

LES NOUVEAUX MODÈLES DE FINANCEMENTS DES SERVICES ESSENTIELS

Jean-Michel SEVERINO
Président d'Investisseurs & Partenaires (I&P)



Jean-Michel Severino consacre sa carrière au développement international et à son financement. Il a notamment été Vice-Président pour l'Asie de l'Est à la Banque Mondiale (1996-2000) et Directeur Général de l'Agence Française de Développement (AFD) de 2001 à 2010. Depuis 2011, il préside Investisseurs & Partenaires (I&P), un fonds « d'impact investing » soutenant l'essor des petites et moyennes entreprises en Afrique subsaharienne. Il est membre de plusieurs comités d'investissements et de conseils d'administration de fonds alliés à I&P (Phitrust Partenaires, Adenia Partners, Grameen Crédit agricole) et de grandes entreprises (Orange SA, Danone, Michelin).

Les États ont investi de manière croissante ces dernières années dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie sur le continent africain. Néanmoins, l'étendue des infrastructures se situe encore bien en dessous de la moyenne mondiale, et la croissance démographique sur le continent va intensifier la demande pour les services de base. La question du financement des services, qui requièrent de forts apports en capitaux initiaux, dont le rendement ne se manifeste qu'à long terme, est stratégique. Avec l'émergence des systèmes décentralisés, principalement dans le domaine de l'énergie, les acteurs privés (entreprises, fondations, fonds d'investissement à impact, etc.) ont de plus en plus financé des infrastructures qui constituent des alternatives et/ ou des solutions complémentaires aux services centralisés. Vecteurs de progrès et d'innovation, les financements privés ne sauraient pour autant répondre à l'immensité des besoins en financement et remplacer les financements publics, notamment dans les zones à faible rentabilité et où les ménages n'ont pas la capacité à payer nécessaire pour s'équiper. De nouvelles logiques et de nouvelles formes de (dé)régulation sont à penser pour rassembler acteurs publics et privés, internationaux et domestiques, autour du financement de ces services.

Quelles ont été ces dernières années les sources principales de financement des services de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie en Afrique ?

Jean-Michel Severino : Quantitativement, les financements étatiques sont les instruments de financement des services d'eau, d'assainissement et d'énergie les plus utilisés ces dernières années. Nous sommes dans une période où, jusqu'à la crise du coronavirus, les budgets des États ont beaucoup augmenté en raison de la croissance économique qu'a connue le continent africain depuis le début du siècle. Les États ont pu allouer des sommes significatives au renforcement des infrastructures, dont le secteur de l'eau a bénéficié. Malheureusement, ces montants restent encore insuffisants pour pouvoir opérer un rattrapage en termes de niveau d'équipement des populations africaines.

Une part non-négligeable des efforts effectués par les États les plus pauvres a été financée par l'aide publique au développement (APD) avec des dons, tandis que les pays plus solvables ont pu soit bénéficier des prêts publics des grandes institutions financières multilatérales et bilatérales, soit accéder au marché des capitaux internationaux. Dans ce paysage, la Chine a d'ailleurs réalisé des financements importants, notamment dans le secteur de l'énergie sur des grands équipements centralisés. C'est d'ailleurs une explication importante de l'envolée de la dette souveraine africaine de la dernière décennie.

Simultanément, même si nous avons vu quelques opérations importantes en matière de partenariat public-privé (PPP), le secteur de l'eau et des déchets a été moins concerné par ces montages que celui de l'énergie ou des transports.

La grande innovation a été l'émergence des systèmes décentralisés, en particulier dans l'énergie. Dans ce secteur, l'essentiel du financement était issu d'investisseurs privés, que ce soient des fonds d'investissement et de capital risque, des fondations ou même des ONG pour la partie la moins rentable. Une grande innovation a été l'alliance des capitaux privés à but lucratif et non-lucratif pour développer le marché décentralisé. Dans le domaine de l'énergie, nous avons vu se combiner des investisseurs à impact d'origine européenne ou américaine, et des grandes entreprises multinationales par l'intermédiaire de leurs fondations, de programmes ou de fonds spécifiques dédiés à l'innovation. Cette dynamique a été particulièrement forte en Afrique orientale : l'alliance d'une bonne desserte de télécommunication mobile et d'une présence d'acteurs très dynamiques sur le terrain a véritablement transformé le paysage dans les zones rurales. Cela représente des millions de ménages ruraux qui sont desservis en énergie grâce aux systèmes d'énergie décentralisés, et avec très peu de capitaux publics et de subventions.

Une grande innovation a été l'alliance des capitaux privés à but lucratif et non-lucratif pour développer le marché décentralisé des services essentiels

Vous soulignez la part croissante des investissements privés dans le financement des services essentiels. N'y a-t-il pas un risque que les investissements privés ne financent que les services les plus rentables ?

J. M. S. : Cette expansion des services décentralisés et de la croissance des financements privés a effectivement au moins deux grandes limites.

La première limite est celle de la desserte des zones rurales les plus pauvres et les moins denses, où la rentabilité de ces services est plus difficile à atteindre. Dans ces zones, l'intervention des États est souvent indispensable pour apporter des subventions et solvabiliser des ménages qui sont très loin de pouvoir assurer seuls la charge des équipements.

La deuxième limite est sectorielle. Si l'énergie et, dans une moindre mesure, le secteur des déchets, ont vu l'arrivée d'investissements privés importants, le secteur de l'eau est encore resté largement en dehors de cette dynamique. Le secteur de l'eau a une nature capitaliste très lourde et, institutionnellement, les monopoles publics ont un poids très important, y compris dans les zones rurales. Il y a également une très ancienne tradition de la présence des acteurs publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, qui a rendu assez difficile l'émergence des initiatives privées dans ce secteur. D'une manière générale, le secteur de l'eau reste beaucoup plus difficilement solvable, que ce soit au niveau de l'eau potable ou de l'assainissement. Aujourd'hui, il existe des solutions décentralisées qui sont expérimentées à différents endroits dans le monde. Mais elles sont encore peu développées et la viabilité de leurs modèles économiques, dans le contexte africain, est encore à démontrer, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'est pas envisageable.

Si la diversification des financements est souhaitable, rien ne remplacera les impôts, sources des subventions et allocations de fonds publics, pour financer des activités qui ne peuvent pas être financées par le secteur privé. Nous allons continuer à dépendre, dans de nombreuses régions du continent et pendant plusieurs décennies, de la combinaison de financements publics, venant du budget de l'État, et des opérateurs nationaux qui sont en mesure de travailler avec des mandats publics pour aller vers les populations les plus défavorisées ou vers des secteurs qui n'ont pas d'équilibre économique. Le rôle de régulateur des États est également clé. Prenons le cas de l'énergie décentralisée : à partir du moment où il existe une fixation tarifaire, une concertation très étroite entre les régulateurs, ou le Ministère de l'énergie quand il n'y a pas de régulateur indépendant, et les acteurs privés de terrain, doit être mise en œuvre pour trouver les bons équilibres.



En tant que Président d'un fonds d'investissement à impact social, quelle est votre approche en ce qui concerne le financement des services essentiels ?

J. M. S. : Un point de contexte d'abord. Dans le secteur des services essentiels, notamment de l'énergie, les actifs sont devenus rapidement assez chers, du fait d'un engouement du capital risque international, en particulier d'origine américaine.

Investisseurs & Partenaires (I&P) est un fond d'investissement généraliste qui a déjà financé plusieurs opérations en capital dans le domaine de l'énergie décentralisée, dans des pays pauvres comme la Mauritanie, le Ghana ou encore dans le Sahel. Notre principal critère de sélection est un modèle économique viable, associé à des impacts importants pour les parties prenantes du projet. Ces derniers sont toujours le point de départ de l'appréciation de la pertinence et de l'éligibilité de l'investissement mais nous portons beaucoup d'attention aux conditions de rentabilité. Car nous avons vu ces dernières années beaucoup de projets se déployer dans le secteur des services essentiels sans que la soutenabilité financière soit au rendez-vous, ce qui conduit finalement à l'échec et donc à la disparition de l'impact. Les approches venture très proches de l'économie numérique ont souvent dominé : les valorisations ont été d'abord gouvernées par le nombre de connexions ou par la rapidité d'extension des points de services, sans que les

considérations d'équilibre soient prises en compte. Dans les conditions de rentabilité, il y a aussi la question de l'accessibilité. Si des produits structurellement trop chers sont développés, les gens ne pourront pas les payer. Dans la construction des modèles, la capacité à payer des ménages et la rentabilité du produit sont les deux éléments sur lesquels nous avons eu un œil constant.

J'aimerais vous donner deux exemples d'entreprises dans lesquelles I&P a investi et qui sont porteuses d'enseignements pour le secteur.

D'abord PEG Africa, qui est une entreprise que nous avons accompagnée quasiment dès ses premiers pas. Lors de notre accompagnement, nous avons appris à quel point il était compliqué de rentabiliser des services d'accès à l'énergie uniquement avec la vente de cette même énergie. Il a été nécessaire de la combiner à d'autres produits, comme l'offre des services de son et d'image et de la télévision par internet. PEG a fait un cheminement absolument remarquable en prouvant justement la viabilité de son modèle économique et en étant capable de maîtriser les différents paramètres d'un métier très complexe. Actuellement, PEG développe son offre au-delà du Ghana, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et dans d'autres pays de cette région.

Un deuxième projet qui me vient à l'esprit est celui de CDS, une entreprise qui offre des services d'eau et d'électricité aux populations rurales de Mauritanie. Ce projet a été conçu par

une ONG qui s'est transformée en entreprise. L'approche choisie, qui consistait à combiner les deux secteurs en proposant des services d'énergie et en gérant des services d'accès à l'eau (pompes, puits, etc.), s'est révélée extrêmement efficace et performante, parce qu'elle allie plusieurs produits dans des zones qui sont à faible capacité contributive. L'entreprise qui offrait des services carbonés a par ailleurs évolué vers l'énergie verte en remplaçant des sites générateurs par de l'alimentation solaire. Notre participation dans cette entreprise a finalement été rachetée par Engie Rassembleur d'Énergie et la SADEV, le fonds d'impact du gouvernement Monégasque.

Pensez-vous que le continent africain sortira peu à peu de la logique du tout réseaux ?

J. M. S. : Je doute que l'on assiste à un complet renversement de situation dans un futur proche. D'abord, les pays qui disposent de l'énergie géothermique ou hydroélectrique - des solutions considérées comme vertes et renouvelables - ont accès à des systèmes extrêmement performants et à coût très bas, impliquant des modes de gestion centralisés. Ces modes de gestion sont cohérents pour la desserte des villes, des unités industrielles. Néanmoins, il est aussi possible que la part des systèmes décentralisés devienne considérablement supérieure en Afrique par rapport à ce qui existe actuellement dans les pays industrialisés. Cela s'explique à la fois par l'importance des zones rurales et par l'imperfection des systèmes centralisés, qui font que beaucoup des gens ont besoin de s'équiper de générateurs au fuel aujourd'hui. Les services décentralisés sont aussi capables de fournir des services de secours intéressants, y compris dans les zones desservies par des énergies centralisées.

L'étendue des systèmes décentralisés dans les prochaines années va dépendre de facteurs qui sont aujourd'hui inconnus. Parmi eux, il y a des considérations technologiques. Par exemple, est-ce que l'on disposera de batteries de stockage performantes ? Si la réponse est oui, le décentralisé pourrait alors croître beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui, car l'une de ses principales faiblesses est sa capacité limitée à stocker l'énergie. Il y a aussi des facteurs institutionnels qui sont difficiles à prévoir. Est-ce que les États vont accepter, comme ce fut le cas pour la téléphonie mobile, de mettre à l'écart leurs propres opérateurs nationaux ? Est-ce qu'ils vont accepter de briser des monopoles ? Les sociétés d'énergie sont puissantes en Afrique. Elles ne vont pas forcément accueillir à bras ouverts la structuration d'acteurs importants dans le domaine du décentralisé.

Il y a donc des scénarios différents et difficiles à prédire. Il est néanmoins raisonnable de penser que la part du décentralisé sera nettement plus significative en Afrique qu'en Europe.

Quelles sont selon vous les innovations les plus prometteuses en matière de financement pour le continent africain ?

J. M. S. : D'abord, avant même de parler de financement, la question de l'organisation du secteur des services essentiels en Afrique est clé. Arriver à avoir une dérégulation tout en ayant des instances de régulation plus performantes serait une évolution souhaitable ; la stabilité de la régulation permettant une augmentation significative des financements, d'origine domestique ou internationale.

Je pense que ce dernier point est essentiel. En ce qui concerne le financement de l'eau et de l'énergie décentralisées, nous sommes à des échelles et des tailles d'investissement qui devraient permettre aux investisseurs africains du continent de participer. Les capitaux à investir sont moindres que dans le cas d'un grand barrage ou de grandes usines d'assainissement. L'univers du décentralisé offre une taille d'investissement plus modeste qui permettrait à des acteurs nationaux de s'implanter. Un soutien devrait être apporté à ces opérations pour encourager l'appropriation du capital et de l'économie de la société par des acteurs africains. Plus nous irons vers des grands équipements centralisés, plus ils auront tendance à être financés par des capitaux internationaux.

Une évolution institutionnelle extrêmement positive serait aussi que les acteurs de taille internationale s'allient à des porteurs de projets nationaux. Cela permettrait d'allier des expertises domestiques très pointues avec des connaissances continentales, voire planétaires, du secteur.

L'investissement à impact est aussi intéressant dans le cadre du financement des services essentiels. Ces fonds ont une approche d'équilibre de long terme, prennent en compte des objectifs extra-financiers et ont la capacité de parler aussi bien de politiques publiques que de rendements financiers. Il y aurait des alliances très productives à faire entre investisseurs d'impact et grandes entreprises internationales et puissances publiques.

Si la diversification des financements est souhaitable, rien ne remplacera les impôts, sources des subventions et allocations de fonds publics