



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
10 février 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Troisième session

Genève, 2-6 mai 2011

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Promotion de l'investissement pour le développement: meilleures pratiques pour renforcer l'investissement dans l'infrastructure de base dans les pays en développement – synthèse des travaux de la CNUCED sur l'IED dans l'infrastructure

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les investissements dans l'infrastructure de base sont une condition préalable pour le développement économique. Il reste un important déficit d'infrastructure à combler dans beaucoup de pays en développement et surtout de pays les moins avancés (PMA). Avec l'investissement intérieur public et privé, l'investissement étranger a un rôle majeur à jouer pour combler ce retard du fait qu'il offre souvent un accès privilégié au financement, aux technologies et aux compétences. Mais les décideurs ont d'importants défis à relever pour attirer ces investisseurs et encadrer leurs activités.

Les éléments clés des défis et des opportunités pour l'investissement étranger direct (IED) dans les infrastructures sont exposés. À partir de plusieurs études de pays dans différents secteurs d'infrastructure, la note présente ensuite les leçons tirées des meilleures pratiques, à l'intention des décideurs des pays en développement. Elle se conclut en faisant valoir que les sociétés transnationales (STN) de marchés parvenus à maturité intervenant dans les infrastructures ne devraient pas passer à côté des opportunités d'investissement qui s'offrent dans les pays en développement.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. Utilisation de l'IED pour améliorer l'infrastructure dans les pays en développement: opportunités et défis.....	3
II. Meilleures pratiques en termes de politiques: synthèse des conclusions de la CNUCED	5
A. Établir les bases de l'IED dans les infrastructures.....	6
B. Promouvoir et faciliter l'entrée de l'IED.....	9
C. Assurer la mise en œuvre effective et efficiente des projets.....	11
III. Conclusions: éviter de manquer des opportunités.....	12
IV. Questions à la Commission.....	14
Bibliographie.....	15

Introduction

1. Le Conseil du commerce et du développement a approuvé à sa cinquantième réunion directive, le 8 juillet 2010, l'ordre du jour de la troisième session de la Commission de l'investissement, des entreprises et du développement, comportant le point intitulé «Promotion de l'investissement pour le développement: meilleures pratiques pour renforcer l'investissement dans l'infrastructure de base dans les pays en développement». Le présent document fait la synthèse des travaux de la CNUCED sur l'IED dans ce secteur.

2. L'amélioration de l'infrastructure de base, comprenant notamment les équipements collectifs et les transports, est une condition préalable indispensable pour la croissance économique. Or dans les pays en développement les contraintes budgétaires, financières et techniques rendent très difficile le développement des infrastructures. Pour surmonter cet obstacle, de nombreux pays se sont tournés vers l'investissement privé, particulièrement l'IED des sociétés transnationales, pour compléter l'investissement public dans leur stratégie globale pour les infrastructures¹. Mais l'investissement privé dans les infrastructures comporte ses propres risques qui doivent être palliés par des politiques bien conçues, afin de concilier les intérêts des investisseurs et ceux des pays d'implantation et de mettre en place des mécanismes avantageux pour les uns et les autres.

3. S'inspirant du *Rapport sur l'investissement dans le monde 2008*, le chapitre I présente les opportunités et les défis pour l'IED dans les infrastructures. Le chapitre II, fondé sur les conclusions d'études de cas de la CNUCED sur les meilleures pratiques en matière d'investissement pour le développement, résume les leçons à en tirer, en termes de politiques, afin d'attirer et de gérer l'IED dans les infrastructures. Il est présenté pour finir un certain nombre de conclusions, soulignant notamment la nécessité d'améliorer la façon dont les STN perçoivent les opportunités offertes dans les pays en développement dans le secteur des infrastructures.

I. Utilisation de l'IED pour améliorer l'infrastructure dans les pays en développement: opportunités et défis

4. Pour le développement économique et social, il est indispensable d'avoir une infrastructure de base de qualité pour l'électricité, l'eau, les transports ou les télécommunications, notamment. Un accès à moindre coût à des services d'infrastructure favorise la croissance industrielle, renforce la compétitivité de l'économie et contribue à réduire la pauvreté, et il est indispensable dans de nombreux pays en développement pour parvenir aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

5. La plupart des pays en développement souffrent d'un «déficit d'infrastructure» considérable. Pour réaliser leurs objectifs en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté, ces pays devraient selon la Banque mondiale (2008) investir chaque année entre 7 % et 9 % de leur produit intérieur brut (PIB) dans la création et l'entretien d'infrastructures; or ils n'y consacrent en réalité qu'une proportion bien moindre de leur PIB, variant entre 3 % à 4 %. En Afrique subsaharienne, par exemple, on estime à

¹ Comme souligné dans une récente note de la CNUCED (2010) établie pour la troisième session de la réunion d'experts pluriannuelle sur l'investissement au service du développement, dans le secteur des infrastructures il y a avantage à associer plus étroitement investissement public et investissement privé. La Commission est également saisie du rapport de cette session pour le présent débat.

plus de 20 milliards de dollars par an le déficit de financement des infrastructures. Des déficits similaires ont été observés en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes.

6. Pour compenser ces déficits de financement, les pays en développement se tournent de plus en plus vers le secteur privé. Outre que l'investissement privé représente une source additionnelle de financement, il décharge aussi les gouvernements des risques financiers inhérents aux projets. L'investissement privé peut aussi avoir un effet positif sur les finances publiques grâce aux recettes tirées de la vente, de la location ou de la concession d'actifs publics et à la réduction des dépenses d'investissement et d'exploitation et/ou des subventions. En dépit de ces avantages, le secteur public est encore à l'origine de la moitié des investissements d'infrastructure dans la plupart des pays en développement. Cela laisse penser qu'il existe bien d'autres opportunités pour l'investissement privé dans le développement des infrastructures.

7. En plus de cette tendance croissante à s'en remettre au secteur privé, le rôle dans l'IED des sociétés transnationales intervenant dans les infrastructures n'a cessé de se renforcer. Entre 1996 et 2008, l'IED représentait 28 % de l'investissement total dans les infrastructures des pays en développement, alors que la part des investisseurs privés nationaux ne dépassait pas 23 % (CNUCED, 2010b). Les STN ont en général accès à des technologies et à des compétences supérieures et bénéficient d'importantes économies d'échelle. En outre, elles ont davantage la capacité de mobiliser les ressources financières énormes qu'exigent les grands projets d'infrastructure. L'ouverture aux STN du secteur des infrastructures élargit également l'éventail des investisseurs potentiels, et permet aux gouvernements d'obtenir de meilleurs prix pour les actifs d'infrastructure ou en échange de concessions.

8. La participation des STN aux infrastructures peut prendre plusieurs formes, depuis l'apport de l'intégralité des fonds propres dans le cas d'investissements de création de capacités ou de privatisations, jusqu'aux contrats de gestion et de location dans lesquels la STN n'a pas à investir de fonds propres. Entre ces deux extrêmes figurent les concessions², qui exigent généralement des STN une prise de participation au capital sous une forme ou une autre même s'il peut être prévu que cette participation sera limitée dans le temps et qu'à l'échéance fixée les actifs d'infrastructure seront transférés au gouvernement. L'IED dans les infrastructures passe essentiellement par ces contrats de concession, qui ont représenté entre 1996 et 2006 62 % des projets dans les pays en développement, suivis par l'IED pour la création de capacités et pour les privatisations, avec une part de 16 % dans l'un et l'autre cas. Les contrats de gestion et de location représentaient 6 % du total.

9. Bien que l'IED offre d'importantes opportunités pour développer l'infrastructure de base dans les pays en développement, il comporte aussi deux types de défis en termes de politique. Premièrement, il s'agit d'attirer les STN intervenant dans les infrastructures pour qu'elles s'engagent dans des projets. Comme ces projets exigent d'importants apports de capitaux et des investissements de longue durée, ils comportent des risques financiers qui peuvent être élevés. Il faut donc faire des efforts énergiques pour offrir un environnement de politique stable qui garantisse la viabilité de ces projets.

10. Deuxièmement, il s'agit de faire en sorte que les activités des STN intervenant dans les infrastructures soient conformes à l'intérêt public. Cette problématique concerne également l'investissement intérieur privé, mais les grands projets d'infrastructure dans les pays en développement sont ceux dans lesquels s'impliquent davantage les STN étrangères. En outre, compte tenu de leur poids et de leurs possibilités d'accès à l'information, les STN

² Les contrats de concession correspondent tout à fait à ce que désigne l'expression «partenariat public-privé».

bénéficient souvent dans leurs relations avec les gouvernements des pays d'implantation d'un pouvoir de négociation bien supérieur, ce qui limite les obligations pouvant leur être imposées en termes d'engagements, d'investissement, de répartition des risques et d'exigence de résultats.

C'est aussi de cette dynamique que dépend la capacité des autorités de réglementation d'obliger ces sociétés à respecter leurs engagements contractuels. Si l'entrée de nouveaux investisseurs peut renforcer la concurrence entre les fournisseurs d'infrastructures, il y a également un risque que des STN se retrouvent en position monopolistique sur le marché, et exigent des prix plus élevés ou ne contribuent pas au développement des capacités d'infrastructure. Assurer un accès universel à certains services d'infrastructures peut être aussi un important objectif, avec des possibilités correspondantes de partage des coûts entre la STN et le gouvernement du pays d'implantation.

II. Meilleures pratiques en termes de politiques: synthèse des conclusions de la CNUCED

11. Il est présenté ici trois grandes catégories de leçons tirées de l'expérience pour aider les gouvernements des pays en développement à mieux relever les défis et saisir les opportunités en relation avec l'IED dans l'infrastructure, comme vu plus haut. Ces leçons reposent sur les conclusions des études de pays de la CNUCED sur les meilleures pratiques en matière d'investissement pour le développement, études consacrées dans trois cas à des secteurs d'infrastructure clefs (électricité, routes et ports)³. Ces leçons de nature générale et transversale sont valables pour divers secteurs et formes de participation privée (voir le tableau ci-dessous). Au-delà de ces principes de base, la politique en matière d'infrastructure doit être adaptée aux spécificités et à la situation du pays; il n'existe pas de modèle unique et universel.

Meilleures pratiques pour l'IED dans les infrastructures: les leçons de l'expérience

<i>Étape</i>	<i>Leçon</i>
Établir les bases de l'IED dans les infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un cadre juridique et réglementaire robuste avant l'arrivée de l'IED • S'assurer les capacités et les compétences requises pour faciliter et réglementer l'investissement privé dans l'infrastructure • Charger une équipe spéciale de niveau élevé d'impulser les réformes nécessaires • Élaborer un plan stratégique intégré pour l'infrastructure identifiant les besoins essentiels • Répondre de façon proactive aux attentes des acteurs et de la communauté.

³ Ces leçons sont tirées de quatre études (CNUCED 2009a 2009b, 2010a et 2011). Les pays concernés sont le Chili et la Nouvelle-Zélande, le Pérou et l'Australie, la Croatie et le Mozambique, et le Nigéria.

Promouvoir et faciliter l'entrée de l'IED	<ul style="list-style-type: none"> • Établir une «réserve» de projets commercialement attractifs et ayant fait l'objet d'une évaluation préalable, à promouvoir activement • Ouvrir la procédure d'appel d'offres au plus grand nombre d'investisseurs possible • Veiller à ce que les contrats prennent en compte les problèmes clefs sur toute la durée du projet • Aider à limiter les risques pour les investisseurs étrangers sur le plan politique et réglementaire
Assurer la mise en œuvre effective et efficiente des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Surveiller la mise en œuvre des projets et en assurer le suivi • Comprendre les problèmes de concurrence et y prêter l'attention requise • Ménager la possibilité aux acteurs publics et privés de coexister à l'intérieur d'un cadre concurrentiel

A. Établir les bases de l'IED dans les infrastructures

12. **Mettre en place un cadre juridique et réglementaire robuste avant l'arrivée de l'IED.** Des besoins de financement importants, un investissement de durée prolongée et des actifs de type fixe rendent les investissements d'infrastructure uniques. Au-delà de l'existence de débouchés commerciaux dans les pays d'implantation, les investisseurs étrangers intervenant dans les infrastructures ont besoin d'un cadre d'action transparent et stable reposant sur l'état de droit. Avant d'investir dans un projet, les entreprises examinent si les dispositions des lois et des contrats ont de bonnes chances d'être effectivement appliquées, et si leurs droits et leurs responsabilités sont clairement définis et ont de bonnes chances d'être dûment respectés. D'où l'importance de mettre en place la plupart des lois, règlements et institutions avant l'arrivée de l'IED.

13. Le passage d'un système public d'infrastructures à un système impliquant les STN exige d'importants ajustements du cadre d'action existant. De nouvelles lois doivent être promulguées pour commercialiser les services publics ou privatiser les infrastructures appartenant à l'État, et pour préciser la forme d'entrée des STN anticipée (le type de concession par exemple). Ces lois devraient également couvrir la question de la stratégie des pouvoirs publics en matière réglementaire, pouvant aller d'obligations de résultats spécifiquement fixées par les pouvoirs publics aux producteurs indépendants dans un système étatique jusqu'à un cadre concurrentiel dans lequel plusieurs investisseurs privés sont en concurrence les uns avec les autres pour la clientèle. Dans l'un et l'autre cas, il faut de nouvelles initiatives en matière réglementaire pour suivre et faire respecter les contrats avec les STN ou pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. L'introduction de l'IED dans le secteur sans que ces conditions soient en place augmente le risque de différends entre le pays d'implantation et les investisseurs, avec pour les deux parties des résultats décevants.

14. Au Chili et en Nouvelle-Zélande, dans le secteur de l'électricité le cadre juridique et réglementaire était largement en place avant l'entrée de l'IED. Les entreprises d'État ont été d'abord scindées en entités séparées et ainsi commercialisées. Le processus de privatisation a été lent et a d'abord concerné les investisseurs nationaux. Cette approche progressive a permis aux pouvoirs publics de tester et d'ajuster leur approche, et de mettre en place ainsi une base solide pour un développement des infrastructures tiré par l'IED.

15. **S'assurer les capacités et les compétences requises pour faciliter et réglementer l'investissement privé dans l'infrastructure.** Lorsque les autorités publiques invitent des STN à fournir des services d'infrastructure, elles s'exposent souvent à des pressions plus fortes que dans un système étatique. Il est donc nécessaire de bien comprendre les aspects juridiques, économiques, financiers et politiques du secteur des infrastructures pour pouvoir exécuter des fonctions difficiles de planification, de négociation et de réglementation.

16. Bien souvent, les départements ou organismes gouvernementaux n'ont pas le personnel nécessaire pour assumer ces responsabilités. En Australie et au Pérou, des autorités spécifiquement chargées des projets préparent et organisent la procédure d'appel d'offres pour chaque concession concernant le réseau routier. Elles sont autorisées à recruter à l'extérieur des spécialistes de l'ingénierie, du financement et du droit. Lorsque les capacités nationales sont insuffisantes, des organisations internationales et des sociétés de conseil peuvent fournir une assistance technique précieuse en apportant leur savoir-faire pour les réformes d'infrastructure. Pour les réformes de l'infrastructure portuaire au Nigéria par exemple, le mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé mis en place par la Banque mondiale a aidé à financer les services d'une équipe internationale de consultants qui a conçu les modifications à apporter sur le plan juridique et réglementaire, et facilité ainsi les procédures d'appel d'offres pour les concessions. La CNUCED a également aidé dernièrement le Viet Nam et le Guatemala à concevoir des plans d'action pour mieux attirer l'investissement étranger dans les secteurs d'infrastructure essentiels (voir encadré).

17. **Charger une équipe spéciale de niveau élevé d'impulser les réformes nécessaires.** Les multiples conditions préalables à remplir, sur le plan juridique et réglementaire, pour promouvoir l'investissement privé dans les infrastructures exigent une volonté politique et une coordination institutionnelle sans faille. La création d'un organisme interdépartemental ayant directement accès au niveau de décision ministériel offre un moyen de s'assurer que les réformes d'infrastructure seront prioritaires et que toutes les mesures nécessaires seront prises en compte. En Australie, les autorités chargées des concessions pour le réseau routier font rapport à un sous-comité ministériel, alors qu'au Pérou l'organisme responsable, ProInversión, était déjà de niveau ministériel. Ces organismes étaient appuyés dans leur action par une législation qui leur permettait d'avoir la primauté sur certains pouvoirs réglementaires prévus dans d'autres cadres de loi.

La problématique des infrastructures dans le processus des EPI de la CNUCED

À travers son processus d'examen de la politique d'investissement (EPI), la CNUCED évalue le cadre juridique, réglementaire et institutionnel des pays pour l'investissement et formule des recommandations afin d'attirer un volume accru d'IED et de procurer à l'économie locale le maximum de retombées bénéfiques. Ces examens passent en revue non seulement les tendances et les politiques essentielles en matière d'IED, mais analysent aussi les problèmes stratégiques prioritaires des pays bénéficiaires. Dans le cadre de leurs examens respectifs, le Viet Nam et le Guatemala ont demandé ainsi à la CNUCED (CNUCED, 2008a et 2010c) d'analyser leurs politiques d'infrastructure et de formuler des recommandations en vue de renforcer le rôle de l'IED dans ce secteur.

Avec une croissance de la production industrielle considérable dans les années 90 et 2000, dès 2008 l'approvisionnement en électricité au Viet Nam était devenu problématique et menaçait de peser sur la croissance économique et le développement. Bien que le gouvernement ait déjà attiré dans ce secteur certains investissements étrangers directs de portée limitée, la CNUCED a suggéré de réformer en deux étapes la structure du marché afin d'introduire progressivement la concurrence dans les différents segments du secteur de l'électricité. D'autres recommandations d'ordre opérationnel ont été formulées afin d'attirer les investisseurs dans le secteur de la production d'électricité. Le Viet Nam a intégré certaines de ces recommandations dans son plan à long terme pour la libéralisation du secteur de l'électricité.

Pour le Guatemala, le rapport à paraître sur l'EPI comporte une analyse et des recommandations pour attirer l'IED dans le secteur de l'électricité et dans l'infrastructure routière dans ce pays. Le Guatemala a déjà agi pour promouvoir l'investissement privé dans la production, la transmission et la distribution d'électricité, mais il a demandé à la CNUCED de déterminer les domaines à améliorer. Le Guatemala souhaite aussi attirer l'investissement privé pour réhabiliter et développer son réseau routier. À la suite de la présentation de l'examen lors d'un atelier réunissant les acteurs nationaux en 2010, la CNUCED a apporté une assistance technique pour la mise en œuvre de certaines des recommandations. Parmi celles-ci figurent des mesures concrètes pour renforcer la politique énergétique du pays et pour améliorer la faisabilité commerciale des projets concernant le réseau routier et la procédure d'appel d'offres correspondante.

18. Même lorsque des efforts énergiques sont entrepris au niveau central pour coordonner les réformes, les défis politiques peuvent être considérables. Au Nigéria, bien que plusieurs organes au plus haut niveau de décision se soient impliqués pour organiser les réformes du système portuaire et pour mobiliser les institutions clefs, une partie de la législation-cadre a continué à freiner les avancées sur le terrain.

19. **Élaborer un plan stratégique intégré pour l'infrastructure identifiant les besoins essentiels.** Les projets d'infrastructure prioritaires devraient être déterminés en fonction des objectifs de développement socioéconomique du gouvernement. En Australie et au Pérou, par exemple, le choix des routes pour lesquelles il est accordé des concessions a toujours appartenu au gouvernement, les investisseurs n'étant pas autorisés à choisir eux-mêmes les projets. La viabilité commerciale des projets est certes importante, mais le principe du partage des coûts peut permettre aussi des projets de construction moins rentables qui sont néanmoins jugés d'intérêt public.

20. En planifiant sur le long terme, les pouvoirs publics peuvent mieux coordonner le développement des infrastructures et en optimiser les effets. Au Nigéria, certaines des améliorations obtenues grâce aux investissements privés dans le système portuaire ont été compromises par l'engorgement du réseau routier de liaison, ce qui montre bien la nécessité d'un plan intégré pour le transport.

21. **Répondre de façon proactive aux attentes des acteurs et de la communauté.** Les attitudes et les attentes sociales spécifiques concernant l'investissement privé dans l'infrastructure ont de profonds effets sur la viabilité durable des réformes. Souvent, les prix plus élevés ou l'accès universel limité qu'impliquent certains investissements privés (par exemple, si les pouvoirs publics fournissaient auparavant les mêmes services à des prix inférieurs à ceux du marché) ne répondent pas aux attentes de la population et suscitent un mouvement d'opposition politique. On peut recourir pour éviter cela à des mécanismes permettant de compenser temporairement les augmentations de prix pour les usagers des infrastructures, ou de subventionner en partie le développement et l'utilisation

d'infrastructures privées, particulièrement dans les régions pauvres ou reculées. On peut dans tous les cas mieux s'assurer l'adhésion et le soutien de la population en fixant des objectifs et des critères de succès clairs et en les communiquant au grand public. Les résultats obtenus devraient faire l'objet d'une comparaison contrefactuelle avec les résultats qui auraient été obtenus sans réforme des infrastructures, afin de mettre en exergue les avantages nets procurés.

22. La privatisation des infrastructures peut comporter d'importants coûts d'ajustement non seulement pour le grand public et les usagers des infrastructures, mais aussi pour certaines parties prenantes, comme les syndicats. On justifie souvent les réformes en invoquant la nécessité de moderniser les capacités technologiques dans le secteur des infrastructures, mais le processus peut comporter des réductions de personnel. L'un des principaux défis pour les décideurs consiste donc à prendre en compte les conséquences sociales de la privatisation. Au Nigéria, les objectifs d'efficacité impliquaient la suppression par étapes de 10 000 emplois dans les ports du pays, soit plus des deux tiers de l'effectif total. Une équipe présidentielle spéciale a été mise en place pour ce problème. Après une année de négociations, on est arrivé à un plan acceptable de compression des effectifs et de départs qui a permis de transférer les activités de l'autorité portuaire à des opérateurs privés.

B. Promouvoir et faciliter l'entrée de l'IED

23. **Établir une «réserve» de projets commercialement attractifs et ayant fait l'objet d'une évaluation préalable, à promouvoir activement.** Dès qu'il a été établi qu'un projet d'infrastructure se prête à une participation du secteur privé, les pouvoirs publics peuvent prendre plusieurs mesures préparatoires pour réduire les risques pour les investisseurs étrangers, particulièrement pour la création de capacités. Ces mesures comprennent notamment les études de faisabilité ou évaluations de l'impact environnemental et social nécessaires, de même que les opérations d'acquisitions foncières requises pour le projet. Au Pérou, avant qu'une concession pour le réseau routier soit offerte aux investisseurs pour soumissions, il est effectué une étude de faisabilité. L'Institut pour la culture nationale est lui aussi consulté afin de certifier que le projet ne portera pas atteinte à des éléments du patrimoine culturel qui pourraient retarder ou affecter les travaux de construction. Les mesures de ce type permettent d'écarter une importante partie des risques inhérents au projet et de rendre celui-ci plus attractif pour les investisseurs. Dès qu'un portefeuille de projets potentiels est disponible, ces projets peuvent être commercialisés activement auprès des investisseurs étrangers, par exemple par l'intermédiaire d'un organisme national de promotion des investissements.

24. Dans les PMA, la taille du marché peut peser sur la viabilité commerciale des investissements d'infrastructure privés, voire obliger les pouvoirs publics à en assumer le risque eux-mêmes en s'en tenant à des modèles traditionnels pour les travaux publics. Toutefois un pays en situation d'après-conflit, le Mozambique, a mené avec succès une stratégie de couloirs de développement pour attirer l'IED dans les infrastructures. Cette stratégie repose sur un projet central, la principale fonderie d'aluminium du pays par exemple, pour créer une demande de services d'infrastructure et, ainsi, une opportunité de profits qu'il est possible ensuite de faire valoir aux investisseurs privés.

25. **Ouvrir la procédure d'appel d'offres au plus grand nombre d'investisseurs possible.** Pour la plupart des investissements d'infrastructure privés, le gouvernement doit passer par une procédure d'appel d'offres ou d'adjudication pour déterminer lequel des investisseurs peut offrir les meilleures conditions en termes d'engagements d'investissement, de fourniture de biens et de services, de réduction des prix, de contribution aux recettes publiques, etc. Plus la procédure d'appel d'offres est ouverte à la

concurrence, plus elle optimise les avantages revenant aux usagers des infrastructures et aux pouvoirs publics, d'où la nécessité impérieuse que la procédure soit relativement exempte d'obstacles susceptibles de limiter le nombre des soumissionnaires. Ces obstacles prennent souvent la forme de conditions à remplir par les soumissionnaires, par exemple des normes minimales concernant la taille de la société ou son expérience, ou encore de multiples procédures administratives coûteuses pour les appels d'offres. Il importe également que la procédure soit transparente, de sorte que les possibilités que certains soumissionnaires puissent être favorisés soient limitées. Au Nigéria par exemple, l'appel d'offres pour le système portuaire était ouvert à tous les investisseurs, nationaux et étrangers. Il a été reçu des offres initiales de 110 entreprises, dont 59 ont été admises à soumissionner pour 13 terminaux. Seules les entreprises ayant remporté l'appel d'offres ont été admises à négocier avec les autorités, pour aboutir à des accords plus détaillés. Cette procédure à plusieurs étapes permettait aux investisseurs de s'engager initialement dans l'appel d'offres avec un minimum de contraintes administratives. Au fur et à mesure que la procédure progressait, les investisseurs retenus devaient présenter des plans financiers et techniques plus détaillés. Au Pérou, la question des concessions pour le réseau routier est conçue différemment, et le gouvernement subventionne une partie des coûts de la procédure.

26. **Veiller à ce que les contrats prennent en compte les problèmes clefs sur toute la durée du projet.** Dès qu'une offre est considérée comme remplissant les conditions minimales nécessaires, les négociations sur les conditions plus spécifiques de l'accord peuvent débiter. Pour limiter le risque de différends futurs pouvant conduire à des procédures juridiques ou des renégociations coûteuses, à des dysfonctionnements dans les services fournis ou à un désengagement, il est important que tous les problèmes pouvant raisonnablement être envisagés soient pris en compte dans le contrat initial. La liste de ces problèmes clefs à prendre en compte pourrait comporter les éléments suivants:

- a) Répartition des différents risques entre l'investisseur et le gouvernement;
- b) Engagements financiers;
- c) Niveau des prix pour les usagers;
- d) Critères de résultats pour les éléments opérationnels;
- e) Provisions pour imprévus en cas d'évolution inattendue des circonstances;
- f) Redevances à payer au gouvernement; et
- g) Dispositions en vue de l'éventuel transfert (le cas échéant) des actifs au gouvernement.

27. Fondamentalement, les éléments nécessaires d'un contrat dépendent pour beaucoup du type de participation privée, ainsi que du cadre réglementaire. Au Nigéria, les critères de résultats n'avaient pas joué un rôle important dans les accords de concession pour les ports du pays, puisque le modèle reposait sur la concurrence entre les terminaux pour fournir les incitations requises aux investisseurs. Les contributions des exploitants de terminaux aux recettes publiques étaient par contre un élément clef des contrats.

28. **Aider à limiter les risques pour les investisseurs étrangers sur le plan politique et réglementaire.** Le problème pour beaucoup de pays en développement tient à leur instabilité politique effective ou ressentie, et à la faiblesse des institutions juridiques et réglementaires. Ces pays peuvent avoir intérêt à s'en remettre à un arbitrage international en cas de désaccord entre l'investisseur et le gouvernement du pays d'implantation, par exemple en concluant un accord bilatéral d'investissement avec le pays d'origine ou encore en offrant directement à l'investisseur des garanties de stabilité juridique et budgétaire. Mais les gouvernements doivent utiliser ces instruments avec prudence, car ils risquent de

leur imposer d'importantes obligations dans l'avenir. Même si le secteur des infrastructures ne représente que 10 % environ des flux mondiaux d'IED, un tiers environ des différends entre États et investisseurs découlant d'un accord d'investissement concernent ce secteur (CNUCED, 2008b: 164).

29. Une autre option pour limiter le risque politique pour les investisseurs est de se tourner vers les institutions financières internationales, qui peuvent fournir des capitaux pour le projet ou indemniser l'investisseur si celui-ci subit un préjudice à cause de risques politiques. Dans le Mozambique d'après-conflit, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements ont aidé à atténuer le risque politique pour les investisseurs intervenant dans les infrastructures dans le cadre de plusieurs projets concernant l'électricité et les transports.

C. Assurer la mise en œuvre effective et efficiente des projets

30. **Surveiller la mise en œuvre des projets et en assurer le suivi.** Pour les investissements d'infrastructure privés, des termes et conditions complexes sont généralement convenus entre l'investisseur et le gouvernement, particulièrement pour les accords de concession. Pour que le pays d'implantation en bénéficie réellement, il faut que les pouvoirs publics suivent l'avancement du projet et fassent respecter les accords avec les investisseurs intervenant dans les infrastructures. Dans la plupart des secteurs d'infrastructure, les pouvoirs publics peuvent créer un organe indépendant à cet effet. En Australie par exemple, un vérificateur indépendant est chargé de surveiller la construction de chaque nouvelle route dans le cadre d'accords de concession. Les pouvoirs publics et l'investisseur désignent leurs propres représentants, et le vérificateur s'assure le savoir-faire technique nécessaire. Les aspects opérationnels sont suivis par les organismes publics chargés de l'exécution.

31. Il est possible également de procéder à des examens de niveau élevé pour évaluer les résultats et déterminer les aspects à améliorer. Au Nigéria, par exemple, les exploitants privés de terminaux portuaires ne faisaient l'objet que d'une supervision réduite en attendant que la mise en place d'une commission indépendante pour le secteur du transport soit votée. Pour remédier au problème, le Ministre des transports a chargé un comité d'évaluation de la réforme portuaire de déterminer l'état d'avancement des projets exécutés par les investisseurs, d'évaluer les résultats en matière de gestion portuaire et de suggérer des possibilités d'améliorations, notamment.

32. **Comprendre les problèmes de concurrence et y prêter l'attention requise.** Lorsqu'un marché est jugé suffisamment vaste pour offrir un cadre concurrentiel pour le développement des infrastructures, les prescriptions réglementaires spécifiques pourront être moins nombreuses pour les investisseurs. Théoriquement, si les marchés fonctionnent bien ils fourniront aux investisseurs les incitations requises pour s'engager dans le développement des capacités, améliorer la qualité des services et abaisser les prix. Mais il faut que les pouvoirs publics continuent à exercer une supervision suffisante pour évaluer le degré de concurrence et pour maintenir celui-ci à un niveau suffisant. Dans certains cas, ils devront peut-être réglementer directement les prix. Dans d'autres cas, il leur faudra peut-être scinder de grandes sociétés intégrées ou les contraindre à se dégager de certaines de leurs opérations.

33. Les problèmes de concurrence sont divers selon les secteurs d'infrastructure et même au sein de chaque secteur. Il faut que les autorités de la concurrence sachent quels segments de tel ou tel secteur d'infrastructure se prêtent à des monopoles naturels, et doivent donc davantage mobiliser l'attention. Ces segments peuvent être «découplés» des autres segments plus ouverts à la concurrence. Si la production et la commercialisation de l'électricité, par exemple, sont ouvertes à la concurrence, on peut penser que les

investissements privés dans les activités de transmission devront faire l'objet d'une surveillance attentive en termes de concurrence, sinon d'une réglementation directe des prix (CNUCED, 2008b: 92). En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a décidé que l'État resterait propriétaire de l'activité de transmission d'électricité.

34. Même dans les segments ouverts à la concurrence, il est nécessaire de suivre et d'évaluer dans quelle mesure les marchés sont «contestables» et comment la situation risque d'évoluer dans le temps. Au Nigéria, par exemple, le gouvernement s'en est remis à la concurrence entre les terminaux pour assurer des résultats adéquats. Mais cela suppose de suivre attentivement les tendances régionales en matière portuaire (les terminaux à conteneurs de Lagos sont ainsi en concurrence avec d'autres terminaux en Afrique de l'Ouest), les fusions et acquisitions entre terminaux concurrents, ainsi que les similarités entre les services fournis par les concurrents potentiels (par exemple, les terminaux à conteneurs ne sont pas en concurrence avec les terminaux pour vrac).

35. **Ménager la possibilité aux acteurs publics et privés de coexister à l'intérieur d'un cadre concurrentiel.** Pour des raisons stratégiques, les pays peuvent être réticents à privatiser complètement leurs secteurs d'infrastructure. Les gouvernements peuvent en effet souhaiter conserver le contrôle non seulement des monopoles naturels mais aussi de certains actifs d'infrastructure au sein des segments concurrentiels. En Nouvelle-Zélande, les entreprises d'État opèrent aux côtés d'investisseurs étrangers pour la production et la commercialisation de l'électricité, avec des résultats compétitifs.

36. Mais il y a des risques à placer les entreprises d'État en concurrence directe avec l'IED. Les investisseurs étrangers sont particulièrement attentifs à la réputation dont jouit un pays s'agissant de mettre en place et d'appliquer de façon équitable, transparente et efficace les règles en matière de concurrence entre entreprises publiques et entreprises privées. Les pays en développement doivent donc déterminer avec soin s'ils peuvent assurer aux investisseurs une réglementation impartiale dans un système où le secteur public conserve une importante place.

III. Conclusions: éviter de manquer des opportunités

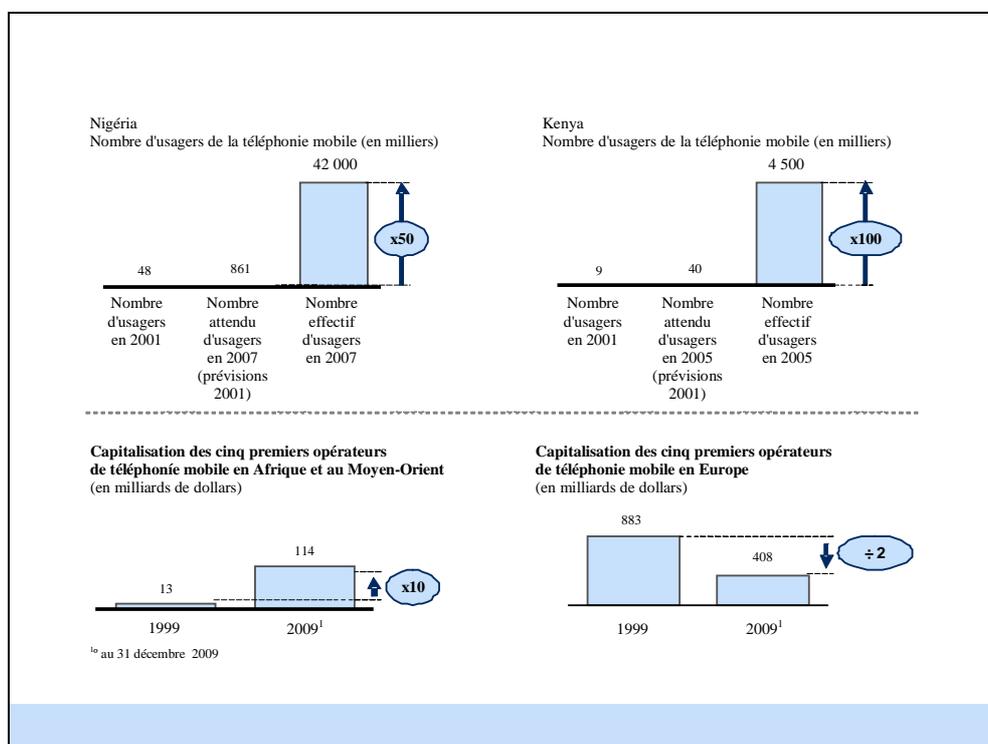
37. L'investissement privé, y compris étranger, peut contribuer de façon importante au développement des infrastructures dans les pays en développement. Cela est également vrai dans le cas des PMA, qui ont plus de difficulté à attirer les investisseurs étrangers. Mais les études sur lesquelles repose la présente note offrent un certain nombre d'enseignements pour mieux préparer le terrain pour l'arrivée des investisseurs étrangers, négocier avec les STN intervenant dans les infrastructures, et gérer les investissements d'infrastructure tout au long de leur durée de vie.

38. Il reste cependant un défi majeur: convaincre les investisseurs potentiels, au niveau systémique, que les pays à faible revenu offrent dans le secteur des infrastructures des opportunités importantes et croissantes.

39. Le développement de la téléphonie mobile en Afrique montre comment des possibilités d'investissement dans l'infrastructure des pays en développement sont souvent manquées, particulièrement par les STN de marchés parvenus à maturité. Dans les années 90, les entreprises étrangères doutaient un peu des possibilités dans ce secteur en Afrique. Le nombre de lignes fixes pour 100 habitants était inférieur à 0,5 dans l'ensemble du continent, ce qui représentait moins de 1 % du chiffre correspondant en Europe. Le coût d'une ligne mobile au Soudan était ainsi de 750 dollars environ, soit plus de 27 fois le coût en Allemagne à l'époque. En 2001, on comptait au Nigéria 48 000 usagers de la téléphonie mobile, et selon les prévisions de croissance à l'époque un nombre de 860 000 usagers était prévu pour 2007. En réalité, on comptait à cette date au Nigéria plus de 40 millions

d'utilisateurs, et le chiffre est passé depuis à plus de 60 millions. De même, on comptait en 2001 au Kenya moins de 10 000 utilisateurs de la téléphonie mobile, et il était anticipé que leur nombre passerait à environ 40 000 d'ici 2005. En réalité, on comptait au Kenya en 2005 plus de 4,5 millions d'utilisateurs et le nombre des abonnés dépasse aujourd'hui 16 millions (voir graphique ci-dessous).

La téléphonie mobile en Afrique: l'opportunité que les STN de marchés parvenus à maturité ont manquée



40. Ces chiffres montrent à quel point les STN peuvent sous-estimer les opportunités dans les industries et les services d'infrastructure, ce qui a pour effet de freiner les flux d'investissement. La vente de Zain Africa au deuxième trimestre de l'année dernière à l'entreprise indienne Bharti Airtel pour 10,7 milliards de dollars révèle dans toute son ampleur l'opportunité que les STN de marchés parvenus à maturité ont manquée à cause de leur perception erronée des possibilités qu'offrait la région – tandis que leur capitalisation boursière se repliait de moitié entre 1999 et 2009⁴, celle de leurs concurrents d'Afrique et du Moyen-Orient a été multipliée par 10. Étant donné que la plupart de l'investissement étranger dans les infrastructures continue à venir de ces STN de marchés parvenus à maturité, tout l'enjeu consiste à convaincre ces investisseurs des opportunités de croissance offertes.

⁴ Il est à noter dans ce contexte qu'en 2009 les prix des actions n'avaient pas encore retrouvé leur niveau d'avant la crise financière. Mais celle-ci a affecté aussi bien les STN des marchés parvenus à maturité que celles des marchés émergents.

IV. Questions à la Commission

41. Les questions à la Commission portent notamment sur les points suivants:
- a) Comment les pays en développement peuvent-ils effectivement créer un rôle pour l'investissement privé, y compris l'IED, à côté de l'investissement public?
 - b) Quels sont les différents rôles que peut jouer l'aide publique au développement pour stimuler l'investissement privé dans les infrastructures?
 - c) Quelles sont les conséquences sur le long terme du recours à l'investissement privé, y compris l'IED, pour le développement des industries d'infrastructure de base?
 - d) Que devraient faire les pays en développement, et particulièrement les PMA, pour concrétiser les opportunités pour les investisseurs étrangers dans le secteur des infrastructures, y compris les industries d'infrastructure de base?

Bibliographie

Banque mondiale (2008), «Infrastructure». Fiches thématiques, consultables à l'adresse <http://go.worldbank.org/RH47ODDVBO>.

CNUCED (2008a), *Investment Policy Review: Viet Nam*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.08.II.D.12, New York et Genève.

CNUCED (2008b), *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.08.II.D.23, New York et Genève.

CNUCED (2009a), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure – electricity: Lessons from Chile and New Zealand*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.09.II.D.13, New York et Genève.

CNUCED (2009b), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure – roads: Lessons from Australia and Peru*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.09.II.D.14, New York et Genève.

CNUCED (2010a), *Best Practices in Investment for Development: How Post-Conflict Countries can Attract and Benefit from FDI: Lessons from Croatia and Mozambique*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.II.D.18, New York et Genève.

CNUCED (2010b), Partenariats investissement public-investissement privé pour le développement. Note du secrétariat de la CNUCED pour la troisième session de la réunion d'experts pluriannuelle sur l'investissement au service du développement, TD/B/C.II/MEM.3/8, Genève, 23 novembre 2010.

CNUCED (2010c, à paraître), *Investment Policy Review: Guatemala*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.

CNUCED (2011, à paraître), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure – ports: Lessons from Nigeria*. Publication des Nations Unies, New York et Genève.
