

Point de vue et stratégie de l'autorité concédante en Côte d'Ivoire

L'évolution des infrastructures en Côte d'Ivoire, essentiellement financée par des fonds publics jusqu'en 1990, a souffert de l'existence de nombreux monopoles publics, d'une gestion des services généralement affranchie des lois du marché ainsi que de l'insuffisance des ressources de l'Etat. Face à la forte croissance de sa population, le pays a opté pour un changement radical de stratégie : le recours plus systématique à l'investissement privé par le biais de privatisations, d'ouvertures à la concurrence, de concessions ou de contrats BOT.

par **Tidjane Thiam**
Ministre de la Planification et de la Programmation du Développement

En 1991, alors que s'ouvrait la dernière décennie du siècle et du millénaire, l'Afrique présentait l'image d'un continent en proie au doute sous l'effet conjugué des déséquilibres macro-économiques, des conflits armés, des guerres civiles et d'une croissance démographique mal maîtrisée, en face de systèmes d'éducation et de santé en crise profonde. Presque dix ans plus tard, le visage de l'Afrique paraît radicalement, et selon nous, irréversiblement transformé. En

1998, pour la quatrième année consécutive, le PIB du continent s'est accru de plus de 3 % et le revenu par tête s'est amélioré. Grâce aux nombreuses réformes entreprises - maîtrise des dépenses publiques, privatisations, libéralisation des échanges, politique monétaire prudente - l'inflation est mieux maîtrisée et les déficits budgétaires ont été réduits de moitié en cinq ans (voir le tableau I ci-dessous). Les marges de manœuvre que se sont ainsi constituées les Etats africains leur permettent enfin de consacrer des ressources plus importantes à la lutte contre la pauvreté.

L'Afrique est la zone du monde qui a le mieux résisté à la crise asiatique de 1997. Malgré les difficultés que connaissent un certain nombre de pays et de régions du continent, celui-ci est redevenu une destination pour les investisseurs et la communauté internationale des affaires. Le fait que les Annales des Mines lui fassent une place dans ce numéro spécial consacré aux concessions des services publics à l'exportation, en est un témoignage éloquent.

De profondes réformes structurelles

Dans ce nouveau contexte, la Côte d'Ivoire est résolument installée dans le peloton de tête des économies afri-

caines. Ses performances économiques depuis la dévaluation du franc CFA, en 1994, se passent de commentaires : une croissance supérieure à 6 % pour la quatrième année consécutive ; une réduction importante du déficit public de 12 % du PIB en 1993 à 1,8 % en 1998 ; un taux d'inflation de 1,3 % en 1998 contre 5,2 % en 1997 et 32,2 % en 1994, année de la dévaluation du franc CFA ; un taux d'investissement qui a plus que doublé en cinq ans, passant de 7,8 % du PIB en 1993 à 16,6 % en 1998 ; un taux d'investissement privé qui se situe à 69 % des investissements globaux en 1998 contre 53 % en 1993 ; une production industrielle qui est passée de 19 % du PIB en 1994 à 26 % en 1998 ; des exportations en hausse moyenne de 15 % par an depuis 1994, contribuant à une balance commerciale excédentaire de 8,2 milliards de FF en 1998 contre 2 milliards de FF en 1993 ; enfin, une forte réduction de la pauvreté, 500 000 Ivoiriens étant passés au-dessus du seuil de pauvreté entre 1995 et 1998.

Notre pays, avec une croissance démographique parmi les plus élevées au monde (+3,3 %) doit nécessairement atteindre et maintenir des taux de croissance élevés pour réduire la pauvreté et donner des perspectives (emploi, opportunités économiques) à une population toujours plus nombreuse et toujours plus jeune (voir le tableau II ci-contre).

TABLEAU I
Afrique : indicateurs macro-économiques

Indicateurs	1980-90	1995	1996	1997	1998
Croissance du PIB réel	2,8	2,9	5,5	3,4	3,3
Inflation (%)	15,9	33,0	25,1	13,7	12
Ratio d'investissement en % du PIB	24,0	20,0	18,9	18,7	20
Solde budgétaire (en % du PIB)	-7,1	-3,0	-2,5	-1,8	-2,7

Source extrait du rapport sur le développement en Afrique, BAD.

Dans un contexte de globalisation des échanges, nous devons nous efforcer de toujours renforcer la compétitivité de notre économie. Nous le faisons à travers des réformes structurelles profondes qui visent globalement à réduire les coûts des facteurs, à accroître notre flexibilité et à diversifier notre économie. Nous nous attachons :

- à maintenir une gestion macro-économique saine et stable ;
- à mettre en place un environnement réglementaire et juridique qui assure la sécurité des droits économiques ;
- à nous doter d'infrastructures de base performantes et compétitives, afin d'atteindre des taux d'investissement privé élevés, seuls garants d'une croissance saine et durable, notre objectif étant d'atteindre, avant 2005, un taux d'investissement supérieur à 25 % du PIB, dont 80 % au moins sera d'origine privée.

Très tôt, la Côte d'Ivoire a pris conscience du rôle et de l'importance des infrastructures comme facteur de développement. Nous avons ainsi réalisé des progrès importants dans la plupart des secteurs-clés depuis notre indépendance (voir le tableau III). Cependant, les populations sont encore trop souvent privées d'accès aux services les plus vitaux : routes, eau, électricité ou télécommunications. L'évolution des infrastructures en Côte d'Ivoire, essentiellement financée par des fonds publics jusqu'en 1990, a en effet souffert de l'existence de nombreux monopoles publics et d'une gestion des services

généralement affranchie des lois du marché, mais aussi de pratiques restrictives à l'embauche, avec peu de systèmes de motivation, ainsi

En Côte d'Ivoire, des secteurs-clés de l'économie ont été privatisés : l'eau depuis 1959, l'énergie depuis 1990, le chemin de fer depuis 1994, l'aéroport d'Abidjan depuis 1996, les télécommunications depuis 1997, le transport urbain depuis 1998

que d'insuffisances de ressources de la part de l'actionnaire unique qu'était l'Etat, ce qui a entraîné la dégradation de la qualité des services, une baisse de performance et des pertes de compétitivité.

En raison de ces difficultés, la Côte d'Ivoire a opté pour un changement radical de stratégie pour faire face à la forte croissance de sa population, à l'urbanisation accélérée et à la crise

TABLEAU II
Evolution de la population en Côte d'Ivoire

	1960	1975	1988	1998
Population	2 540 000	6 709 000	10 815 694	15 360 000
Taux de croissance	-	6,7 %	3,7 %	3,3 %

Source : Recensements généraux de la population, Institut National de la Statistique

TABLEAU III
Evolution du réseau d'infrastructures en Côte d'Ivoire

	1960	1998
Routes bitumées	700 km	6 000 km
Réseau routier	25 500 km	81 000 km
Lignes électriques	364 km de lignes HT/MT et 319 km de lignes BT	16 625 km de lignes HT/MT et 9 000 km de lignes BT
Nombre d'abonnés		
• eau	1 000	383 000
• électricité	13 592	650 000
• localités électrifiées	14	1 407
• téléphone		180 000
Accès à l'eau potable (% de la population)	15	66

prolongée (1980-1993) marquée par une baisse de l'investissement, cette situation ayant entraîné l'apparition de nombreux goulots d'étranglement (l'offre en infrastructures était insuffisante face à une demande en très forte croissance).

Une seule solution s'imposait : le recours plus systématique à l'investissement privé par le biais de privatisations, d'ouvertures à la concurrence, de concessions ou de contrats BOT.

Plusieurs facteurs et tendances ont amené les pouvoirs publics à opter pour ces solutions. Il s'agit notamment :

- des contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques

et rendent le recours à l'investissement privé indispensable pour développer de nouvelles infrastructures ;

- de la confiance retrouvée des opérateurs économiques privés internationaux envers le marché ivoirien, suite à la relance économique amorcée en 1994 ;

- de l'efficacité reconnue et de la performance du secteur privé tant en ce qui concerne la maîtrise des coûts et

des délais de construction d'infrastructures, que la gestion et la fourniture de services ;

- d'un certain désenchantement par rapport aux performances des sociétés publiques dans le contexte africain, leurs insuffisances ayant souvent conduit à des situations de pénurie (électricité, téléphone), extrêmement dommageables pour les économies concernées ;

- de l'évolution technologique et des changements intervenus dans la réglementation des marchés qui font que des activités jadis considérées comme des monopoles naturels ont perdu ce caractère et sont plus accessibles à de nouvelles formes de propriété et de prestation. C'est le cas notamment de la production d'électricité où les groupes turbo-alternateurs à gaz fonctionnent aujourd'hui efficacement à des niveaux de production moins élevés.

Redéfinir en partenariat les rôles des secteurs public et privé

Le défi de la rénovation et du développement des infrastructures est tel qu'il ne saurait être relevé par l'Etat seul. Il nécessite l'instauration d'un partenariat

qui redéfinisse les rôles des secteurs public et privé et renforce la participation du secteur privé.

Plusieurs options stratégiques, prévoyant chacune une répartition différente des fonctions de propriété, de conception, de financement, d'exploitation et d'entretien et aussi des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé, sont possibles pour mener à bien ces réformes et améliorer la prestation des services et les résultats des secteurs d'infrastructure (voir le tableau IV).

Dans l'option *Service administratif* (propriété publique et exploitation publique), c'est le plus souvent une entité publique (entreprise publique ou parapublique, organisme public relevant de l'Etat) qui est propriétaire des équipements et responsable de leur exploitation. La prestation des services d'infrastructure, dans ce cas, n'est efficace que lorsque les organismes publics qui en sont responsables obéissent aux lois du marché, ne sont pas tributaires de l'état des finances publiques et sont soumis aux mêmes codes et règlements que les entreprises privées.

L'option *Concession* (propriété publique et exploitation privée) permet au secteur public de confier au secteur privé l'exploitation des équipements d'infrastructure (en lui faisant endosser le risque commercial correspondant) et de le charger de nouveaux investissements.

L'option *BOT*, « *Build Operate Transfer* », (propriété privée et exploitation privée) convient le mieux aux activités qui se prêtent à la concurrence comme les télécommunications, l'électricité ou l'eau. Cette formule présente

TABLEAU IV
Partenariat public et privé : configuration types

Fonction	Service administratif	Concession	BOT
Propriété des actifs	Etat	Etat	Privé
Conception	Etat	Etat	Privé
Financement	Etat	Etat	Privé
Exploitation et entretien	Etat	Privé	Privé

d'autant plus d'attrait pour le secteur privé que les perspectives de rentabilité dans un pays sont bonnes et que les risques commerciaux et politiques y sont faibles.

Bien que les caractéristiques (besoins, cadre institutionnel, etc.) de chaque pays aient leur importance, ce sont surtout les particularités du secteur considéré qui doivent être la considération dominante pour le choix d'une option. Le niveau d'intervention du privé dans les activités d'un secteur d'infrastructure donné est déterminé par les caractéristiques suivantes :

- des techniques de production qui conduisent à un monopole naturel ;
- le caractère collectif de la consommation des biens ou services produits (biens « publics ») ;
- le potentiel de recouvrement des coûts ;
- la nécessité de respecter des impératifs d'équité distributive ;
- l'importance des effets induits.

En fonction de leur positionnement sur ces cinq dimensions, certaines activités sont plus « privatisables » que d'autres. Par exemple, des activités comportant l'exploitation de vastes réseaux, tels que les réseaux de transport d'électricité et les chemins de fer, se prêtent rela-

tivement peu à la concurrence alors que des activités comme l'exploitation des services urbains d'autobus, offrent souvent un bon potentiel d'ouverture à la concurrence ou au marché. Certains biens ou services d'infrastructure, comme les services téléphoniques, sont strictement privés, de par leur mode de consommation, tandis que d'autres, notamment une bonne partie des routes, ont plutôt une nature de biens publics au sens de la théorie économique classique. Les routes rurales fournissent un exemple parfait de biens publics, étant donné que leur gestion ne peut relever que d'un monopole et qu'elles constituent des biens collectifs dont il n'est guère possible de recouvrer le coût d'usage.

Une stratégie ambitieuse

En Côte d'Ivoire, des secteurs-clés de l'économie ont été privatisés. C'est le cas de l'eau depuis 1959 (concession Sodeci), de l'énergie depuis 1990 (concession CIE), du chemin de fer depuis 1994 (concession Sitarail), de l'aéroport d'Abidjan depuis 1996 (concession Aeria), des télécommunications depuis 1997, du transport urbain depuis 1998 (concession Sotu). Ces différentes opérations de partenariat entre public et privé ont permis de concilier nos objectifs sociaux (accès pour le plus grand nombre aux services de base) et certains objectifs d'efficacité économique (compétitivité des prix et productivité). A ce jour, le bilan de ces privatisations est largement positif selon les évaluations conduites par la Banque mondiale elle-même (voir le tableau V ci-avant).

Parallèlement, un vaste programme de travaux d'infrastructures (les travaux de l'éléphant d'Afrique) de type BOT à l'intention des opérateurs privés, a été initié en 1996 et l'on peut citer, comme

TABLEAU V
Investissements privés dans les infrastructures en Côte d'Ivoire
(en millions de US\$)

Secteur	Investissements (1995-1998)	Indicateurs de performance
Electricité	217,2	<ul style="list-style-type: none"> • tarif de 8,7 cents/kwh en 1998 contre 9,5 cents en 1995 • capacité de production : 1 200 MW en 1998 contre 835 MW en 1994
Transport ferrovière	5,7	<ul style="list-style-type: none"> • trafic marchandises : 596 000 t en 1997 contre 328 220 t en 1993
Transport aérien	14,3	<ul style="list-style-type: none"> • 1,2 million de passagers en 1998 (11 % de croissance du trafic contre 7 % en 1996) contre 700 000 en 1995
Télécommunications	171,4	<ul style="list-style-type: none"> • densité téléphonique : 1,2 en 1998 contre 0,9 en 1996

TABLEAU VI

Eau	<ul style="list-style-type: none"> • 1959 : contrat de gestion du réseau de la ville d'Abidjan • 1973 : contrat d'affermage (gestion, exploitation et entretien) pour le réseau national • 1987 : concession • 1998 : contrat d'affermage pour l'assainissement
Electricité	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 : contrat d'affermage pour la gestion du réseau national • 1994 : 1994 : contrat BOT pour la construction de la centrale CIPREL (210 MW) • 1997 : contrat BOT pour la construction de la centrale d'Azito (420 MW)
Télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • 1996 : agrément de 3 opérateurs privés de téléphonie mobile • 1997 : concession pour l'exploitation du réseau fixe
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • 1994 : concession pour l'exploitation des chemins de fer • 1996 : concession pour la gestion de l'aéroport d'Abidjan • 1997 : contrat BOT pour la construction d'un pont à péage • 1998 : concession pour la desserte par autobus de 2 communes d'Abidjan

opérations déjà mises en œuvre, la construction de la centrale d'Azito et le pont à péage Riviéra-Marcory.

Au fil du temps et des expériences, notre philosophie en matière de concession des services publics a évolué : nous sommes progressivement passés de simples contrats d'affermage à de véritables concessions et maintenant à des BOT, renforçant ainsi la participation du secteur privé (voir le tableau VI ci-dessus).

Les facteurs-clés du succès

Il se dégage de notre expérience, un certain nombre de facteurs-clés qui paraissent nécessaires au succès de telles opérations. Il s'agit de :

- l'identification de projets rentables et de qualité ;

- une ferme volonté politique, essentielle, compte tenu du niveau des investissements et de la durée des contrats, souvent supérieure à 20 ans ; la continuité et la crédibilité des politiques menées permet en effet de conduire ces transactions à des coûts globalement moins élevés dans un environnement où le comportement de l'Etat est rationnel et prévisible ;

- un climat propice aux investissements se traduisant par une volonté bien établie de donner un rôle prépondérant à l'initiative privée et par la poursuite de réformes structurelles favorisant l'ouverture de l'économie, ainsi que la mise en place de cadres réglementaires et institutionnels adaptés ;

- une saine gestion macro-économique ;
- une allocation efficiente de l'ensemble des risques liés à ce type d'opérations entre les différentes parties (Etat,

investisseurs, banques, opérateurs et clients/usagers).

Ce dernier élément pose le problème du financement des projets, obstacle majeur dans ce type d'opérations. En effet, le financement de nouveaux projets d'infrastructure par le secteur privé nécessite une mobilisation des fonds gagés sur les recettes et actifs du projet. Cette approche oblige donc à définir et à répartir les risques plus clairement que dans le cas des projets publics de type traditionnel. La gestion et la répartition des risques constituent un aspect-clé de ce type d'opérations, dont dépend bien souvent leur réalisation effective.

Pour chacun de ces risques, notre approche consiste à l'analyser et à l'attribuer ou le faire gérer par la partie la plus apte à le contrôler : promoteur privé, bailleur de fonds, Etat, entreprises sous-traitantes, etc.

Ainsi, nous tentons de réduire le risque de mise en place (rupture des accords pendant la période précédant la signature du contrat) en recourant à des procédures transparentes d'appel d'offres. Ce fut le cas notamment pour la centrale thermique d'Azito et le Pont Riviéra - Marcory.

Quant au risque de construction (non respect du coût, de la qualité ou du délai de réalisation), il doit être transféré au promoteur. Nous lui imposons généralement des forfaits avec un système de pénalité ou de bonus, permettant un partage des gains de productivité éventuels.

En ce qui concerne le risque opérationnel (engagements du promoteur sur des niveaux de performance donnés), les contrats prévoient expressément des obligations d'exploitation à la charge

du promoteur (par exemple la mise à disposition d'une certaine capacité). Le promoteur a la possibilité de transférer certains risques à ses sous-traitants privés (par exemple la société d'exploitation). L'Etat peut souhaiter également réduire ce risque en exigeant que le partenaire technique maintienne une participation minimale au capital sur la durée de la concession.

Pour ce qui est du risque de marché (fluctuation de la demande pour les services du concessionnaire), certaines concessions prévoient des mécanismes automatiques d'ajustement des prix en fonction de la demande (cas de la concession CIE).

Notre approche est d'éviter autant que possible d'avoir à supporter ce risque. Dans les cas de l'aéroport d'Abidjan et du pont à péage par exemple, aucune garantie de trafic n'a été donnée. Nous recommandons à cet effet des évaluations indépendantes de la demande par des tiers (cabinets internationalement réputés). Pour les contrats d'achat de type « *take or pay* » (cas de la centrale Ciprel), le risque de paiement est pris en charge par l'Etat. Il est alors couvert par des comptes de réserve représentant plusieurs mois de service de la dette ou des garanties d'agences financières de développement (cas de la centrale d'Azito qui a bénéficié de la garantie partielle de risques de l'IDA). Notre politique est d'éviter à l'avenir ce type d'engagement (*take or pay*), malheureusement inévitables pour les premières opérations. Compte tenu des succès enregistrés par la Côte d'Ivoire depuis 1994, les opérateurs n'ont plus demandé ce type de garanties dans le cadre de nos plus récentes opérations.

Pour ce qui concerne le risque de change (fluctuation monétaire), d'une manière générale, aucune garantie de change explicite n'est donnée par l'Etat. L'opérateur privé bénéficie cependant d'une clause lui donnant droit à l'équilibre financier de son exploitation en cas de changement d'ordre monétaire.

Les opérateurs ont deux types de souci au niveau du risque réglementaire : la liberté tarifaire et les changements dans la réglementation. En ce qui concerne la liberté tarifaire, nous retenons des mécanismes de révision automatique. En ce qui concerne la réglementation, nous proposons généralement des clauses de stabilisation garantissant au concessionnaire la neutralisation de tout changement ayant un impact sur l'équilibre de son contrat.

Une expérience jalonnée de difficultés et d'obstacles

Malgré des résultats positifs, l'expérience ivoirienne a été jalonnée de difficultés et de nombreux obstacles.

Un des problèmes posés par la concession au secteur privé de travaux d'infrastructures est le niveau des financements requis et la capacité limitée de nos pays de financer ces projets en raison des contraintes prudentielles des banques en termes de limite de leur risque pays, de leurs risques de marché, de change ou encore de risque souverain. Il nous faudra de plus en plus accroître la participation du marché financier national ou régional (recours aux banques locales et institutions de développement régionales, émissions d'actions et d'obligations, etc.), afin de limiter l'impact de risques tels que le risque de change, tout en contribuant au développement du marché financier africain.

Une autre difficulté réside dans la perception qu'a l'opinion publique de ces opérations. En effet, elle considère souvent ces opérations, comme des abandons de « souveraineté », à travers la cession d'actifs stratégiques à des opérateurs étrangers. Bien souvent, les améliorations, notamment au niveau des tarifs et de la qualité de service, ne

sont perceptibles par le consommateur qu'après plusieurs années. Il apparaît donc primordial, dans ce type d'opérations, de mettre en œuvre une politique de communication active et permanente pour faire percevoir au client ou à l'utilisateur, dès le lancement de l'opération, les bénéfices qu'il peut en tirer et promouvoir la prise de participation des nationaux au capital des sociétés concessionnaires.

Par ailleurs, nous veillons toujours à ce que, tout en restant rentables pour l'investisseur, ces opérations aient des retombées sociales pour les moins favorisés. Ainsi, dans le secteur de l'électricité, le prélèvement d'une taxe de 0,8 FCFA par kWh vendu a permis d'intensifier l'électrification rurale depuis 1995. Il en est de même dans les secteurs des télécommunications et du transport aérien avec la mise en place de fonds spéciaux alimentés par des redevances des concessionnaires et destinés respectivement au développement de la téléphonie rurale et au financement des aéroports de l'intérieur du pays.

Pour que l'intervention du secteur privé soit pleinement efficace, il faut éviter de substituer à des monopoles publics - dont on connaît bien les inconvénients - des monopoles privés peu ou mal régulés ou contrôlés - dont les inconvénients peuvent être bien pire encore. C'est pourquoi nous menons actuellement une réflexion approfondie, avec l'appui de la Banque mondiale, sur le cadre réglementaire à mettre en place en matière d'infrastructures. Il nous faut, en effet, absolument accroître la compétition dans les secteurs concernés et en assurer un contrôle et une régulation efficaces, seuls garants d'une protection réelle des intérêts des consommateurs de services publics et du contribuable. Enfin, l'existence au sein du secteur public de ressources humaines capables de mettre en œuvre des projets complexes et de réguler des secteurs vitaux pour l'économie, demeure une difficulté majeure. Malgré les efforts fournis, nous ne disposons pas encore dans chacun des domaines concernés, d'un nombre suffisant d'experts ivoiriens capables d'assister l'Etat dans l'ensemble des fonctions de régulation et de contrôle qu'il doit exercer

et qui deviennent encore plus importantes dans un contexte d'ouverture et de privatisation.

Une évolution salubre

En Côte d'Ivoire, l'Etat a possédé, exploité et financé la quasi-totalité de l'infrastructure, essentiellement parce qu'on pensait, jusqu'ici, qu'à cause des spécificités de ce secteur et de sa dimension d'intérêt général, il fallait en confier la gestion à des monopoles publics.

Les pouvoirs publics et donc souvent, in fine, le contribuable ont ainsi supporté pendant longtemps la quasi-totalité des dépenses d'infrastructure. Les recettes fiscales et les emprunts publics ont été la principale source de financement de l'infrastructure, l'Etat supportant historiquement tous les risques liés à ces opérations. L'ouverture de l'infrastructure à la maîtrise d'œuvre et au financement du secteur privé opérée en Côte d'Ivoire présente de nombreux avantages : l'accès à des ressources nouvelles, l'introduction de modes de prestations plus efficaces, l'allocation prioritaire des ressources publiques ainsi économisées au financement des infrastructures à caractère social (éducation, santé, cadre de vie).

Une telle évolution est d'autant plus salubre que pour tous les pays africains d'importants investissements nouveaux s'imposent, pour répondre à une demande en forte croissance et non satisfaite, en quantité comme en qualité. Cette politique résolument tournée vers le secteur privé ne doit pas faire oublier que le rôle de l'Etat, s'il change, n'en reste pas moins extrêmement important. L'Etat doit, en effet, maintenir un environnement stable et propice à l'investissement privé, planifier et coordonner la mise en œuvre de projets au travers de processus complexes d'appels d'offres internationaux, veiller à concilier les objectifs de rentabilité des investissements privés et la fonction « sociale » des infrastructures, et enfin assurer un contrôle effectif et rigoureux de l'activité des concessionnaires par la mise en place d'organes de régulation dans les secteurs concernés. ●