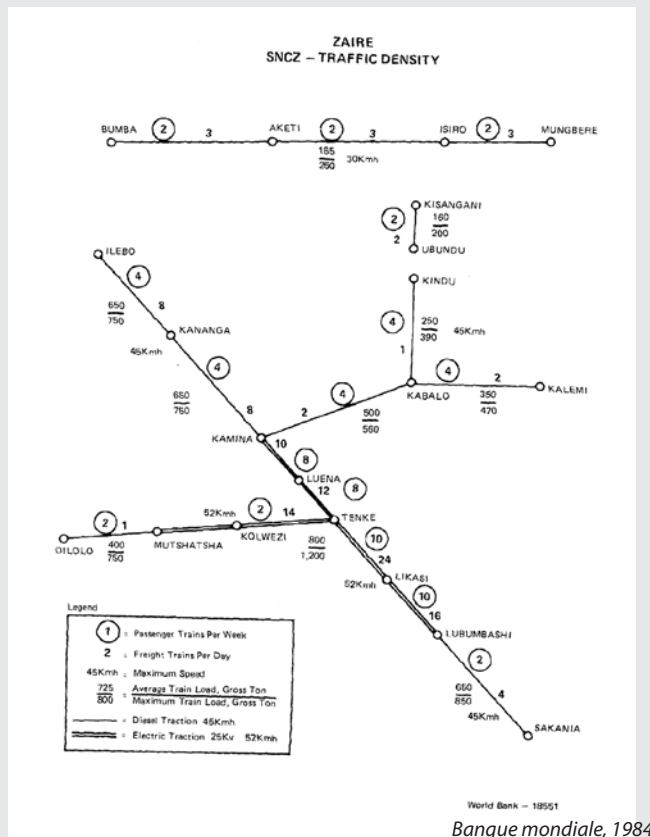
Selon une opinion répandue, le chemin de fer de Benguela était une infrastructure belge, «à travers une concession de 99 ans expirée en 2001» (lorsqu'elle redevint la propriété de l'État angolais).¹ La réalité est un peu plus nuancée. Pour la comprendre, il faut remonter aux années 1900, à l'apogée des colonialismes européens en Afrique. Les bourgeoisies européennes décident alors de construire cette infrastructure pour évacuer les minerais découverts peu avant. Le Portugal, le Royaume-Uni et la Belgique s'allient dans cette entreprise.

L'initiative est prise par les pouvoirs coloniaux anglo-saxons. Peu avant 1900 des prospections menées par l'ingénieur-entrepreneur Robert Williams «aboutissent à la découverte des grands gisements de cuivre d'Afrique» en Rhodésie (aujourd'hui la Zambie) et au Katanga (Congo belge).² Williams agit sur ordre de Cecil Rhodes, magnat de l'industrie minière. Ce dernier gérait la Rhodésie reçue en concession de la couronne britannique. Vu l'évident intérêt politique et

économique d'une voie rapide destinée à évacuer le minerai découvert dans la région du Katanga, le Portugal, appauvri, opte pour un projet de financement par un acteur privé. En 1902, il signe «un contrat de concession pour l'édification» du «Benguela» avec Williams. Celui-ci

1. *Private Solutions for Infrastructure in Angola, Country Framework Report 34113, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/The World Bank, Washington, 2005, pag 80.* Ana Duarte, dans son étude de doctorat, cite le décret qui a créé l'entreprise étatique Caminho de Ferro de Benguela. Il s'agit du décret 59/03, publié le 9 septembre 2003 dans le Journal Officiel. In : Ana Maria Simões Ramalho Duarte, *The real transport system in the post-conflict reconstruction of Angola - A case study of the province of Benguela*, PhD Research, Department of Development Studies, School of Oriental and African Studies, London, October 2010, p.209.

2. *Le Chemin de fer de Benguela et le développement de l'Afrique australe*, Editorial Vanguardia/Ministère des Transports et des Communications de la République populaire d'Angola, janvier 1988, p.9.



s'efforce de trouver les financements à travers son entreprise Tanganyika Concessions Ltd. (TCL).

Début 1929, sa voie ferrée atteint la frontière avec le Congo belge. La colonie belge dispose déjà d'un système ferroviaire reliant le Katanga au port de Matadi - par train (de Tenke jusqu'à Ilebo), par voie navigable (d'Ilebo à Léopoldville) et par train pour le dernier tronçon (Léopoldville-Matadi). Mais le pouvoir colonial belge construit un nouveau tronçon ferroviaire de Tenke (80 km à l'Est de Kolwezi) jusqu'à Dilolo (la ville frontalière avec l'Angola). Ce tronçon est inauguré en 1931.¹ Le chemin de fer de Benguela est maintenant relié au Chemin de fer du Bas-Congo au Katanga, et les entreprises minières actives au Katanga disposaient dorénavant de trois sorties pour évacuer les minerais : le port congolais de Matadi, le port angolais de Lobito ou la Rhodésie.

Pendant la période de concession, cette voie ferrée était à 90% dans les mains de TCL. Sous l'instigation de Robert Williams, cette entreprise essaya d'associer dès le début les capitaux belges à la construction. Le lobby de TCL se poursuivit après le décès de Williams en 1938. TCL est aussi coactionnaire de l'Union Minière du Haut-Katanga, principale entreprise minière belge dans la colonie qui deviendrait en plus le client principal de la CFB.

Par une série de péripéties, TCL devient Tanks Consolidated Investments, et termine dans le giron de Société Générale de Belgique en 1982. Des capitaux britanniques et belges étaient donc intimement liés au développement du chemin de fer de Benguela. Si intimement lié qu'au début des années 1950, ces gérants pensaient vendre au Portugal la voie ferrée qui leur était donnée en concession par le Portugal, un bien donc qui ne leur appartenait pas.²

Or, les secousses politiques qui traversent l'Angola et le Congo-Zaïre pendant les années 1960-70 provoquent l'arrêt graduel du transport par le chemin de fer de Benguela. Aussitôt l'indépendance gagnée en 1975, après une longue guerre de libération avec le Portugal, une guerre civile éclate en Angola entre différents mouvements de libération.³ Cette guerre dévastatrice (qui a fait autour de 800.000 morts et des centaines de milliers de blessés, entre autres dans les champs de mines) ne prendra fin qu'en 2002. Au cours de cette guerre, le chemin de fer de Benguela, ses ouvrages d'art et son matériel roulant furent la cible de nombreux dynamitages et sabotages.

1. Selon Brion et Moreau dans leur histoire de l'Union Minière l'inauguration officielle a lieu en juillet 1930. In : *De la mine à Mars*.

2. On peut suivre ces péripéties dans René Brion et Jean-Louis Moreau, *De la mine à Mars. La genèse de l'Union Minière*, Editions Lannoo, Tiel, 2006, 471 pages.

3. Et principalement entre le MPLA (soutenu par le camp socialiste, qui forme le gouvernement en 1975), l'Unita (soutenu par l'Occident, le Zaïre et les régimes racistes en Afrique australe) et le FNLA (pro-occidental).

Au Zaïre, la dictature du maréchal Mobutu est ébranlée en 1977 et 1978 par des invasions de rebelles katangais en provenance de l'Angola. Ces invasions provoquent les crises dites du Shaba. Mobutu, loyal allié de l'Occident, est maintenu au pouvoir grâce à des opérations militaires occidentales. Ces crises mettent en lumière la faiblesse du régime. La kleptocratie de Mobutu et sa famille porte la responsabilité de l'effondrement quasi complet du secteur public congolais, de par leurs pillages des coffres de l'État et du patrimoine public. La Générale des Carrières et des Mines (Gécamines, l'entreprise étatique qui succède à l'Union Minière belge) en est une des principales victimes. Elle connaît une production record en 1981 de 550.000 tonnes de cuivre, mais perd sa capacité de production par la suite. Cela a des conséquences pour les chemins de fer. La Gécamines est en effet le premier client de la Société Nationale des Chemins de fer du Zaïre (SNCZ) et représente 70% du trafic de marchandises de la SNCZ au début des années 1980.⁴ La Gécamines est aussi un client important de la CFB.

Les trains arrêtent de circuler fréquemment entre Lobito et le Katanga à partir de 1974-75. Entre 1974 et 1979, la SNCZ perd 30% de son trafic, et ce, selon un rapport de la Banque mondiale de 1984, après « la fermeture de Lobito ».⁵ L'essentiel des exportations de minerais zaïrois via Lobito se compose à cette époque de manganèse. Un livre publié par le gouvernement angolais en 1988 donne d'autres indications du recul. On y voit que le « trafic transit Zaïre et Zambie » (marchandises) s'arrête fin 1975. Sa dernière année record remonte à 1973 avec 1,6 million de tonnes de marchandises transportées. Ce « trafic transit » reprend pendant 4 ans (de 1979 à 1982), mais avec des volumes négligeables (seulement 5.702 tonnes par exemple en 1982). Selon cette source, le trafic passager s'était déjà arrêté plusieurs années auparavant (8 passagers en 1968, la dernière année du « long courrier » du Zaïre). Nous ne pouvons pas dire avec précision à partir de quand la dernière gare au Zaïre/Congo, celle de Dilolo, n'a plus accueilli de trains de transit en direction de Lobito. Les sources consultées s'accordent à dire que cette rupture tombe en 1983.

4. La SNCZ naît en 1974 de la fusion de cinq entreprises ferroviaires qui opèrent dans des régions très éloignées les unes des autres du pays. À cette époque le régime-Mobutu entreprend la 'Zairianisation', qui est un programme de nationalisations d'entreprises privées.

5. Report No. 4779-ZR, Staff appraisal report Zaïre. Second SNCZ Railway Project, Transportation Division I Eastern Africa Regional Office, World Bank, April 12, 1984