

Un obstacle à la CROISSANCE



Les infrastructures déficientes de l'Afrique freinent ses progrès économiques, mais il est difficile de financer la construction de routes, de ports ou de réseaux électriques

Amadou Sy

Une MAUVAISE qualité des infrastructures africaines — approvisionnement énergétique non fiable, réseau routier urbain-rural peu performant et ports inefficients — est l'un des principaux obstacles à la croissance. Elle limite les rendements de l'investissement en capital humain, par exemple dans l'éducation et la santé. Les hôpitaux et les écoles ne peuvent pas fonctionner correctement sans électricité.

Une étude de 2009 de la Banque mondiale a estimé les besoins en infrastructures de l'Afrique subsaharienne à environ

93 milliards de dollars par an (Foster et Briceño-Garmendia, 2009). Le FMI a estimé récemment que les dépenses budgétaires consacrées aux infrastructures en Afrique subsaharienne ont atteint 51,4 milliards de dollars (FMI, 2014), soit un écart de quelque 41,6 milliards de dollars.

Les engagements extérieurs, du secteur privé comme du secteur public, semblent combler une grande partie de ce déficit (graphique 1). Ils sont passés de 5 milliards de dollars en 2003 à près de 30 en 2012 (Gutman, Sy et Chattopadhyay, 2015). L'aide publique au développement s'est accrue, notamment de la part de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. La participation du secteur privé aux infrastructures a bondi et représente aujourd'hui plus de la moitié des ressources extérieures. La Chine est devenue une source de financement bilatérale de premier plan.

Toutefois, le déficit résiduel d'environ 11,6 milliards de dollars est probablement sous-estimé et, en tout état de cause, l'aide internationale ne pourra pas le combler dans la situation actuelle. Premièrement, le calcul de 2009 par la Banque mondiale *sous-estime les besoins actuels*, par exemple en infrastructures urbaines. Deuxièmement, les 30 milliards de dollars d'*engagements extérieurs ne sont pas comparables à des dépenses budgétaires*; ils se matérialisent dans la durée et ne sont pas réguliers. Une opération d'envergure, à l'image du gros investissement dans l'énergie en Afrique du Sud en 2012, peut fausser les données de l'année. Troisièmement, *les chiffres globaux masquent des réalités très diverses*. Sur les 59,4 milliards de dollars de dépenses budgétaires consacrées aux infrastructures par les pays africains, l'Afrique du Sud en a absorbé environ 29 milliards de dollars en 2012, suivie du Kenya, avec quelque 3 milliards. La détermination des pays à investir dans les infrastructures est aussi très variable. L'Angola, Cabo Verde et le Lesotho y consacrent plus de 8 % de leur PIB, tandis que le Nigéria (riche en pétrole) et le Soudan du Sud (pays fragile), moins de 1 %.

En outre, les ressources extérieures se concentrent pour l'essentiel dans quelques grands pays et un petit nombre de secteurs. Cinq pays ont attiré plus de la moitié du total des engagements extérieurs en faveur des infrastructures en 2009-12 (graphique 2).

Hormis l'Afrique du Sud et le Nigéria, les pays d'Afrique subsaharienne ne sont pas parvenus à attirer de gros investissements privés en dehors du secteur des télécommunications. En 2013, ils ont reçu environ 17 milliards de dollars de fonds privés, qui, à l'exception de 2 milliards, sont allés à l'Afrique du Sud et au Nigéria dans des secteurs autres que les télécommunications. Globalement, l'investissement privé (qui englobe les PPP) a surtout concerné les TIC et l'électricité entre 2005 et 2012.

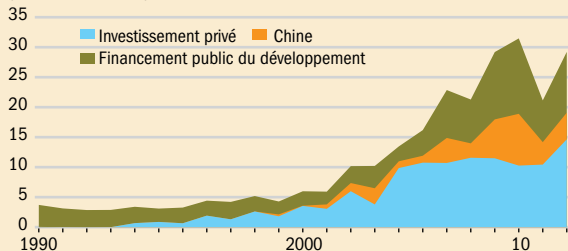
Au vu de ce qui précède, le travail de construction et d'entretien d'infrastructures en Afrique subsaharienne dans ces conditions devrait comporter au moins trois priorités.

Graphique 1

Engagements

Le nombre d'engagements extérieurs se multiplie pour répondre aux besoins en infrastructures de l'Afrique subsaharienne.

(milliards de dollars)



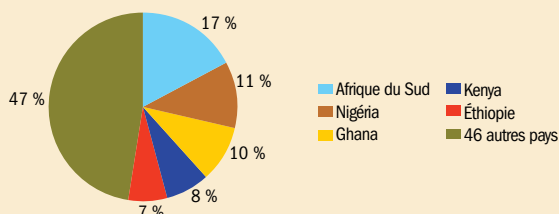
Source : Gutman, Sy et Chattopadhyay (2015).

Graphique 2

Principales destinations

Cinq des 51 pays d'Afrique subsaharienne ont reçu plus de la moitié du total des engagements extérieurs à l'appui des infrastructures entre 2009 et 2012.

(en pourcentage du total des engagements extérieurs, 2009-12)



Source : Gutman, Sy et Chattopadhyay (2015).

Premièrement, les dépenses budgétaires — principale source de financement des infrastructures africaines — devraient augmenter. Les pays africains engrangent plus de 520 milliards de dollars par an au titre des impôts intérieurs et pourront mobiliser davantage de recettes grâce à une meilleure gestion de l'impôt et à un élargissement de l'assiette. Le ratio impôt/PIB moyen a augmenté de 18 % en 2000–02 à 21 % en 2011–13, soit l'équivalent de la moitié de l'aide au développement reçue en 2013 (Africa Progress Panel, 2014). La hausse des ressources intérieures est manifestement la conséquence de l'allègement de la dette, d'une certaine augmentation des recettes fiscales, de l'envolée des prix des produits de base et de meilleures politiques macroéconomiques et institutionnelles.

Beaucoup de pays auront toutefois du mal à accroître les recettes intérieures. La mobilisation de recettes fiscales reste faible, malgré les considérables efforts et les récentes réformes dans les pays pauvres en ressources naturelles (Bhushan, Samy et Medu, 2013). En 2013, le ratio recettes fiscales/PIB variait entre 2,8 % en République démocratique du Congo et 25 % en Afrique du Sud (l'un des plus élevés parmi les pays en développement).

La mobilisation de recettes intérieures, notamment pour financer les infrastructures, devrait être une priorité pour les dirigeants africains et pour la communauté internationale. En 2015, les bailleurs de fonds se sont engagés à aider les pays africains à améliorer la mobilisation de l'impôt. En 2011, dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles, moins de 1 % de l'APD est allée à la mobilisation de recettes intérieures.

Deuxièmement, il faudrait diversifier les sources de recettes intérieures. Entre 2006 et 2014, 13 pays ont émis un total de 15 milliards de dollars d'obligations souveraines internationales, souvent dans le but de financer des infrastructures. Néanmoins, il est une méthode de financement plus prudente et viable qui consisterait à accroître la participation des investisseurs institutionnels nationaux, tels que les fonds de pension.

Les caisses de retraite africaines gèrent environ 380 milliards de dollars d'actifs, dont 85 % se trouvent en Afrique du Sud (tableau). Dans des pays comme l'Afrique du Sud, Cabo Verde, le Kenya, l'Ouganda, le Swaziland et la Tanzanie, les fonds investissent dans des infrastructures (Inderst et Stewart, 2014). Les administrateurs et gestionnaires de fonds de pension devraient étudier la possibilité de réaliser des investissements corrigés des risques dans les limites de leur devoir fiduciaire. Les pays doivent en outre améliorer la gouvernance, la réglementation et l'élaboration d'instruments des marchés financiers et de capitaux nationaux pour investir dans des infrastructures, mais aussi chercher à attirer des investisseurs institutionnels étrangers.

Troisièmement, les fonds doivent être dépensés de manière efficiente. Pour l'essentiel, le débat sur les besoins en infrastructures de l'Afrique subsaharienne renvoie aux questions de financement. Or il apparaît que c'est plutôt l'inefficience qui fait souvent obstacle à l'investissement. À titre d'exemple, le FMI (2015) estime qu'environ 40 % de la valeur potentielle de l'investissement public dans les pays à faible revenu est perdue en raison de facteurs d'inefficience imputables aux retards, aux dépassements de coûts et à un entretien insuffisant. Ceux-ci résultent souvent d'une formation insuffisante; de processus inadaptés pour estimer les besoins et se préparer aux offres et les évaluer; et de la

Offensive des caisses de retraite

Les actifs des fonds de pension en Afrique pourraient être investis dans les infrastructures.

Pays	Actifs des fonds de pension gérés (milliards de dollars)
Afrique du Sud	322,0
Nigéria	25,0
Namibie	10,0
Kenya	7,3
Botswana	6,0
Tanzanie	3,1
Ghana	2,6
Zambie	1,8
Ouganda	1,5
Rwanda	0,5
Total	379,8

Sources : *Making Finance Work for Africa*; calculs des auteurs.
Note : Les montants des actifs correspondent aux derniers chiffres disponibles.

corruption. En les réduisant, il serait possible d'accroître sensiblement les dividendes de l'investissement public.

L'étude de 2009 de la Banque mondiale a estimé que, si le problème de l'inefficience était réglé par des mesures comme la remise en état des infrastructures existantes, un meilleur ciblage des subventions et une meilleure exécution budgétaire — en d'autres termes, une utilisation plus efficace des infrastructures existantes —, alors les besoins de financement de 93 milliards de dollars pourraient être réduits de 17 milliards de dollars. Cela veut dire qu'il faudrait élargir le débat sur les infrastructures pour qu'il ne se limite pas aux questions de financement et intègre les efforts d'amélioration de l'efficience. C'est une tâche complexe qui impose aux gouvernements africains et à la communauté internationale de privilégier certains secteurs et leur mode de fonctionnement dans différents pays et qui exige de solides moyens de surveillance. ■

Amadou Sy est chercheur principal et directeur de l'Africa Growth Initiative à la Brookings Institution.

Bibliographie :

- Africa Progress Panel, 2014, "Grain Fish Money: Financing Africa's Green and Blue Revolutions," *Africa Progress Report 2014* (Geneva).
- Bhushan, Aniket, Yagadeesen Samy, and Kemi Medu, 2013, "Financing the Post-2015 Development Agenda: Domestic Revenue Mobilization in Africa," *North-South Institute Research Report* (Ottawa).
- Fonds monétaire international (FMI), 2014, Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne — Maintenir le cap (Washington, octobre).
- , 2015, "Making Public Investment More Efficient," *IMF Staff Report* (Washington).
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceño-Garmendia, 2009, "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation," *Africa Development Forum Series* (Washington: World Bank).
- Gutman Jeffrey, Amadou Sy, and Soumya Chattopadhyay, 2015, Financing African Infrastructure: Can the World Deliver? (Washington: Brookings Institution).
- Inderst, Georg, and Fiona Stewart, 2014, Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies (Washington: World Bank).