

LA SECURITE EN EAU ET LE DEVELOPPEMENT RESILIENT AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Lever les contraintes entravant la préparation de projet

Le déficit en infrastructures de l'Afrique est énorme. En ce qui concerne seulement le domaine des ressources en eau, les projections indiquaient à la fin de la décennie précédente que l'Afrique aurait besoin de 50 milliards de dollars américains par an jusqu'en 2040 pour combler ce déficit, et répondre à ses besoins à long terme.¹ Ces besoins trouvent principalement leur fondement dans l'augmentation de la demande en eau - nourriture énergie ; et sont sous-tendus par la croissance économique et la poussée démographique. Ces besoins se trouvent exacerbés par les impacts du changement climatique ; et la nécessité d'accroître la résilience des communautés et pays africains face aux événements météorologiques de plus en plus fréquents et extrêmes.

Les fonds publics, soutenus par le financement traditionnel du développement, ne sont plus suffisants afin d'assurer le niveau nécessaire de développement des infrastructures, pendant la période de temps requis, pour satisfaire ces besoins. En l'occurrence, le secteur privé et les capitaux privés jouent un rôle de plus en plus important dans la facilitation du développement des projets en Afrique, à travers divers mécanismes dont les partenariats publics-privés. Ces derniers deviennent,

de plus en plus, des outils clés permettant aux décideurs politiques de conduire le processus de développement des infrastructures publiques ; et de fournir des services publics plus importants que ce que seules les ressources et capacités gouvernementales limitées permettent d'assurer.

Avec cela à l'esprit, actuellement le goulot d'étranglement le plus important qui entrave le développement des infrastructures en Afrique est l'écart de « bancabilité » - le manque de projets adéquatement identifiés et montés, convenablement caractérisés comme étant viables à travers un processus de préparation clair et structuré. Si les opportunités sont nombreuses, leur traduction en des transactions tangibles prend du temps.

Sans ces projets bancables, les financiers et bailleurs de fonds extérieurs restent simplement incapables, ou ne sont pas motivés, à investir dans des projets de grande importance pour le développement du continent.

Cet écart de bancabilité constitue un obstacle fondamental auquel il importe de s'attaquer rapidement en vue de maintenir une croissance continue de l'Afrique.

1. PIDA. (2014). Perspectives des ressources en eau transfrontalières d'Afrique 2014 (Africa Transboundary Water Resources Outlook 2014).

LE RÔLE CENTRAL DE LA PRÉPARATION DE PROJET DANS LA REUSSITE DE L'ACTION

Le cycle de vie d'un projet est constitué de trois composantes étroitement liées - la préparation, la mise en œuvre et l'exploitation, comme le montre la Figure 1. Les composantes de la mise en œuvre et de l'exploitation sont assez claires en termes de définition, mais le processus de préparation est souvent moins bien compris pour les promoteurs de projet. Cette composante comprend plusieurs phases qui visent à identifier, définir et caractériser la viabilité d'un projet donné avant de passer à la composante de la mise en œuvre. La préparation commence par l'étape initiale d'élaboration de la note conceptuelle, suivie par les études de faisabilité et la structuration, et se termine par la promotion et la recherche de financement approprié pour la mise en œuvre (pour le cycle complet de projet, bien vouloir consulter la Figure 1).

Un processus rigoureux de préparation génère un projet viable et bancable, accroît son attractivité auprès des bailleurs de fonds et des financiers, minimise les risques, accélère le développement et met l'entreprise sur la voie des impacts à long terme et de la réussite. Il constitue une étape cruciale pour combler l'écart de bancabilité qui entrave le développement des infrastructures d'eau résilientes, et la promotion de la sécurité en eau-énergie-nourriture, sur le continent africain. Il y a un regain d'intérêt pour l'importance de la préparation, et une augmentation sans cesse croissante du nombre d'initiatives, et les facilités d'appui à la préparation de projet essaient d'élargir leur champ d'appui et d'accélérer le développement de projet de grande importance à travers une meilleure conceptualisation,

planification, structuration et promotion. Cependant, le processus de préparation de projet, et le but ultime de la recherche de financement approprié et suffisant pour des projets qui renforcent la sécurité en eau et contribuent à la résilience climatique, reste toujours entravé par de nombreux goulots d'étranglement et contraintes dans le contexte africain.

Figure 1: Etapes du processus de préparation de projet



Photo: © IWMI

1. ETAPE INITIALE : ELABORATION DE LA NOTE CONCEPTUELLE

L'étape initiale du processus de préparation de projet correspond à l'élaboration de la note conceptuelle, et intègre deux principales sous-étapes:

La sous-étape de l'environnement favorable comprend les tâches et activités visant à :

- identifier les contraintes juridiques, réglementaires, institutionnelles et autres spécifiques au projet;
- atténuer à travers des réformes de capacités additionnelles et/ou correctives et la recherche du consensus; et
- clarifier les responsabilités pour le projet.

Lors de la sous-étape de définition, les tâches et activités comprennent :

- analyse, identification et lancement du projet à travers la définition de services et l'identification des résultats désirés ;
- analyses sectorielles ;
- établissement des priorités et comparaison des options alternatives ;
- études de préfaisabilité ; et
- élaboration des notes conceptuelles.

ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL

Faible niveau d'intégration des activités d'adaptation dans les stratégies sectorielles nationales

Mandats conflictuels et fragmentation ou chevauchement des responsabilités entre plusieurs entités

Administrations hautement centralisées entravant la planification au niveau méso

Instabilité politique, ou méconnaissance de l'instabilité politique en tant que facteur de risque majeur

Politiques et mentalités orientées vers le gouvernement comme le principal promoteur et financier des projets sur l'eau et la résilience climatique

Arrangements, procédures d'acquisition et d'indemnisation fonciers imprécis

AGENCE DE MISE EN ŒUVRE

Ressources insuffisantes et changement fréquent (ou inexistance) au sein de l'agence de mise en œuvre et du personnel qui jouent un rôle crucial

Inexistence de vision pour le long terme en matière d'élaboration de note conceptuelle de projet, avec les capacités et fonds disponibles orientés sur les questions à court terme et des solutions palliatives.

Faible capacité technique pour identifier et concevoir des projets appropriés, y compris la mobilisation des financements pour l'étape initiale

Le fait que les organismes régionaux de planification ou de contrôle sont sans mandat, avec une grande partie du «pouvoir» détenue au niveau national

INFORMATION ET DEFINITION

Disponibilité limitée en financement pour l'étape initiale de préparation de projet, ou le déficit de capacités pour accéder à ce type de financement (y compris les capacités limitées en matière de co-financement)

Faiblesses et insuffisances dans l'analyse des facteurs importants de risque dans le cadre des études de préfaisabilité, qui par conséquent, limitent les études de faisabilité et de structuration du projet

Engagement pour des délais irréalistes, le plus souvent sous-estimés

Non prise en compte des projets passés, y compris l'intégration des leçons importantes apprises, ou de l'impact des délais sur les nouvelles initiatives

Lassitude et indifférence des communautés du fait des échecs antérieurs dans la mobilisation des bénéficiaires, ou de la réticence des promoteurs à s'engager

CONCEPTUALISATION DU FINANCEMENT

Disponibilité limitée en financement pour l'étape initiale de préparation de projet, ou le déficit de capacités pour accéder à ce type de financement (y compris les capacités limitées en matière de co-financement)

Participation limitée du secteur privé, et efforts insuffisants pour engager le secteur privé dès l'étape de conceptualisation, ce qui limite l'accès aux capitaux plus tard

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

- Intégrer aux niveaux régional et national les dimensions de la résilience climatique et de sécurité en eau dans les cadres politiques et stratégies de planification
- Opérer un changement d'approche en matière de politique pour un positionnement du gouvernement en tant que porteur des projets d'eau, et non seulement un rôle d'acteur/ de financier
- Soutenir les réformes institutionnelles, orientées vers une redistribution de responsabilités clarifiées et des niveaux de communication / d'engagement
- Promouvoir un processus approfondi d'élaboration de notes conceptuelles, et l'engagement pour des ressources additionnelles en vue de promouvoir le développement des notes conceptuelles de projets, les programmes de renforcement des capacités, etc.
- Améliorer et soutenir le renforcement des capacités des organisations régionales
- Élaborer un cadre et des programmes, et mettre en place les capacités, vers une collecte centralisée de l'information
- Mobiliser des financements additionnels pour l'élaboration des notes conceptuelles
- Mobiliser dès l'étape initiale les entités appropriées du secteur privé pour accroître leur contribution au développement des notes conceptuelles.

2. ETAPE INTERMEDIAIRE : FAISABILITE ET STRUCTURATION

L'étape intermédiaire du processus de préparation du projet comprend les sous-étapes de faisabilité et de structuration et se focalise sur l'élaboration d'un plan d'affaire complet et d'un document de projet bancable.

La sous-étape de faisabilité regroupe les tâches et activités qui intègrent les évaluations détaillées commerciale, financière, juridique, d'ingénierie, environnementale et socio-économiques qui valident et développent la note conceptuelle dans son entièreté.

Lors de la sous-étape de structuration, les tâches et activités portent sur le développement de structures détaillées institutionnelle, juridique, pour le plan affaires et les risques qui contribuent à la finalisation des plans d'affaires et de financement.

FAISABILITÉ ET PRISE EN COMPTE DES DÉLAIS

Les études de faisabilité caduques, incohérentes ou inappropriées faussent les résultats, induisent des retards, impactent négativement la bancabilité, et peuvent amener les promoteurs à être trop prudents

Le déficit de capacités technique et logistique au sein des agences de mise en œuvre pour structurer, conduire, suivre et évaluer la pertinence des études de faisabilité

Les insuffisances dans les procédures d'acquisition et de décaissement des financements induisent des retards dans la préparation

Les processus inefficaces d'approvisionnement et de décaissement des fonds génèrent des retards dans la préparation (et globalement dans la finalisation des projets)

Les insuffisances voire la non-prise en compte des délais en matière d'acquisition et des prestations des services, avec les questions de transparence et de corruption sont relevées

CONCEPTION ET STRUCTURATION

Plusieurs partenaires financiers ralentissent la conception et les progrès en raison de divers intérêts et objectifs

Les projets multinationaux sont confrontés à des défis liés à des divergences dans les cadres juridiques et conditions locales, et nécessitent ainsi de la flexibilité dans leur structuration

Le déficit de sensibilisation des communautés locales aux concepts et bénéfices du projet, conduisent à des malcompréhensions, à des méfiances, et éventuellement à des risques en matière de sécurité

La non prise en compte des autres aspects importants relatifs aux infrastructures, ou l'insuffisance de communication ou d'accord de l'entité responsable (par exemple entre l'entité responsable nationale et celle locale)

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

- Impulser un leadership fort en vue d'assurer des objectifs clairs dans la conception et l'avancement vers les progrès
- Mettre en place des capacités additionnelles au sein des institutions concernées pour assurer un meilleur suivi de l'étape intermédiaire du processus de préparation de projet, dont notamment :
 - l'acquisition et les décaissements des fonds
 - les études de faisabilité du projet et le respect des délais tout en veillant à la pertinence, la convenance et la qualité
- Assurer une large mobilisation avec les communautés concernées et les bénéficiaires en recherchant leur adhésion dès le début
- Comprendre la nécessité en termes de robustesse dans la structuration du projet pour prendre en compte les divergence dans les cadres juridiques

3. DERNIERE ETAPE : PROMOTION ET FINANCEMENT

La dernière étape du processus de préparation du projet met l'accent sur la recherche et la sécurisation d'un financement suffisant pour assurer la mise en œuvre du projet dans son entièreté ainsi que sa durabilité à travers son exploitation.

La sous-étape de commercialisation comprend les tâches et activités visant à :

- promouvoir le projet en s'appuyant sur divers documents d'information, des publicités et conférences pour les investisseurs; et
- évaluer le niveau d'intérêt des investisseurs et financiers.

En ce qui concerne la sous-étape des transactions, les tâches et activités intègrent :

- les acquisitions et les négociations pour le financement du projet ; et
- la préparation et la finalisation de l'ensemble des documents et conventions pour le bouclage des transactions financières, en vue de passer à la mise en œuvre du projet.

PROMOTION ET MOBILISATION DES CAPITAUX

Pour les structures rigides qui ne sont pas au pas en matière d'évolution, il y a un manque de fonds pour le financement des projets portés par les entités non gouvernementales, ce qui justifie le non-aboutissement de projets bancables

Le déficit de connaissance ou la méconnaissance de l'architecture et de la structure par le premier responsable du projet, a un impact négatif sur la recherche de financement et la mise en œuvre du projet

Il subsiste des incohérences entre les réelles attentes des financiers potentiels, et la compréhension desdites attentes de la part des promoteurs de projets et des agences de mise en œuvre

BOUCLAGE DU FINANCEMENT

Le choix de l'offre financière la moins disante en occultant les aspects relatifs à la qualité et à la capacité, limite l'apport de valeur ajoutée et compromet la durabilité

Le déficit de compréhension du processus des transactions et des acquisitions entraîne des retards et d'éventuelles erreurs irréversibles

Les retards critiques dans les transactions, souvent liés à des insuffisances ou la non-finalisation de la composante portant sur la préparation, conduit à des surcoûts et des frustrations de la part des investisseurs

La non-harmonisation du chronogramme de mise en œuvre avec la période de financement au niveau de l'agence d'exécution, des financiers et autres acteurs retarde le bouclage du financement et la mise en œuvre

Le passage des conventions vers la non-effectivité, des difficultés de gestion, les cadres de suivi-évaluation ainsi que les indicateurs

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

- Prévoir des marges de flexibilité au niveau du cadre politique et de régulation en vue de promouvoir et soutenir les projets portés par les ONGs, y compris le secteur privé en mettant en place :
 - des mécanismes pour assurer la cohérence des objectifs entre le gouvernement et les ONGs
 - des mécanismes pour allouer des fonds et des financements au profit des projets portés par les ONGs
- S'assurer que l'équipe en interaction avec les financiers et les investisseurs a une bonne compréhension des subtilités, et est en mesure de comprendre les attentes potentielles des investisseurs
- Promouvoir le choix du/ des partenaire (s) financiers appropriés, sans seulement tenir compte du coût le moins disant en établissant :
 - des procédures de financement et d'acquisition, qui tiennent compte de cette flexibilité, et permettent de faire les acquisitions en s'appuyant sur des mécanismes de financement plus innovants
 - des mécanismes d'appui au développement des capacités dans les transactions.



PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POLITIQUES POUR LEVER LES CONTRAINTES ENTRAUVANT LA PREPARATION

La préparation de projet joue un rôle crucial dans le développement de projets bancables et, notamment en ce qui concerne la mobilisation du financement pour la mise en œuvre et l'exploitation. Il est donc très important que les décideurs et les responsables politiques soutiennent les initiatives pour plus d'appui au processus de préparation. Au regard des contraintes et goulots d'étranglement relevés ci-dessus, les recommandations de haut-niveau suivantes ont été formulées:

- Développer ou renforcer l'environnement politique pour un meilleur positionnement des projets sur l'eau et la résilience climatique. Les cadres politiques régionaux et nationaux qui intègrent les dimensions de la résilience climatique et de la sécurité en eau sont l'expression à l'endroit des financiers du niveau élevé de priorisation de ces types de projets. Des mécanismes doivent être mis en place pour cadrer le processus de préparation du projet, et intégrer l'architecture robuste du financement sur le climat.
- Assurer la coordination de la politique sur le changement climatique aux niveaux national et régional. Il est essentiel d'harmoniser les structures de gouvernance en charge de la coordination intersectorielle en tenant compte des institutions travaillant dans les domaines du changement climatique, de l'élaboration des stratégies sur le climat, de l'information et de la diffusion.
- Développer ou renforcer l'environnement politique pour faciliter et promouvoir la participation du secteur privé. La promotion des partenariats publics - privés et des initiatives portées par le secteur privé, permettra de faciliter l'accès aux marchés financiers plus importants et de mobiliser des financements privés additionnels pour les secteurs de la sécurité en eau et du changement climatique, y compris pour les étapes de la préparation.
- Explorer et mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités supplémentaires pour le personnel en charge de la mise en œuvre. Le déficit de capacités (et de ressources) est un aspect transversal pour la plupart des contraintes pour une bonne préparation de projet. Le financement sur le climat en mutation rapide nécessite des compétences et expertises nouvelles et novatrices, au moment où les initiatives régionales offrent des opportunités pour le développement de capacités multinationales.
- Mettre en place un cadre d'allocation du financement public pour soutenir la préparation, et en particulier dès l'étape initiale. Bien que la bonne conceptualisation du projet jette les bases d'un projet réussi et durable, elle est souvent négligée en raison du manque de financement.
- Encourager et allouer des ressources pour le rôle des «champions de projet». Ceux-ci sont des personnes présélectionnées et habilitées à porter le plaidoyer en faveur du projet, en assurant qu'ils font l'objet de priorité et d'engagement de la part des parties externes dès le début. Les «champions de projet» peuvent constamment promouvoir les questions d'intérêt national, telle que la sécurité en eau- énergie- nourriture- et la résilience climatique.
- Promouvoir une bonne compréhension de l'environnement de financement, et engager dès le début les investisseurs et bailleurs de fonds potentiels. La connaissance des mandats, des tendances, et des prototypes de financement permettent aux gouvernements et aux agences d'exécution d'être agiles et proactifs dans le développement et la promotion de projets ayant de grandes chances de réussite. Des missions d'état des lieux offrent une parfaite occasion à toutes les parties prenantes potentielles de travailler ensemble pour préparer des propositions de projets viables.
- Consolider et renforcer les relations avec les bailleurs de fonds et les financiers potentiels. En particulier, il est important de chercher à construire des partenariats solides avec des mécanismes qui apportent des appuis financier et technique pour la préparation de projet. Des structures appropriées, ayant de multiples flux de financement pourraient être mutualisées en un seul fonds, permettant ainsi le développement de projets importants sur une grande échelle d'efficacité de développement du projet et un fonctionnement efficace.
- Étudier et cibler des fonds spécifiques sur le climat ainsi que des champions. En 2014 les gouvernements, les entreprises et le secteur privé se sont engagés financièrement à aider à lutter contre le changement climatique à hauteur de plus de 200 milliards de dollars US \$. Les engagements issus du sommet de la COP 21 à Paris en Décembre 2015 ont une fois de plus mis l'accent sur l'importance tant de l'adaptation au changement climatique que de l'atténuation des effets du changement climatique, en donnant une grande priorité aux pays les moins avancés.

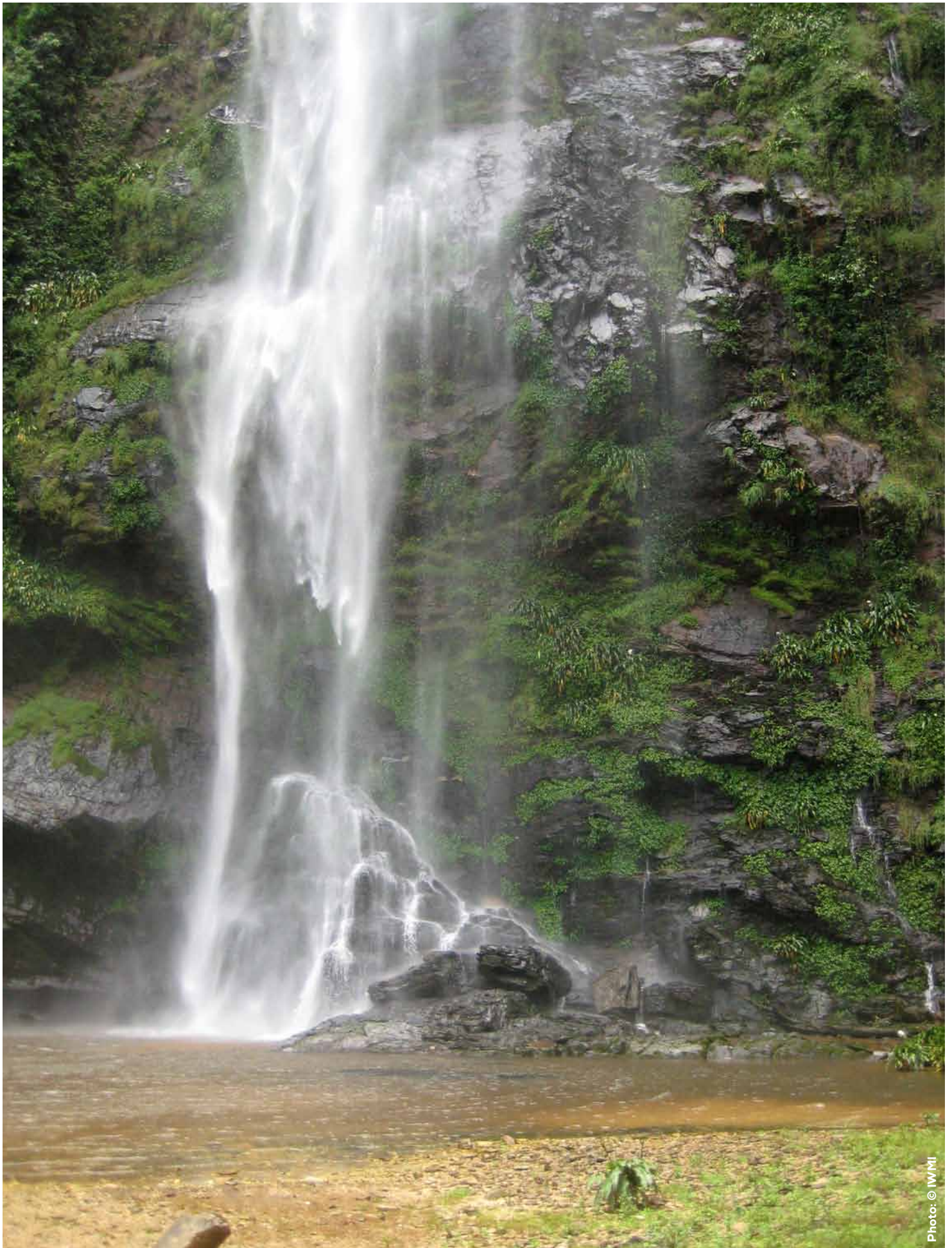


Photo: © WMI



Photo: © IWMI

Cette note d'orientation fait la synthèse des leçons apprises et expériences issues du Programme Eau, Climat et Développement (WACDEP), un programme du Conseil des Ministres Africains Chargés de l'Eau (AMCOW), mis en œuvre par le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) et ses partenaires. La mise en œuvre du programme a bénéficié de l'appui du Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA), qui a permis de disposer de l'expertise de Pegasus Capital pour l'exécution de sa composante portant sur la préparation et le financement de projet qui constitue le socle de cette note d'orientation. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les points de vue de AMCOW, du GWP et de ICA et ne les engagent en aucune façon.

A Propos du Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA)

Le Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA) est une organisation tripartite entre les bailleurs de fonds bilatéraux, les agences multilatérales et les institutions africaines. Son Secrétariat est hébergé par la Banque Africaine de Développement (BAD) à Abidjan, Côte d'Ivoire, financé par des contributions volontaires de la part des membres d'ICA et dont le personnel est constitué d'une combinaison d'employés permanents de la BAD ainsi que d'experts en détachement des pays membres de ICA. La vision du Consortium est que tous les africains ont accès à des services d'infrastructures fiables et durables. Sa mission est d'œuvrer à accroître les fonds pour le financement du développement des infrastructures durables en Afrique afin d'améliorer le bien-être des populations et l'économie en Afrique. Dans l'ensemble, le Consortium encourage, appuie et promeut l'accroissement des investissements en matière d'infrastructures en Afrique, de la part des secteurs public et privés. ICA travaille à faciliter le développement des infrastructures dans les secteurs de l'Eau, du Transport, de l'Energie et des Technologies d'Informations et Communications (ICT), à travers à la fois des programmes régionaux et des initiatives nationales spécifiques. Le Consortium pour les Infrastructures en Afrique n'est pas un organisme de financement mais plutôt un tremplin qui travaille à catalyser le changement en ce qui concerne le financement des projets et programmes d'infrastructures à travers le continent. ICA travaille aussi à relever les défis techniques et politiques afin de construire davantage d'infrastructures et aider à améliorer la compréhension des besoins en matière de développement des infrastructures en Afrique à travers la mise à disposition des informations adéquates.

A Propos du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP)

La vision du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) est un monde où la sécurité en eau est assurée pour tous dans le monde entier. La mission du GWP est de faire progresser la gouvernance et la gestion des ressources en eau pour un développement durable et équitable. Le GWP est un réseau international créé en 1996 pour promouvoir la gestion intégrée des ressources en eau: la gestion et le développement coordonnés des ressources en eau, des terres et autres ressources affiliées dans le but de maximiser le bien-être économique et social sans toutefois compromettre la durabilité des écosystèmes et de l'environnement. Le réseau est ouvert à toute organisation qui reconnaît les principes de la gestion intégrée des ressources en eau tels qu'approuvés par le réseau. Peuvent être membres du GWP les Etats, les institutions gouvernementales (nationales, régionales et locales), les organisations intergouvernementales, les organisations internationales et nationales non-gouvernementales, les institutions académiques et de recherche, les entreprises privées ainsi que les prestataires de services du secteur privé. Le réseau comprend 13 Partenariats régionaux de l'eau, 84 Partenariats nationaux de l'eau et 3000 partenaires répartis dans 172 pays.