

INFRASTRUCTURE CONCESSIONS AND BOTS

Radhi MEDDEB

Mars 2002

Les pays du Maghreb sont engagés depuis une quinzaine d'années dans une politique de plus grande intégration dans l'économie mondiale.

Cette démarche se traduit par une libéralisation progressive des échanges extérieurs et un démantèlement tarifaire quasi généralisé sur les importations de ces pays.

Elle suppose la capacité de l'appareil productif de ces pays à assumer une compétition internationale de plus en plus forte.

L'ensemble des études menées démontrent que ces objectifs ne peuvent être atteints que sous certaines conditions :

- r d'abord l'accélération du rythme de la croissance et le renforcement de la qualité des infrastructures ;
- r ensuite un redéploiement stratégique et une reconversion compétitive de l'appareil industriel de sorte que les activités qui ne devaient leur existence qu'à une protection douanière élevée cèdent la place aux activités présentant un avantage compétitif pour les pays concernés ;
- r et enfin une augmentation substantielle de l'investissement direct étranger.

Ces conditions sont en fait interdépendantes : l'accélération de la croissance passe par le renforcement de l'investissement qui ne peut se réaliser que si les infrastructures tant en volume qu'en qualité le permettent et que si le tissu industriel est capable d'absorber un surcroît d'investissement.

Le développement de la région passera dans les prochaines années par l'accélération du rythme de ses investissements.

Ceux-ci ont connu des niveaux variables d'un pays à l'autre de la région : variant autour de 25% de leur PNB.

Globalement, il est estimé que des niveaux d'investissements 20 à 25% du PNB ne permettent ni d'accélérer la croissance, ni d'attirer l'investissement direct étranger, ni de répondre aux besoins des populations en termes d'infrastructures.

Les Etats de la région connaîtront de plus en plus des situations budgétaires tendues les obligeant à une optimisation de l'allocation de leurs ressources.

Dans le même temps les besoins en infrastructures explosent tant pour rattraper les retards de la région et les besoins de ses populations que pour offrir la plate-forme capable d'attirer les investissements directs étrangers.

A titre d'exemple :

- r pour les seuls pays arabes : près de 45 millions d'habitants, essentiellement en milieu rural n'accèdent pas encore à l'eau potable ;
- r dans plusieurs villes de la région et même des capitales, l'eau potable n'est encore distribuée que de manière restrictive un à quelques jours par semaine ;

- r seuls 20% de la population globale accèdent au traitement des eaux usées contre une moyenne de 60 à 70% en Europe et aux Etats Unis d'Amérique.

La production d'énergie électrique, y compris dans les pays pétroliers de la région est en dessous de la moyenne constatée dans les pays à revenu équivalent par tête d'habitant.

La plupart des pays arabes souffrent également de la faiblesse des technologies de la communication avec moins de 15 lignes pour 100 habitants en milieu urbain et 5 lignes pour cent habitants en milieu rural en matière de téléphonie.

Pour les seuls pays du Maghreb, les besoins en termes d'investissements sont estimés pour les dix prochaines années autour de 100 milliards de dollars en matière d'infrastructures.

Les schémas traditionnels recourant aux budgets publics et aux emprunts auprès des institutions internationales de financement du développement montrent leurs limites.

Seule une association franche et massive du secteur privé national et international pourrait contribuer à satisfaire ces besoins.

Les infrastructures ont relevé pendant longtemps du monopole de fait ou de droit des Etats et des entreprises du secteur public.

Aujourd'hui l'association du secteur privé au financement, à la réalisation et à la gestion de projets d'infrastructures est considérée, par tous comme une composante indissociable des programmes d'ajustement structurel et de renforcement de la compétitivité des Nations.

Dans les pays de la région cette orientation reste toutefois timide même si des expériences récentes en matière de téléphonie mobile d'abord, fixe ensuite mais également en matière de production d'électricité ou de distribution d'électricité et d'eau potable ou enfin de projets de transport : concessions d'autoroutes ... montrent clairement qu'il s'agit là d'un vecteur puissant d'orientation des investissements directs étrangers vers la région et d'un moyen efficace de plus grande satisfaction des besoins des populations et d'amélioration de la qualité des services rendus.

MODALITES D'INTERVENTION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES

Les conditions et modalités de participation du secteur privé dans les projets d'infrastructures varient selon le degré d'implication et d'engagement du secteur privé mais sont également fonction des objectifs recherchés par les pouvoirs publics à l'occasion de l'association du secteur privé à ces activités.

Il est généralement admis de classer ces modalités en quatre grandes catégories selon l'implication croissante du secteur privé, son engagement et sa participation aux responsabilités et aux risques générés par ces opérations :

1. LES CONTRATS DE SERVICE

Cela consiste à charger le secteur privé d'une part des activités d'une entreprise publique en contrepartie d'une rémunération convenue.

Cela concerne notamment les contrats de maintenance et d'entretien périodique de certaines installations, les opérations de relève des compteurs, les opérations de recouvrement des factures d'eau potable ou d'électricité, les opérations de recherche des fuites d'eau dans les réseaux ou certains travaux neufs comme les nouveaux branchements ou l'installation de réseaux de distribution.

Ces opérations ont généralement comme objectif une meilleure maîtrise de la productivité et un contrôle des frais généraux, de manière à dégager l'entreprise publique ou le service public des activités connexes et à lui permettre de se concentrer sur ses activités principales.

Cela suppose que le secteur privé possède une expertise et une spécialisation reconnues.

2. TRANSFERT DE LA GESTION AU SECTEUR PRIVE ET MAINTIEN DE LA PROPRIETE ENTRE LES MAINS DU SECTEUR PUBLIC

Cela peut se faire selon deux sous-modalités différentes :

2.1 LE CONTRAT DE CONCESSION

Le secteur privé prend en charge les opérations de gestion et de conduite des installations pour une période déterminée : généralement entre 15 et 25 ans.

Il prend en charge le financement des opérations de maintenance et participe au financement de la mise à niveau des installations, y compris leur extension éventuelle pour répondre à l'évolution de la demande.

En fin de période contractuelle, le secteur privé s'engage à remettre les installations objet de la concession entre les mains de l'Etat dans des conditions acceptables de maintenance et de fonctionnement.

L'opérateur privé est rémunéré à travers la vente du service (eau, électricité ...).

L'Etat peut dans certains cas apporter son concours financier soit pour subventionner le service rendu, soit également pour prendre en charge une partie des investissements.

2.2 LE CONTRAT DE GESTION

L'opérateur privé prend en charge les opérations pour une période déterminée.

Il reçoit en contrepartie de cela une rémunération déterminée et/ou participe avec l'Etat aux bénéfices dégagés.

Cette modalité d'association du secteur privé recherche comme objectif d'alléger le poids de la charge financière découlant des pertes encourues par les entreprises publiques et supportées par le budget de l'Etat.

Elle suppose une meilleure organisation du secteur privé, une plus grande souplesse dans sa gestion et une meilleure maîtrise de ses coûts, le tout aboutissant à une meilleure productivité globale.

2.3 LES MODELES DE REALISATION – GESTION-TRANSFERT : BOT, BOOT, BOO ...

Ces modalités consistent à charger un consortium privé du financement d'un projet d'infrastructure, de sa réalisation et de sa gestion pendant une période déterminée (20 à 30 ans).

La rémunération du consortium privé résulte des produits de la vente du service rendu (eau, électricité ...).

Ces modalités diffèrent selon la propriété de l'installation après sa réalisation.

Le consortium peut être propriétaire pendant la période de gestion :

- r réalisation, gestion puis transfert : BOT ;
- r réalisation et gestion : BO ;
- r comme il est possible que la propriété revienne à terme à l'Etat : réalisation, propriété, gestion puis transfert : BOOT

Les opérations relevant de cette modalité tendent à associer le secteur privé au financement et à la réalisation de projets nouveaux dans le secteur des infrastructures.

2.4 LE TRANSFERT PARTIEL OU TOTAL DE LA PROPRIETE D'ENTREPRISES PUBLIQUES AU SECTEUR PRIVE

Il s'agit des opérations de privatisation.

Elles peuvent être réalisées selon trois schémas différents :

- r Cession totale ou partielle du capital de l'entreprise publique au secteur privé ;
- r Identification d'un partenaire stratégique prenant en charge la gestion de l'entreprise et sous condition qu'il apporte une technologie nouvelle et des méthodes de gestion modernes en mesure de contribuer à l'amélioration du service rendu et à la maîtrise des coûts et qu'il acquière une part significative du capital de la société ;
- r Cession d'une part du capital de l'entreprise publique à travers la bourse des valeurs mobilières.

3. QUELQUES EXPERIENCES RECENTES DANS LE MONDE ARABE

Le tableau ci-après donne quelques expériences récentes d'association du secteur privé à des projets d'infrastructures dans le Maghreb.

QUELQUES EXPERIENCES D'ASSOCIATION DU SECTEUR PRIVE DANS LE MAGHREB

Secteur d'activité / Modalité d'association	Télécommunications		Electricité			Eau potable	Assainissement	Routes	Aéroports	Remarque
	Fixe	Mobile	Production	Transport	Distribution					
1. Contrats de services	Nouveaux branchements		Travaux de relève					Etudes réalisation		Modalité fréquente La plupart des pays et des secteurs
2. Transfert de la gestion					Affermage (Maroc)	Affermage (Maroc)	Concession (Tunisie) Affermage (Maroc)	Concessions autoroutières (Tunisie-Maroc)		
3. Réalisation - gestion transfert			Centrale électrique Radès 2 (Tunisie) Jorf Lasfar (Maroc)				Projet station d'épuration Tunis Ouest		Projet Aéroport Enfidha Tunisie BOT	
4. Transfert de propriété partiel	Partenaire stratégique Maroc Telecom		Mauritanie : A.O en cours recherche partenaire stratégique (51%)							
total		Maroc - Algérie - Tunisie								

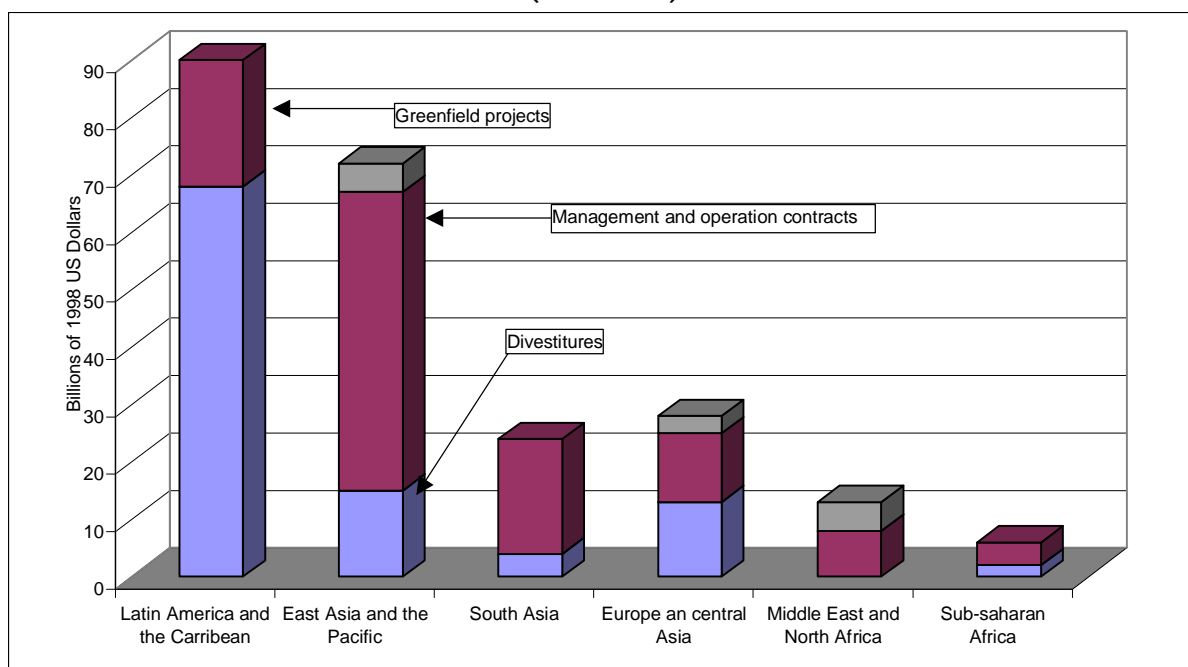
Ce tableau liste quelques projets récents, réalisés ou en cours de réalisation en matière d'association du secteur privé dans le secteur des infrastructures dans les pays du Maghreb.

Il en apparaît notamment que l'expérience des pays de la région dans le domaine est variée à la fois en termes de secteurs d'activités ou de modalités d'association du secteur privé.

Au regard de ce qui est fait dans le monde hors pays de l'OCDE cette expérience reste toutefois modeste.

Le tableau ci-après donne une idée de la participation du secteur privé dans le financement des seuls projets d'énergie dans les différentes régions du monde sur la dernière décennie 1990-1999.

INVESTMENT IN ENERGY PROJECTS WITH PRIVATE SECTOR PARTICIPATION BY REGION
 (1990-1999)



Source : World Bank

Sur la période en question l'Amérique Latine a été en mesure d'attirer dans le seul secteur de l'énergie plus de 80 milliards de dollars, l'Asie de l'Est sur la même période a attiré près de 70 milliards de dollars, alors que la région Moyen Orient et Afrique du Nord n'a attiré que 10 milliards de dollars.

Il est important que la région rattrape son retard en la matière et améliore sa capacité d'attraction des investissements extérieurs, d'autant plus que nous assistons à un double phénomène concomitant : d'abord la baisse des budgets publics réservés à l'investissement tant en part relative que dans l'absolu, ensuite la baisse à l'échelle mondiale du flux de l'aide publique internationale au développement comparativement aux flux des investissements privés étrangers.

Dans l'ensemble des pays de la région, seule la Mauritanie a accru son investissement public sur la dernière décennie.

Pour l'ensemble des autres pays, les politiques d'ouverture, associées au démantèlement tarifaire et à la baisse des ressources budgétaires contraignent de plus en plus les états à des politiques d'austérité et à une contraction de l'investissement public.

Toute la question est donc de savoir comment faire pour améliorer de manière conséquente la capacité des pays de la région à attirer les investissements privés dans les projets d'infrastructures.

4. LES CONDITIONS PREALABLES ET LA MUTATION DU ROLE DE L'ETAT

LES CONDITIONS DE REUSSITE

4.1 Lever les obstacles juridiques qui pourraient pérenniser des situations de monopole

Les services publics et la gestion des infrastructures relèvent historiquement du domaine de l'Etat.

Ce sont souvent des monopoles inscrits dans la loi et même dans certains cas dans les constitutions des Etats.

L'introduction d'opérateurs privés, quand bien même souhaitée exigera donc souvent l'adaptation du cadre juridique et la légalisation de son ouverture à des opérateurs privés ou mixtes.

A titre d'exemple, en Tunisie, dans le secteur autoroutier, l'article 34 de la loi du 7/3/1986 portant refonte de la législation relative au domaine public routier de l'Etat a introduit la possibilité pour l'Etat de concéder la construction, l'exploitation et l'entretien d'une autoroute à une société dans laquelle l'Etat détient directement ou indirectement une participation.

C'est en application de cette loi qu'a été conclue en 1994 la convention de concession de l'Autoroute A1 Hammam-Lif – M'saken pour une durée de 30 ans.

Ceci a été le cas également pour permettre l'arrivée dans le domaine de la production électrique et dans le cadre du BOT d'opérateurs privés autres que l'opérateur public historique.

4.2 Redéfinir le cadre institutionnel

Avec l'ouverture de certains secteurs d'activités à la participation du secteur privé, l'Etat éprouve le besoin de mieux définir les règles du jeu, de désigner un arbitre qui veille à leur application.

La confusion antérieure des rôles où l'Etat était à la fois puissance publique, autorité de tutelle, prestataire de services n'est plus tolérable.

Il est nécessaire de mettre en place des autorités de régulation qui veillent à un traitement non discriminatoire des différents intervenants publics ou privés dans un même secteur.

Ces autorités de régulation doivent être perçues par les investisseurs potentiels, les opérateurs et le marché comme légitimes et indépendantes.

Elles doivent tirer leur légitimité et leur indépendance de leur non soumission aux autorités de tutelle du secteur.

Elles tirent également leur indépendance des conditions et modalités de nomination de leurs membres et de la pérennité du mandat de ceux-ci.

Le Président d'une autorité de régulation ne doit pas pouvoir être révoqué parce que ses décisions pourraient ne pas plaire à un opérateur puissant public ou privé.

Elles tirent enfin leur indépendance du mode de financement de leur activité : celui-ci ne doit relever ni du bon vouloir d'un Ministre de tutelle, ni de la générosité parcimonieuse des opérateurs privés ou publics du secteur.

4.3 Evaluation des risques

Le partenariat public privé doit donner lieu à une évaluation préalable et précise des risques et devoirs résultant d'une situation de concession.

La réussite de ce partenariat passera par un partage équilibré fondé sur un critère simple : chaque partenaire doit assumer les risques qu'il est mieux à même de maîtriser.

Toute autre répartition aboutit à un surcoût pour la collectivité.

Le concept de concession aux risques et périls du seul concessionnaire est une situation aujourd'hui dépassée.

Des exemples récents comme le Tunnel sous la Manche ou plus récemment encore, les concessions UMTS en France montrent que le privé ne peut pas assumer seul les aléas techniques et économiques considérables qui peuvent affecter des projets participant de la gestion d'un service public.

4.4 Renforcement des capacités des autorités concédantes

La nouvelle relation : Etat / Opérateurs privés de services publics est fondamentalement déséquilibrée.

Les services de l'Etat n'ont ni la connaissance technique des opérateurs privés, ni leur connaissance et leur maîtrise des coûts de fonctionnement.

Sans un renforcement considérable sur les plans technique mais également juridique des capacités des cadres des autorités concédantes, les Etats ne seraient pas assurés de la sauvegarde de l'intérêt public et de la protection des droits des populations vulnérables.

Les opérateurs privés, non plus ne seraient pas assurés de la capacité juridique des magistrats à traiter des cas de conflit qui pourraient les opposer soit aux opérateurs publics soit même aux autorités de tutelle et de contrôle.

Tels sont les principaux préalables et les principales orientations pour une mutation du rôle de l'Etat pour réussir à augmenter considérablement le flux des investissements directs étrangers dans le secteur des infrastructures ce dont la région a grandement besoin.

Merci pour votre attention