



Reconquérir les infrastructures durables en tant que bien public



Sommaire

| Ré | Résumé | | |
|-----|---|---|----|
| Int | ntroduction | | |
| 1. | | inir les infrastructures durables n point de vue systémique et holistique | 7 |
| | 1.1 | Le discours dominant sur le financement des infrastructures | 7 |
| | 1.2 | Un regard critique | 10 |
| | 1.3 | Les infrastructures en tant que bien public : l'infrastructure durable comme opportunité de changement transformateur | 14 |
| 2. | Fin | ancement des infrastructures – aperçus du terrain | 16 |
| 3. | Conclusions et recommandations : vers un programme des OSC sur le financement des infrastructures 2 | | |

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par María José Romero (Eurodad) et Flora Sonkin (SID), avec la contribution de Leia Achampong et Farwa Sial (Eurodad).

Nous tenons à remercier nos partenaires pour leurs précieuses contributions et leur soutien tout au long du processus d'élaboration de ce rapport : Adrian Chikowore (AFRODAD), David Cruz (Asociación Ambiente y Sociedad, Colombie), Leandro Gómez (Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN, Argentine), Nicola Scherer, Marta Pérez Fargas et Blance Bayas Fernández (Observatori del Deute en la Globalització – ODG, Espagne), Laeticia Jalil (Universidade Federal Rural de Pernambuco – URFPE), Rafael Neves (Articulação Semiárido Brasileiro – ASA, Brésil), et Justina Kaluinaite (VB Platforma, plateforme lituanienne des ONGD, Lituanie).

Nous tenons également à remercier les commentaires et contributions reçus d'un groupe de partenaires et d'experts externes, dont certains ont participé à un atelier virtuel : Petra Kjell et Kate Geary (Recours), Xavier Sol (Counter Balance), Marcos Aurélio Lopez Filho, Kate Bayliss, Motoko Aizawa (Observatoire des infrastructures durables), Rodolfo Bejarano (Latindadd), Jean Saldanha (Eurodad) et Stefano Prato (SID).

Relecture et assistance : Vicky Anning, Julia Ravenscroft, Mary Stokes, Joe Inwood et Hamdi Benslama

Ce rapport a été produit avec le soutien financier de Misereor et de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité d'Eurodad et de ses partenaires et ne reflète pas nécessairement les opinions des bailleurs.



Résumé

« Une reprise économique avortée, ou pire, une autre décennie perdue, n>est pas un fait préétabli. C>est une question de choix politique. »

CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement 2020

Les infrastructures sont essentielles pour parvenir au développement durable et améliorer les conditions de vie des personnes à travers le monde, conformément aux Objectifs de développement durable (ODD), à l'Accord de Paris et aux engagements en matière d'égalité des genres. Les investissements dans les infrastructures durables sont placés au centre des stratégies de développement par de nombreux gouvernements donateurs et institutions financières internationales (IFI), ainsi que par des gouvernements du monde entier.

Pourtant, face aux obstacles systémiques à la mobilisation des ressources nationales des pays en développement flux financiers illicites, fardeau de la dette insoutenable et illégitime, accords commerciaux injustes, abus fiscaux des sociétés multinationales et réglementation insuffisante du secteur financier – le discours dominant sur le financement des infrastructures appelle à l'utilisation de ressources et d'institutions publiques pour mobiliser des financements privés afin de combler ce que l'on appelle le « déficit de financement » pour le développement durable. Mais ce choix politique présente de nombreux risques, en particulier compte tenu du fardeau de la dette insoutenable auguel sont déjà confrontés les pays du Sud, des inégalités croissantes et de l'effondrement écologique imminent. Maintenant que le discours « priorité au financement privé » gagne du terrain en tant que réponse politique dans les plans de relance post Covid-19, une analyse critique et un débat du point de vue de la société civile deviennent de plus en plus importants.

Ce rapport analyse l'infrastructure d'un point de vue systémique, en l'examinant à travers le prisme de quatre piliers interconnectés : économique, gouvernance, social et écologique. Il fournit également une définition pratique de ce que signifierait véritablement « durable » si l'on considère toutes ces dimensions interdépendantes. Basé sur les réflexions conjointes d'Eurodad et de la Société pour le développement international (SID), le rapport s'appuie sur notre travail avec des partenaires des pays du Nord et des pays du Sud, qui ont fourni une analyse approfondie et factuelle d'expériences concrètes illustrant les pratiques en cours au niveau national et régional. Il s'agit de : AFRODAD (région Afrique), Asociación Ambiente y Sociedad (Colombie), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN, Argentine), Observatori del Deute en la Globalització (ODG, Espagne), Universidade Federal Rural de Pernambuco et Articulação Semiárido Brasileiro (URFPE et ASA, Brésil), et VB Platforma, plateforme lituanienne des ONGD (Lituanie).

L'étude souligne que l'importance accordée à l'attraction d'investissements privés (étrangers) vers des projets d'infrastructure soulève des préoccupations majeures. Non seulement cette approche ne parvient pas à éliminer les obstacles structurels à la transformation socioéconomique dans les pays en développement, mais elle exacerbe également les obstacles au développement existants auxquels ces pays sont confrontés, notamment l'endettement, la dépendance aux produits de base, la vulnérabilité aux flux de capitaux volatils, les dommages environnementaux et la faiblesse des systèmes d'infrastructure publique.

En revanche, les projets qui ont mis en œuvre une participation active et même une co-création avec les communautés locales, et qui ont intégré une optique sensible au genre et répondu aux besoins locaux et nationaux tout au long de leur planification, conception et financement, sont plus rentables et écologiquement durables. Ils contribuent également aux plans de développement à long terme des pays tout en servant simultanément les intérêts des communautés locales.

La société civile a un rôle clé à jouer dans la reconquête des infrastructures durables en tant que bien public, en appelant les décideurs et les IFI à changer de cap. Nous proposons des recommandations politiques pour faire avancer ce programme collectif, avec des actions qui englobent les quatre piliers interconnectés de notre analyse.

Recommandations relatives aux politiques

- 1. Développer les infrastructures financées par l'État, en particulier dans les secteurs sociaux. Le financement public est souvent moins coûteux, plus viable financièrement et plus directement responsable envers les citoyens que le financement privé. De plus, les interventions publiques sont essentielles pour des raisons d'équité sociale ou lorsque les rendements sociaux sont beaucoup plus importants que les rendements privés. Cela nécessite de :
 - a) Mettre en place un plan ambitieux au niveau international pour accroître la mobilisation des ressources nationales, notamment en mettant un coup d'arrêt aux pertes de ressources publiques dues à l'abus fiscal, en faisant face aux dettes insoutenables grâce à un nouveau mécanisme de résolution de la dette souveraine juste, démocratique et transparent, en se retirant et/ou en rejetant de nouveaux accords commerciaux internationaux injustes, et en augmentant les niveaux et la qualité des ressources internationales concessionnelles.
 - b) Promouvoir les politiques industrielles en tant qu'élément essentiel des stratégies nationales de développement pour les pays du Sud. Celles-ci peuvent permettre aux pays de réduire leur dépendance aux produits de base et aux stratégies axées sur l'exportation, et de s'orienter vers une transformation socio-économique grâce à des économies diversifiées, dynamiques, inclusives et durables.
- 2. Repenser la promotion du financement privé des infrastructures. Un programme de financement des infrastructures axé sur le développement de « l'infrastructure en tant que classe d'actifs » et la promotion des PPP, risque de compromettre les progrès réalisés vers la réalisation des ODD. Le financement privé peut être approprié dans certaines circonstances, mais seulement lorsque des plans de développement démocratiques sont suivis, que des services publics de haute qualité et équitables sont prioritaires et que les normes internationales de transparence et de responsabilité sont respectées. Les gouvernements nationaux devraient préserver leur capacité de réglementer dans l'intérêt public.

- 3. Améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures, notamment ses considérations systémiques. L'infrastructure durable et ses mécanismes de financement doivent être ancrés dans les droits humains et la transformation socio-économique, des normes élevées de responsabilité démocratique, et doivent adopter une approche intergénérationnelle de l'adaptation au climat. Cela comprend :
 - a) Prioriser les mesures visant à améliorer la gouvernance. La gouvernance des infrastructures concerne la hiérarchisation, la planification, le financement, la régulation, la contractualisation et le suivi du patrimoine bâti et des services associés indispensables à la diversification économique et au développement humain.
 - b) Intégrer la résilience dans les systèmes de planification et d'exécution. Le développement d'infrastructures nouvelles et existantes doit prendre en considération une perspective systémique lors de la planification de la résilience au sens large (social, économique, écologique). Les infrastructures doivent être conçues et adaptées pour résister, réagir et se remettre rapidement des perturbations liées aux risques environnementaux causés par le changement climatique. Cela nécessite également de prendre en compte l'impact disproportionné des perturbations sur la vie des filles et des femmes, et des personnes transgenres, en raison des inégalités existantes et des rôles basés sur le genre, et d'adopter des mesures pour réduire et finalement éliminer les inégalités.
 - c) Promouvoir la connectivité régionale centrée sur les personnes. Cela inclut la création d'emplois décents, la stimulation du développement économique local, la protection de l'environnement, la réduction des inégalités, la promotion de l'égalité des genres et de l'inclusion sociale, et la construction de la paix.

Introduction

Les infrastructures sont essentielles pour parvenir au développement durable et améliorer les conditions de vie des personnes à travers le monde, conformément aux Objectifs de développement durable (ODD), à l'Accord de Paris et aux engagements en matière d'égalité des genres.

L'importance des investissements dans les infrastructures durables, et leur contribution à l'emploi décent, à la souveraineté alimentaire¹, à l'intégration territoriale et à l'accès aux services essentiels, apparaît comme un sujet de premier plan du débat international, d'autant plus que nous entrons dans la décennie de mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Les investissements dans les infrastructures durables sont présentés comme « la stratégie la plus prometteuse pour créer des emplois décents et une résilience climatique² » et comme un pilier clé des stratégies « reconstruire en mieux » par de nombreux gouvernements donateurs et institutions financières internationales (IFI), en particulier par le Groupe de la Banque mondiale (GBM). L'initiative controversée « la Ceinture et la Route » (Belt and Road Initiative) de la Chine³, le programme Build Back Better World (ou B3W)⁴ du G7 et le plan d'investissement⁵ dans les infrastructures du président américain Joe Biden, ne sont que quelques-uns des exemples récents de la façon dont les infrastructures sont et resteront centrales pour les grands plans de développement et de relance post Covid-19 pour les années à venir.

Pourtant, alors que la pandémie mondiale et les crises économiques, sociales, politiques et climatiques interdépendantes nous ont obligés à reconnaître notre interdépendance mondiale, la capacité à répondre aux crises actuelles s'est avérée profondément inégale entre les pays du Nord et les pays du Sud. Après des décennies de déréglementation et d'austérité, combinées à un service de dette massif, à un espace budgétaire restreint et à la privatisation des services publics, les pays en développement sont confrontés à des crises résultant de conditions extrêmement vulnérables sur les fronts tant sanitaire qu'économique. Les règles qui régissent l'hypermondialisation⁶, à savoir la libéralisation du commerce et des investissements, la déréglementation financière et les réductions d'impôts pour les entreprises, ont

amplifié les inégalités structurelles au sein des pays et entre les pays, conduisant à une concentration accrue des marchés et contribuant à une destruction écologique généralisée, au sous-financement des services publics et à des progrès insuffisants vers une protection sociale universelle, tout cela étant désormais impossible à ignorer.

Face aux services sous-financés, les mécanismes pour mobiliser des financements privés, notamment les partenariats public-privé (PPP), ont été de plus en plus promus comme un moyen de combler le « déficit de financement » pour mettre en œuvre les plans de développement nationaux (voir encadré 1) 7. Catalyser le financement privé devrait rester au premier plan de l'agenda des IFI, en tant que modèle d'une soi-disant « reprise résiliente » post Covid-198. Mais ce choix politique présente de nombreux risques, en particulier compte tenu du fardeau de la dette insoutenable auquel sont déjà confrontés les pays du Sud, des inégalités croissantes et de l'effondrement écologique imminent.

Alors que la pandémie de la Covid-19 expose la fragilité de nos systèmes actuels – du commerce international aux infrastructures de santé publique et à la préparation aux catastrophes climatiques – et qu'un discours donnant « priorité au financement privé » gagne du terrain en tant que réponse politique dans les plans de relance post Covid-199, une analyse critique et un débat du point de vue de la société civile deviennent de plus en plus importants. Alors que le traitement de la question des infrastructures présente des défis, notamment comment les financer de manière durable, certaines questions concernant la pression effectuée en faveur des mécanismes de financement privés pour développer les infrastructures dans les pays du Sud, peuvent être universelles. Ce rapport s'appuie sur les travaux antérieurs de la société civile sur la question 10 et vise à répondre à certaines des questions clés qui émergent lors de l'analyse des tendances actuelles du développement des infrastructures d'un point de vue systémique :

- Quels sont les défis posés par des intentions axées sur l'attraction d'investissements privés dans les infrastructures? Quel type de modèle de développement favorisent-elles et quels en sont les risques?
- Quel devrait être le rôle de l'État dans la fourniture d'infrastructures durables ?

- Quelles sont les alternatives possibles à l'approche du « priorité au financement privé » pour les infrastructures ?
- Sur quelle base est-il possible de reconquérir les infrastructures durables en tant que bien public?

Sur cette base, nous visons à contribuer aux débats en cours et futurs sur le financement durable pour des infrastructures durables, au sein de la société civile et au-delà. En particulier, nous cherchons à éclairer les débats politiques et les moments de prise de décision tels que le programme des discussions du G20 sur le financement des infrastructures, le processus de financement des Nations Unies pour le développement, les travaux des banques multilatérales de développement et des banques publiques de développement sur le financement des infrastructures et les plans de relance post Covid-19 partout dans le monde.

Méthodologie

Ce rapport est le résultat d'un travail conjoint d'Eurodad et de la Société pour le développement international (SID) dans le but de faire avancer la réflexion collective sur une question qui est de la plus haute importance pour l'avenir des stratégies de développement. Il s'appuie également sur notre travail avec des partenaires des pays du Nord et du Sud, qui ont fourni une analyse approfondie et basée sur des preuves d'expériences concrètes illustrant les pratiques en cours au niveau national et régional. Il s'agit de : AFRODAD (région Afrique), Asociación Ambiente y Sociedad (Colombie), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN, Argentine), Observatori del Deute en la Globalització (ODG, Espagne), Universidade Federal Rural de Pernambuco et Articulação Semiárido Brasileiro (URFPE et ASA, Brésil), et VB Platforma, plateforme lituanienne des ONGD (Lituanie).

Ce rapport est accompagné de sept études de cas à partir desquelles nous tirons des informations clés pour répondre aux questions abordées ici. Il s'agit de projets d'infrastructure emblématiques mis en œuvre dans différentes régions. Cinq des cas présentés mettent en lumière des projets d'infrastructure problématiques conçus pour attirer des investissements privés dans les infrastructures. Il s'agit du corridor de développement routier de Nacala en Zambie. au Malawi et au Mozambique ; l'accord public-privé de la centrale à gaz de Myingyan au Myanmar ; le corridor du périmètre oriental de Cundinamarca en Colombie ; la Centrale Hydroélectrique d'Inga III en République Démocratique du Congo et le Réseau d'Autoroutes et de Routes Sûres – Phase 1 en Argentine. Nous présentons également deux cas qui illustrent des approches alternatives au financement et au développement des infrastructures, car elles ont été conçues et mises en œuvre de manière participative et ont répondu aux intérêts et aux droits des populations locales. Il s'agit du

programme « Un million de citernes » au Brésil et du modèle de communauté d'énergie solaire Prosumer en Lituanie.

Les auteurs s'appuient sur leurs recherches approfondies dans le domaine des infrastructures. Ils ont examiné des documents officiels et de projet, des rapports de la société civile et des articles de journaux, et ont mené des entretiens avec les communautés affectées et d'autres parties prenantes concernées. Ces cas servent à illustrer les tendances clés dans le domaine des infrastructures et soutiennent notre processus pour fournir des analyses critiques et des recommandations politiques. Eurodad et SID ont bénéficié de la contribution experte d'un groupe de référence diversifié qui a été mis en place pour soutenir le processus de recherche – nous les remercions dans la partie Remerciements. Notre interaction avec ce groupe comprenait un atelier virtuel pour discuter des conclusions et des principaux messages du rapport.

Structure du rapport

Ce rapport est structuré comme suit :

- La 1ère partie fournit un cadre pour comprendre les infrastructures durables d'un point de vue systémique et dans le contexte des débats actuels sur le développement durable. Il présente le programme de discussion du financement des infrastructures en vigueur défini par les pays donateurs dans les espaces politiques internationaux, tels que le G20 et les IFI, notamment ses écueils et ses limites. Il fournit un point de vue alternatif axé sur la justice économique mondiale et le droit au développement des pays en développement, la mobilisation des ressources nationales et la résilience climatique, notamment le rôle des banques publiques de développement et de la politique industrielle pour les faciliter.
- La 2^{ème} partie se penche sur les preuves issues d'études de cas pour rendre visible et concrète l'argumentation autour du programme général de financement des infrastructures et des voies alternatives proposées.
- La 3^{ème} partie conclut et fournit des recommandations politiques pour la transformation socio-économique et le financement durable des infrastructures.

1. Définir les infrastructures durables d'un point de vue systémique et holistique

L'investissement dans des infrastructures durables est essentiel pour parvenir au développement durable et améliorer les conditions de vie des personnes dans les pays en développement, conformément aux objectifs de développement durable (ODD), à l'Accord de Paris et aux engagements en matière d'égalité des genres.

L'infrastructure fait référence aux « structures et équipements nécessaires au fonctionnement de l'économie et de la société¹¹ ». Il s'agit des routes, des réseaux d'électricité et de télécommunications, des installations d'eau et d'assainissement, des écoles et des hôpitaux. Cela implique de comprendre l'infrastructure au sens large, loin d'une distinction entre les infrastructures « économiques » et « sociales », car les questions économiques et sociales sont des aspects indivisibles d'une approche transformationnelle du développement¹².

Les infrastructures sont ici également comprises comme les fondements qui permettent et maintiennent différentes voies de développement – qu'elles soient basées sur la production ou l'extraction à grande échelle pour l'exportation (des mines, des forêts et des fermes jusqu'au port) ou basées sur la diversification économique et les marchés territoriaux.

Le déclenchement de la pandémie de la Covid-19 n'a fait qu'intensifier le besoin d'investir dans des infrastructures qui donnent la priorité aux capacités, conditions et besoins locaux, en particulier ceux liés aux infrastructures résilientes au climat qui soutiennent la transformation socio-économique et les services publics. Cependant, tous les types d'infrastructures ne contribuent pas à soutenir la transformation socio-économique et une reprise juste que visent la plupart des pays en développement. La pensée économique dominante suggère que les États devraient fonctionner comme des facilitateurs des investissements privés dans des projets d'infrastructure qui serviraient de moteur de croissance économique. Une telle approche axée sur le marché signifie également que les États doivent effectivement disposer d'un approvisionnement constant de projets rentables, ce qui transforme leur programme de développement, conduisant souvent à donner la priorité aux mégaprojets qui relient les centres de production et

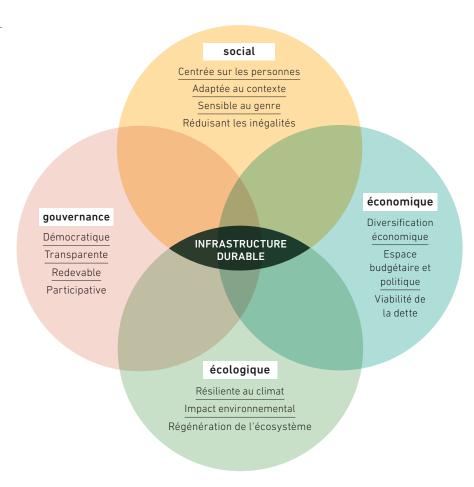
d'extraction de ressources aux consommateurs et visent à intégrer les pays en développement dans les chaînes de valeur mondiales. Pendant ce temps, cela place les besoins des investisseurs (c'est-à-dire la maximisation des profits) avant les droits des citoyens et de l'environnement, contribuant à la dépendance à l'exportation et aux produits de base et empêchant la diversification économique. Cette façon de comprendre l'infrastructure est problématique, car des projets d'infrastructure mal conçus et mal mis en œuvre peuvent endommager l'environnement, déplacer des populations, conduire à des violations des droits humains et enfermer les pays dans un avenir rempli de carbone. Ils peuvent également créer des charges budgétaires excessives sur les deniers publics, qui à leur tour peuvent conduire à des réductions des dépenses publiques.

Ce rapport se concentre sur les infrastructures durables, qui, aux fins de notre analyse, sont examinées à travers le prisme de quatre piliers interconnectés : social, écologique, de gouvernance et économique (voir la figure 1). Dans ce rapport, nous avons défini l'infrastructure durable comme une structure ou une installation qui est planifiée, conçue, construite, exploitée et surveillée de manière transparente, participative et adaptée au contexte, contribue aux priorités nationales et locales, étend l'accès aux services, ouvre la voie à une transition juste vers des économies durables et résilientes au climat, et est financée de manière transparente et durable, ce qui signifie qu'elle ne conduit pas à une dette insoutenable13. Alors que nous abordons les aspects sociaux, économiques, écologiques et de gouvernance dans notre analyse, nous accordons une attention particulière à remettre en question le discours dominant sur le financement des infrastructures (le pilier économique), et comment cela impacte à son tour les trois autres piliers.

1.1 Le discours dominant sur le financement des infrastructures

Depuis l'adoption des ODD en 2015, les besoins en infrastructures des pays en développement ont fait l'objet d'une attention accrue, car il existe un objectif dédié aux infrastructures : l'ODD 9 vise à « construire des infrastructures résilientes, promouvoir une industrialisation durable et favoriser l'innovation ». De plus, les infrastructures ont des implications directes et indirectes sur la réalisation de tous les autres objectifs interdépendants.

Figure 1
Piliers des
infrastructures
durables



Par exemple, le développement des infrastructures affecte directement l'accès à une eau potable sûre et abordable, un assainissement adéquat et équitable (ODD 6), une énergie abordable et propre (ODD 7), l'accès à des services de santé essentiels de qualité (ODD 3), ainsi que la construction et la modernisation des établissements d'enseignement (ODD 4). Les infrastructures sont également au cœur du déploiement des politiques industrielles et des stratégies nationales de développement, qui peuvent avoir des impacts à moyen et long terme sur la lutte contre le changement climatique (ODD 13), la réduction des inégalités (ODD 10), la promotion du travail décent (ODD 8), l'égalité entre les sexes (ODD 5) et la production et la consommation responsables (ODD 12). Ces engagements ont encore intensifié les différentes interprétations sur la manière dont les projets de développement seront exécutés et financés.

Dans le cadre de ce débat, le GBM et d'autres comme le G20, ont fait valoir que l'un des principaux problèmes auxquels les pays sont confrontés lorsqu'il s'agit de réaliser les ODD et de relever les défis posés par les infrastructures, est que les niveaux mondiaux d'investissement dans les infrastructures sont trop faibles. Pour ce diagnostic d'un « déficit de financement » des infrastructures, des solutions de financement innovantes sont présentées comme remède.

Comme le soi-disant « déficit de financement » ne peut pas être comblé par des méthodes de financement traditionnelles (rares), une intensification des approches axées sur le secteur privé pour le financement des infrastructures est considérée comme le moyen d'atteindre les objectifs. Selon le GBM, « redynamiser l'offre d'infrastructures dans le monde en développement nécessite de compléter les sources traditionnelles de financement public par de nouvelles ressources de financement par capitaux propres et par emprunt¹⁴ ». À cette fin, le GBM a lancé en 2017 l'approche « Maximiser le financement pour le développement » (MFD) ou l'approche « en cascade¹⁵ » pour le financement des infrastructures. Cette approche vise à attirer les investisseurs institutionnels mondiaux, tels que les fonds spéculatifs et de pension, les compagnies d'assurance et les fonds souverains, en réduisant les risques (perçus) pour les investissements dans les infrastructures. Cela implique de modifier l'environnement politique et réglementaire, et de fournir des subventions, des garanties et divers autres instruments d'atténuation des risques. Les partenariats public-privé sont promus comme un outil de financement clé pour y parvenir (voir encadré 1).

Encadré 1. Que sont les partenariats public-privé (PPP) et quelles sont leurs implications?

Malgré l'énorme quantité de travail consacrée à l'étude des PPP, il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme. Nous utilisons la définition la plus largement acceptée des PPP, qui peut être formulée comme suit. Un PPP est :

- un arrangement contractuel à moyen ou long terme entre l'État et une entreprise du secteur privé
- un accord dans lequel le secteur privé participe à la fourniture d'actifs et de services traditionnellement fournis par le gouvernement, tels que les hôpitaux, les écoles, les prisons, les routes, les ponts, les tunnels, les chemins de fer, l'eau et l'assainissement, et l'énergie
- un accord impliquant une certaine forme de partage des risques entre le secteur public et le secteur privé

Il existe deux modèles de financement PPP :

- Les PPP financés par les utilisateurs, où un partenaire privé facture au public une redevance pour l'utilisation de l'installation, parfois subventionnée par le gouvernement ou les autorités locales.
- Les PPP financés par le gouvernement, où une entreprise du secteur privé construit et gère des infrastructures et reçoit des paiements réguliers du partenaire public en fonction du niveau de service fourni.

Les deux modèles peuvent en fin de compte, et c'est souvent le cas, peser lourdement sur les deniers publics : les PPP financés par le gouvernement dépendent fortement des dépenses publiques, tandis que même les PPP financés par les utilisateurs peuvent entraîner des coûts pour le gouvernement au travers de subventions.

De plus, la distinction entre deux types de financement est importante pour aider à comprendre les coûts réels des PPP :

- Le financement que l'entreprise privée lève pour achever le projet et qui peut se faire au moyen d'instruments de dette et de capitaux propres.
 En d'autres termes, comment satisfaire les coûts initiaux de l'infrastructure. Cela n'affecte pas les comptes du gouvernement.
- Le financement qui permet à l'entreprise d'être remboursée à long terme. Habituellement, cela n'apparaît pas comme un déficit pour les comptes publics, sauf dans les rares cas où l'actif est considéré comme contrôlé par le gouvernement.

Comme le montre clairement les recherches sur les PPP, alors que le secteur privé peut apporter un financement en amont, à long terme, le PPP ne peut être financé (notamment les bénéfices des actionnaires) que par les utilisateurs de l'infrastructure ou du service dans le pays hôte (par exemple, en payant un péage pour utiliser un pont) ou par le gouvernement avec l'argent des contribuables. En conséquence, les services du Département des finances publiques du FMI et d'autres ont souligné que les PPP peuvent générer une « illusion budgétaire » problématique qui peut augmenter les risques budgétaires totaux dans les PPP¹⁶.

L'allocation des risques est un point crucial dans le débat autour des PPP. Les projets d'infrastructure sont confrontés à différents types de risques –par exemple, les risques liés aux projets, les risques macroéconomiques et les risques politiques et réglementaires. Ils peuvent varier en fonction du pays où le projet est mis en œuvre, de la nature du projet et des actifs et services impliqués. Pour compenser ceux-ci, le secteur public offre souvent des subventions ou des garanties qui peuvent générer des implications financières pour le secteur public. Étant donné que les PPP sont utilisés comme un mécanisme pour fournir des services publics, le « partage des risques » est assez inégal. Le secteur public est toujours le détenteur du risque résiduel en cas de défaillance du secteur privé, ce qui, selon l'expérience, n'est pas rare.

Les PPP peuvent entraîner des coûts publics élevés pour les infrastructures de trois manières principales :

- des coûts directs plus élevés dus à des taux d'intérêt plus élevés (le coût du capital), un taux de rendement attendu élevé pour l'opérateur privé et des coûts de construction plus élevés
- des coûts indirects plus élevés dus à une concurrence limitée et des coûts de négociation de contrats complexes, notamment des honoraires élevés de sociétés de conseil, et la renégociation des contrats – les services du FMI estiment que plus de la moitié de tous les PPP sont renégociés¹⁷
- des coûts cachés, soit en raison des méthodes comptables qui excluent les PPP des comptes du gouvernement, soit en raison des niveaux élevés de passifs éventuels

Pour ces raisons, et bien d'autres, Eurodad a appelé à plusieurs reprises la Banque mondiale et d'autres à cesser de promouvoir les PPP jusqu'à ce qu'ils soient radicalement réformés.

S'inspirant du GBM, le G20 a promu des idées similaires pour le financement des infrastructures. « Renforcer la croissance menée par le secteur privé grâce à des investissements dans les infrastructures » était un thème majeur du G20 australien en 2014¹⁸, lorsque le Groupe a créé le Global Infrastructure Hub. « Les infrastructures pour le développement » était une priorité sous la présidence argentine de 2018, lorsque les ministres des Finances du G20 ont convenu que la mobilisation de capitaux privés supplémentaires était nécessaire pour répondre aux besoins mondiaux en infrastructures. Ils ont convenu « de promouvoir les conditions nécessaires pour aider à développer les infrastructures en tant que classe d'actifs¹⁹ » et ont approuvé la feuille de route du G20 pour les infrastructures en tant que classe d'actifs (voir encadré 2)²⁰, qui a mis en place différents axes de travail pour faire avancer ce programme. Dans la foulée, la présidence japonaise de 2019 s'est concentrée sur la question des infrastructures de qualité – l'un des axes de travail de la feuille de route – et a lancé les principes du G20 pour l'investissement dans les infrastructures de qualité²¹, avec des indicateurs pour les mettre en œuvre encore à convenir. Bien que les Principes incluent un lexique bienvenu sur différents domaines, une insuffisance clé est qu'ils n'apportent pas de changements substantiels dans la façon dont l'infrastructure est encadrée. Pendant ce temps, en 2020, la présidence saoudienne a approuvé l'Agenda Riyad InfraTech, qui « promeut l'utilisation de la technologie dans les infrastructures, dans le but d'améliorer les décisions d'investissement tout au long du cycle de vie du projet », entre autres objectifs²². Enfin, la présidence italienne du G20 en 2021 continue de faire avancer cet agenda, qui comprend la poursuite du « dialogue entre investisseurs publics et privés pour mobiliser les capitaux privés²³ ».

1.2 Un regard critique

Le discours dominant repose sur l'augmentation de l'investissement privé comme clé du financement des infrastructures. Ceci est basé sur une série d'hypothèses biaisées.

Tout d'abord, supposer que les méthodes traditionnelles de financement public sont incapables de combler le « déficit de financement » omet une partie de l'histoire. Cela ne tient pas compte des problèmes systémiques qui peuvent être résolus par le biais de la coopération internationale et des choix politiques, mais restent non résolus et continuent de creuser un tel « déficit de financement » pour les pays en développement : abus fiscal et flux financiers illicites ; dette insoutenable et illégitime (ou la nécessité d'une réforme de l'architecture de la dette) ; accords de commerce et d'investissement prédateurs; (ne pas) respecter les

Encadré 2. Que signifie « développer les infrastructures en tant que classe d'actifs » ?

Une classe d'actifs est un groupe de titres ou d'investissements négociables – par exemple des actions ou des obligations. Transformer l'infrastructure en une classe d'actifs négociables signifierait reconditionner l'argent investi dans un projet d'infrastructure en un certain nombre d'instruments financiers standardisés qui sont faciles à acheter et à vendre, et qui fournissent une source de revenus attrayante.

Les actifs d'infrastructure tels que les actions de sociétés d'infrastructure, les obligations d'État en matière d'infrastructure et les fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures ne sont en aucun cas nouveaux. Cependant, le concept de regroupement des actifs d'infrastructure financière pour former une classe distincte est relativement récent²⁴. La promotion d'une classe d'actifs d'infrastructure négociable peut être considérée comme faisant partie d'une volonté d'institutions multilatérales telles que le GBM, d'attirer des investisseurs privés vers des projets spécifiques ainsi que vers le développement des infrastructures en général.

engagements d'APD convenus au niveau international en quantité et en qualité; et (les obstacles aux) transferts technologiques (voir également l'encadré 3). L'ordre économique actuel crée le problème et offre ensuite une solution fausse, mais rentable, au problème qu'il a lui-même généré.

En particulier, la feuille de route du G20 affirme que « compte tenu de l'ampleur du déficit d'infrastructure, le G20 doit adopter une nouvelle approche collaborative pour attirer les capitaux privés afin d'exploiter le vaste bassin d'épargne privée à la recherche d'investissements à long terme²⁵ ». Cependant, comme le soulignent des chercheurs de l'Université SOAS de Londres, « alors qu'il ne fait aucun doute que les secteurs des infrastructures des pays en développement ont besoin d'investissements importants, tenter de combler le vide avec des investissements privés n'est pas nécessairement une réponse politique évidente. Le calcul d'un « écart de financement » pourrait conduire à des appels à augmenter les recettes fiscales, à freiner la fuite des capitaux, à augmenter les flux d'aide, à améliorer la gestion budgétaire ou à augmenter les obligations publiques. Mais le plaidoyer politique a plutôt été dominé par des mesures visant à attirer des capitaux privés mondiaux²⁶», ce qui correspond à d'énormes richesses entre les mains des investisseurs institutionnels qui recherchent des opportunités d'investissement rentables et stables. En effet,

en décembre 2019, les plus grands gestionnaires de fonds au monde détenaient un actif sans précédent, dépassant les 100 milliards de dollars américains²⁷.

De plus, ce discours dominant n'est pas fondé sur des preuves, car, historiquement, les infrastructures ont été principalement financées par le secteur public. Comme le reconnaissent le rapport 2021 du groupe de travail interagences sur le financement du développement durable, et d'autres, dont le GBM, l'investissement public a dominé et continuera de dominer les dépenses d'infrastructure dans de nombreux domaines, « en particulier dans les secteurs où les interventions publiques sont essentielles pour des raisons d'équité sociale ou lorsque les rendements sociaux sont beaucoup plus importants que les rendements privés²⁸ ».

Deuxièmement, la ferme conviction que le financement privé est la seule solution conduit à l'hypothèse que le rôle des BMD et des gouvernements devrait être d'agir en tant que facilitateurs du financement privé comme objectif final.

Ce programme fait partie de la mise en œuvre de ce que la professeure Daniela Gabor appelle le « Consensus de Wall Street », qu'elle décrit comme « un effort élaboré pour réorganiser les interventions de développement autour de partenariats avec la finance mondiale²⁹». Cela implique une manière nouvelle et problématique de définir le rôle des BMD, à savoir en tant qu'institutions qui « dérisquent » les investissements privés dans les pays en développement et « créent des marchés » pour les investisseurs privés. Dans le contexte de la crise de la Covid-19 et de l'urgence climatique, de nouveaux marchés pour les infrastructures sanitaires et climatiques deviendront probablement des « opportunités d'investissement » pour les investisseurs institutionnels. De plus, elle implique une redéfinition du rôle de l'État. Trop souvent, l'État est défini par sa capacité à protéger les bénéfices des investisseurs des risques liés à la demande et rattachés aux actifs d'infrastructure marchandisés et des risques politiques liés aux politiques qui menaceraient les flux de trésorerie, notamment des salaires minimums plus élevés, la réglementation climatique et des risques liés aux liquidités et aux devises³⁰. Mais ces risques ne disparaissent pas, ils sont trop souvent transférés au bilan de l'État, ce qui est très évident dans le cas des PPP (voir encadré 1).

Troisièmement, cela suppose que davantage de financement privé soit intrinsèquement bon, tout en omettant de reconnaître que le type de projets d'infrastructure conçus pour attirer les investisseurs privés et générer des rendements rapides, pourrait ne pas correspondre à l'intérêt public et aux priorités nationales.

S'il est vrai que de nombreux pays en développement sont confrontés à d'importants besoins en infrastructures – comme les écoles, les hôpitaux, l'eau, l'assainissement, l'électricité et les routes – il n'est pas facile de détailler les estimations actuelles des besoins en infrastructures, et l'on pourrait soutenir que ces chiffres sont calculés sur la base du paradigme dominant axé sur la croissance, qui n'est pas écologiquement durable³¹. Par exemple, en 2017, le Global Infrastructure Hub du G20 a estimé « les besoins mondiaux d'investissement dans les infrastructures à 94 000 milliards de dollars américains d'ici 2040 », et cela n'inclut pas les infrastructures liées à la santé et à l'éducation. Il s'agit de « 15 000 milliards de dollars de plus que les dépenses prévues sur la base des tendances dominantes », qui est présenté comme un « écart d'investissement³² ». Dans le contexte de la pandémie de la Covid-19, on pourrait soutenir que les besoins en financement des infrastructures ont augmenté, alors que les pays sont confrontés au double fardeau des difficultés budgétaires et des ralentissements économiques prévus, en plus de la crise climatique.

Quatrièmement, l'hypothèse selon laquelle les financements privés seront alloués de manière à soutenir les ODD et à atteindre les plus marginalisés, ignore le fait que les investisseurs recherchent les investissements les plus rentables. Cela ne conduira pas à allouer durablement des ressources aux pays en développement les plus touchés par le changement climatique, par exemple, car cela entraîne des risques supplémentaires.

Par exemple, selon le Global Infrastructure Hub du G20, les investissements privés dans les infrastructures se sont fortement concentrés sur les pays à revenu élevé, ce qui soulève des questions même pour ses propres promoteurs. En 2019, « les investissements privés dans les infrastructures dans les pays à revenu élevé étaient le triple de ceux des pays à faible revenu³³ ». Cela conduit le Hub à déclarer qu'« à ce rythme, la mobilisation de l'investissement privé dans les pays en développement est en deçà des ambitions internationales, avec à la fois l'ampleur et le montant des investissements en deçà de ce qui serait nécessaire pour la transformation ». En réponse à cela, un accent particulier est mis sur le suivi des besoins des investisseurs en créant un ensemble de projets bancables et en promouvant une plus grande standardisation des projets, afin de les rendre comparables entre les pays et dans le temps³⁴. Ce point de vue est reflété dans un document du FMI de mai 2021 du Département Afrique, qui soutient que « dans un contexte mondial de taux d'intérêt bas et soutenus, les investissements dans les infrastructures en Afrique pourraient offrir des rendements relativement élevés, protégés contre l'inflation et stables³⁵ ». Cependant, comme nous le verrons plus loin, ce débat passe à côté de l'essentiel. Les priorités devraient plutôt consister à identifier le type d'infrastructures nécessaires pour promouvoir la transformation structurelle des économies nationales et répondre aux besoins des populations locales, et comment les financer de manière durable.

Encadré 3 : Combler le « déficit d'infrastructures » à long terme : justice fiscale et de la dette mondiale

« De nouvelles estimations de la Banque africaine de développement suggèrent que les besoins en infrastructures du continent s'élèvent à 130 à 170 milliards de dollars américains par an, avec un déficit de financement de l'ordre de 68 à 108 milliards de dollars. »

Perspectives économiques en Afrique 2018.

Alors que le discours dit du « déficit de financement » a laissé de nombreux pays du Sud en otage de l'approche politique unique de la déréglementation du secteur financier et d'un nivellement par le bas de la fiscalité pour attirer les investisseurs privés, des obstacles structurels majeurs à la mobilisation des ressources intérieures sont restés pendant longtemps presque identiques. Une architecture financière mondiale brisée a permis le pillage des ressources naturelles et financières des pays en développement, rendu possible par des cadres politiques et juridiques au sein de juridictions conçus pour rendre possibles les abus fiscaux et les flux financiers illicites.

Bien que les estimations puissent différer, selon le rapport « L'état de la justice fiscale 2020 » (« The State of Tax Justice 2020 »), le monde perd plus de 427 milliards de dollars américains par an à cause des abus fiscaux internationaux. Sur les 427 milliards de dollars, près de 245 milliards sont perdus au profit de sociétés multinationales qui transfèrent leurs bénéfices vers des paradis fiscaux afin de sous-estimer les bénéfices qu'elles ont réellement réalisés dans les pays où elles exercent leurs activités et, par conséquent, d'éviter de payer leur juste part. Les 182 milliards de dollars restants sont perdus au profit de riches individus cachant des actifs et des revenus non déclarés à l'étranger, hors de portée de la loi. Le rapport conclut que les pays du monde entier perdent en moyenne l'équivalent de 9,2 % de leurs budgets de santé au profit des paradis fiscaux chaque année, les pays à faible revenu perdant des proportions équivalentes beaucoup plus importantes que les pays à revenu plus élevé.

Dans le même temps, de nombreux pays faisant face à des chocs climatiques et aux effets dévastateurs de la pandémie de la Covid-19, étaient déjà confrontés à des vulnérabilités dans le cadre de leurs finances publiques, disposant d'un espace budgétaire limité qui permettrait d'augmenter les niveaux de dépenses pour se remettre d'une catastrophe climatique et/ou sanitaire. Fin 2018, 12 pays des Caraïbes enregistraient des ratios dette/ PIB dépassant le seuil de 60 % généralement considéré comme un seuil de viabilité de la dette, plusieurs d'entre eux se classant parmi les pays les plus endettés au monde. De même, les paiements totaux au titre du service de la dette représentaient en moyenne plus de 30 % des recettes publiques en 2017³⁶. Cette pression sur le service de la dette a entraîné des réductions des dépenses publiques, qui se sont traduites par des coupes dans les investissements publics qui empêchent les investissements actuels et futurs nécessaires, dans les infrastructures sociales et physiques par exemple. Cette situation budgétaire est un facteur qui pourrait conduire à un cercle vicieux dans lequel la reconstruction après une catastrophe reste inachevée et n'est pas résiliente telle qu'elle est menée, en raison d'un manque de ressources financières.

Avec la pandémie de coronavirus mettant en lumière le coût choquant des infrastructures de santé et des services publics sous-financés dans le monde – qui à la fois exacerbent et sont exacerbés par les profondes inégalités structurelles sous-jacentes – certaines des facettes inacceptables d'une architecture financière mondiale inadaptée, sont également apparues. Pour combler le déficit de financement des infrastructures de manière durable, une réforme systémique de l'architecture de la dette internationale est nécessaire, tandis que doit cesser la complicité des sociétés multinationales et d'un certain nombre de gouvernements nationaux qui ont bloqué une réforme significative du système fiscal international défaillant.

Des infrastructures pour qui?

La logique conventionnelle présente l'infrastructure physique comme l'un des principaux moteurs de la croissance économique, étant donné que l'infrastructure et les services connexes – tels que les transports et les télécommunications – jouent un rôle crucial dans le flux du commerce international³⁷. Qui plus est, les grands projets d'infrastructure sont souvent présentés à la fois comme des éléments essentiels du développement économique national et comme des opportunités pour attirer les investissements privés. Il est important de noter que si les PPP sont le mécanisme de financement préféré pour les projets d'infrastructure, on s'attend à ce que des projets plus importants soient poursuivis, car les coûts de transaction des PPP les rendent peu attrayants pour les petits projets. En tant que tel, un programme axé sur l'attraction d'investissements privés – par le biais de PPP – s'accompagne d'un parti pris en faveur de projets d'infrastructure standardisés et souvent de grande envergure.

Mais la question de savoir à qui profitent les projets de développement d'infrastructures est complexe. Elle prend en compte des considérations qui vont au-delà de l'échelle des infrastructures, englobant des questions telles que le type d'infrastructure conçue pour donner la priorité à ceux qui en sont le plus loin. Lorsque l'on envisage les besoins du contexte local, national et régional, un petit réseau énergétique décentralisé ou des routes locales peuvent être aussi importants pour l'intégration territoriale et la connectivité qu'un grand projet d'infrastructure – par exemple, un système ferroviaire ou de télécommunications national. D'autre part, selon le type de financement, la gouvernance et les considérations de durabilité sociale et écologique choisis, les grands projets d'infrastructure peuvent être particulièrement pertinents dans le contexte de la transformation socioéconomique des pays en développement. En d'autres termes, les projets à grande ou à petite échelle ne sont pas en soi de mauvais ou de bons types de projets.

En ce qui concerne les projets de méga-infrastructures, il y a quelques points importants à prendre en compte. Les projets de méga-infrastructures (tels que les mégacorridors de transport) qui relient les lieux d'extraction des ressources naturelles aux points d'exportation et visent à intégrer les pays en développement dans les chaînes de valeur mondiales, peuvent être considérés comme le moyen physique tangible de reproduire une division mondiale du travail ancrée dans des racines coloniales (voir encadré 4). Alors que le projet d'infrastructure lui-même devient un atout pour les investisseurs étrangers, le service qu'il fournit continue d'enfermer les pays dans des modèles de développement orientés vers l'exportation et dans les pièges de la dépendance aux produits de base³⁸. De plus, les retards sont plus fréquents dans les grands projets. et ils entraînent à la fois des dépassements de coûts et des pertes de bénéfices. Les projets plus importants augmentent également la probabilité de donner la préférence aux entreprises multinationales, qui disposent de plus de ressources pour les mettre en œuvre, évinçant ainsi les entreprises locales. Des mégaprojets mal conçus et mal mis en œuvre peuvent également endommager l'environnement, déplacer des populations, conduire à des violations des droits humains et créer des charges fiscales excessives sur les deniers publics, ce qui peut à son tour entraîner des réductions des dépenses sociales des gouvernements et exacerber les inégalités³⁹. De nombreux pays ont un historique de projets d'infrastructure dits « éléphants blancs », souvent motivés par les intérêts des donneurs et marqués par un manque de transparence, de participation du public et de suivi. De plus, ces projets reflètent rarement les besoins des communautés dans lesquelles ils sont construits et ne prennent pas suffisamment en compte les considérations sociales et écologiques.

S'il est essentiel que les pays s'abstiennent de mettre en œuvre des projets dits « éléphants blancs » et/ou de méga-infrastructures problématiques, la question clé peut ne pas être celle de leur ampleur. Il devrait plutôt s'agir de savoir : (a) à qui bénéficie l'infrastructure, (b) comment concevoir des projets d'infrastructure qui répondent à une politique industrielle qui permet la transformation structurelle des économies nationales – loin de l'exportation de matières premières, et (c) comment donner la priorité aux citoyens vivant dans des lieux difficiles d accès ou au « dernier kilomètre », qui pourrait facilement être la partie la plus coûteuse ou techniquement la plus difficile de la construction d'infrastructures – par exemple, dans les projets d'eau, d'électricité, de communication et de transport⁴⁰.

Encadré 4 : Que signifient les termes grande infrastructure, méga-projet et méga-corridor ?

Les grands projets d'infrastructure sont principalement de grands projets d'ingénierie, qui sont des systèmes complexes généralement dirigés par un commanditaire mais incluant d'autres acteurs, tels que les régulateurs, les banquiers et les prêteurs. Ces projets prennent diverses formes, allant des autoroutes, voies ferrées, ports, aéroports, usines de traitement industriel, oléoducs ou gazoducs et stockages, aux grands barrages et autres systèmes de production d'énergie.

Le concept de méga-projets (et le terme connexe de méga-infrastructure, utilisé pour parler d'infrastructure) est particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit de discuter de problèmes liés à une gouvernance peu claire et à l'absence de processus décisionnels ouverts, associés aux impacts et conséquences socio-écologiques généralement graves qu'ils génèrent. Comme le souligne le professeur de gestion de programme de l'Université d'Oxford, Bent Flyvbjerg, les méga-projets sont « des entreprises complexes à grande échelle qui coûtent généralement 1 milliard de dollars américains ou plus, prennent de nombreuses années à se développer et à construire, impliquent de multiples parties prenantes publiques et privées, sont transformationnelles et impactent des millions de personnes⁴¹ ».

Le « plan mondial d'infrastructures », promu par la Banque mondiale et d'autres, avec le secteur des entreprises, dans le cadre de la réalisation des ODD, cherche également à créer des « méga-corridors » d'infrastructures au nom du développement. Les corridors d'infrastructures ne sont pas une idée nouvelle. Mais les plans qui sont maintenant à l'étude, le sont à une échelle encore inimaginable, expliquant ainsi l'utilisation croissante du terme « méga-corridors ». Aucun continent (hormis l'Antarctique) n'est exclu. De l'Afrique à l'Asie et à l'Amérique du Sud, des schémas directeurs d'infrastructures ont été élaborés pour reconfigurer des masses continentales entières (et les mers qui les relient) en « centres de production et de distribution », « corridors de développement », « zones économiques spéciales » et « interconnexions ».

Le modèle des méga-infrastructures a un impact climatique dévastateur, mettant en danger les générations futures et les communautés touchées par le changement climatique, en particulier dans les pays du Sud. Les mégacorridors conçus partout dans le monde reposent sur des infrastructures de transport à haute teneur en carbone (aéroports, autoroutes) et énergétiques (notamment les combustibles fossiles). En conséquence, le plan mondial d'infrastructures tel que promu par le G20 et les IFI, ne correspond tout simplement pas aux objectifs de décarbonation, ni aux plans revendiqués pour lutter contre le changement climatique à l'échelle mondiale et aligner les flux financiers sur les objectifs de l'Accord de Paris.

Une adaptation de « Pleins feux sur la justice financière de Citoyens for Financial Justice », par Nicola Scherer et Xavier Sol

1.3 Les infrastructures en tant que bien public : l'infrastructure durable comme opportunité de changement transformateur

Les défis posés par les urgences sanitaires, économiques et climatiques mondiales transcendent les frontières nationales et testent les capacités collectives à faire face aux risques, renforcer la résilience et réduire les inégalités au sein des pays et entre eux. Si les gouvernements et les institutions financières multilatérales tiennent vraiment à ce que les investissements dans les infrastructures durables soient intrinsèques à une reprise résiliente, le programme d'infrastructures durables et ses mécanismes de financement doivent être ancrés dans les droits humains et la transformation socio-économique et contribuer à la résilience climatique, au lieu de se préoccuper des retours sur investissement des investissements privés. Cela implique également une plus grande attention portée à la gouvernance démocratique des infrastructures.

Les accords d'investissement multilatéraux et bilatéraux, ainsi que les contrats de projet prévoyant des infrastructures à financement privé, conduisent souvent à la compromission des obligations des États en matière de droits humains et de leur droit de réglementer à des fins de politique publique et de protéger la population par rapport aux investissements privés⁴². Cela est devenu encore plus flagrant pendant la pandémie de la Covid-19, alors même que le nombre de morts augmentait de façon exponentielle, les gouvernements prenant des mesures pour lutter contre l'effondrement économique ont été confrontés à de lourdes poursuites judiciaires de la part d'investisseurs étrangers⁴³.

S'il est pertinent de travailler avec le secteur privé pour atteindre les ODD, la mobilisation de capitaux privés ne doit pas devenir un objectif en soi. Une focalisation étroite sur les déficits de financement néglige les problèmes structurels sous-jacents à plus long terme d'un développement mondial inégal, et ne couvre pas « l'autre insuffisance des infrastructures44 », qui fait spécifiquement référence à la durabilité et aux questions relatives aux droits humains. Les chiffres ne disent rien sur les infrastructures nécessaires, sur ceux qui en ont besoin et dans quel but. Alors que la pandémie nous oblige à repenser en profondeur les systèmes actuels et les choix politiques qui n'ont pas tenu leurs promesses, elle peut constituer une opportunité pour un changement transformateur. Les infrastructures sont à juste titre placées au cœur des stratégies visant le développement durable et la transformation socio-économique. Mais la question de savoir quels modèles de développement elles servent et où cela mène, doit encore être plus approfondie.

Si nous nous lançons dans un exercice d'imagination collective sur ce à quoi ressemble un avenir avec des économies locales et régionales dynamiques, une production alimentaire durable, des transports publics à faible émission de carbone, l'équité et la résilience climatique, nous pourrions conclure qu'une dépendance excessive aux projets de méga-infrastructures et aux corridors d'exportation, pourrait ne pas nous y conduire. Dans le cadre de cet exercice, nous pourrions également nous rendre compte que la recherche de rendements rapides par les investisseurs privés, pourrait être incompatible avec le genre d'infrastructures qui relie le présent et le type d'avenir résilient et juste que nous voulons construire.

Considérer les infrastructures durables comme un bien public pourrait impliquer de considérer des types d'infrastructures qui servent réellement à réduire la dépendance des pays aux produits de base. Selon le contexte, cela peut signifier des infrastructures orientées vers l'intégration régionale ou la connexion entre les petites exploitations rurales et les marchés urbains. Elles pourraient être axées sur les impacts à long terme sur le développement, la transparence, la participation publique et la responsabilité au lieu de se concentrer sur le profit privé. Pour que cela soit possible, au moins trois éléments clés doivent être pris en compte : l'espace budgétaire et politique, l'investissement public et les politiques industrielles.

Premièrement, des solutions systémiques qui éliminent les obstacles à la mobilisation des ressources nationales par les pays du Sud – notamment l'annulation de la dette, la coopération internationale pour lutter contre les abus fiscaux et parvenir à la justice fiscale, la réglementation du secteur financier et les contrôles des marchés des capitaux – doivent être recherchées. Elles permettront d'élargir l'espace

budgétaire et politique des pays pour financer des projets d'infrastructure durables et pourront à leur tour contribuer à la diversification économique et à l'industrialisation, conduisant à une moindre dépendance à l'égard de l'aide et du commerce des produits de base.

Deuxièmement, il est essentiel de débloquer les investissements publics dans les infrastructures. Cela peut être fait en reprenant le rôle des banques publiques de développement (BPD). Les BPD, en particulier les institutions nationales et infranationales, peuvent (et devraient) jouer un rôle anticyclique crucial dans le financement de projets d'infrastructure durables. Ces institutions peuvent puiser dans les marchés financiers mondiaux et nationaux pour fournir des capitaux « patients » qui favorisent les investissements stratégiques pour le développement économique, tels que les projets d'infrastructure, ou pour des projets qui relèvent des défis sociaux et écologiques, tels que le financement des énergies renouvelables et l'investissement dans les systèmes alimentaires agroécologiques⁴⁵. Alors que les BPD devraient travailler avec des investisseurs privés, à la fois en tant que source de capitaux et en tant que bénéficiaire d'un soutien, les politiques publiques et l'intérêt public devraient prévaloir.

Troisièmement, il est impératif de promouvoir des infrastructures durables dans le cadre de politiques d'industrialisation plus larges. Après des décennies de politiques néolibérales dans les pays en développement, montrant peu de signes d'une diversification économique, d'une forte croissance de la productivité ou d'une modernisation technologique, et alors que beaucoup souffrent d'une informalisation croissante de l'activité économique, la politique industrielle a commencé à revenir dans le débat politique industrialisation diversifiée, dynamique, inclusive et durable est au cœur même de la transformation socio-économique, sans laquelle l'intention des ODD reste un patchwork d'objectifs qui n'aborde pas les moyens de financement pour l'autosuffisance et l'autodétermination.

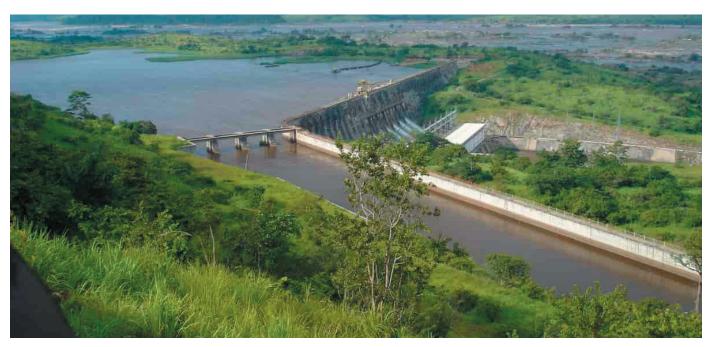
Quatrièmement, il est essentiel de résoudre les problèmes associés à l'engagement du secteur privé dans les projets d'infrastructure, soit dans des projets dirigés directement par le secteur privé, soit dans les PPP. Les investisseurs privés peuvent jouer un rôle important dans le développement des infrastructures, mais pour les mobiliser, il faut appliquer les bons instruments politiques. Ceux-ci doivent être conçus, mis en œuvre et contrôlés dans l'intérêt public, et réglementés par l'État, avec la transparence et la responsabilité démocratique au cœur du processus.

2. Financement des infrastructures – aperçus du terrain

Ce chapitre présente quelques-uns des thèmes communs qui se dégagent des études de cas menées dans le cadre de ce projet de recherche et y réfléchit du point de vue des tendances dominantes en matière de développement d'infrastructures durables. En tant que tel, il vise à contribuer au débat actuel sur les infrastructures durables, car il élabore sur les aspects interdépendants de la bonne gouvernance, notamment la responsabilité et la transparence, la viabilité budgétaire, la participation et les avantages sociaux, et les questions écologiques telles que l'endettement climatique – qui ont émergé comme des préoccupations clés dans une approche « priorité au financement privé » pour le développement des infrastructures.

Les études de cas, qui sont toutes disponibles intégralement en ligne, sont analysées à travers le prisme de quatre piliers interconnectés que nous considérons essentiels pour caractériser les infrastructures durables : le pilier économique, le pilier gouvernance, le pilier écologique et le pilier social (voir Figure 1 ci-dessus). Ils englobent des approches divergentes du financement et du développement des infrastructures (voir encadré 5). Une approche est destinée aux intérêts du secteur privé, qui conçoit l'infrastructure comme une classe d'actifs, donnant la priorité aux projets à grande échelle qui contribuent à une voie de développement axée sur la croissance et orientée vers les exportations. Une approche contrastée considère l'infrastructure comme un bien public destiné à servir les besoins des communautés locales et les droits humains, s'appuyant sur le financement public et la participation active des citoyens.

La centrale électrique du barrage Inga III en République démocratique du Congo



Encadré 5. Points saillants des études de cas emblématiques



ARGENTINA

Le **réseau argentin d'autoroutes et de routes sûres** était un projet PPP mis en œuvre en 2018. Il était spécialement conçu pour attirer les investissements privés et était présenté comme un projet qui ouvrirait la voie à d'autres grands projets d'infrastructure. Cependant, le projet présente plusieurs limites :

- Le gouvernement national a réaffecté l'argent des contribuables des infrastructures publiques vers les investissements privés nationaux et étrangers.
- En raison de la crise économique argentine, les marchés des capitaux n'étaient prêts à proposer des financements qu'à des taux d'intérêt élevés.
 Pour sauver le projet, le gouvernement a travaillé avec des institutions financières internationales pour mobiliser des fonds et a fourni des garanties et des prêts en utilisant des fonds publics.
- Le projet a finalement augmenté ses coûts d'investissement, ce qui a contribué à l'endettement de l'Argentine.

COLOMBIA

Le corridor du périmètre oriental de Cundinamarca en Colombie est un projet de logistique routière en PPP, qui vise à accroître les connexions dans la capitale du pays, Bogotá. Ce cas illustre des conflits dans le développement des infrastructures qui ne peuvent être sous-estimés, notamment :

- l'impossibilité de prouver que ce projet était d'utilité publique
- l'augmentation de la charge fiscale pour les citoyens colombiens
- le manque de consultation et de responsabilisation significatives

Il existe des doutes quant à l'application correcte des précautions sociales et environnementales des institutions financières, en particulier le cadre réglementaire de la Banque interaméricaine de développement (BID), et le respect des normes de performance de la SFI.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

La centrale électrique du barrage Inga III en République démocratique du Congo est un projet hydroélectrique en PPP actuellement en phase de conception. Le projet a été précédé par l'échec de barrages en méga-infrastructure. Le projet est décrit comme une étape vers la création d'un marché continental de l'électricité qui est important pour accélérer le développement économique industriel de la région. Cependant, cela soulève une série de préoccupations :

- Il est conçu pour répondre aux besoins des investisseurs plutôt que de prioriser les objectifs de développement.
- Il est susceptible d'entraîner une augmentation de l'endettement.
- Les problèmes de transparence rendent difficile l'identification précise des bénéficiaires du projet.
- Il contribue à la dégradation écologique et au déplacement des communautés.
- Les impacts négatifs sur le genre sont particulièrement visibles, car une communauté de femmes auparavant autosuffisantes a désormais perdu ses moyens de subsistance.

MYANMAR

La centrale à gaz de Myingyan au Myanmar est le premier PPP du pays dans le secteur énergétique. Il est financé par un consortium de BMD et de prêteurs commerciaux. Alors que l'engagement des BMD pourrait indiquer que les processus sociaux et environnementaux devaient être suivis, les systèmes utilisés pendant la phase de développement du projet n'ont pas suffisamment pris en compte la manière de garantir que les avantages sociaux et environnementaux pour les communautés locales soient aussi prioritaires que les bénéfices économiques dégagés par les investisseurs privés. Ce projet illustre les risques que représentent les PPP non transparents quant à garantir la responsabilité du gouvernement envers les citoyens et les résidents, et les pièges qui peuvent découler de l'implication du secteur privé dans des projets qui visent à donner la priorité au bien public.

LITUANIA

La communauté d'énergie solaire Prosumer de Lituanie est un projet dirigé par le gouvernement qui permet aux citoyens d'acheter ou de louer un panneau solaire à distance via une plate-forme en ligne. Les individus sont à la fois producteurs et consommateurs, ou « prosommateurs » dans ce modèle. Le projet fournit une énergie durable à faible coût et permet aux communautés d'orienter les stratégies d'atténuation du changement climatique au niveau des ménages. Ce programme partagé rassemble le gouvernement, des organisations et des consommateurs privés et garantit la création d'un objectif commun. Le gouvernement fournit des incitations et des subventions aux citoyens, ainsi qu'une infrastructure publique et un soutien technologique. Alors que la Lituanie est le premier pays au monde à lancer une plateforme en ligne pour acheter de l'énergie solaire, d'autres projets similaires sont en cours. A l'avenir, nous pouvons nous attendre à voir émerger des solutions plus avancées de développement de la production d'énergie solaire dans le monde.

ZAMBIA, MALAWI & MOZAMBIQUE

Le corridor de développement routier de Nacala en Zambie, au Malawi et au Mozambique est un mégaprojet logistique régional développé pour améliorer la connectivité régionale des pays d'Afrique du Sud-Est et pour améliorer leur intégration dans le commerce mondial. Le projet a été mis en œuvre en tant que PPP par leguel les gouvernements de Zambie, du Malawi et du Mozambique ont créé des coentreprises pour développer et gérer les infrastructures et les équipements du corridor. Cependant, l'amélioration de la connectivité et de la compétitivité régionales s'est faite au prix d'impacts négatifs importants pour les communautés locales et l'environnement, notamment la déforestation et l'abattage illicite d'arbres, entraînant l'érosion des sols. Ceci, à son tour, a menacé les moyens de subsistance des populations rurales le long du corridor. Les principaux bénéficiaires du projet sont les acteurs de l'industrie des transports, les opérateurs d'exportation/importation, les opérateurs de fret et la communauté des affaires. Les dettes accumulées au travers des prêts pour le projet l'ont été au détriment du bien-être des citoyens.

BRASIL

Le programme brésilien Un million de citernes (P1MC) est un projet organisé par la société civile et mené par les communautés, qui s'attaque aux pénuries d'eau dans la région semi-aride du Brésil grâce au stockage dans des citernes. Le coût individuel pour la construction d'une citerne en plaques de 16 000 litres est de 4 560,11 R\$ (815 dollars américains). Au cours de ses 20 années de mise en œuvre, le projet a atteint les objectifs suivants :

- Il a bénéficié à 628 355 familles.
- Parmi la liste des personnes inscrites comme bénéficiaires, 70% sont des femmes.
- Le projet a démontré le potentiel de stimuler le développement économique de la région et de contribuer à accroître la sécurité alimentaire tout en permettant une approche écologique et centrée sur la communauté.

Le processus a autonomisé les communautés et a été particulièrement bénéfique pour les familles et les femmes.

Économique : les coûts et les risques des projets d'infrastructure

L'impact des infrastructures sur l'économie est considérable - non seulement au niveau du projet ou au niveau national par sa contribution à l'emploi, aux résultats économiques ou à la dette, mais aussi au niveau mondial, car il est intrinsèquement lié au commerce international et à la division mondiale de la main d'oeuvre⁴⁷. Les investissements dans les infrastructures ont également un impact significatif dans le temps, car la durée de vie des infrastructures construites est généralement mesurée en décennies et son empreinte en siècles, ce qui tend à sceller les impacts sur le plus long terme⁴⁸. L'influence économique des infrastructures est également systémique, car les systèmes d'infrastructure peuvent soit contribuer à ancrer ou transformer les voies de développement – par exemple, étendre un modèle de développement basé sur la dépendance aux produits de base et l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, ou bien à ouvrir la voie à un modèle basé sur la diversification économique.

Alors que les projets PPP sont présentés comme tenant la promesse dite d'« optimisation des ressources », le contraire est souvent ce qui s'applique. Lorsque les projets ne sont pas financièrement viables, les gouvernements sont souvent pris dans de longues périodes de remboursements importants qui peuvent également affecter l'espace budgétaire disponible pour financer d'autres priorités publiques importantes, telles que les dépenses sociales et les investissements dans les services publics. De plus, les gouvernements sont également laissés seuls pour supporter les coûts supplémentaires associés aux projets d'infrastructure mais non inclus dans le montage financier privé. Certains exemples incluent les coûts des programmes de réinstallation des populations déplacées, la construction de routes de desserte et les coûts d'interconnexion au réseau national.

Trop souvent, la charge financière est transférée aux utilisateurs via des redevances. Les frais d'utilisation et les coûts gonflés pour le secteur public sont donc une caractéristique de conception du programme de financement privé, puisque les projets doivent garantir des retours au secteur privé. Tout cela favorise une plus grande inégalité au sein des communautés car les coûts sont généralement supportés par l'utilisateur final et/ou le contribuable. Les PPP peuvent également entraîner des problèmes de distribution et d'équité internationale lorsque les retours aux actionnaires proviennent des contribuables des pays en développement ou des utilisateurs de services. En fin de compte, les PPP entraînent des sorties de fonds, souvent des pays du sud vers ceux du Nord.

Les cas analysés par nos partenaires illustrent bien ces points. Dans le cas du corridor de développement routier de Nacala, les communautés locales ont été facturées pour l'entretien des actifs routiers, ce qui suggère que des frais peuvent être déployés pour compenser les coûts du projet initialement couverts par des investisseurs privés. Une augmentation des droits de péage et des licences entraîne un endettement, annulant de fait les revendications de « durabilité » associées au projet. De plus, le projet relie principalement les pays – la Zambie, le Malawi et le Mozambique – aux corridors d'exportation et aux chaînes de valeur mondiales, c'est-à-dire les activités extractives et à faible valeur ajoutée aux ports d'exportation, avec des contrats attribués principalement à des entreprises étrangères du secteur privé. Le réseau argentin des autoroutes et des routes sûres était non seulement embourbé dans l'inefficacité, mais les entrepreneurs étaient incapables d'attirer des financements internationaux à des taux d'intérêt durables. De même, dans le cas de la centrale électrique de Myingyan, les coûts de production de gaz étaient si élevés que le gouvernement a fait d'énormes pertes et a répercuté ce coût sur les consommateurs. De manière inquiétante, le coût massif de la centrale électrique du barrage d'Inga III menace de plonger davantage la RDC dans l'endettement, compromettant l'avenir à long terme du pays et ses perspectives de développement inclusif et durable.

Ces preuves viennent étayer les préoccupations existantes concernant la nature problématique du discours actuel sur les infrastructures durables. Dans sa forme actuelle, ce discours peut facilement devenir une fausse promesse, privilégiant l'approche du financement privé tout en marchandisant les infrastructures en les transformant en une classe d'actifs.

Gouvernance : la démocratie et la responsabilité en jeu

La promotion de projets d'infrastructure financés par des financements privés a en fait façonné les politiques nationales et les plans de développement de telle sorte qu'ils servent à attirer des investisseurs privés. La mise en œuvre des PPP a entraîné une restructuration en profondeur des modèles nationaux et réglementaires existants pour permettre l'entrée et la participation de nouvelles parties prenantes, dans la plupart des cas des investisseurs privés étrangers. Ces dernières années, la Banque mondiale et d'autres acteurs du développement ont activement encouragé les pays du monde entier à promulguer des lois sur les PPP, à établir des unités PPP et à élaborer des cadres juridiques, des directives et des procédures opérationnelles pour renforcer leurs capacités à mettre en œuvre des projets PPP⁴⁹. Ces efforts de plaidoyer ont également réorienté le rôle des institutions financières publiques nationales, ajoutant de nouvelles pressions et

de nouveaux devoirs pour les autorités publiques et les administrations, afin d'attirer et de prendre en compte les intérêts des financiers privés.

En Colombie, par exemple, une loi sur les PPP a été promulguée en 2012 pour autoriser les PPP. Dans le cas de la RDC, la loi PPP a été adoptée en 2014, et en Argentine en 2016. Pendant ce temps, dans les cas du Mozambique, du Malawi et de la RDC, leurs politiques et plans ont été orientés vers la promotion de la participation du secteur privé au développement des infrastructures, par le biais de mécanismes tels que les PPP. Dans tous les cas analysés, les BMD ont joué un rôle actif en conseillant le pays et en soutenant les projets, agissant en tant que facilitateur de l'investissement privé étranger. Alors que la plupart d'entre elles ont mis en place des procédures de sauvegarde environnementale et sociale, elles ne sont pas toujours correctement mises en œuvre, comme nous le verrons ci-dessous.

De plus, la création de nouvelles entités bureaucratiques n'est pas seulement un surcoût supporté par l'État, elle soulève également la question de la responsabilité et de la démocratie, puisqu'un groupe fragmenté d'actionnaires privés ressort effectivement comme un partenaire de gouvernance au même titre que l'État. Les PPP peuvent également entraîner une mise en œuvre hâtive de réformes législatives sans consultation démocratique et publique appropriée, ce qui limite la capacité de contrôle et d'équilibre. Dans le corridor du périmètre oriental de Cundinamarca en Colombie, le processus par lequel les acteurs nationaux et étrangers ont formé des partenariats a été accéléré sans réellement établir que le projet était dans l'intérêt public. Le fait que le projet impliquait l'acquisition de terres déplaçant des communautés, a encore contré cette revendication, et met en évidence le manque de démocratie dans ce cas.

De plus, cela soulève la question de la souveraineté. Le cas du corridor de développement routier de Nacala, qui traverse la Zambie, le Malawi et le Mozambique, montre que les grands projets d'infrastructure régionale peuvent aliéner les gouvernements nationaux et les communautés. La mobilisation des ressources et la sélection du projet étaient en grande partie le produit d'accords régionaux et continentaux liés à l'augmentation de la compétitivité de la région. Pendant ce temps, le rôle des gouvernements nationaux dans l'alignement de leurs ministères des transports sur le projet était vague. Il était difficile d'établir comment la compétitivité régionale s'alignait sur les problèmes nationaux de responsabilité envers les communautés déplacées, l'endettement public, les dommages environnementaux et la résilience climatique.

Le manque de transparence est une autre caractéristique de la plupart des projets PPP. Ceux-ci incluent le secret autour des contrats PPP et l'utilisation d'accords de non-divulgation. Pour la centrale électrique PPP de Myingyan au Myanmar, l'accord d'achat d'électricité n'est pas accessible au public, ce qui rend difficile la détermination des termes du contrat et des grilles tarifaires. Dans le cas de la centrale électrique du barrage d'Inga III en RDC, le contrat avec le consortium privé qui construira le barrage n'a pas été rendu public. Cependant, sans transparence sur les contrats conclus, il est difficile pour les citoyens et les résidents de répondre à des questions cruciales sur les coûts finaux des projets et ses risques fiscaux, qui sont des déterminants importants du fardeau de la dette future.

De plus, la plupart des projets PPP manquent d'engagement significatif de la société civile tout au long du cycle du projet. Cela inclut une mauvaise mise en œuvre de consultations libres, préalables et informées avec les communautés potentiellement affectées. Lors des consultations ad hoc concernant le corridor de développement routier de Nacala, l'accès à l'information a été faussé au profit des partenaires de développement et des entités du secteur privé plutôt qu'au profit des communautés touchées. Pendant ce temps, dans le cas de la centrale à gaz de Myingyan au Myanmar, les communautés locales ont déclaré qu'au départ, il y avait un manque général d'informations sur le projet et qu'elles n'étaient pas au clair sur les impacts du projet sur leurs moyens de subsistance et leur vie.

En revanche, le programme Un million de citernes (P1MC) implique un engagement actif de la communauté bénéficiaire tout au long du cycle du projet, ainsi que la prise de décision sur les institutions locales. Dans chaque commune où le P1MC a été mis en œuvre, une Commission communale a été organisée avec des organisations locales de la société civile, des mouvements sociaux, des syndicats et des représentants des autorités communales, y compris du secrétariat à la santé et du secrétariat à l'aide sociale. La Commission municipale discute des critères de sélection des bénéficiaires du programme, sélectionne les communautés ayant le plus besoin d'accès à l'eau (sur la base des critères préalablement établis), contrôle la mise en œuvre du projet et l'utilisation de la ressource. Il s'agit d'un processus riche en apprentissage et en renforcement des capacités (remise en cause et réorganisation du système social et politique) et en création de nouvelles opportunités d'accès aux services.

Écologique : endettement induit par le climat et impacts climatiques induits par l'endettement

Les problèmes écologiques et climatiques liés aux projets d'infrastructure comprennent les impacts locaux sur les moyens de subsistance des populations, les problèmes de viabilité de la dette qui peuvent entraver les pays les plus vulnérables à répondre aux besoins de développement et le relèvement après les catastrophes climatiques. De plus,

La centrale à gaz de Myingyan au Myanmar. Photo fournie par: Recourse



le financement d'une transition juste vers des économies écologiquement durables et le potentiel de perpétuer la dépendance des pays vis-à-vis des chaînes de valeur mondiales, ont également un impact sur leur résilience aux chocs climatiques. Étant donné que les cycles de vie des infrastructures sont généralement d'au moins 15 ans, les investissements dans des infrastructures énergétiques à haute teneur en carbone pourraient obliger un pays à financer un actif échoué – c'est-à-dire un actif qui subira des dépréciations imprévues ou prématurées – pendant au moins ce minimum de temps. Un défi important reste d'assurer une approche intergénérationnelle des infrastructures durables, en reconnaissant que les jeunes et les générations futures seront les plus touchés par les décisions et les actions prises aujourd'hui.

Dans le cas du PPP de la centrale à gaz du Myanmar, les communautés locales ont signalé plusieurs problèmes affectant leurs moyens de subsistance traditionnels. Par exemple, le pipeline des eaux usées de l'usine de refroidissement du projet traverse des terres agricoles et se termine dans une rivière utilisée pour la pêche. De plus, depuis la mise en service de l'usine, le suivi environnemental et social de cette rivière a montré que certains des paramètres de qualité des eaux usées ne répondent pas aux normes de rejet, mais l'importance de cela a été jugée mineure par les évaluateurs⁵⁰. Pendant ce temps, Inga III est susceptible de causer des dommages écologiques importants en RDC, notamment une perte de biodiversité, des

menaces accrues pour plusieurs espèces menacées et une réduction des stocks de poissons. En outre, les émissions de méthane sont susceptibles d'augmenter en raison de l'inondation de vastes étendues de forêt. Inga III et les autres phases du barrage de Grand Inga auront également un impact sur le panache du Congo, qui est essentiel pour l'atténuation du changement climatique puisqu'il constitue l'un des plus grands puits de carbone au monde.

Alors que les études d'évaluation d'impact menées dans le cadre des politiques de sauvegarde ou des normes de performance de la plupart des institutions multilatérales devraient servir à identifier ces risques et à les atténuer, elles sont confrontées à de sérieux défis de mise en œuvre. En Colombie, dans le cas du corridor du périmètre oriental de Cundinamarca, les communautés ont fait valoir que la socialisation de l'étude d'impact environnemental par l'entreprise était faible et qu'il n'y avait pas eu de participation active de la communauté dans l'identification des impacts potentiels du projet, ni dans la formulation de mesures de gestion pour les atténuer. Dans le cas d'Inga III, une série d'études devaient être menées par la Banque mondiale afin de se conformer aux normes environnementales et sociales, mais celles-ci n'ont jamais été achevées suite au retrait de son soutien au projet en 2016.

Dans le même temps, les projets d'infrastructure qui répondent aux priorités locales et impliquent activement les communautés tout au long de leur cycle de vie peuvent être très bénéfiques pour ceux qui luttent contre les impacts

Mme Mô, sa fille et la citerne, Surubim – Pernambuco



actuels de l'urgence climatique. Dans la région semi-aride du Brésil, le manque d'accès à l'eau pour les familles a de graves conséquences, notamment des taux élevés de mortalité infantile et une forte incidence de maladies. Les femmes parcourent souvent de longues distances pour aller chercher de l'eau potable, souvent de mauvaise qualité. La solution proposée par le projet était de garantir une structure de stockage d'eau de pluie, qui assure la sécurité de l'eau pendant la saison sèche pour la consommation de la famille. Avoir accès à des technologies simples et peu coûteuses comme les citernes s'inscrivait dans une démarche de remise en cause du modèle de développement auquel la région a historiquement été soumise.

Social : servir l'intérêt général ou le compromettre ?

Les projets d'infrastructure ont la capacité de servir les communautés locales en leur fournissant les services essentiels dont elles ont besoin pour améliorer leurs moyens de subsistance, notamment l'énergie, l'eau, l'assainissement et les routes. Le programme Un million de citernes au Brésil et le modèle de communauté d'énergie solaire Prosumer en Lituanie, montrent que les problèmes peuvent être surmontés grâce à la mobilisation des ressources nationales ou publiques, un travail collaboratif entre les administrations publiques locales, régionales et nationales, et l'engagement actif et la prise de décision par les communautés locales. Ces cas prouvent que l'infrastructure publique peut être rentable, basée sur le consensus et incitant fortement à servir l'intérêt public.

Le modèle de communauté d'énergie solaire de Prosumer est unique en ce qu'il adopte une approche horizontale du développement durable tout en étant également rentable. Bien que son applicabilité aux pays en développement ne soit pas simple, en raison des variations géographiques et de l'infrastructure du réseau, une leçon majeure est le degré de soutien accordé à la Lituanie par l'UE. La communauté internationale peut répliquer ce soutien aux pays en développement en mettant en œuvre des solutions climatiquement neutres et publiques favorisant la durabilité à très faible coût. D'autre part, le programme Un million de citernes montre comment les approches d'infrastructures durables pour le développement intègrent des considérations d'égalité des sexes et permettent aux femmes de conserver leur autonomie.

Cependant, s'ils sont mal conçus et mis en œuvre, les projets d'infrastructure peuvent également menacer les moyens de subsistance des communautés locales. Les cas analysés par nos partenaires se sont ajoutés au corpus de preuves existant⁵¹. En RDC, l'histoire des déplacements de populations pour Inga I et II montre les conséguences humaines dévastatrices à long terme de ces projets, et la construction d'Inga III va probablement attiser ces conflits antérieurs. Les problèmes entre le gouvernement et les communautés ne sont toujours pas résolus et les communautés déplacées par Inga I et II disent qu'elles n'ont pas reçu les compensations promises. Les habitants du Mozambique, en particulier les populations rurales, ont également été négativement touchés par le corridor de développement de la route de Nacala, car leurs possibilités d'emploi et de moyens de subsistance ont été réduites. De plus, le cas d'Inga illustre également comment les femmes peuvent être impactées négativement. Les femmes ayant des moyens de subsistance indépendants avant le début du projet ont subi de lourdes pertes en raison du déplacement et du manque d'emploi.

3. Conclusions et recommandations : vers un programme des OSC sur le financement des infrastructures

Les investissements dans les infrastructures durables sont placés au centre des stratégies de développement, et à juste titre, car ils sont essentiels pour fournir les services et les installations qui permettent le bon fonctionnement des économies et des sociétés. Pourtant, comme le montre ce rapport, le discours dominant sur le financement des infrastructures contient des écueils et des limites qui pourraient compromettre son objectif déclaré. Pour y remédier, le rapport fournit un cadre permettant de comprendre les infrastructures durables d'un point de vue systémique. Cela se concentre sur la justice économique mondiale et le droit au développement des pays en développement, la mobilisation des ressources nationales et la résilience climatique.

Après avoir examiné ce qui rend les infrastructures et leurs mécanismes de financement (non) durables à travers les quatre piliers interconnectés de leurs implications économiques, de gouvernance, écologiques et sociales, quelques conclusions et recommandations politiques peuvent être tirées.

Les études de cas complètes, auxquelles nous encourageons les lecteurs à **accéder en ligne**, soulignent que l'accent mis sur l'attraction d'investissements privés vers de grands projets d'infrastructure ou des méga-corridors soulève des préoccupations majeures. Non seulement cette approche ne résout pas les faiblesses structurelles de la transformation socioéconomique dans les pays en développement, mais elle exacerbe également les obstacles au développement existants auxquels ces pays sont confrontés, notamment l'endettement, la dépendance aux produits de base, la vulnérabilité aux flux de capitaux volatils, les dommages écologiques et la faiblesse des systèmes d'infrastructure publique.

En revanche, les projets qui ont mis en œuvre une participation active et même une co-création avec les communautés locales, ont intégré une optique sensible au genre et ont répondu aux besoins locaux et nationaux tout au long de leur planification, conception et financement, sont plus rentables

et écologiquement durables. Ils contribuent également aux plans de développement à long terme des pays tout en servant simultanément les intérêts des communautés locales.

L'urbanisation croissante, les communautés migrantes et/ou déplacées et la connectivité sans cesse croissante du monde ne sont que quelques tendances en matière d'infrastructure pour la prochaine décennie. Alors que toutes ces tendances se poursuivent, il est important de s'assurer que les projets d'infrastructure servent le bien public et contribuent à permettre la jouissance des droits humains pour tous. La société civile a un rôle clé à jouer dans la reconquête des infrastructures durables en tant que bien public en appelant les décideurs et les IFI à changer de cap. Nous proposons des recommandations politiques pour faire avancer ce programme collectif, avec des actions qui englobent les quatre piliers interconnectés de notre analyse⁵².

Recommandations relatives aux politiques

 Développer les infrastructures financées par l'État, en particulier dans les secteurs sociaux. Le financement public est souvent moins coûteux, plus viable financièrement et plus directement responsable envers les citoyens que le financement privé. De plus, les interventions publiques sont essentielles pour des raisons d'équité sociale ou lorsque les rendements sociaux sont beaucoup plus importants que les rendements privés.

Cela nécessite de :

a) Mettre en place un plan ambitieux au niveau international pour accroître la mobilisation des ressources nationales. Mettre un frein aux pertes de ressources publiques par le biais de l'abus fiscal; traiter les dettes insoutenables grâce à un nouveau mécanisme de règlement de la dette souveraine juste, démocratique et transparent; contester les accords commerciaux déloyaux; augmenter les niveaux et la qualité des ressources concessionnelles internationales, notamment en respectant les engagements d'aide publique au développement (APD); et créer de nouvelles sources de financement public, seraient toutes des contributions clés pour garantir un espace budgétaire et politique adéquat pour combler le déficit mondial en matière d'infrastructures et ainsi atteindre les ODD.

23

- b) Promouvoir les politiques industrielles en tant qu'élément essentiel des stratégies nationales de développement pour les pays du Sud. Ceux-ci peuvent permettre aux pays de s'éloigner de la dépendance aux produits de base et des stratégies axées sur l'exportation, et de s'orienter vers une transformation socio-économique grâce à des économies diversifiées, dynamiques, inclusives et durables. Les systèmes d'infrastructure nécessaires à une telle diversification économique sont très différents de ceux impliqués dans les stratégies d'exportation des produits de base, et les politiques industrielles peuvent soutenir cette transition.
- 2. Repenser la promotion du financement privé des infrastructures. Un programme de financement des infrastructures axé sur le développement de « l'infrastructure en tant que classe d'actifs » et la promotion des PPP risque de compromettre les progrès vers la réalisation des ODD. Le financement privé peut être approprié dans certaines circonstances, mais seulement lorsque des plans de développement démocratiques sont suivis, que des services publics de haute qualité et équitables sont prioritaires et que les normes internationales de transparence et de responsabilité sont respectées. Les gouvernements nationaux devraient préserver leur capacité de réglementer dans l'intérêt public.
- 3. Améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures, notamment leurs considérations systémiques. Des infrastructures durables sont essentielles aux stratégies de transformation socioéconomique et de reprise résiliente. Si les gouvernements et les institutions multilatérales prennent ce programme au sérieux, les infrastructures durables et leurs mécanismes de financement doivent être ancrés dans les droits humains et la transformation socio-économique, des normes élevées de responsabilité démocratique et contribuer à une approche intergénérationnelle de l'adaptation au climat. Ceci comprend :
 - a) La priorisation des mesures visant à démocratiser la gouvernance des infrastructures. La gouvernance des infrastructures concerne la hiérarchisation, la planification, le financement, la régulation, la contractualisation et le suivi du patrimoine bâti et des services associés indispensables à la diversification économique et au développement humain. Une mauvaise gouvernance se produit lorsque ces processus sont opaques, mal gérés et lorsqu'ils ne parviennent pas à prioriser les besoins des personnes et de l'environnement. Les communautés locales/affectées devraient être engagées dans la coconception de projets plutôt que dans des processus

- de consultation symboliques. La transparence est essentielle dans ce processus et les normes internationales de transparence les plus élevées devraient s'appliquer.
- b) L'intégration de la résilience dans les systèmes de planification et de mise en œuvre. Le développement d'infrastructures nouvelles et existantes doit prendre en considération une perspective systémique lors de la planification de la résilience au sens large (social, économique, écologique). Les infrastructures doivent être conçues et adaptées pour résister, réagir et se remettre rapidement des perturbations liées aux risques environnementaux causés par le changement climatique. Cela nécessite de renforcer les institutions publiques, d'améliorer les normes de conception pour intégrer des technologies et des conceptions durables, et de donner la priorité à l'efficacité des ressources. La résilience signifie également soutenir le développement de systèmes d'infrastructures qui permettent la diversification et la transformation socioéconomiques des pays, notamment les infrastructures dirigées par la communauté et les systèmes décentralisés en plus des systèmes à grande échelle et centralisés. Cela nécessite également de prendre en compte l'impact disproportionné des perturbations sur la vie des filles, des femmes et des personnes transgenres, en raison des inégalités existantes et des rôles sexospécifiques, et d'adopter des mesures pour réduire et éventuellement éliminer les inégalités.
- c) Promouvoir une connectivité régionale centrée sur les personnes. La connectivité des infrastructures régionales doit être planifiée et mise en œuvre dans le but de répondre aux besoins des populations en tant que priorité absolue. Cela inclut la création d'emplois décents, la stimulation du développement économique local, la protection de l'environnement, la réduction des inégalités, la promotion de l'égalité des genres et de l'inclusion sociale, et la construction de la paix. Des financements seront nécessaires de la part des BMD et d'autres sources, mais celles-ci doivent travailler en véritable partenariat avec les organismes régionaux représentatifs, les pays bénéficiaires et les communautés affectées.

Bibliographie

- 1 La souveraineté alimentaire, définie comme « le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite par des méthodes écologiquement saines et durables, et leur droit de définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles », dépend également de l'accès des peuples à l'eau, à la santé, à l'énergie, et les infrastructures de transport.
- 2 La souveraineté alimentaire, définie comme « le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite par des méthodes écologiquement saines et durables, et leur droit de définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles », dépend également de l'accès des peuples à l'eau, à la santé, à l'énergie, et les infrastructures de transport.
- 3 https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/
- 4 https://www.eurodad.org/the_relentless_quest_to_mobilise_private_investment_ in infrastructure
- 5 La Maison-Blanche, Fiche d'information mise à jour : « Loi bipartite sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi », 2 août 2021, https://www.whitehouse. gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/updated-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-investment-and-jobs-act/
- 6 https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2021d8_en.pdf
- $7 \qquad \text{https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020overview_en.pdf} \\$
- 8 https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/03/04/unlocking-private-investment-in-climate-adaptation-and-resilience
- 9 Table ronde: « Table ronde virtuelle du Groupe de la Banque mondiale: remettre sur la bonne voie la participation privée dans les infrastructures », 24 février 2021, https://player.vimeo.com/video/517260262
- 10 Voir: María José Romero et Jesse Griffiths, « Trois raisons impérieuses pour lesquelles le plan du G20 pour une classe d'actifs d'infrastructure est fondamentalement imparfait », août 2018, https://www.eurodad.org/asset-class-report et Nicholas Hildyard et Xavier Sol, « Comment les infrastructures façonnent le monde. Une introduction critique aux méga-corridors d'infrastructures », décembre 2017 https://counter-balance.org/uploads/files/Reports/Flagship-Reports-Files/2017-Mega-Corridors.pdf
- 11 Chong and Poole, «Infrastructure de financement: un éventail d'approches nationales » 2013, https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2013/sep/pdf/bu-0913-8 pdf
- 12 Diane Elson et Nilufer Cagatay, « Le contenu social des politiques macroéconomiques », World Dev. 28, 1347–1364, 2000.
- 13 Le Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2021, le définit comme suit : « Les systèmes d'infrastructures durables sont ceux qui sont planifiés, conçus, construits, exploités et déclassés d'une manière qui assure la durabilité économique et financière, sociale, environnementale (y compris la résilience climatique) et institutionnelle sur l'ensemble du cycle de vie de l'infrastructure », voir : Programme des Nations Unies pour l'environnement « Principes internationaux de bonnes pratiques pour une infrastructure durable », Nairobi, 2021 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34853/GPSI.pdf
- 14 http://www.g20.utoronto.ca/2014/WBG_IIWG_Success_Stories_Overcoming_ Constraints_to_the_Financing_of_Infrastructure.pdf
- 15 https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Documentation/DC2017-0002.pdf
- 16 Voir FMI, 2021, « Maîtriser le métier risqué des partenariats public-privé dans les infrastructures »; A Cepparulo, G Eusepi et L Giuriato, « Partenariat public-privé et illusion fiscale : une revue systématique », Journal of Infrastructure, Policy and Development JIPD (Journal des Infrastructures, Politiques et développement), 3(2): 288–309, 2019.
- 17 https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/CMR/pdf/Queyranne_ENG pdf
- 18 https://treasury.gov.au/speech/priorities-for-australias-presidency-of-the-g20-in-2014-and-the-role-of-the-global-financial-safety-net
- 19 Communiqué des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20, 20 mars 2018. Voir : http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-03-30-g20_finance_communique-en.html
- 20 G20, « Feuille de route pour les infrastructures en tant que classe d'actifs », mars 2018. Voir https://www.oecd.org/g20/roadmap_to_infrastructure_as_an_asset_ class_argentina_presidency_1_0.pdf
- 21 https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- 22 https://www.gihub.org/news/endorsed-g20-riyadh-infratech-agenda/
- 23 https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf
- 24 Georg Inderst, « Les infrastructures comme classe d'actifs », CAIA Association, 2018, https://caia.org/member-library/infrastructure-asset-class

- 25 G20, « Feuille de route pour l'infrastructure en tant que classe d'actifs », mars 2018. Voir :https://g20.org/sites/default/files/media/roadmap_to_infrastructure_ as_an_asset_class_argentina_presidency.pdf
- 26 Kate Bayliss et Elisa Van Waeyenberge, « Éclaircir le retour du partenariat public-privé », The Journal of Development Studies, 54(4):577–593, 2018.
- 27 Willis Towers Watson, Communiqué de presse, 19 octobre 2020, « Les actifs sous gestion AuM des gestionnaires d'actifs mondiaux dépassent 100 000 milliards de dollars américains pour la première fois », consulté le 29 mars 2021, https://www.willistowerswatson.com/en-US/News/2020/10/global-asset-manager-aum-tops-us-dollar-100-trillion-for-the-first-time
- 28 Groupe de travail interagences des Nations Unies sur le financement du développement. 2021. « Rapport sur le financement du développement durable 2021 », pp. 64. Voir : https://developmentfinance.un.org/ files/FSDR_2021.pdf; Groupe Banque mondiale, 2014. « Surmonter les contraintes liées au financement des infrastructures. Histoires de réussite et leçons apprises : exemples de pays, de secteurs et de projets pour surmonter les contraintes liées au financement des infrastructures », p. 2, http://www.g20.utoronto.ca/2014/ WBG_IIWG_Success_Stories_Overcoming_Constraints_to_the_Financing_of_Infrastructure.pdf. Marianne Fay, Hyoung IL Lee, Massimo Mastruzzi, Sungmin Han et Moonkyoung Cho, 2019, « Atteindre la barre des mille milliards : un regard sur combien les pays dépensent en infrastructures », document de travail de recherche sur les politiques No. 8730. Banque mondiale, Washington, DC. https://openknowledge. worldbank.org/handle/10986/31234
- 29 Daniela Gabor, 2021, « Le consensus de Wall Street », Development and Change, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12645?af=R
- 30 Voir Gabor, 2021 et Yannis Dafermos, Daniela Gabor & Jo Michell, 2021, « Le consensus de Wall Street en temps de pandémie : qu'est-ce que cela signifie pour un développement aligné sur le climat? », Revue canadienne d'études sur le développement s, 42:1–2, 238–251, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0225 5189.2020.1865137
- 31 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13549839.2020.1867840
- 32 GiH (2020) Suivi des infrastructures 2020, Plaque tournante mondiale pour les infrastructures, G20. Voir aussi : https://outlook.gihub.org/
- 33 https://cdn.gihub.org/umbraco/media/3239/key-findings_infrastructure-monitor-2020_gl-hub-g20-initiative.pdf
- 34 Voir « Rapport du G20/OCDE sur la collaboration avec les investisseurs institutionnels et les gestionnaires d'actifs sur les infrastructures », https://www.oecd.org/ daf/fin/private-pensions/Collaboration-with-Institutional-Investors-and-Asset-Managers-on-Infrastructure.pdf et « Projets d'infrastructure à l'étude au niveau mondial : établir des liens entre les investisseurs privés et les projets d'infrastructure publiques », https://blogs.worldbank.org/ppps/global-infrastructure-project-pipeline-linking-private-investors-public-infrastructure-projects
- 35 Luc Eyraud et al, 2021, « Financement privé pour le développement : un vœu pieux ou sortir des sentiers battus ? », Série du Département Afrique du FMI.
- 36 https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/ WESP2020_CH3_LAC.pdf
- 37 Robert Carlsson, Alexander Otto & Jim W. Hall, « Le rôle des infrastructures dans les théories de la croissance macroéconomique », Génie civil et systèmes environnementaux, 30:3-4, pp.263-273, 2013, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.108 0/10286608.2013.866107
- 38 https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/11/Bk_2019_The-Politics-of-Trade-in-the-Era-of-Hyperglobalisation-A-Southern-African-Perspective_EN.pdf
- 39 https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/11/Bk_2019_The-Politics-of-Trade-in-the-Era-of-Hyperglobalisation-A-Southern-African-Perspective_EN.pdf
- 40 https://www.oecd.org/water/Background-Document-OECD-GIZ-Conference-Closing-the-Last-Mile-for-Millions.pdf
- 41 Bent Flyvbjerg, 2014, Ce que vous devez savoir sur les mégaprojets et pourquoi : un aperçu », Project Management Journal (Journal de la Gestion de projet), https://papers.srn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2424835
- 42 https://corporateeurope.org/en/2020/05/cashing-pandemic-how-lawyers-are-preparing-sue-states-over-covid-19-response-measures
- 43 https://longreads.tni.org/jugglingcrises
- 44 HCDH et Heinrich Boell Stiftung, 2018, « L'autre insuffisance des infrastructures : durabilité, droits humains et perspectives environnementales », https://www.ohchr.org/documents/Publications/TheOtherInfrastructureGap_FullLength.pdf
- 45 Voir : M J Romero, 2020, « Réconquérir les banques publiques de développement pour financer une reprise durable et équitable après la Covid-19 », In D McDo-

- nald, T Marois, et D Barrowclough, 2020, Finance Banques publiques et Covid-19. Combattre la pandémie avec les finances publiques, https://www.eurodad.org/reclaiming_public_development_banks_ebook_chapter. T Marois, 2021, Banques publiques: Décarbonisation, Définancialisation et Démocratisation, https://www.cambridge.org/core/books/public-banks/0EC8E41F837E1F10BE53FC31DA83D012
- 46 https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxford-hb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420 Voir aussi: https://unctad.org/meeting/unctad15-pre-event-industrial-policy-key-building-back-better
- 47 https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080449104002285
- $48 \quad https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34853/GPSI.pdf$
- 49 Aizawa (2018) précise qu'au moins 117 pays ont adopté des lois sur les PPP pour guider leur engagement. Voir: https://www.un.org/development/desa/publications/working-paper/wp154
- 50 Asian Development Bank, Banque asiatique de développement, « Projet d'électricité au gaz naturel de Myingyan : Cinquième rapport de suivi environnemental et social, consulté le 24 septembre 2021, https://www.adb.org/projects/documents/mya-48368-001-esmr-3
- 51 Voir, par exemple, Eurodad, 2018, « L'histoire se réPPPète : comment les partenariats public-privé échouent », https://www.eurodad.org/historyrepppeated; Réseau CEE Bankwatch, 2021, « Connecter ou diviser ? La section de Mostar sud du corridor Vc en Bosnie-Herzégovine » https://counter-balance.org/uploads/files/ Reports/Flagship-Reports-Files/2021-Connecting-or-Dividing-Corridor-VC.pdf
- 52 Les propositions incluses dans la documentation sur les politiques Civil20 (Civil20 Policy Pack) 2021 « Construire un avenir durable pour tous » font également partie de cet effort collectif. Voir https://civil-20.org/2021/wp-content/uploads/2021/08/ C20-Policy-Pack-2021-Buildiing-a-sustainable-future-for-all-1.pdf

Society for International Development Via degli Etruschi, 7 – CAP 00185, Rome, Italy

sidsec.rom@sidint.org

www.sidint.net

Eurodad Rue d'Edimbourg 18-26, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org



OCTOBRE 2021





















