

## FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

# Quand les Comores se tournent vers des Partenariats publics-privés

**470 milliards de francs, c'est la somme qu'a besoin le gouvernement comorien pour financer la construction des infrastructures de base les cinq prochaines années. Pour répondre à ce besoin de financement, notamment pour les gros projets d'infrastructures aéroportuaires, l'Etat comorien semble vouloir miser au maximum sur les Partenariats public-privé (Ppp). Ce nouveau mode de financement des infrastructures publiques, issu du «Private Finance Initiative» britannique, fait figure ces derniers temps de solution miracle pour de nombreux pays en développement.**

Lire pages II et III



Maquette du projet d'aérogare de Hahaya

### Le Chiffre du Jour

**100 milliards de dollars**

C'est la somme qu'il faut, au moins, par an pour couvrir les besoins d'investissement en infrastructures des économies africaines. C'est du moins ce qu'on apprend dans un rapport conjoint de l'Agence française de développement et de la Banque mondiale, intitulé "Infrastructures Africaines : Une transformation impérative" qui avait estimé le besoin d'investissement en infrastructures dans le continent. Une gageure, d'autant plus que ces dernières années les ressources financières publiques dans des nombreux pays sont soumises à la contrainte de la raréfaction de l'aide au développement et à la faiblesse des recettes fiscales.

### Contribution

## Emergence : le cas de Maurice

**Michel Bua et Ibrahim Ahamada, représentant résident et économiste du Bureau du Fmi en Union des Comores vous proposent de revisiter le cas de l'île Maurice. Cet exemple de Maurice, une petite île au sud-ouest de l'Océan indien et donc, voisine des Comores, constitue une excellente référence car cet Etat insulaire présentait, à la fin des années 1970, une situation analogue à celle des Comores aujourd'hui, avec des caractéristiques physiques et économiques qui étaient, au départ, assez voisines. Son Pib était, alors, de moins de 800 \$ par habitant. Ce pays est, aujourd'hui, incontestablement un pays émergent avec une économie qui est passée par plusieurs stades. Son Pib/habitant actuel est de plus de 9000 \$ et devrait atteindre 14000 \$ d'ici 2022.**

Lire page IV



De gauche à droite, Ibrahim Ahamada et Michel Bua

Notre dossier

## FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES Les Comores font le choix des «Partenariats publics-privés»

**Dans sa résolution à financer la construction des infrastructures de base les cinq prochaines années, l'Etat comorien a conclu deux accords avec la China Road and Bridge Corporation et la SinoHydro Corporation Limited, pour financer et gérer la construction, respectivement, d'un port en eau profonde dans l'île de Ngazidja et d'un nouvel aéroport. Un mémorandum d'entente a été signé le mois de mars 2016, pour ce qui est du dernier projet qui devrait mobiliser, selon les premières estimations soumises par le groupe chinois, jusqu'à 77 milliards de francs.**

**L**a proposition de loi portant cadre juridique du partenariat public-privé en Union des Comores, examinée par l'assemblée nationale pour cette session d'avril, ne pouvait pas mieux tomber. 470 milliards de francs, c'est la somme qu'a besoin le gouvernement comorien pour financer la construction des infrastructures de base les cinq prochaines années, selon le plan quinquennal dévoilé récemment par les nouvelles autorités et qui décline tous les investissements physiques dont le pays a besoin sur la période 2016-2021. D'où viendront ces financements? A en croire les projections faites, il y aura une forte proportion d'emprunts de l'ordre de 56 pour cent, suivis de dons, 30 pour cent. L'Etat, pour sa part, contribuera à hauteur de 14 pour cent du total des investissements.



Le chef de l'Etat avec des représentants de la Société SinoHydro, le 8 avril dernier

### Quelques points de la proposition de loi

#### Objet et champ d'application

- La loi a pour objet, entre autres, de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la conclusion de contrats de partenariat public-privé. Mais aussi de fixer le régime juridique de la conclusion, de l'exécution, des modalités, de contrôle et de la fin des contrats de partenariat public-privé, au contrat ayant pour objet tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de service concourant à l'exercice, par l'autorité contractante, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le texte s'applique à tout contrat ou toute convention de partenariat public-privé par lequel une personne publique confie à un partenaire privé, opérateur de projet, personne morale de droit privé, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public dont l'autorité contractante a la charge, ainsi que tout ou partie de leur financement.

#### Le cadre institutionnel

- Il comprend : le conseil des ministres qui est l'instance suprême de prise de décisions dans le processus de mise en oeuvre des projets en partenariat public-privé. C'est lui qui délibère sur la décision de recourir à un contrat de partenariat public-privé pour la réalisation des projets qui peuvent en faire l'objet. Il approuve les étapes préparatoires et autorise la signature du contrat.

La Direction nationale de contrôle des marchés

publics et la délégation de service public qui assure le contrôle des opérations de passation des contrats de partenariat public-privé. L'Autorité de régulation des marchés publics est l'organe de recours et de facilitation du dialogue entre les parties, en cas de différends.

Dans l'exercice de leurs missions, ces deux entités peuvent requérir l'expertise de la Cellule d'Appui au partenariat public-privé.

Par ailleurs, un décret pris en conseil des ministres précise la proposition de loi, devrait spécifier les conditions du contrôle et de la régulation (Il est utile de rappeler que le code des marchés publics en vigueur a créé deux structures, de contrôle et de régulation, des contrats publics, Ndlr)

Cette Cellule d'appui au Partenariat public-privé constituera l'organe technique de l'Etat chargé d'appuyer les personnes publiques dans l'identification de projets pouvant faire l'objet d'un contrat de partenariat public-privé, dans leur priorisation, dans la réalisation d'études sur leur viabilité économique ou d'autres études lorsque cela est nécessaire. Elle apporte, donc, son expertise dans l'exécution et le suivi du contrat. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement de la Cellule d'appui au partenariat public-privé seront précisées par décret pris en conseil des ministres.

Enfin, dans le cadre du processus de conclusion d'un contrat de partenariat public-privé, il sera créé une Commission ad'hoc d'appel d'offres. Elle sera chargée de procéder à la préparation des dossiers d'appel d'offres, l'ouverture des plis, l'évaluation des offres et la sélection des candidats.

Un décret pris en conseil des ministres déterminera sa composition et fixera les modalités de son fonctionnement.

Résumé par Ks

### Comment ça se passe chez nos voisins?

**Le cas de Madagascar.** La grande île a voté une loi n° 2015-039 sur le Partenariat Public Privé adopté le 9 décembre 2015. Selon le portail spécialisé dans les marchés publics en Afrique, [www.marches-publics-afrique.com](http://www.marches-publics-afrique.com) "L'Etat malgache a montré sa volonté de développer les Partenariats publics privés dans une démarche qui allie la mise en place d'un cadre favorable et développement du secteur privé, la construction et la réhabilitation d'infrastructures clés, le renforcement de la capacité des collectivités locales, tout en veillant aux volets sociaux et environnementaux". Mais ce n'est pas tout, les autorités malgaches ont procédé, l'année dernière, à d'autres réformes des marchés publics, avec la loi 2016-055, adoptée par l'assemblée nationale et le sénat en leur séance respective en date du 14 décembre 2016 et du 16 décembre 2016. Ce nouveau texte a été promulgué le 25 janvier 2017.

## Infrastructures, les Comores font le choix...

Pour répondre à ce besoin de financement, surtout pour les gros projets d'infrastructures aéroportuaires, l'Etat comorien semble miser davantage sur les Partenariats public-privé (Ppp). Ce nouveau mode de financement des infrastructures publiques, issu du «Private Finance Initiative» britannique, fait figure ces derniers temps de solution miracle pour des nombreux pays en développe-

ment. C'est ainsi que deux accords ont été conclus avec des sociétés chinoises, la China Road and Bridge Corporation et la SinoHydro Corporation Limited, pour financer et gérer la construction, respectivement, d'un port en eau profonde dans l'île de Ngazidja et d'un nouvel aéroport. Pour ce dernier projet, un mémorandum d'entente a été signé le mois de mars 2016. Cet ouvrage devrait mobiliser, selon les premières estimations soumises par le groupe chinois, jusqu'à 77 milliards de francs.

### Solution miracle?

La date du mardi 11 avril dernier proposée par la partie chinoise pour la signature du contrat de ce projet de réhabilitation et d'extension de l'Aéroport international Moroni Prince Saïd Ibrahim a été renvoyée sine die. Selon le site de la présidence de la République, le pré-



Une vue de l'aéroport de Hahaya

sident Azali Assoumani aurait indiqué «qu'il faudra un peu plus de temps pour prendre une décision afin d'éviter les déceptions dans le futur car, car il ya des choses à dire sur le plan politique et qu'il faudra un peu plus de temps».

Autre motif, nous semble-t-il, qui doit motiver les autorités comoriennes à faire preuve de patience dans ces contrats, c'est l'attente de l'adoption de cette loi portant cadre juridique du partenariat public-privé en Union des Comores, à l'étude en ce moment. Ce texte fait partie d'une dizaine de projets et propositions de loi reçue par l'assemblée nationale pour la session d'avril en cours.

En effet, il faut relever l'absence d'une réglementation pour cadrer ces partenariats public-privé, le pays ne bénéficiant pas d'une réglementation spécifique pour ces Ppp. La loi portant passation des marchés publics et délégation des services publics (n°11-027/Au) adoptée en décembre 2011, abrogeant le décret n° 05-77 du 1er août 2005, qui faisait jusque-là office de texte régissant les marchés publics, ne dit rien sur cette famille de contrat. Un vide que pourra combler, s'il vient à être voté par les députés, ce texte proposé par le député Dhoihir Dhoulkamal.

Kamardine Soulé

## Ce que dit le député Dhoihir Dhoulkamal, auteur de la proposition de loi.....

« Ma proposition permet entre autres de définir le cadre juridique et institutionnel dans le lequel doit s'opérer la mise en oeuvre du partenariat public-privé, d'édicter et faire respecter les principes du partenariat public-privé, de prescrire la coordination et l'harmonie à rechercher dans les projets relatifs au partenariat public-privé en vue de créer les conditions idoines à l'investissement des projets de grande envergure. Elle vise à doter le pays d'un cadre juridique pour rassurer les investisseurs privés tout en protégeant l'intérêt général. La présente proposition de loi intègre certaines directives de l'espace Comesa qui doivent présider à la conclusion des contrats de partenariat public-privé notamment la liberté d'accès, l'égalité de traitement ou encore la transparence des procédures afin que chaque investisseur puisse bénéficier d'un environnement propice à l'investissement. La présente proposition de loi, si elle venait



à être adoptée, permettra de changer les pratiques actuelles en fixant les nouveaux outils qui garantiront un meilleur investissement à long et à moyen terme dans le cadre du financement des projets et des nouvelles règles de gouvernance régissant l'intervention des différents acteurs dans le développement».

## Projet de construction du port de Bwangoma Ce qui a fait foirer ce partenariat public-privé ?

Le projet de construction du port de Bwangoma à Mwali a été estimé à hauteur de 149 millions de dollars, soit un peu plus de 64 milliards de francs, dont 85 pour cent devaient provenir d'un prêt d'Exim-Bank China et 15 pour cent de la China communications construction company. Aux dernières nouvelles, les négociations pour obtenir ce prêt auraient tourné court.

En juillet 2015, une délégation comorienne, conduite par le ministre de l'époque des Transports, Bahiat Massoundi, s'était rendue en Chine dans le cadre du suivi des négociations sur le mécanisme de financement dudit projet de construction (Lire Watwan'Eco du 8 avril 2016).

La mission s'était alors entretenue, entre autres, avec le président et le vice-président de la China communications construction company Ltd (Cccc) et Exim Bank-Chine, en présence de l'ambassadeur des Comores à Beijing, Mahamoud Aboud.

Au cours de ces rencontres, le président de la Cccc, M. Wang, avait expliqué que le projet comporte "trois phases dont la construction d'une digue de protection, du quai pouvant accueillir des bateaux d'un tonnage de 5.000 tonnes et d'une zone administrative pouvant assurer le traitement de

3.000 tonnes de poissons par an et offrir jusqu'à 1.000 emplois directs et indirects". Au final, les négociations entamées entre partie comorienne et l'Exim Bank China ont tourné court. Le gouvernement chinois se serait, semble-t-il, montré peu enclin à s'engager dans le projet.

Il faut dire que ce projet, qui avait été défendu bec et ongles par l'ancien président Ikililou Dhoinine, avait fait face à une levée de bouclier, dès le départ, de la part des partenaires au développement des Comores. Le fonds monétaire international avait exprimé des inquiétudes quant à sa viabilité et sa rentabilité. Même scepticisme du côté de l'Union européenne qui avait trouvé le projet "trop onéreux".

Ks



# Emergence : le cas de Maurice

**Le concept économique d'«émergence» est apparu dans les années 1990 avec l'avènement du rôle économique croissant de certains pays dont notamment les BRICs (Brésil, Russie, Inde, Chine) quel que soit le périmètre que l'on retient pour cet acronyme élargi parfois à l'Afrique du sud, le Mexique ou encore**

**l'Indonésie. A ce jour, la définition du concept n'est pas toujours stabilisée et on a pu observer, ces dernières années, une tendance à intégrer dans les pays émergents d'autres pays, y compris des pays africains en évoquant dans certains cas la notion de «pré-émergence».**

Par Michel Bua et Ibrahim Ahamada\*

## I – Des caractéristiques communes.

S'il n'existe pas de définition claire de ce concept, on retrouve toutefois un certain nombre de facteurs communs pour caractériser l'émergence. On peut citer notamment :

- ✓ le besoin d'une dynamique de forte croissance économique durable nettement supérieure au taux d'accroissement démographique avec une tendance à la réduction significative de la pauvreté et l'apparition d'une classe moyenne. Le Produit intérieur brut (PIB) par habitant est souvent pris comme indicateur avec pour référence souvent utilisée un intervalle de revenu par habitant compris entre 10 pour cent et 75 pour cent du PIB/habitant moyen de l'UE. Le niveau de revenu ne suffit pas pour caractériser un pays d'émergent. Les anglosaxons parlent de marchés émergents pour souligner le besoin que l'économie du pays soit imbriquée à l'économie mondiale et occupe une place reconnue dans la sphère productive mondiale. Si Maurice est incontestablement reconnue comme un pays émergent, en revanche le Koweït malgré l'importance de sa richesse par habitant ne l'est pas;

- ✓ l'existence d'une perspective d'une croissance économique forte à moyen long terme;
- ✓ une transformation juridique et institutionnelles profonde impactant positivement le climat des affaires notamment dans le domaine fiscal pour créer des conditions favorables à l'investissement privé. Il est à souligner que la stabilité fiscale est un élément clef beaucoup plus important que les avantages fiscaux consentis à travers des codes des investissements ou tout autres mesures dérogatoires ;

- ✓ le pays doit également se doter d'une stratégie de développement économique cohérente et phrasée, souvent basée, dans un premier temps, sur la capacité du pays à organiser la ou les filières de rentes (exemple de Maurice avec la canne à sucre) et en essayant de tirer la croissance par les exportations.

Mais d'autres facteurs plus subjectifs sont aussi pris en considération à l'instar d'un optimisme partagé au sein la population et une perception positive par la communauté internationale de la dynamique de croissance, notamment à travers la progression des IDE (Investissements directs à l'étranger) et la volonté des investisseurs de venir s'implanter dans le pays.

La perception réaliste de l'inertie et de la contrainte de temps constitue également un élément clef pour juger de la crédibilité de la stratégie de développement et de l'horizon temporel envisagé. A titre d'exemple, sur la base du PIB par tête actuel aux Comores évalué en 2016 à environ 756 \$, il faudrait un taux de croissance de 10 pour cent du PIB par an, abstraction faite du taux d'accroissement démographique pour attendre 2900 \$ en 2030, 12,7 pour cent par an en tenant compte de la dynamique démographique.

## II – Le cas de Maurice

L'exemple de Maurice constitue une excellente référence car cet Etat insulaire présentait, à la fin des années



1970, une situation analogue à celle des Comores aujourd'hui avec des caractéristiques physiques et économiques qui étaient, au départ, assez voisines. Son PIB était alors de moins de 800 \$ par habitant. Maurice est aujourd'hui incontestablement un pays émergent avec une économie qui est passée par plusieurs stades. Son PIB/habitant actuel est de plus de 9000 \$ et devrait atteindre 14000 \$ d'ici 2022.

- ✓ **Un développement phrasé et organisé autour de stratégies de développement successives visant à promouvoir l'économie et à rendre Maurice non-dépendante financièrement.**

Le développement de Maurice a été organisé dans un premier temps, soit la fin des années 70, autour de la promotion de la culture de rente dominante en l'occurrence celle de la canne à sucre. La filière a été réorganisée pour devenir plus performante et affirmer la présence de Maurice comme acteur important sur le marché de la canne à sucre. La canne a pu représenter plus de 70 pour cent des revenus d'exportation à l'époque. Les années 1980 ont été caractérisées par une industrialisation progressive (textile, petite industrie de transformation) et le développement du tourisme. Les années 1990 et 2000 ont été marquées par le développement des services (transports, téléphonie, informatiques...). Au-delà du milieu des années 2000, Maurice a complètement ouvert son économie à la compétition tout en la diversifiant. La stratégie de développement de Maurice a visé avant tout à rendre le pays autonome financièrement pour ses besoins primaires avec une croissance tirée prioritairement par le secteur privé et en particulier les investissements directs étrangers.

**De la monoculture à la diversification et à la résilience économique**

- ✓ **Mise en place d'un cadre économique et social stable favorable au climat des affaires.**

Dès le départ, à la fin des années 1970, la stabilisation

du cadre politique et social a constitué un élément déterminant dans la mise en place des conditions de l'émergence. Cette stabilisation a été obtenue notamment par une continuité dans les engagements pris par les différents gouvernements et la consolidation de l'Etat de droit.

Par ailleurs, Maurice s'est résolument engagée dans l'ouverture de son économie en créant un environnement favorable aux entreprises basé sur l'adoption de meilleures pratiques au plan international (transparence, bonne gouvernance et éthique).

Au plan des infrastructures, Maurice a compris très tôt le besoin de développer des infrastructures fiables et efficaces, notamment en matière routière, portuaire, et aéroportuaire. Maurice a aussi saisi l'importance de disposer d'une main-d'oeuvre formée et qualifiée pour répondre au besoin de chaque phase de développement.

Le taux d'alphabétisation des adultes est le plus élevé d'Afrique avec un nombre croissant de professionnels qui maîtrisent l'anglais et le français notamment pour répondre à l'ambition de faire de Maurice une plateforme financière en utilisant sa situation stratégique au cœur de l'Océan indien entre l'Asie, l'Afrique et l'Australie. Cette ambition a été accompagnée par une politique fiscale attrayante pour attirer les capitaux tout en facilitant l'accès aux marchés financiers.

- ✓ **La mise en place d'un cadre fiscal clair et stable : Pilier des réformes.**

Maurice a été un pays précurseur dans la mise en place d'outils fiscaux modernes, les plus neutres économiquement, facilement gérables et contrôlables tant pour l'administration que les contribuables, en particulier les Pme. La réforme a eu pour effet d'augmenter fortement le taux de pression fiscale en modifiant la structure des recettes, les recettes intérieures supplantant désormais nettement les recettes douanières qui représentaient moins de 4 pour cent du PIB en 2010 contre plus de 12 pour cent en 2005.

Ces nouveaux outils fiscaux ont également permis un accroissement de l'efficacité de l'impôt tout en améliorant l'équité entre contribuables avec des taux de taxation aussi bas que possible pour réduire la tentation de fraude. Dans le souci de limiter la corruption et favoriser l'équité, la réforme fiscale conduite à Maurice a eu, dès le départ, pour ambition de réduire le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et les mesures dérogatoires par le renforcement de l'application de la règle commune

\*Représentant résident et économiste Bureau du FMI en Union des Comores