

UNE AUTOROUTE DE FINANCEMENT À SENS UNIQUE ?

*Dossier réalisé par
Christine Eberlein
et Birgit Zimmerle,
traduit et adapté
de l'allemand par
Cédric Chatelanat.*

L'Afrique reste le continent qui souffre le plus du sous-développement et de la pauvreté. Aujourd'hui pourtant, de nombreux pays parviennent à développer leur économie. Pour accompagner ce développement, d'importants investissements sont nécessaires – construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles, développement des réseaux de distribution d'eau et d'énergie. Afin de financer ces projets onéreux, la plupart des pays africains sollicitent les prêts avantageux de la Banque africaine de développement (BAD). En 2010, l'institution, si opaque par le passé, a entrepris d'importantes réformes en termes de gouvernance. Malheureusement, la stratégie de la BAD n'a pas changé : financer des projets d'infrastructures démesurés et soutenir l'économie privée. Comme la Suisse est membre de la BAD et alimente son fonds d'aide aux pays les plus pauvres, depuis 1972, il était temps d'apporter un éclairage sur cette banque multilatérale de développement, où les pays africains ont leur mot à dire. Dans quelle mesure la banque soutient-elle un développement durable de l'Afrique et répond-elle aux besoins de la population ? Ce dossier propose quelques pistes de réflexion.



© Sven Fortinn / Panos

L'AFRIQUE : ENTRE CROISSANCE, DISPARITÉS ET DÉFIS CONTINENTAUX

Une quinzaine de pays africains affichent des taux de croissance à faire pâlir d'envie certains ministres des Finances européens. Mais cette croissance, inégale sur le continent, pose des questions quant à sa durabilité. Et elle n'occulte pas les défis auxquels l'Afrique est confrontée.

Entre 4 et 6% d'augmentation du produit intérieur brut (PIB) par habitant et par année. Des chiffres qui illustrent la croissance économique spectaculaire d'une quinzaine de pays de l'Afrique subsaharienne durant la dernière décennie. Le Botswana, l'Éthiopie, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Cap-Vert, le Togo, le Bénin, le Ghana et le Burkina Faso ont ainsi diminué significativement leur taux de pauvreté. L'embellie est aussi le résultat de réformes politiques et économiques sans précédent, entamées au

début des années 2000. L'augmentation du nombre de démocraties en Afrique subsaharienne (de trois en 1989 à vingt-trois aujourd'hui), la diminution du nombre de conflits, la stabilisation de l'économie, la baisse de l'inflation et l'assainissement des budgets publics attestent de cette évolution. Durant cette période, les indicateurs sociaux ont également suivi une courbe ascendante, à l'instar d'un taux de scolarisation en

forte hausse. En bref, une croissance synonyme de développement.

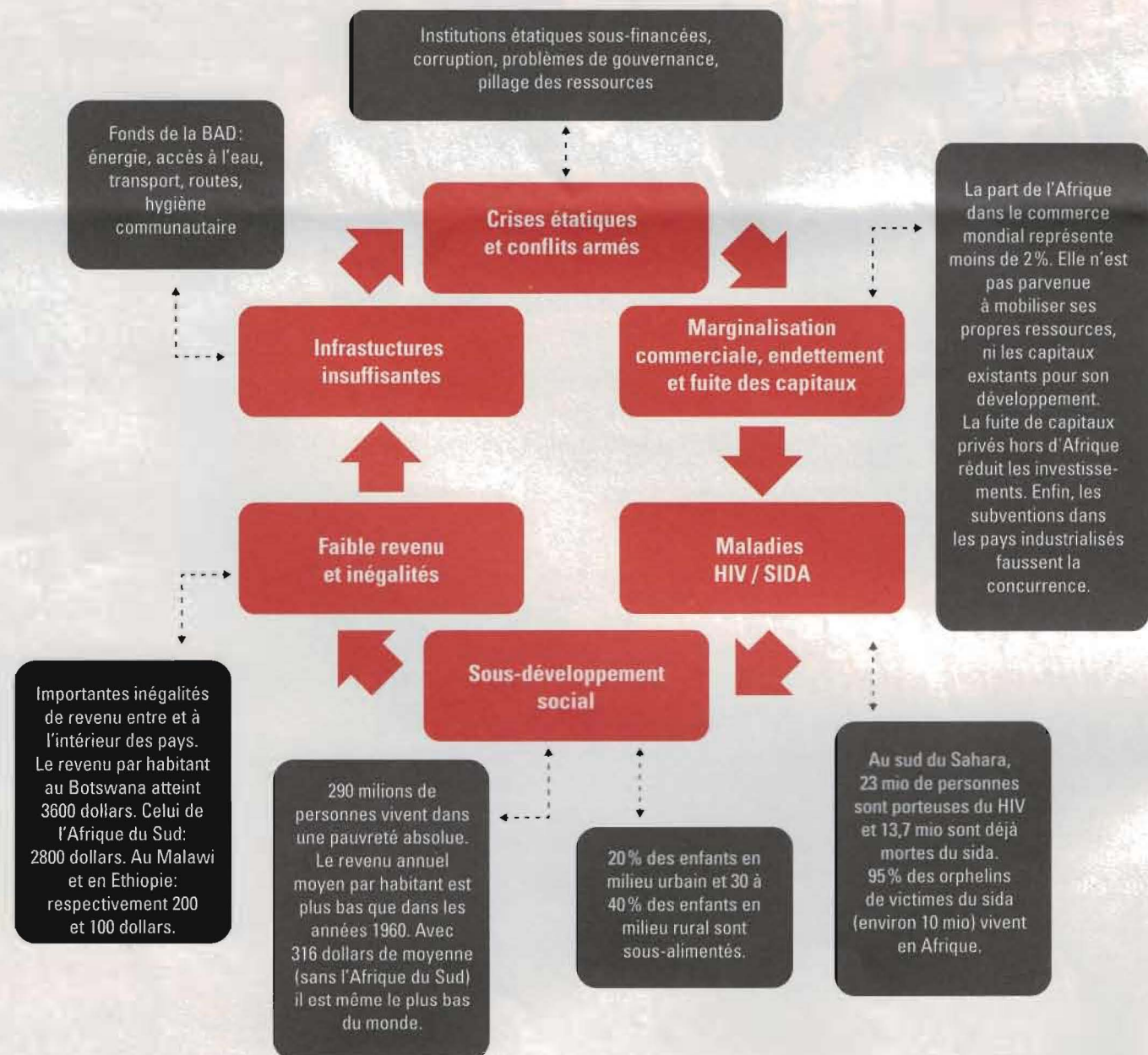
Une croissance très inégale

La bonne santé économique de ces pays contraste avec celle des Etats les plus pauvres du continent. La progression des indicateurs de développement y est faible, les avancées étant souvent réduites à néant par les conflits ou les famines. Sur le plan commercial, les

restrictions d'accès au marché européen pèsent sur leur économie. Ainsi, malgré la croissance d'une partie du continent, l'Afrique affiche encore les plus hauts taux de chômage, en comparaison internationale.

La croissance africaine se révèle par ailleurs très largement dépendante de l'étranger. Les exportations vers la Chine ainsi que les investissements de ce pays en Afrique apparaissent

LES GRANDS DÉFIS DE L'AFRIQUE



L'ÉMERGENCE D'UNE CLASSE MOYENNE. MOTEUR DE LA CROISSANCE AFRICAINE?

en particulier comme de puissants moteurs de croissance. La croissance économique de l'Asie renforce la demande en matières premières, en énergie et en terres agricoles africaines. Cette dépendance à l'extérieur et aux ressources naturelles pose cependant la question de la durabilité du modèle de croissance africain.

Défis pour un continent

Parallèlement à ces enjeux économiques, le continent fait toujours face à des problèmes considérables. Il est la région du monde qui peine le plus à lutter contre la pauvreté. Au niveau mondial, la moitié des enfants non scolarisés vit en Afrique. Le taux de mortalité des mères et des enfants reste élevé, tout comme la proportion de personnes atteintes par le HIV/sida. L'accès à l'eau est insuffisant, tandis que les effets du réchauffement climatique provoquent des famines dans certaines régions. Un phénomène souvent renforcé par le prix élevé des denrées alimentaires. Sur le plan économique, l'Afrique souffre de sa position marginale dans le commerce international, de la fuite de ses capitaux (*lire en pages 14 et 15*) et du déficit d'infrastructures. Enfin, la violence prévaut encore dans de nombreux pays et rend impossible la construction d'institutions stables.

Ces problèmes ont poussé les Etats africains à chercher des solutions communes dépassant leurs frontières nationales. Ils se sont ainsi engagés dans une dynamique d'intégration et ont décidé de renforcer leur coopération régionale. Dans les années soixante, plusieurs Etats ont concrétisé cette volonté en créant une organisation africaine commune chargée de trouver des solutions à ces défis pour le développement de l'Afrique : la Banque africaine de développement. Quelles sont les réponses de cette institution aux défis de l'Afrique aujourd'hui ? C'est tout l'enjeu de ce dossier.

Il y a trente ans, 100 millions d'Africaines et d'Africains appartenaient à la « classe moyenne ». Depuis, leur nombre est passé à 300 millions, selon les chiffres de la Banque africaine de développement (BAD). La hausse du pouvoir d'achat de cette classe de la population a donné un coup de fouet à la consommation. Au Ghana, par exemple, le nombre de motos et de voitures a augmenté de 81 % sur les cinq dernières années. Au Botswana, il y a désormais plus de téléphones mobiles que d'habitants. Les signes d'une croissance économique fulgurante ?

Pas si simple. La demande de la classe moyenne pour des produits de qualité implique que ceux-ci soient importés de l'étranger. Les conséquences de cette évolution de la demande peuvent se révéler ruineuses pour la balance commerciale et l'économie d'un pays. Au Kenya, les importations pèsent désormais près de 10 % dans l'économie du pays et contribuent à une dépréciation conséquente du schilling kényan. Les importations de riz et d'autres produits alimentaires de base renchérissent, elles aussi, le coût de la vie. Une situation qui touche d'abord les plus pauvres. Ainsi, l'impulsion donnée par la classe moyenne ne se transforme pas forcément en croissance économique.

© Sven Torhorn / Panos

LA STRATÉGIE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

La Banque africaine de développement a acquis aujourd'hui la réputation d'une institution financière moderne, aux standards de qualité élevés. Quelle est son histoire ? Quelles sont ses réponses aux défis actuels de l'Afrique ?

Faire reculer la pauvreté et contribuer au développement économique et au progrès social durables des pays africains : c'est l'objectif que s'est donné la Banque africaine de développement. Rien de plus, et surtout rien de moins. C'est à Khartoum, en 1964, que les premiers Etats africains nouvellement indépendants donnent naissance à la Banque africaine de développement et la chargent de remplir cette mission. Le principe ? Forte d'une certaine assise financière, la BAD emprunte des fonds sur le marché des capitaux internationaux à des taux très bas. La banque met ensuite cet argent à la disposition de ses membres, principalement sous la forme de prêts, pour des projets répondant à ses objectifs.

Une institution africaine avant tout

Dans le contexte des indépendances, la BAD est dans un premier temps une institution régionale dont les pays membres sont exclusivement africains. L'ambition est d'assurer l'indépendance du continent sur le plan économique. Toutefois, un important manque de fonds conduit à la création, en 1972, du Fonds africain de développement (FAD). Ouvert aux contributions des pays industrialisés, il a pour mission de soutenir le développement des pays les plus pauvres. Depuis

1982, la BAD accepte d'octroyer le statut de membre à des pays non africains, dont la Suisse. Elle reste cependant une « banque africaine » grâce à sa structure de décision qui accorde la majorité des voix aux pays africains. Le FAD, pourtant essentiellement financé par des donateurs non africains, est également contrôlé par une majorité africaine. Le Fonds spécial du Nigeria (FSN), créé en 1976, complète ces institutions qui forment le Groupe de la Banque africaine de développement.

Crises de gouvernance et réformes

L'histoire de l'institution est émaillée de scandales de corruption et d'accusations de mauvaise gestion. Durant des dizaines d'années, les projets de la banque sont critiqués par diverses ONG pour leur manque de transparence et leur caractère arbitraire. Dans les années 1990, la BAD tire les leçons des crises passées et entame une vaste réforme structurelle, afin de devenir une banque de développement moderne, satisfaisant aux standards internationaux. En 2010, les pays donateurs ont salué ces efforts en triplant le capital de base de la banque, à près de 100 milliards de dollars.

Une stratégie pour le développement de l'Afrique

Pour répondre aux défis actuels de l'Afrique, la banque a décidé, en 2006, de se concentrer sur quatre domaines stratégiques: le déficit d'infrastructures, la promotion de la bonne gouvernance, le développement du secteur privé ainsi que l'enseignement supérieur et la formation professionnelle. Dans les faits, un secteur en particulier se taille la part du lion. Avec en moyenne 51,3 % du montant total des opérations de la banque entre 2008 et 2010, une part de 38,1 % en 2011 (près de 8,8 milliards de dollars), les projets d'infrastructures font en effet figure de priorité continentale. Cette impression est renforcée lorsque ces chiffres sont comparés aux 2 % accordés à l'éducation. La banque elle-même critique cet écart dans son rapport annuel 2011 et promet d'investir davantage dans le secteur éducatif, afin de renforcer la compétitivité économique de l'Afrique durant les prochaines années. En quoi consistent réellement ces projets d'infrastructures? A qui bénéficient-ils et dans quelle mesure concourent-ils au développement de l'Afrique? Autant de questions auxquelles la DB a cherché des réponses.

LE RÔLE DE LA SUISSE

La Suisse est membre du FAD depuis 1973 et de la BAD depuis 1982. Le montant de son financement annuel s'élève à quelque 60 millions de francs. Une partie de ces fonds est dévolue à des projets, tandis que l'autre vient gonfler le capital du FAD et de la BAD. En novembre 2011, la Suisse a, par exemple, accordé 20 millions de dollars pour améliorer l'accès à l'eau et les installations sanitaires en Afrique rurale. Parallèlement, la Suisse offre un soutien en ressources humaines et financières afin d'aider au développement d'instruments permettant de mesurer l'efficacité des opérations financières de la banque.

Grâce à son siège au conseil d'administration, la Suisse peut influencer les décisions

stratégiques et peser sur les négociations concernant des problèmes globaux – ce qui est rarement possible pour un petit pays. Sa présence au sein de la BAD lui permet en outre d'obtenir des informations intéressantes pour le travail de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) en Afrique. A noter que la participation de la Suisse à la BAD permet aux entreprises helvétiques d'accéder aux appels d'offres de la banque. Une opportunité pour l'économie suisse, alors que la BAD s'apprête à intensifier sa collaboration avec le secteur privé dans les années à venir.

LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT EN BREF

- Fondée à Khartoum (Soudan) en 1964.
- Actionnaires: 53 pays africains, 24 pays non africains (dont la Suisse).
- Président: Donald Kaberuka, ancien ministre des Finances du Rwanda.
- Siège officiel: Abidjan (Côte d'Ivoire), déplacé à Tunis depuis 2003 en raison des troubles en Côte d'Ivoire.
- 25 bureaux régionaux, 1700 employés.
- Capital au 31 décembre 2011: 101 milliards de dollars.
- Plus grands donateurs: Etats-Unis, Japon, Nigeria.

La participation helvétique en résumé

- Membre depuis 1982.
- Contribution financière (2011-2013): 130 millions de francs.
- Pourcentage de voix pour les votes: 1,5 %.
- A constitué un groupe de vote avec l'Allemagne et le Portugal.
- Pourcentage du groupe de vote: 6,1 %.

DES INFRASTRUCTURES: OUI, MAIS POUR QUI?

L'Afrique fait face à de sérieux déficits d'infrastructures. Tous les domaines sont concernés : énergie, eau, transports, technologies de l'information et de la communication. La décision de la Banque africaine de développement de se focaliser sur ces déficits soulève toutefois des questions : à quoi va servir l'amélioration des infrastructures ? Et, surtout, qui va en bénéficier ?

L' image satellite du monde de nuit (ci-dessous) illustre de manière on ne peut plus explicite les besoins de l'Afrique en matière d'accès à l'électricité. D'autres domaines clés nécessitent des investissements importants : l'accès à l'eau, les technologies de l'information et de la communication et les transports. Ce n'est donc pas sans raison que la Banque africaine de développement (BAD) a choisi de s'attaquer en priorité au déficit d'infrastructures. Elle voit dans l'amélioration de ces dernières le moyen de développer le continent, c'est-à-dire d'augmenter sa compétitivité sur le plan international et d'attirer ainsi entreprises et investisseurs. Une partie considérable des fonds de la BAD est consacrée à cet

objectif : plus de 70 % en 2010, et près de 40 % en 2011.

Des investissements jusqu'en 2040

Le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), adopté en janvier 2012 par l'Union africaine (UA), définit un concept commun pour le développement des infrastructures sur le continent jusqu'en 2040. La BAD en est l'organe d'exécution. Le but de ce programme est de soutenir le développement socioéconomique et de réduire la pauvreté grâce aux projets d'infrastructures. Un plan d'action prioritaire (PAP) a par conséquent été élaboré pour la période 2012-2020. Une enveloppe de 67,9 milliards de dollars est prévue. Toutefois, la répartition de ces fonds se révèle

très inégale : 40,3 milliards iront pour l'énergie, 24,4 pour le réseau des transports, 1,7 pour l'accès à l'eau et, enfin, 1 demi-milliard pour les technologies de l'information et de la communication.

Bénéficiaires : les multinationales avant tout

Les détracteurs du programme PIDA estiment que les grands projets d'infrastructures ne permettront pas de réduire efficacement la pauvreté, ce qui constitue pourtant l'objectif principal de la BAD. Les bénéficiaires du développement du réseau d'infrastructures ne sont que rarement les populations locales. Les grandes multinationales ont, en revanche, tout à gagner de l'amélioration des conditions de production

Répartition des investissements de la BAD en 2011



- 0,2 % Environnement
- 3,5 % Agriculture
- 7,1 % Industrie
- 10,9 % Social
- 19,4 % Finance
- 20,7 % Multisecteur
- 38,1 % Infrastructures

Par rapport à 2010, la part des fonds investis dans des projets d'infrastructures a diminué en 2011. Néanmoins, les infrastructures restent, avec la promotion du secteur financier, le pilier de la politique de financement de la BAD.



et de distribution des marchandises prévue par le PIDA. Les bénéfices sont multiples: contrats de construction lucratifs, meilleures conditions d'exploitation (des matières premières, des terres agricoles) ou encore facilité de transport.

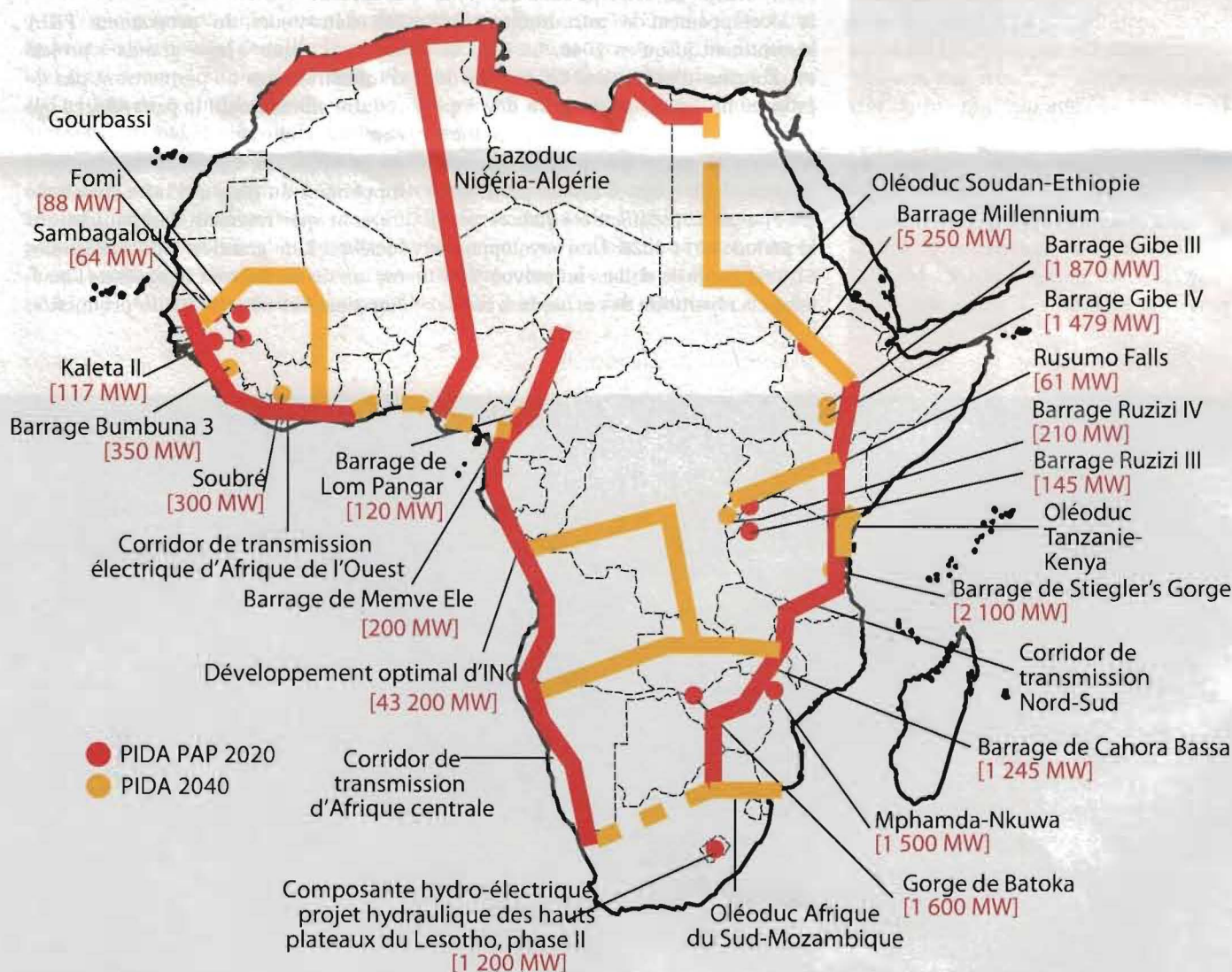
L'exemple de l'énergie

Le plan d'action prioritaire 2012-2020 favorise les grands projets d'infrastructures. Le secteur énergétique est le principal bénéficiaire de ce plan: 40,3 milliards de dollars seront investis dans quine « mégaprojets », grands barrages, lignes électriques ou encore un gazoduc à destination de l'Europe. Les barrages et leur caractère « multifon-

tionnel» (source d'électricité, meilleure irrigation, régulation des fleuves) sont particulièrement mis en avant. Une vision qui ne fait pourtant pas l'unanimité. Un rapport de la Commission mondiale des barrages démontre ainsi que plus le nombre de fonctions que doit remplir un barrage est élevé, plus son rendement est mauvais. Et, lorsque le directeur pour les infrastructures et

DES PROJETS DÉMESURÉS PEU ADAPTÉS AUX RÉALITÉS RÉGIONALES

Le programme d'infrastructures dans les secteurs de l'énergie met l'accent sur de gigantesques projets hydroélectriques et de transports. En rouge les projets prévus jusqu'en 2020; en jaune les projets envisagés jusqu'en 2040.



Source: PIDA note french for web 0208, p. 13.

le développement de l'énergie de l'UA souhaite tout haut que l'Afrique puisse exploiter plus de 90 % de son potentiel hydraulique, les perspectives d'avenir des fleuves africains et des personnes qui en vivent s'assombrissent.

Des grands barrages remis en question

L'opposition de la société civile aux grands barrages est vive. Principale critique : les populations vivant proche des barrages n'en profitent guère. Souvent évacués, rarement dédommagés, les habitants sont parfois contraints d'attendre des années avant de pouvoir bénéficier, eux aussi, de l'électricité produite. En réalité, celle-ci profite essentiellement aux centres urbains, aux exploitations minières, aux industries de transformation et aux grandes exploitations agricoles. À cette inégalité dans la distribution de l'énergie s'ajoutent les conséquences écologiques de tels barrages, comme la modification du régime hydrologique des fleuves ou les conséquences sur la pêche et l'agriculture. Enfin, le phénomène de changement climatique soulève des questions sur la durabilité de ces ouvrages : sera-t-il toujours possible de remplir les immenses lacs de retenue ? Les experts en doutent.

Un accès pour tous

Face à cette réalité, les ONG et les représentants de la société civile défendent un accès à l'énergie pour tous, y compris les populations pauvres et marginalisées. Contrairement au PIDA, ce projet serait caractérisé par une approche dite « par le bas » et par la prise en compte des besoins futurs en énergie. De nombreuses études affirment que l'accès à l'eau et à l'énergie est un facteur central afin de développer les régions rurales. Pour y parvenir, un système décentralisé de distribution de l'énergie est nécessaire. Tout comme, à terme, une révolution énergétique, à l'instar de celle prônée par l'ONU en cette « Année internationale de l'énergie durable pour tous ». Selon l'organisation internationale, l'accès à une énergie plus durable et plus propre est l'une des clés pour aider au développement à long terme des quelque 1,4 milliard de personnes qui en sont privées, mais aussi un moyen efficace pour lutter contre la pauvreté à l'échelle mondiale.

L'AXE ROUTIER SUD-SOUDAN – PORT LAMU (KENYA)

UN PROJET LIÉ À L'ACHEMINEMENT DU PÉTROLE TRÈS CONTROVERSÉ

Lamu, perle de l'océan Indien. Les catalogues de vacances font l'éloge de cette île située non loin de la côte kényane, authentique mélange d'Afrique et d'Arabie. Mais, à une dizaine de kilomètres de là, le Gouvernement kényan construit un port pour acheminer le pétrole du Sud-Soudan. Tandis que la BAD annonce son intention de participer au projet, les organisations locales protestent vivement.

Près de 25 milliards de dollars pour relier l'Éthiopie et le Sud-Soudan à la côte kényane. Une autoroute, un chemin de fer, un oléoduc sur près de 1700 km et, au bout, des raffineries et un port. Des chiffres qui donnent une idée du gigantesque projet d'infrastructures dit « Lamu Port-Southern Sudan – Ethiopia Transport ». À Lamu, le Gouvernement kényan a décidé de bâtir un nouveau port en eaux profondes. Celui-ci doit notamment servir à exporter le pétrole sud-soudanais. La BAD a, quant à elle, annoncé sa volonté de participer au financement d'une partie des axes routiers. Mais ce gigantesque projet d'infrastructures suscite de vives critiques dans l'archipel. La population n'a été ni informée ni consultée. Les études d'impact tant environnemental que social, pourtant prévues par la loi, n'ont pas été réalisées. Et aucun dédommagement n'est envisagé pour les habitants.

De nombreuses oppositions

Les organisations locales demandent au Gouvernement kényan de stopper le projet. Les arguments ne manquent pas : ce dernier enfonce la loi, porte préjudice à l'environnement et est critiqué pour son coût, près de quatre fois plus élevé que le revenu annuel des ménages kényans. La BAD est également l'objet de critiques,



bien qu'elle ait affirmé respecter les critères sociaux et environnementaux. Les protestataires lui reprochent de ne s'être soucée que de la partie du projet qu'elle souhaite financer, sans évaluer si dans sa globalité, il était rentable économiquement et compatible avec l'environnement.

Un rapport de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté datant de 2010 met d'ailleurs en doute l'hypothèse selon laquelle un nouveau port serait une solution idéale aux besoins commerciaux croissants de l'Afrique de l'Est. L'autre grand port moderne du Kenya, à Mombasa, est en réalité très peu utilisé. La construction d'un nouveau port à Lamu risque dès lors de conduire à une plus grande fragmentation du trafic maritime est-africain, synonyme de pertes pour l'un des deux ports. La Banque mondiale recommandait par conséquent de réaliser des études de rentabilité avant de commencer la construction d'un nouveau port. Une recommandation qui n'a pas été suivie par le Gouvernement kényan pour celui de Lamu.

Sur la base de ces éléments, les opposants au projet demandent un moratoire. Ils exigent notamment de la BAD et du Gouvernement kényan qu'ils prévoient une analyse complète des coûts et des bénéfices du projet et du port, qu'ils mènent des études d'impact aussi bien environnemental que social et que les communautés concernées par le projet soient informées, consultées et dédommagées.



© George Osadi/Panos

EN RÉSUMÉ

En 2010, la BAD a pris le parti de se réformer en profondeur: nouveaux contrôles de qualité des projets, meilleure protection des populations locales et de l'environnement. Toutefois, la concrétisation de ces réformes se fait encore attendre. La banque continue d'investir dans le secteur privé et dans les projets d'infrastructures. Si le besoin de l'Afrique de développer ses infrastructures n'est pas contestable, la manière l'est plus. En effet, depuis une cinquantaine d'année, les grands projets d'infrastructures se sont souvent accompagnés de cas de corruption, d'évasion fiscale, mais aussi de dégâts écologiques et sociaux.

La Suisse a cherché à accompagner ces réformes. La DB salue en particulier sa décision de développer des instruments permettant de contrôler l'efficacité des actions de la BAD. La DB estime que de tels contrôles doivent être encore renforcés et systématisés, notamment pour les projets d'infrastructures et le secteur privé. La DB plaide en faveur d'une revalorisation des critères sociaux et environnementaux, et d'une hausse des crédits consacrés aux infrastructures sociales.

NOS REVENDICATIONS

La Déclaration de Berne s'engage aux côtés d'autres organisations pour que la BAD concrétise les revendications suivantes:

- Refuser l'autorisation à de grands projets d'infrastructures s'ils impliquent des expulsions ou des dommages pour l'environnement.
- Mener des études complètes d'impact social et environnemental des projets avant leur lancement (et pas seulement pour une partie des projets).
- Impliquer la société civile dans la planification et la prise de décision pour les projets d'envergure.
- Evaluer toutes les alternatives possibles lors de la planification des projets d'investissement avant de prendre une décision. En fait partie: la prise en compte de tous les coûts d'un projet (dans le cas des barrages, cela concerne par exemple les coûts pour le déplacement des populations).
- Appliquer des standards élevés et identiques à ceux valables pour le secteur public lors de l'octroi de crédits au secteur privé.
- Partager les bénéfices: les personnes touchées par les impacts d'un projet doivent non seulement être dédommagées, mais aussi pouvoir bénéficier des retombées financièrement positives du projet.
- S'assurer que les communautés pauvres et marginalisées puissent profiter des projets (par un accès local et durable à l'eau et à l'énergie, par exemple).