

Séminaire IEPF de Ouagadougou – 10-14 mai 2004
« Accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté »

L'électrification rurale pour le développement
de 1995 (Marrakech) à 2004

Bernard Devin, Michel Labrousse,

Plan du rapport :

I LIMINAIRE :	4
II APPORTS DE MARRAKECH ET LEUR SUITE	6
A - À MARRAKECH MEME EN 1995	6
B - APRES MARRAKECH	7
C - APPLIMAR DG XVII : QUATRE PAYS, 1996-1998	8
D - APPRECIATION GENERALE DES 4 ETUDES APPLIMAR	9
E - CONCLUSIONS DU POINT II	10
III CHANGEMENTS OBSERVES DEPUIS 1995	12
A - LES CHANGEMENTS DE PARADIGMES : SITUATION EN 2004	12
1 <i>La réforme de la conditionalité de l'aide au développement</i>	12
2 <i>La réforme et la privatisation du secteur électrique ?</i>	13
3 <i>De nouveaux acteurs parmi les « Parties Prenantes »</i>	16
4 <i>Reprise du dialogue apres le SMDD</i>	17
B - BAILLEURS DE FONDS INSTITUTIONNELS ET BILATERAUX	19
1 <i>Coûts, tarifs et subventions : une analyse économique plus explicite</i>	19
2 <i>Ce qui a changé depuis Marrakech</i>	22
3 <i>Les bilatéraux</i>	24
4 <i>L'initiative européenne EUEI, sa spécificité</i>	26
5 <i>Les fonds dédiés (pour mémoire et pour le futur)</i>	28
C - TECHNOLOGIES	30
1 <i>Production</i>	30
2 <i>Transport et/ou stockage,</i>	30
3 <i>Distribution</i>	30
4 <i>Utilisation</i>	31
D - SECTEUR PRIVE	31
1 <i>Les auto-développeurs</i>	31
2 <i>Les Centres de Communication et d'Activités</i>	32
3 <i>La Société de Services Décentralisés</i>	32
4 <i>Les plateformes multi fonctionnelles</i>	33
5 <i>Leçons à propos des opérateurs privés en Afrique du Sud</i>	34
E - RESULTATS QUANTIFIES DE L'EVOLUTION DES ACCES A L'ENERGIE	34
IV FACTEURS LIMITANT L'ACCES A L'ENERGIE / SORTIR DE LA PAUVRETE ?	37
A - LA PAUVRETE « SELON LES STATISTIQUES »	37
B - ÉNERGIE + LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	37
V CONCLUSIONS / DIRECTIONS POSSIBLES	38
VI RECOMMANDATIONS	39

VII ANNEXES.....	40
A - ENERGY AND THE MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS.....	41
B - SCHEMA TYPE DE L'ACCES A L'ENERGIE ELECTRIQUE EN ECONOMIE LIBERALISEE.....	43
C - ANNEXE DOCUMENTAIRE.....	48
1 EXECUTIVE SUMMARY OF THE EC APPLIMAR EXECUTIVE REPORT.....	49
2 Les "23 points clés » APPLIMAR.....	50
3 LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT.....	52
4 LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN.....	52
5 Mesure de la pauvreté monétaire : où fixer le seuil ?	54

REMERCIEMENTS

Michel Labrousse et Bernard Devin tiennent à exprimer ici leur sincère reconnaissance à tous ceux qui les ont aidés de leurs conseils et leur ont permis d'accéder aux nombreuses informations, souvent non écrites, qui ont été utilisées pour ce rapport. Ces remerciements s'adressent en particulier à Michel Courillon, Edgar Blaustein, René Massé, Yves Maigne et Michel Hamelin.

Liste des sigles et abréviations

ACP	Pays d'Afrique ; Caraïbe et Pacifique (UE)
AFD	Agence française de développement
AIE	Agence internationale de l'énergie
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité de l'aide au développement
CCA	Centre de communication et d'activités
CDD	Commission du Développement Durable
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSP	Country strategy paper (Commission Européenne)
DFID	Agence britannique de développement
ESMAP	Energy Sector Management & Assistance Programme
EUEI	European Union Energy Initiative
GNESD	Global Network on Energy for Sustainable Development
GVEP	Global village energy partnership
IEPF	Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie
IEUE	Initiative sur l'Energie de l'Union Européenne
IFI	International Financing Institution
JREC	Johannesburg Renewable Energy Coalition
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SFI	Société de Financement International
SSD	Société de services décentralisés
UE	Union européenne
WAPP	West African Power Pool (CEDEAO)

I LIMINAIRE :

il n'y a pas d'électrification rurale spontanée.

Bien qu'il y ait des besoins et un budget minimal dans les familles pour l'éclairage et la communication (radio, cassettes, éclairage, voire téléphone en boutique), l'électrification des « ménages » ne se fait nulle part spontanément dans les populations pauvres :

- Parce qu'il n'y a pas de maîtrise d'ouvrage locale ayant la capacité technique et la légitimité pour engager un processus d'électrification locale, qu'il s'agisse de réseau ou même de services de base élémentaires, comme la recharge des batteries ou la fourniture de services énergétiques aux équipements collectifs (centre de santé, école, pompage de l'eau, éclairage public, salle polyvalente, etc.).
- Parce que les entreprises ayant les connaissances et la technique n'y trouvent aucun intérêt commercial et ne sont pas en mesure de faire une offre compatible avec les moyens des usagers
- Parce que les usagers ne sont pas en mesure de démarrer un processus d'auto électrification par eux-mêmes, faute de connaissances techniques, de savoir-faire et du capital permettant de se procurer l'équipement et d'accéder par la suite aux pièces détachées nécessaires.

Cette situation prévalait déjà en 1995 à l'époque du Séminaire de Marrakech, elle n'a pas changé aujourd'hui en 2004.

Il existe l'exception notable des familles plus aisées ou des petites entreprises sur un marché porteur : celles-ci s'équipent spontanément de générateurs dont elles assument le coût d'opération et d'entretien. L'énergie leur revient 5 à 10 fois plus cher que ce qu'elles paieraient à un service public en ville, mais c'est une dépense acceptable dans leur contexte économique propre.

Il existe aussi des développements, peu nombreux, de type « coopératif » au niveau du village, avec des succès mitigés dépendant largement de la continuité d'une aide de type ONG ou de l'appui régulier de la compagnie nationale d'électricité (Maroc) au travers d'un processus difficilement généralisable.

Ces îlots de développement ne peuvent probablement pas « percoler » vers l'ensemble de la population. Ils ne répondent donc pas aux enjeux du développement économique et social de l'ensemble de la population, un souci majeur des gouvernements responsables.

les besoins « collectifs » sont plus prioritaires pour le développement que ceux des ménages

A côté des « ménages », les besoins des services collectifs d'infrastructure sont sans doute encore plus importants pour le développement de la société (eau et assainissement, éducation, santé, infrastructures agricoles, petites entreprises, etc.). Les objectifs quantifiés connus comme les "Objectifs du Millénaire pour le Développement" ("*Millenium Development Goals*"¹) sont totalement irréalisables tant que les services énergétiques indispensables, fiables et de coût acceptable (conservation de vaccins, pompage, éclairage des écoles, etc.) ne sont pas effectivement mis à disposition. Les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) mises en places dans tous les pays concernent les secteurs sociaux (santé, éducation, etc.) et productifs (agriculture, petite industrie, etc.), en zone rurale et en zone urbaine, pour l'accomplissement des objectifs stipulés dans ces secteurs la mise à disposition de services énergétiques est une nécessité. Mais l'énergie en tant que secteur ou

¹ on trouvera dans l'Annexe « documentaire » la liste-type des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), ces objectifs sont également identifiés par pays sur le site web de la Banque Mondiale

ensemble d'infrastructures n'est pratiquement jamais mentionnée dans les documents de SRP (CLSP ou CSP). Il faut donc décliner les objectifs de la SRP pour définir les services énergétiques à satisfaire et mettre en place les infrastructures et le cadre institutionnel adapté qui autoriseront la mise à disposition requise des services énergétiques.

La coopération britannique (DFID) a de nouveau présenté sa liste type des besoins énergétiques associés aux OMD lors d'une réunion du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE fin mars. On trouvera ce tableau dans l'Annexe A;

Ceci veut dire que tout processus d'électrification du milieu rural qui bénéficiera aux pauvres et pourra servir à leur développement devra être conduit par une volonté politique forte, s'adresser en priorité aux besoins des services collectifs sur une zone d'intérêt économique suffisamment vaste (pour intéresser les entrepreneurs), faire partie de la stratégie des secteurs utilisateurs en charge des objectifs prioritaires de réduction de la pauvreté (santé, développement rural, environnement, etc.), être pris en charge à plus ou moins long terme par une maîtrise d'ouvrage locale, et disposer des moyens de long terme pour en faire une activité économique pérenne.

Le « changement d'échelle »

La communauté internationale des ONG, les organismes qui peuvent mobiliser de l'« argent gratuit » ont réalisé de nombreuses opérations ponctuelles, dites de « démonstration », dont la pérennité reste précaire car ce n'est pas une activité rentable pour un opérateur professionnel – elles s'éteignent la plupart du temps d'elles-mêmes lorsque l'injection d'argent externe cesse.

Déjà posée à Marrakech où elle constituait le fil directeur, la question du changement d'échelle devient un axiome dès lors que l'on revisite l'accès à l'énergie, non plus en termes de confort individuel et familial, mais en rapport avec l'impératif du développement économique et social. Le « changement d'échelle » est alors dépendant du sous ensemble politique qui assume la responsabilité de « développement ». Si nous imaginons tout naturellement que le niveau de l'Etat est approprié, les programmes d'ERD associés aux stratégies de développement auraient une égale légitimité au niveau de la collectivité locale ou à celui de la « sous région » africaine. Lors de la Conférence de DAKAR² a propos du développement du WAPP, les participants ont voté une motion affichant cette volonté politique au niveau de la CEDEAO, mais ce ne peut être qu'une dimension fédératrice, car les programmes de développement auxquels ces accès énergétiques se rapportent sont, à l'heure actuelle, pour la raison même de gestion de l'APD, sous la souveraineté des États, ou par délégation, de leurs provinces.

L'évolution de la perception de cette problématique a été assez rapide depuis Marrakech en 1995, tant au niveau des acteurs de terrain, que des pouvoirs publics et des donateurs, avec souvent des « erreurs conceptuelles » de la part des IFIs qui n'ont nullement simplifié les choses.

Bref, nous sommes toujours sur une « ligne de départ », mais avec l'impératif des OMD, beaucoup plus motivant, un jeu de rôles qui a changé, des paradigmes conceptuels qui évoluent : désormais la question des subventions n'est plus un « interdit » à la Banque Mondiale, et d'autres qui survivent encore et que nous examinerons, tel le découpage systématique du système de distribution d'énergie entre une pluralité d'acteurs, (ce qui n'en réduit pas les coûts de gestion), ou encore le mythe de la concurrence « obligatoire », mais quel est son sens sur des marchés par trop exigus.?

² Séminaire CEDEAO de Dakar en juillet 2003 -- La motion adoptée précise que les pays membres de la CEDEAO font de l'accès pour tous à l'énergie une de leurs priorités et qu'ils lui confient un mandat à cet effet.

II APPORTS DE MARRAKECH ET LEUR SUITE

A - À Marrakech même en 1995

Le séminaire a été décidé lors de la troisième année du PPER conduit avec l'État Marocain (Programme Pilote d'Électrification Rurale), de 1990 à 1996 où trois provinces (Errachidia, Azilal et Safi) ont fait l'objet d'une électrification villageoise à base de kits photovoltaïque, de recharge de batteries ou de micro réseaux sur turbine hydraulique. 1500 familles étaient concernées dans 80 villages. L'expérience acquise dans la phase de démarrage avec les autorités marocaines incitait vivement à confronter cette expérience avec d'autres initiatives à travers le monde et à tenter d'en dégager des repères de portée générale à propos du « changement d'échelle » qui devenait alors indispensables pour que ces procédés puissent toucher l'ensemble de la population.

Ce qui fut fait à l'invitation du Gouvernement Marocain et avec l'appui de la Commission Européenne, de l'IEPF, du PNUD et des coopérations française et allemande.

Marrakech 1995 a rassemblé l'expérience des développeurs de terrain : une vingtaine d'équipes engagées en milieu rural qui ont échangé leurs expériences, leurs analyses de situation : pouvoirs d'achat, solutions techniques, finances, obstacles – surtout les obstacles ! – au bon déroulement des choses. Les organisateurs³ avaient invité les participants à préparer leurs interventions sur un canevas bien précis, dans l'optique de pouvoir comparer des éléments d'analyse homogènes et de préparer des « conclusions » utilisables par la suite.

Le « projet de conclusions » proposé à l'avance a bien été un document « martyr ». Sur place les participants des PED ont mis au point une synthèse consistant en un jeu de 19 Recommandations qui mettaient en exergue essentiellement ceci :

- Aucune « avenue » commerciale n'existe où s'engouffreraient spontanément les opérateurs du secteur privé. Il est nécessaire de « monter » une opération complexe avec toutes les « parties-prenantes » qui devront toutes y contribuer : chacune selon sa position dans l'espace « coût /bénéfice » lié au développement de l'accès à l'énergie pour tous ;
- Beaucoup de « niveaux » ou « centres de décision » ont leur mot à dire si l'on souhaite que tout le monde accède à l'électrification domestique au travers d'un programme à l'échelle du pays ou d'une région. Certains de ces niveaux de décision sont a priori positifs, certains autres plutôt réticents car une telle démarche « parachutée » pourrait empiéter sur leur domaine de compétence ou de responsabilité. Il est utile, voire nécessaire, de monter une synergie « win-win-win-win-.... » entre tous les différents niveaux de décision.
- Les usagers domestiques ont la capacité de payer les coûts forfaitaires mensuels de fonctionnement d'installations décentralisées d'éclairage à hautes performances et de communication (radio, télé, ..) qui se substitueraient à leurs dispositifs actuels (bougies, pétrole, piles, batteries, etc.) pour peu qu'une partie des coûts initiaux soit prise en charge de l'extérieur (état, collectivité, aide internationale, ..). Ils ont également la capacité de s'auto-organiser pour gérer des systèmes nouveaux, pour peu qu'on les aide à démarrer. Un travail de sensibilisation et de concertation est indispensable, réalisé par des professionnels de la région, proches des familles concernées.
- L'électrification rurale doit être conçue et optimisée en terme de « coût minimum du service requérant de l'électricité » et non en terme de coût de la production d'électricité. Cela implique la prise en compte de l'usage efficace de l'électricité dans

³ ADEME M.Courillon et B.Devin, IED A.Shanker, ICE B.Laponche

les équipements et appareils de consommation et dans l'évaluation des alternatives techniques.

- Aucune technologie ne peut être choisie *a priori*. Seules les considérations de coût minimal du service rendu sont un facteur de choix en saine économie. On ne manquera pas de rapprocher cet avis de certaines tendances « promotionnelles » de l'époque présente qui voudraient imposer des choix techniques *ex ante*. La situation favorable à ces technologies que peuvent créer des fonds spéciaux n'est cependant pas à écarter, tant que l'économie globale des réalisations sur la longue durée reste saine et sans surprises.

Les « parties prenantes » doivent donc impérativement être informées et rassemblées autour d'un projet porteur qui sera établi avec elles et en fonction des attentes qu'elles en ont. Cela revient à « matérialiser » l'objectif de l'ERD au sein d'un groupe d'acteurs qui pourra le « porter » au niveau national. De même en 2004, on se propose de mettre en œuvre une démarche de ce type au travers de l'initiative EUEI en s'appuyant sur la motivation des besoins en énergie des OMD. Cette « intégration » au sein de programmes de développement prioritaires est la condition sine qua non pour que les responsables nationaux puissent inscrire l'accès à l'énergie dans les priorités qui sont affichées dans les CSLP ou CSP et qu'ils agissent collectivement sur les bailleurs de fonds pour en forcer la prise en compte..

Cette dernière remarque n'était pas clairement apparente lors de la conférence de Marrakech en 1995, elle est devenue évidente par la suite, lorsque les organismes de financements internationaux ont décidé de subordonner leurs décisions d'aide aux priorités réellement affichées par les pays bénéficiaires dans leurs stratégies de développement et qu'ils ont ensuite appliqué le paradigme « energy is the market », ce qui revenait à exclure l'utilisation de l'aide publique au développement (APD) pour ces programmes. La situation présente est le fruit de cette exclusion et de la manière dont ont été rédigés les CSP.

B - Après Marrakech

Les pays organisateurs qui s'étaient investis dans la préparation et la réalisation de la conférence de Marrakech, ont présenté formellement à la Commission du Développement Durable des Nations-Unies en 1996 les « **Recommandations pour un changement d'échelle et de rythme du processus d'électrification décentralisée dans les zones rurales** ». La CDD a, bien entendu approuvé et endossé ces recommandations.

Pour sympathique qu'elle soit, cette reconnaissance n'allait pas pour autant entraîner de « mouvement » organisé pour le développement de l'accès à l'énergie, mais il n'y a pas lieu de s'en étonner, tant il est vrai que les principes rappelés dans les 19 recommandations soulignaient que les solutions étaient à construire sur le plan local et dans le faisceau des contraintes institutionnelles propres à chaque pays.

Au sortir d'un « séminaire de formation » – et Marrakech en était réellement un puisque les organisateurs avaient été féroces avec les 'donneurs de leçons' en ne laissant parler que les 20 équipes de terrain qui apportaient leurs expériences dans la richesse de leur diversité (technique, sociale, économique, contextuelle,...) – chacun des participants, des pays, aussi bien que des organismes internationaux, est reparti avec une vision enrichie de cette problématique, sa propre déclinaison des voies à suivre... et l'aide mémoire des 19 recommandations.

A bien regarder ce qui s'est passé depuis, une étape a été franchie dans la manière d'aborder le sujet, même si peu de références explicites au séminaire de Marrakech ont été faites. Un changement dans le vocabulaire, l'instauration de dialogues plus étendus avec les parties prenantes, des reformulations de stratégies par certains organismes – où l'on retrouve tout Marrakech sans jamais le citer – témoignent de l'impact du travail fait en commun, et du fait que l'apprentissage par « essais et erreurs » dans le processus ERD

conduisait aux mêmes conclusions un peu partout.

L'État marocain a été le premier à passer aux actes en créant une instance de discussion nationale entre « parties prenantes » pour aboutir en quelques années à la formulation du PERG (Programme d'Électrification Rurale Généralisée) dont la réalisation se poursuit en s'adaptant à l'évolution des contextes.

La Commission Européenne (DG XVII) a souhaité également tester sur le terrain les 19 recommandations – dont elle avait soutenu l'émergence – au travers du Programme APPLIMAR qui a été réalisé en 1997 et 1998.

C - APPLIMAR DG XVII : quatre pays, 1996-1998

La Commission, en tant qu'institution, organisme de coopération et gestionnaire de l'aide publique au développement a donc bien joué son rôle d'assimilation des 19 recommandations et tenté de donner une suite à ces travaux. Le Projet APPLIMAR a été lancé en 1996, par la Commission Européenne (DG 17)⁴. Il s'est étendu sur deux ans et a concerné le Bénin, le Viêt-Nam, l'Équateur et le Paraguay, pays essentiellement ruraux avec plus de 50% de la population non desservie, mais surtout pays « demandeurs » pour un travail conjoint sur la base des 19 recommandations.

Un recueil de principes n'étant pas une « feuille de route », par quel bout pouvait-on prendre ces 19 recommandations, tant soit peu chevauchantes, pour en faire un outil ? Il fallait désenchevêtrer ces propositions pour les organiser en un dialogue avec les parties-prenantes et les décideurs. On cherchait à créer un outil qui permette d'évaluer les chances de succès d'un programme national d'électrification rurale, en évaluant la dimension institutionnelle de ce programme. Dans la méthodologie qui a été développée :

- La toute première opération a consisté à identifier l'ensemble des acteurs, les parties prenantes directes et indirectes, au niveau national essentiellement, du programme : pouvoirs publics à l'échelle nationale et locale, secteur privé, utilisateurs, financeurs locaux et internationaux, opérateurs, médiateurs.
- L'ensemble des recommandations a été ensuite reformulé sous la forme de « 23 questions-clés » qui sont proposées à l'ensemble des acteurs. Ces questions sont regroupées en quatre champs : légitimité, planification, organisation, financement. Ces « 23 questions clés » sont données à titre de rappel dans l'Annexe « documentaire » :
 - La « **légitimité** » concerne le soutien politique et institutionnel au programme d'électrification envisagé. Cette question est toujours actuelle, car elle touche directement à la volonté politique d'aménagement du territoire, et, partant, aux transferts de ressources que les pouvoirs politiques devront se préparer à consentir (subventions, co financement des investissements, primes de « ruralité », etc.).
 - La « **planification** » concerne la synergie nécessaire au niveau local/régional entre les projets d'électrification et les autres projets de développement mis en œuvre sur place (éducation, santé, ...). L'actualité de cette question vient maintenant au premier plan puisque c'est afin de rendre possible la réalisation des OMD que l'initiative européenne EUEI s'est lancée pour réactiver les programmes d'accès à l'énergie dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.
 - L' « **organisation** » concerne la maîtrise du jeu des différents acteurs et le

⁴ European Commission DG 17 / Thermie B Action – Contrat SUP-811-96 / Titulaires : ADEME, Explicit (France) & IDAE, Enfoque Global (Espagne) . On trouvera une copie de l'Executive Summary du rapport final dans l'Annexe « documentaire ».

contexte législatif qui structure leur capacité d'intervention. A l'époque d'Applimar, la saga de privatisation des entreprises électriques des PED n'en était qu'à ses débuts et l'approche examinée portait plutôt sur l'émergence d'une unité opérationnelle fille des différents opérateurs publics (et privés) en place. Ce point a beaucoup évolué depuis Marrakech.

- Le « **financement** » concerne bien évidemment le bouclage financier des opérations envisagées. A l'époque d'Applimar, la priorité était plutôt affichée pour la satisfaction des besoins domestiques et familiaux, c'est à dire éclairage et communications, où la performance des lampes à basse consommation permettait de réduire la quantité totale d'énergie à fournir. Une approche d'électrification décentralisée par « kits » ou par mini réseaux avec facturation forfaitaire permettait de rester majoritairement dans la capacité de paiement des usagers. La question des financements se posait donc pour les coûts de lancement (transaction, accompagnement, formation, création des sociétés de service), et le financement des stocks de démarrage ainsi que de leur installation auprès de coopératives villageoises non rémunérées.
- Un protocole d'enquête a été conçu afin que la consultation de l'ensemble des acteurs et la concertation qu'elle induit permette d'apprécier la viabilité du programme d'électrification en gestation. La démarche Applimar permet aux autorités nationales (et aux bailleurs de fonds) d'évaluer les lacunes du dispositif institutionnel du programme d'électrification rurale. S'enclenche ainsi un processus itératif : les enquêtes permettent de définir les lacunes à combler et les actions à mener en direction de tel ou tel acteur. Applimar permet en quelque sorte de "certifier" un programme national d'électrification rurale.
- A titre d'outil de communication, une présentation par diagrammes « radar » a été utilisée pour rendre patents les écarts de situation par rapport aux 23 questions clé et l'on en trouvera un exemple, dans l' Annexe « documentaire ».

D - Appréciation générale des 4 études APPLIMAR

Il est intéressant d'examiner quelles suites ont été données à ces quatre études, si elles ont débouché sur des programmes, et de quelle ampleur.

Avec un recul de six années, on doit reconnaître qu'aucune réalisation d'ensemble ne s'est fait jour, à l'exception du cas du Maroc, pays organisateur, dont le Programme d'Électrification Rurale Généralisée (PERG) est en cours de réalisation. C'est un exemple de volonté politique et de concours des bailleurs de fonds apporté en soutien à cette volonté politique. L'on ne s'est point embarrassé de privatisation et de « unbundling » et l'on est passé aux actes. Il reste cependant que la Maroc est l'un des rares pays qui avait fait figurer explicitement une priorité pour l'électrification rurale dans son « Country Strategy Paper (CSP)».

De manière globale, l'exercice Applimar a déclenché une révision de l'approche conceptuelle de l'électrification rurale, dans les pays visités, mais aussi chez les opérateurs qui travaillaient déjà dans ces pays. Cela s'est principalement manifesté au niveau de la relation avec la pluralité des parties prenantes, et notamment des autorités régionales ou de la société civile.

La Commission Européenne a été sollicitée pour poursuivre l'exercice dans les pays visités qui en exprimaient la demande, mais on sortait alors du « cadre » limité du programme Thermie B, d'ailleurs épuisé, pour entrer dans le champ de l'aide sectorielle relevant de la DG 1 ou de la DG 8. Si l'on se souvient que la Commission était alors en pleine réforme structurelle (réaménagement du dispositif exécutif de coopération avec la scission de la

DG 8 pour permettre la création de EuropeAid, la réorganisation de toutes les Directions Générales, la montée en puissance de la DG Environnement), on comprendra pourquoi les suites logiques n'ont pas été données.

Inadaptation du système de coopération de l'UE, dès lors qu'il ne s'agit pas des enjeux majeurs, ou considérés comme tels à l'époque. La situation est visiblement en cours d'évolution avec le lancement actuel du Programme COOPENER à la DG TREN (ex DG 17), mais taillé sur mesure pour permettre de donner suite au Plan d'Action de Johannesburg, et en priorité en Afrique. Il n'est pas encore certain que la transition de la DG TREN (études et formulations de politiques dans le secteur énergétique) vers la DG DEV (programmes de développement dans les pays ACP par l'intermédiaire du Fonds Européen de Développement – FED) puisse se faire aisément. Les règles d'usage du FED ont été définies dans les Accords de Cotonou et l'énergie n'y figure pas.

Y réinsérer l'énergie sous la forme des politiques d'accès à l'énergie rendues nécessaires par la priorité donnée aux OMD est un combat où les prises de position des pays ACP eux-mêmes seront déterminantes.

En Équateur, la Banque Mondiale a étudié un programme d'électrification rurale décentralisée avec un co-financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) sur lequel les auteurs du présent rapport ont été consultés à titre d'experts, des lacunes conceptuelles ont été débusquées : l'absence de mécanismes pérennes de soutien après installation des équipements projetés et la dissociation complète du programme d'ERD des autres programmes de développement rural, éducation et santé. La suite donnée à ce projet n'est pas connue.

Au Paraguay, il n'est pas apparu de volonté politique motrice pour s'engager dans une suite opérationnelle à l'étude Applimar.

Au Viêt-Nam, la coopération conduite par la FONDEM s'est renforcée avec la **légitimité** nouvelle apportée par les autorités provinciales.

E - Conclusions du point II

En résumé, la démarche APPLIMAR s'est révélée tout à fait valable dans son principe car elle a toujours suscité une très vive disposition au dialogue chez les « parties prenantes ». Elle est probablement d'application plus générale, à des analyses en dehors du champ de l'électrification rurale décentralisée⁵.

La question de la « continuité » reste entière, car le faisceau des interlocuteurs rencontrés, à ce stade de validation méthodologique n'était pas réellement en position décisionnelle sur une « suite à donner » et les consultants ayant mis en œuvre la méthode ne se présentaient pas avec des promesses de financement pour la phase aval.

On peut donc dire que APPLIMAR 1996-98 :

- Déclenche une synergie locale, mais elle n'est pas consolidée, ni dans le pays, ni chez le donateur (DG 17 – énergie -- n'est pas DG 8 – développement --).
- Fait progresser l'approche intersectorielle, qui est reconnue comme nécessaire par les « parties prenantes ».
- Ne peut prendre toute sa force que dans une perspective amont-aval intégrée au niveau national et doit faire face à la difficulté d'intégration d'une politique d' ERD

⁵ A titre d'exercice, il a été fait une transposition des « 23 points clés » à propos d'une évaluation de faisabilité sur un projet de développement de PME agro-industrielle en milieu rural, qui impliquait une synergie entre acteurs multiples. Cette transposition est donnée dans l'Annexe « documentaire ».

Un autre exemple de ce type d'analyse appliqué à l'appropriation des technologies nouvelles par les PED a été donné dans Liaison Energie Francophone N°48-49 –2^e semestre 2000 – M.Labrousse, B.Devin

dans une planification nationale.

- N'avait pas à l'époque, de continuité programmée dans l'étude elle-même : ni fonds de « montage » de programme, ni fonds d'investissement.
- Nécessite un partenariat structuré de plus long terme pour pouvoir réellement aboutir.

Il faut surtout souligner qu'Applimar se voulait un instrument au service des bailleurs, destiné à leur permettre de mieux s'assurer de la validité des vastes programmes d'ERD qu'ils se proposent de financer. L'évaluation exclusivement "institutionnelle", non technique et pratiquement pas économique, qui est la base d'Applimar, est pour le moins inhabituelle, on est ici très loin des traditionnels "projets" techniques, type "village solaire", opérations de démonstration à plus ou moins grande échelle, que financent les bailleurs et qui font la joie des photographes et des ministres lors de l'inauguration... Tout ingénieur sait que la participation d'un très grand nombre d'acteurs à un "projet" constitue un frein à la réalisation rapide du "projet" en question, d'où l'approche technocratique qui caractérise le secteur énergétique (tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'électricité).

Dans la filiation du séminaire de Marrakech, ceci constitue une approche nouvelle, pour aller au-delà des habituels "projets". Mais comme sa mise en œuvre est difficile, elle exige de la part des promoteurs un profond changement de mentalité : l'énergéticien doit désormais se placer en situation de "fournisseur", se mettre à la disposition de ses "clients", faire la tournée des ministères sectoriels, des utilisateurs, des ONG, etc., pour leur demander leurs attentes et leur avis, n'est-ce pas une "révolution culturelle" ?

Pour un observateur externe, qu'il s'agisse d'une coïncidence d'analyse, ou d'une filiation découlant de l'endos des principes par la CDD en 1996, cette révolution culturelle est en train de se produire. On en voit les principes récupérés, ou re-découverts – sans le dire – dans plusieurs initiatives internationales.

Un exemple en est l'approche ESMAP-GVEP (Global Village Energy Partnership) dont les séminaires africains (Addis Abeba, Dakar, Douala) se sont appuyés sur cette approche multipartenariale, mais qui demande à être approfondie.

Selon l'analyse Applimar, le point faible de l'approche GVEP serait celui de sa « Légitimité ». La légitimation des programmes requiert des pouvoirs publics l'exercice d'une responsabilité confirmée dans l'aménagement du territoire, notamment par le fait que ces pouvoirs publics devront être les garants d'un mécanisme de transfert de ressources entre zones économiques de développement différent (subventions pérennes ou temporaires). Dans les approches seulement « commerciales », les pouvoirs publics ne sont guère associés à la planification des programmes, sauf qu'on les convie à la fin pour « faire en sorte que » des dispositions fiscales et financières attractives aident à vaincre les résistances du secteur privé devant les risques encourus. En d'autres termes, la « force motrice » est attachée au dynamisme commercial seul. Il n'a pas encore été prouvé que cela fonctionne, sauf dans des niches de population et de territoire, mais pas réellement au niveau de la « lutte contre la pauvreté ».

Oui, l'approche APPLIMAR est « légitimiste », elle repose sur un consensus de solidarité citoyenne dont les pouvoirs publics sont l'espace d'expression. La continuité avec l'initiative européenne EUEI⁶ n'est nullement fortuite, ni le fait que de nombreux pays européens s'y investissent.

Une autre démarche participative forte est en gestation au Sénégal sous l'impulsion de la Banque Mondiale, qui fait de même appel à un dialogue structuré avec les différentes parties prenantes, et qui sera sans doute présentée par l'ASER (Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale) à ce séminaire.

⁶ EUEI est détaillée en II.B.4, page 26

III CHANGEMENTS OBSERVÉS DEPUIS 1995

Dans ce chapitre, les auteurs se sont efforcés de répondre aux interrogations de l'IEPF, reflétant les préoccupations communes. Plusieurs de ces questions n'ont pas de réponse satisfaisante à l'heure actuelle. L'IEPF est vraisemblablement en mesure de contribuer à l'apport de réponses pertinentes, par sa fonction même de réseau d'excellence entre les décideurs et les experts de ses Pays Membres. Ces points d'impact seront repérés au passage et résumés au Chapitre V

A - Les changements de paradigmes : situation en 2004

Quelques points sont rappelés ici, qui concernent le contexte dans lequel se pose la question du développement de l'accès à l'énergie. Les points abordés le sont d'un point de vue un peu plus 'englobant' que l'approche plus détaillée des points III.B à III.F

1 LA RÉFORME DE LA CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La période 1995-2000 a été largement consacrée à un dialogue constructif entre les bailleurs de fonds et les pays en développement pour apporter un peu plus de précision aux modalités de mise en œuvre de l'aide internationale. Ce travail a conduit à la formalisation à partir de l'année 2000 des « Poverty Reduction Strategy Papers » (PRSP en anglais) ou Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) – ou encore *Country Strategy Papers* pour l'Union Européenne.

Devenus un espace référentiel pour les décisions d'attribution de l'aide publique au développement (APD), ces documents instituent plusieurs règles, ou bien les confirment :

- La référence obligatoire à des « indicateurs de performance » pour les secteurs clés de l'activité gouvernementale.
- Le déboursement de l'APD en tant qu'aide budgétaire, (et non pas comme financement direct de projets).
- L'appropriation des politiques publiques par les gouvernements avec une pleine responsabilité sur la mise en œuvre, le rythme et l'ordonnancement des réformes.
- L'établissement d'un lien direct entre le volume des financements apportés et les bailleurs de fonds.

Une vision plus précise de ces dispositions initiales est donnée dans l'encadré ci-joint, extrait du document CSLP rédigé par le Burkina-Faso en 2000.

Encadré N°1 – Extrait du document CSLP 25 mai 2000
BURKINA-FASO Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
(quelques éléments sont soulignés par les auteurs du présent rapport)

Test sur la réforme de la conditionnalité au Burkina-Faso

En 1997, une approche expérimentale en matière d'aide au développement et réunissant un large éventail de bailleurs de fonds a été engagée au Burkina Faso dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique. Cet exercice baptisé test sur la reformulation de la conditionnalité est mené sous la coordination de la Communauté Européenne. L'idée est de parvenir à un consensus entre tous les bailleurs de fonds sur une série d'indicateurs de performance pour les secteurs-clés de l'activité gouvernementale, indicateurs qui seraient alors utilisés par tous pour les décisions en matière de déboursement de l'aide financière—de préférence sous forme d'appui budgétaire.

Les objectifs spécifiques du test sont :

- d'améliorer et de renforcer l'appropriation par le gouvernement du processus de définition, de suivi et d'évaluation des politiques ;
- de lisser les flux d'aide et réduire les suspensions d'aide qui provoquent de brutales perturbations

dans la gestion de la trésorerie de l'Etat ;

- d'améliorer l'efficacité de l'aide grâce à un suivi des programmes sur la base d'indicateurs de performance mesurables et préalablement identifiés ;
- et d'améliorer la coordination des actions entre les bailleurs de fonds.

Ce test s'achèvera en juillet 2000 et cette approche sera effectivement adoptée par un groupe de bailleurs de fonds. Au stade actuel, l'on peut d'ores et déjà dégager les conclusions suivantes :

- L'idée d'appropriation des politiques publiques par le gouvernement sous-entend qu'une fois les objectifs et stratégies sectoriels discutés, les donateurs laissent aux pays toute latitude sur le choix de la mise en oeuvre de leur politique, sur le rythme et l'ordonnancement des réformes.
- Les évaluations seront davantage basées sur les indicateurs de résultat. L'action du gouvernement sera évaluée sur sa capacité à atteindre les objectifs ayant fait l'objet d'accord préalable avec les bailleurs de fonds. Ceci permettra de mieux apprécier l'efficacité des politiques publiques. Ces indicateurs aideront aussi les donateurs à identifier, valoriser et harmoniser leurs contributions aux programmes.
- La sélection et la discussion des indicateurs pertinents se feront à l'occasion de l'élaboration de nouveaux programmes. C'est aussi à cette occasion que des indicateurs nouveaux seront éventuellement proposés pour d'autres secteurs ou domaines prioritaires.
- Des délais plus longs seront nécessaires pour approfondir la réflexion et aboutir à des conclusions opérationnelles sur deux questions : (i) l'identification d'indicateurs de résultats pour un certain nombre de secteurs ou domaines d'activité gouvernementale ; et (ii) l'établissement d'un lien direct entre, d'une part, les résultats constatés au travers du suivi des indicateurs et, d'autre part, les volumes de financement apportés par les bailleurs de fonds.

2 LA RÉFORME ET LA PRIVATISATION DU SECTEUR ÉLECTRIQUE ?

a) Petite histoire

De manière concomitante à la réforme des procédures d'attribution de l'aide publique au développement (APD), la Banque Mondiale a renforcé sa pression sur les États pour que s'applique la règle de désengagement des pouvoirs publics du secteur productif. C'était avant le black-out en Californie et le scandale ENRON.

Ce 'paradigme' reposait sur une vision du marché concurrentiel propre aux pays développés, où les investissements d'infrastructures de base ont déjà été faits (et amortis), où 95 % des usagers sont solvables et où les consommateurs marginaux peuvent être pris en charge par la masse globale.

L'autre idée sous-jacente, était que la capacité des États à maîtriser la tutelle de grands ensembles techniques était questionable. Il valait mieux que les comptes soient strictement séparés entre budget de l'état et entreprises électriques, pour le bien de tous, de la « transparence », de l'efficacité, mais aussi d'une concurrence, mythique, censée faire baisser les coûts de production.

Une volonté de réforme des marchés et de désengagement de l'état en tant qu'opérateur : une position en effet incompatible avec celle de « régulateur » sur le marché, sa fonction légitime et sociétale, issue du processus démocratique.

Imposer, par le biais de la conditionnalité de l'aide, une telle démarche - mal analysée dans ses conséquences - était sans doute omettre plusieurs leçons de la réalité quotidienne, à savoir :

- que les réseaux solvables sont conditionnés par le contexte démographique et se situent dans les urbains – qui doivent être étendus aux foyers péri-urbains non encore desservis.
- que la concurrence des producteurs sur un marché aussi exigü est irréaliste. Deux entités de taille moitié pour desservir un même espace ont nécessairement des coûts supérieurs à ceux de l'entité d'origine – et qui viendrait se battre sur un espace quasi déficitaire ?

- que le pourcentage des 'usagers marginaux' (en termes de consommation) sur un réseau global ne serait pas 5 % mais 90 % dans les pays à forte population rurale,
- que les coûts de production sur les réseaux de petite capacité sont sans commune mesure avec les coûts de production sur les grands réseaux 'du Nord',
- que les compagnies étant déjà structurellement déficitaires ne trouveraient pas de repreneurs, sauf à des conditions drastiques de limitation de service : pas d'anticipation pour les investissements de production, limitation du champ d'opération contractuel au seul réseau existant – essentiellement urbain,
- que l'électrification rurale ne serait pas une priorité, faute d'investisseurs.

Mais ce qui est fait, est fait. Les raisons de transparence et de vérité des prix – c'est à dire de « bonne gouvernance commerciale » font qu'il n'y aura pas de retour en arrière, que l'on ne rétablira pas les monopoles d'État, intégrés, là où ils ont été démantelés. En tous cas les bailleurs de fonds n'en prennent pas le chemin, même s'ils considèrent que des aménagements aux principes sont nécessaires ... pour les rendre applicables, puisqu'on ne les remet pas en cause.

Les experts de l'OCDE ont fortement remis en cause le principe même des privatisations hâtives dans les PED comme en témoigne l'extrait suivant du World Energy Outlook 2002

Encadré N°2 -- Extrait du World Energy Outlook 2002
Chapitre Énergie et Pauvreté – pages 23 et 24
(quelques éléments soulignés par les auteurs du rapport)

Market Reforms

Energy industries in most developing countries are in urgent need of reform. Several countries have begun the process, but in widely varying ways. These include the commercialization and privatization of state owned utilities, unbundling energy production from its distribution, opening markets to private investors and revising price policies. A few countries have even begun setting up competitive power pools. One aim of all these schemes is to attract private capital, in one way or another, into an impoverished energy sector.

Competition is the major theme in OECD reform programmes of the power sector. This may not be the first priority in developing countries. Typically in these countries, the prerequisites for reform are often weak or lacking. Utilities are poor or bankrupt, the institutional framework for investment is non-existent and energy networks are underdeveloped. Reform strategies in developing countries should address the issue of sustainable financing. Prices charged to consumers must cover the cost of producing and distributing energy. But achieving that end can be very difficult in the world's poorest countries. Subsidies in the form of low-cost energy for consumers are rife. Pilfering, unauthorized grid connections and the non-payment of utility bills can be the rule, not the exception. In India, electricity revenues regularly run at about three-quarters of actual costs. In these circumstances, innovative thinking and the proper sequencing of events are vital to successful reform. Indeed, there are some cases in which systematic subsidization for a limited period may be more desirable than attempting to charge full economic prices overnight. As energy industries in the developing world face these challenges, a degree of public support may be essential.

b) Conséquences

La Réforme modifie les rôles respectifs des différents acteurs, oblige à clarifier le rôle de l'État qui reste de toute façon souverain dans la structuration du secteur énergétique, selon les dispositions qu'il prendra au travers des lois organiques (Loi sur l'Énergie) et les attributions plus ou moins étendue de l'instance de régulation qu'il créera pour en arbitrer

l'application. En référence à l'encadré sur la réforme de la conditionnalité de l'aide (page 12) l'État conserve - heureusement - toute sa responsabilité « organisatrice » en fonction du bien public et la loi énergétique en est, pour lui, le moyen d'expression.

Mais sa responsabilité « opérationnelle » ne va pas au-delà de ce que la loi lui attribue. L'opérationnalité se traduit dans le contenu des « concessions » attribuées aux opérateurs, assortie d'une instance de « régulation » pour en assurer le bon fonctionnement.

Il persiste un fort malentendu, - qui est en partie une question de langage : le français et l'anglais ne manipulent pas les mêmes concepts avec les mêmes mots - sur la compréhension de la fonction de « régulation » suivant que l'on est :

- dans un contexte libéral où *le régulateur* a: simple rôle de résolution des conflits pouvant survenir en économie de marché
- ou bien dans un contexte plus pro-actif « réglementation puis régulation » où existe une politique énergétique manifeste au service du développement national.

Les « privatisations hâtives » de ces dernières années, quelque peu forcées par la Banque Mondiale, se sont faites dans le contexte libéral pur « *electricity is the market* », non assorties d'une vision politique de la dynamique du secteur qui serait ordonnée à des objectifs nationaux de développement économique et social. Elles ont conduit, en toute légalité, dans un contexte de marché « non porteur », aux résultats suivant que l'on taxe facilement d' »échecs » :

- investissements productifs sur le réseau très limités
- retard excessif des projets d'électrification en zones rurales, et parfois urbaines, car « non rentables » dans l'immédiat ou n'entrant pas dans la stratégie des nouvelles compagnies⁷.
- désengagement des investisseurs extérieurs.
- re-nationalisation « d'urgence » de certaines compagnies pour assurer la continuité vitale du service.

L'instance de « régulation », réduite au service d'arbitrage des conflits (notamment tarifaires) n'a pratiquement pas de degré de liberté pour orienter les choix. Simple instrument administratif, elle a, de plus :

- soit absorbé la majorité des compétences existant au sein du ministère de tutelle qui a perdu, de facto, toute possibilité de « piloter » à vue un secteur d'importance nationale vitale.
- soit été constituée avec des personnalités étrangères au secteur énergétiques, et un laps de temps important est probablement nécessaire pour qu'elles se forment leur propre approche déontologique dans une discipline aussi complexe.

c) Agences d'électrification rurale

Sans remettre en cause les principes mêmes (paradigmes) ayant guidé ces « réformes-et-privatisations », plusieurs États se sont dotés d'une « Agence d'électrification rurale » pour tenter de reprendre en mains un secteur en déshérence. Il semble bien que ces instances soient encore sans ressources pérennes et plombées par des reliquats d'une croyance toujours officielle chez certains bailleurs de fonds que : « ***electricity is the market*** ». Déjà fondamentalement invalide avant tout décollage économique des populations qui n'ont pas encore accès à l'électricité, cette croyance est réductrice, en ce sens qu'elle obère la

⁷ Les nouvelles compagnies ont en général fait en sorte que leur périmètre de concession s'étende sur de vastes étendues du territoire. Elles « gèlent » ainsi toutes les opérations qu'elles ne sont pas en mesure de conduire elles-mêmes à court terme.

fonction d'aménagement du territoire – rôle d'État, s'il en est – que doit jouer une politique raisonnée d'accès à l'énergie coordonnée avec la mise en œuvre des CSLP et OMD.

3 DE NOUVEAUX ACTEURS PARMIS LES « PARTIES PRENANTES »

Il serait faux de dire que les échecs du paradigme de réforme/privatisation ne créent pas de dynamisme supplémentaire, car au moins obligé ils forcent les acteurs à se remettre en cause et les analystes économiques à raisonner sur un plan plus englobant.

Depuis l'approche APPLIMAR, des acteurs nouveaux sont donc apparus, qui n'étaient pas identifiés en 1995 où l'ensemble du secteur électrique était encore majoritairement sous le régime du monopole dans les PED (monopole d'État dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone ou entreprise « privée » en situation de monopole dans certains pays, ce qui revient au même, à la différence que les pertes ou bénéfices sont traités un peu différemment, dans la mesure où la transparence existe).

L'analyse opérationnelle pour l'électrification rurale n'étant plus une démarche interne à l'entreprise en situation de monopole, une approche Applimar rénovée s'enrichit d'une liste supplémentaire de parties prenantes. Les synergies à dynamiser s'accroissent, en même temps que le nombre des acteurs. Il y aura donc à prendre en compte maintenant, en sus des « stakeholders » listés dans Applimar :

- le législateur (pour la « loi énergétique ») ;
- l'instance de régulation (pour l'étendue de ses pouvoirs et responsabilités) ;
- les 4 échelons-type d'opérateurs techniques, existants ou en gestation : production, transport, concession distributrice, commercialisation (le cas échéant) ;
- le responsable des mécanismes d'équilibrage du marché, s'il existe (Fonds de subvention, temporaire ou pérenne) ;
- les promoteurs directs des politiques relatives aux OMD (santé, développement rural, etc.).

..... *et un tout nouveau venu :*

- l'analyste évaluateur des politiques prônées.

Ce dernier est crucial.

Comme stipulé dans le dernier paragraphe du document type CSLP (page 12), les volumes d'aide accordée seraient reliés à une analyse de leur impact potentiel sur les indices de développement (voir plus loin) ; il y aurait donc lieu d'en tenir un compte prévisionnel « pour faire des choix « porteurs » et tenir le bon discours » vis à vis des BDF.

Toute politique faisant appel à des fonds – internes ou externes – est en effet justiciable d'une évaluation qui en justifie le bien fondé, car la priorité qui a été accordée à cette politique implique que d'autres actions ou programmes ont été jugés « moins prioritaires » à l'heure des choix.

Mais en se plaçant du point de vue de l'Etat, garant des concours accordés par l'Aide Publique au Développement, cet évaluateur :

- devra-t-il continuer à se confiner à une analyse strictement financière (TRI) au niveau des entreprises opératrices, y compris avec le concours de fonds publics en partenariat,
- ou bien pourra-t-il / devra-t-il faire une analyse coûts / bénéfices à un niveau plus large, national ou local ?

C'est en effet toute la complexité d'une analyse orientée vers le développement économique et sociale, que de s'intéresser aux « bénéfices socio-économiques ». Leur évaluation

transparente sur des critères reconnus est encore en phase de démarrage.

Les deux types d'analyse ne sont pas incompatibles, et même se renforcent, dans la mesure où les nécessaires transferts de ressources pour le développement (transferts géographiques, transferts sociaux, acceptation de financer les externalités positives induites par l'accès à l'énergie) seront partie constituante de programmes d'intérêt national, à l'intérieur desquels l'analyse financière des entreprises pourra être maintenue satisfaisante.

4 REPRISE DU DIALOGUE APRES LE SMDD

a) Repères à Johannesburg

Le Sommet mondial pour le développement durable – SMDD – à Johannesburg en 2002 a officialisé la reconnaissance de la nécessité d'une mobilisation globale dans la lutte contre la pauvreté. Faisant suite à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (assez décevante) et à la Conférence Ministérielle de Doha sur le commerce international, la « déclaration » finale du SMDD :

- reconnaît que **l'accès à l'énergie**⁸ : fait partie des « *basic requirements* » avec l'eau potable, l'assainissement, les services de santé, un habitat décent, la sécurité alimentaire et la protection de la bio-diversité,
- salue l'émergence du Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique⁹ (NEPAD) pour la promotion de la coopération régionale et l'amélioration de la coopération internationale.

La dimension « énergie » du NEPAD porte la marque précise de l'Afrique de l'Ouest puisque c'est au Sénégal que le NEPAD a confié la préparation des textes d'orientation sur l'énergie.

b) Les grandes dynamiques pour l'accès à l'énergie

On a dénombré à Johannesburg 34 initiatives de partenariat sur le thème de l'accès à l'énergie, dont une bonne partie marquée d'une **exclusivité « énergies renouvelables »**. Cette orientation reposant sur un choix technologique *a priori* permet sans doute de mobiliser des fonds de promotion industrielle et commerciale, mais ne répond pas automatiquement à des objectifs de développement économique et social. La prudence s'impose à leur égard, quant à leur adéquation avec les OMD, mais elles n'en constituent pas moins des outils mobilisables pour une partie des objectifs d'accès à l'énergie que les programmes nationaux pourraient décider.

Dans la continuité avec l'esprit de Johannesburg, **cinq** grands « réseaux » de coopération, au moins, ont structuré leur action avec une démarche d'approche multi sectorielle ou multi partenariale, et sont à l'œuvre actuellement à savoir :

(I) GVEP/ESMAP

Le Global Village Energy Partnership, issu d'une démarche des professionnels des énergies renouvelables aux Etats Unis à la fin des années 1990, qui a pris le recul nécessaire, avec le concours de l'ESMAP, pour aborder la problématique de l'*accès à l'énergie* des populations pauvres à partir d'un dialogue avec les secteurs utilisateurs (santé, éducation, agriculture, etc.). A cet effet se sont tenus trois séminaires régionaux en Afrique en 2003 et 2004 : Addis Abeba, Dakar et Douala, qui ont amorcé le dialogue interne dans chacun des pays présents et suscité une demande d'approfondissement qui reste à satisfaire. GVEP n'est pas fondamentalement marqué « énergies renouvelables », mais son approche est fortement marquée par une logique commerciale et la recherche d'investisseurs, ce qui, jusqu'à

⁸ parag 18 de la 'déclaration de Johannesburg'.

⁹ parag 23. *ibid.*

présent, s'est révélé ne pas être une approche réaliste dans les zones où le décollage économique n'est pas amorcé.

(II) GNESD et Risø (PNUE)

Le Global Network on Energy for Sustainable Development (GNESD), une initiative portée en grande partie par le PNUE, la Suède (Prof Thomas Johansson) et le Danemark (Centre Collaborateur du PNUE à RISØ – Prof. Christensen). L'approche méthodologique est plutôt celle d'un observatoire et d'un réseau de centres de compétences, capable d'aborder une problématique d'intérêt général (l'accès à l'énergie)¹⁰ au travers des expériences de ses membres, aussi bien expérience de terrain qu'analyses économiques. Les OMD constituent la référence affichée pour ces travaux. Le Centre de Risø héberge des chercheurs des pays en développement et publie des analyses pertinentes – et critiques, donc stimulantes – sur des thèmes sensibles tels que les raisons (institutionnelles et opérationnelles) du retard majeur au démarrage du programme d'électrification décentralisée en Afrique du Sud, ou bien sur l'incidence de la disponibilité de l'électricité et la création de PME en zone rurale. Les « énergies renouvelables » sont considérées à titre d'option ouverte et doivent faire l'objet d'une évaluation dans les mois qui viennent.

(III) JREC

La Johannesburg Renewable Energy Coalition est une initiative de Mme la Commissaire Européenne à l'environnement Margot Wallström pour associer les Pays développés, les Pays en transition économique et les Pays en développement émergents dans une démarche commune de lutte contre l'effet de serre par un développement accéléré de l'usage des énergies renouvelables. Ce n'est pas une initiative « de type 2 » et sa portée est plus ambitieuse et plus large. Cette initiative est fortement marquée Énergies Renouvelables, mais dans une perspective de limitation mondiale des émissions de gaz à effet de serre. On peut concevoir qu'elle puisse jouer un rôle « alternatif » en cas d'échec prolongé de la ratification des accords de Kyoto. Il va de soi que les objectifs quantitatifs sur lesquels les pays sont invités à s'engager volontairement concernent davantage le couplage des énergies renouvelables aux réseaux (fermes éoliennes, hydraulique décentralisée) que les kits photovoltaïques. Néanmoins, le surcoût propre aux ER a suscité une étude sur la création éventuelle d'un fonds de financement faisant appel à des placements éthiques (*Patient Capital Initiative*) auxquels il n'est pas interdit de penser aussi pour l'accès à l'énergie nécessaire à la réalisation des OMD. L'aspect multipartenarial prime dans cette initiative, dont la Conférence de Bonn sur les Énergies Renouvelables en juin 2004 sera une étape de réflexion entre les pays participants.

(IV) Banque Mondiale

Distincte de GVEP/ESMAP (dont ESMAP tient à préciser qu'il n'y joue pas de rôle directeur), le cours des travaux de la Banque Mondiale comporte une approche multisectorielle pour l'électrification rurale en cours avec le Sénégal, dont les lignes de force seront probablement présentées par l'ASER au cours de ce séminaire.

(V) EUEI

L'initiative européenne « Énergie pour la lutte contre la pauvreté et pour le développement durable » a été annoncée à Johannesburg, conjointement par les Pays Membres et la Commission Européenne. Elle est conduite par un Groupe de Travail des pays participants (France, Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Finlande, Suède) et

¹⁰ Le GNESD a publié sur son site en date du 14 avril 2004 la synthèse des travaux de son *Energy Access Working Group (60 p)*. ainsi que le rapport sous-régional *Energy Services for the Poor in West Africa (60p)* par ENDA-TM en date du 16 avril – Document disponible sur <http://www.gnesd.org>

s'est donnée pour mission d'établir des partenariats avec les PED intéressés pour appliquer une démarche de type Applimar évolué à la formulation de stratégies nationales de développement de l'accès à l'énergie, orientées vers la réalisation des OMD,

Cette approche multisectorielle a déjà été décrite ci-dessus. L'un des enjeux de l'initiative EUEI est de permettre la ré appropriation des politiques de développement énergétique au niveau gouvernemental et régional (CEDEAO) et de promouvoir leur réintégration dans les disponibilités (importantes) du Fonds Européen de Développement, dans la mesure où les signataires (du Sud) des accords de Cotonou en feront la demande lors des étapes de révision de ces accords.

EUEI ne préconise pas la création de fonds nouveaux, mais seulement que les fonds existants s'affranchissent d'un ostracisme excluant les programmes d'accès à l'énergie, sous prétexte que ce secteur est « marchand » et relève de l'activité naturelle du secteur privé.

c) Un document de référence

Lorsque les experts européens se réunissaient à Bruxelles pour préparer l'initiative EUEI, le Royaume-Uni a proposé d'adopter une référence explicite aux OMD, à l'aide d'un court document qui est reproduit en **Annexe A. : *Energy and the Millenium Development Goals***. Ce n'est pas un hasard si son auteur (Dick Jones) se retrouve également à l'aise dans la démarche GVEP avec laquelle EUEI met en place des opérations conjointes au travers de la procédure COOPENER.

Sans doute imparfait, ce document illustre les éléments du nécessaire dialogue intersectoriel dans la formulation de politiques d'accès à l'énergie. Il est typiquement un outil de travail dans une approche Applimar. Ses imperfections ou ses oublis sont aisément compensables.

B - Bailleurs de fonds Institutionnels et bilatéraux

En préalable, il a paru utile de rappeler les obligations strictes de transparence économique que les bailleurs de fonds attachent à la formulation des projets : les points d'ombre et les impasses – et pourtant il n'est pas possible de tout garantir – sont toujours des éléments négatifs dans l'appréciation des projets, même si les BDF sont prêts à courir quelques risques. Quant aux industriels responsables de la survie de leur entreprise, ils seront encore plus réticents à s'engager, sauf si un mécanisme peut couvrir certains des risques à leur place (risques politiques, cas de 'force majeure', catastrophes naturelles).

1 COÛTS, TARIFS ET SUBVENTIONS : UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE PLUS EXPLICITE

Les BDF sont attachés à une rigueur d'analyse qu'on ne peut leur reprocher, parce que leur souci principal n'est plus de réaliser des 'opération de démonstration', mais de contribuer à l'instauration d'un développement économique pérenne : le système envisagé doit être durable, ses coûts doivent être couverts par les recettes quand l'apport extérieur cesse. Le rôle de l'État comme opérateur étant exclu, l'analyse des flux financiers tout au long de la chaîne de fourniture des services énergétiques aux usagers est scruté avec la plus extrême finesse.

Cette disposition est bien résumée dans les termes de référence d'une étude de projet d'électrification rurale au Salvador par la Banque Interaméricaine de développement.

Ces deux paragraphes résument parfaitement l'approche économique des bailleurs de fonds, par le marché : qu'il s'agisse d'électrification par extension du réseau ou d'électrification décentralisée.

**Developing a National Sustainable Market for
Clean Rural Energy Services**

OBJECTIVES

The overall objective of the TC is to help the GOES to develop and promote an appropriate strategic framework allowing for market-oriented and sustainable enterprises dedicated to implementation and operation of rural energy projects in a sustainable way. This TC would also implement and test a new approach for catalyzing sustainable markets for privately operated rural energy services in smaller economies as a means of meeting social and environmental goals.

The technologies that would be considered include rural electrification grid extensions, development of small isolated grid systems and off-grid schemes employing clean energy sources such as solar, wind, mini-hydro and biomass, as well as end-use energy efficiency improvements, such as efficient lighting and wood stoves.

Des études fines¹¹ ont été réalisées en 2000 et 2001 sous l'égide de l'IEPF et de l'ADEME sur les mécanismes de financement des services d'électrification décentralisée, au niveau des clients individuels et reposant sur la notion de « consentement à payer » (*willingness to pay*). Un recueil d'exemples de programmes¹² en cours dans l'espace francophone avec leur analyse détaillée a également été publié par IEPF et ADEME.

De l'ensemble de ces ouvrages se dégage l'enseignement du caractère encore expérimental des différents dispositifs commerciaux utilisés, de l'importance de la mise de fonds préalable par des tiers, des aspects critiques du service après vente, et des limites de l'auto organisation fondée sur des associations non rémunérées. Dans l'encadré ci-dessus, la Banque Interaméricaine de Développement – qui reflète bien l'état d'esprit général des bailleurs de fonds – n'entend pas y faire appel et insiste sur la viabilité commerciale à construire pour assurer la pérennité des systèmes de distribution des services énergétiques.

Sous-jacent à la démarche des bailleurs de fonds, réside le schéma « dissocié » de la chaîne *production/ transport/ distribution/ commercialisation* que prône l'économie moderne comme un objectif de structure souhaitable. Ayant l'avantage de rendre plus explicite la formation des coûts – et donc de mieux faire percevoir où se situent les « nœuds » d'échange économique où l'intervention de l'État régulateur et/ou co-investisseur peut intervenir – ce schéma mérite d'être tant soit peu explicité car on ne le trouve pas exposé comme tel dans les ouvrages cités. **L'Annexe B** présente une version simplifiée de ce « schéma-type » et la commente.

¹¹ Guide Technique « *L'électrification rurale décentralisée* » publié par Systèmes Solaires –Paris. Sous la direction de Christophe de Gouvello et Yves Maigne – Organismes 'sponsors' : Agence de la Francophonie, IEPF, FONDEM, ADEME, CIRED.. Edition de décembre 2000.

Version anglaise révisée et augmentée : « *Decentralised rural electrification* » publié par Systèmes Solaires – Paris, avec le concours supplémentaire de Électricité de France EDF.- publié en août 2002.

¹² « *Électrification rurale décentralisée – Dispositifs contractuels et financiers* » IEPF Québec – Avril 2001.

Remarque préoccupante :

Puisque les interrogations du séminaire pour lequel ce document est préparé portent sur la *généralisation de l'accès à l'énergie pour les besoins des OMD* apparaissent immédiatement les concepts de « programme national » d'électrification, et celui « d'égalité de traitement des citoyens ». Dans la pratique – et ceci est apparu d'emblée dans le cas évoqué du Salvador – il est logique que le législateur stipule que le *tarif payé par les clients du service énergétique est le même dans tout le pays*.

Si les programmes sous la responsabilité ou le cofinancement de la puissance publique adoptent ce principe, toutes les approches basées sur un coût plus élevé aligné sur le « consentement à payer » deviennent automatiquement hors de propos. Et l'on voit mal que la puissance publique puisse admettre un principe – non compensé – de tarif inégalitaire selon les régions du territoire.

Quelle peut être la réponse à cette question ?

Une voie à explorer...

Les besoins des consommateurs sont des "services énergétiques", pas des kWh ni des litres de gasoil : il faut de la lumière, de la force motrice ou une température suffisante pour la cuisson. La "filiale énergétique" (telle que la représente le schéma de l'Annexe B) ne s'arrête pas à la livraison de l'énergie finale au client, elle se prolonge par un usage utile, par le truchement d'équipements qui dans leur conception, leur construction ou leur mode d'utilisation peuvent être très différents d'une application à l'autre (lampe à incandescence ou lampe fluo-compacte consommant 6 fois moins d'énergie finale mais... coûtant cinq fois plus cher mais... durant huit fois plus longtemps !). Donc si on fait l'effort d'investir en aval on chargera beaucoup moins la filiale énergétique, on démontre facilement que le coût du kWh économisé (en investissant au niveau de la demande) est beaucoup plus faible que le coût du kWh produit (qui exige des investissements et des coûts d'exploitation en amont de la filiale). Il y a un optimum économique, mais pratiquement partout, surtout dans les économies émergentes, le "gisement" d'économie d'énergie est considérable : il faut maîtriser la demande d'énergie en investissant au niveau des équipements de demande (la lampe, le réfrigérateur, le fourneau, le moteur, le véhicule, etc.). Les opérateurs énergétiques sont exclusivement aujourd'hui en charge des étages amont de la filiale énergétique, les réformes entreprises ont pour objet la diminution des coûts de l'énergie finale, malheureusement sans prendre en compte l'étage aval, celui qui recèle le véritable "gisement" d'économie financière pour chaque consommateur d'énergie et pour la collectivité tout entière.

Si l'on est convaincu que techniquement et économiquement rechercher l'optimum implique un investissement (financier et intellectuel) au niveau de la demande, pourquoi ne pas se pencher sur un schéma "institutionnel" qui satisfasse ce critère ? La mission de l'opérateur ne s'arrêterait pas au compteur, il prendrait en charge les équipements de fourniture du service énergétique utile et serait rémunéré non plus "au kWh" mais "au service". Car on sait que l'obstacle majeur à l'investissement en aval est la capacité de financement limitée des utilisateurs (ménages et petites entreprises, mais aussi les collectivités) : le "consentement à payer" n'implique pas nécessairement la disponibilité du capital. Un opérateur prenant en charge le service énergétique aurait cette capacité, son "métier" serait alors sensiblement différent de ceux qui sont traditionnellement assurés au niveau de l'offre (production, transport, distribution, commercialisation de l'énergie finale). N'est-ce pas dans l'innovation, en particulier institutionnelle, que résident les solutions aux grandes questions du développement ?

On se rend compte alors que la notion d'"égalité de traitement", au nom de laquelle on pratique la péréquation des tarifs de l'énergie finale, qui constitue un obstacle majeur à l'extension des services énergétiques vers les zones les plus éloignées, n'a plus lieu d'être : l'équité dont sont garants les pouvoirs publics se déplace du prix du kWh vers les conditions d'accès aux services énergétiques utiles ; il faut offrir des conditions financières et

techniques aux opérateurs qui acceptent d'exercer dans ces zones reculées, l'effet "pervers" de la péréquation des tarifs disparaît alors¹³.

Les premiers utilisateurs et "clients" de services énergétiques de qualité sont les promoteurs des programmes de développement qui concourent à la réduction de la pauvreté, programmes énoncés par stratégie définie par le pays en coopération avec les bailleurs internationaux. S'ouvre ainsi une remarquable possibilité de mettre en pratique les principes exposés ci-dessus car ces utilisateurs (services de santé, programmes de développement rural, établissements scolaires, etc.) sont "solvable", bénéficiant de budgets publics et de l'APD. Définissons les besoins en services énergétiques à satisfaire, consolidons ces besoins au niveau géographique, recherchons des opérateurs susceptibles de les fournir... On bénéficiera alors pleinement du partenariat public privé.

Qui assurera la maîtrise d'ouvrage ? A priori le "client", organisme national en charge de la politique de santé, ou de la politique de développement agricole, etc. Mais une fois les services énergétiques indispensables assurés, pourquoi ne pas envisager la fourniture de ces services énergétiques aux ménages, aux petites entreprises, à la collectivité locale ? Le ou les opérateurs pourront alors développer leurs activités (toujours au niveau de la demande et de l'offre) en agrégeant une nouvelle clientèle à leurs services de base. Apparaît alors la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage locale, privée ou publique (la collectivité locale), qui fait preuve de dynamisme et qui seule permettra de faire avancer l'"énergétisation" de zones isolées. Pour qu'une telle architecture puisse se concrétiser il faut que le cadre légal et institutionnel national de l'énergie le permette, voire l'encourage. Ce n'est pas le cas dans la plupart des pays, mais il n'est jamais trop tard pour bien faire...

2 CE QUI A CHANGÉ DEPUIS MARRAKECH

Chez les bailleurs de fonds institutionnels, les IFIs (International Financing Institutions), la compréhension de la situation a beaucoup évolué en s'affinant par l'expérience acquise sur le terrain. L'illustration de ces changements se trouve aisément dans les textes issus de ces institutions. Ainsi peut-on constater :

a) Une meilleure analyse des risques encourus et des échecs observés ;

« ..the disappointing results of other previous approaches employed to implement projects in this fields that proved not to be sustainable; the small size of the initial market; and the uncertain willingness of the financial sector and of the private sector to adopt and finance new business scheme".¹⁴

b) Une approche nouvelle pour y remédier : l'assistance technique aux parties prenantes

« .. The risks shall be overcome by provision of customized technical assistance to most relevant stakeholders [...] and incorporation of experience of other regions" ¹⁵

c) Une reconnaissance du rôle majeur des infrastructures dans la lutte contre la pauvreté

Les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont commencé à réviser de manière extensive leurs

¹³ La péréquation des tarifs est une grande invention très largement répandue dans les pays industrialisés, elle a eu des effets très positifs, permettant l'électrification des campagnes. Mais à l'époque la notion de maîtrise de l'énergie n'existait pas...

¹⁴ Même référence que l'encadré de III.B.2

¹⁵ ibidem

programmes d'assistance sur les infrastructures dans les pays en développement au début des années 90. Le rapport sur le développement mondial 1994 de la Banque Mondiale a été un élément décisif, en ayant fait la démonstration de la relation entre croissance et développement des infrastructures. Des recommandations ont été faites aux donateurs, notamment en vue d'utiliser leurs moyens (en décroissance) pour aider à mobiliser ceux des investisseurs privés. Pour aider les agences d'aide bilatérale à affiner leurs objectifs et évaluer les impacts de leurs politiques de réduction de la pauvreté, le « Réseau du CAD sur la Réduction de la Pauvreté (POVNET) » a été créé en 1998.

Lors de l'atelier POVNET des 29 et 30 mars à Paris *Global Picture for Infrastructure and Pro-Poor Growth*, M. Antonio Estache a présenté le point de vue de la Vice-Présidence Infrastructures de la Banque. L'accent y est mis sur la fourniture des Services¹⁶ liés aux Infrastructures¹⁷

Sous la rubrique « *What are the main changes from the past ?* » il convient de retenir les points suivants :

- Un changement d'échelle dans les préoccupations de la Banque : passage des investissements dans le « bâti » (« *bricks and mortar* » - années 80) aux investissements dans les infrastructures nécessaires à la fourniture des « services » : un champ où les besoins non satisfaits sont immenses.
- Un effort de diagnostic sectoriel par la démarche REDI¹⁸ (Recent Economic Development in Infrastructure). Il s'agit d'un diagnostic approfondi, par étapes, au niveau national, sur la qualité, le financement et le fonctionnement des infrastructures, afin de pouvoir y adosser des programmes de prêt pluriannuels (associés à des indicateurs de performances).
- Une composante renforcée de Politique Sociale, notamment à travers l'Aide Indexée sur les Résultats (*Output Based Aid*) OBA. Il s'agit d'une stratégie pour soutenir la fourniture des services de base – infrastructure, santé et éducation – qui dépendent au moins en partie des financements publics. Les paiements seraient liés à la fourniture du service et les risques supportés par les fournisseurs de ces services.

d) Les subventions sont éligibles: l'OBA (Output Based Aid)

Selon la même référence, ce financement apporté aux budgets publics pourrait être utilisé à diverses fins :

- Étendre les connexions à des services de réseau ;
- Faciliter la transition vers des tarifs qui couvrent les coûts de service ;
- Payer la « consommation » de certains groupes ciblés ;
- Permettre d'atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux ;
- Être utilisés pour le financement de projets identifiés ou alimenter un fonds.

e) Mais avec des conditionnalités

Il est clair que le souci de la Banque Mondiale est de pouvoir « justifier » du bon emploi des fonds qu'elle met à disposition des états, vis à vis de son conseil d'administration. On

¹⁶ Dans les « services » figurent : infrastructure, éducation, santé, en **base**, mais aussi : recherche agricole, aides au développement des PME, ..

¹⁷ Les « infrastructures » au sens de la Banque Mondiale comprennent : eau et assainissement, énergie, routes (transport) et communications.

¹⁸ Dans le Groupe des Pays Francophones, le diagnostic REDI pourrait être proposé au Maroc, au Burkina-Faso, au Sénégal et à Madagascar au cours de l'année fiscale 2005-2006.

observe donc un travail intense de définition, ou plutôt de précision des critères de performances en termes de développement.

Si les Indicateurs du Développement Humain (HDI) ont été surtout développés sous l'égide du PNUD, il semble que l'indicateur particulier du développement des revenus de ménages soit la préoccupation majeure des agences impliquées dans le réseau POVNET. C'est un sujet extrêmement complexe car les données nécessaires à l'évaluation de ce critère ne sont pas disponibles de manière suffisante.

L'approche universitaire sur ce thème¹⁹ est fort intéressante mais ne dispose que des statistiques HDR du PNUD où les revenus des populations recensées concernent principalement le milieu urbain, alors que les impacts recherchés sur le développement rural se situent pour une large part dans le secteur de l'économie informelle, inaccessible à ce jour à des mesures statistiques utilisables.

La Banque Mondiale insiste cependant sur l'importance des indicateurs de développement pour justifier de l'attribution des fonds, qui doivent avoir un impact mesurable sur le développement. Une tentative est faite de chiffrer des taux de retour des investissements sur les indicateurs de développement humain, un exercice encore très périlleux, s'il en est, et dont il ne semble pas que l'on puisse encore se servir pour « optimiser » les priorités dans les allocations de ressources des donateurs et des budgets publics.

Mais la tendance est là !

Au travers de ces éléments d'information, il est possible d'espérer que la question *de l'accès à l'énergie pour le développement et la lutte contre la pauvreté* soit sortie de la situation de déshérence dans laquelle les paradigmes antérieurs l'avaient confiné. Il y a cependant encore un long chemin à parcourir, sans doute, pour que les évolutions prônées à la Banque Mondiale traversent l'Atlantique et puissent être intégrées dans les pratiques d'utilisation de l'aide de la Commission Européenne.

Si le travail des experts qui ont conçu et fait adopter l'initiative européenne EUEI a permis d'amorcer un changement de situation, c'est maintenant aux gouvernements des pays auxquels s'adresse cette aide d'intervenir collectivement pour confirmer que cette évolution souhaitable correspond également à leurs priorités.

3 LES BILATÉRAUX

Beaucoup plus pragmatiques que les institutions multilatérales, les agences bilatérales d'aide au développement ont toujours conservé une approche de dialogue avec les pays en développement et financé le développement des infrastructures, mais de manière très variable depuis les années 90.

Pour la Commission Européenne, la part des engagements dans les infrastructures est revenue au niveau de 13 %, après avoir connu un minimum de 3 % en 1997. Pour l'ensemble des multilatéraux, l'aide est en légère croissance de 32 % en 1999 à 40 % en 2002.

Dans une synthèse globale²⁰ présentée sur l'ensemble de l'Aide Publique au Développement apportée de manière bilatérale, les infrastructures ont représenté encore 15 % en 2002, en déclin par rapport aux années 1995-1997 où elles représentaient 25 %.

Le même document rappelle qu'au cours des années 90, l'essentiel des investissements dans les infrastructures de développement a été le fait des pays en développement eux-mêmes, sur leurs ressources propres à raison de 70 %, le secteur privé est intervenu pour

¹⁹ Par le professeur Christopher Willoughby mandaté par la coopération britannique DFID

²⁰ Ms Suzanne Hesselbarth – Consultant – Rapport au séminaire POVNET – (contribution de la coopération allemande)

25 % et l'APD pour 5%. Pour les pays à faible revenus, les investissements dans les infrastructures ont représenté environ 4% du PIB alors que les besoins estimés se situeraient autour de 7 à 9 % du PIB.

Les grandes Agences d'aide au développement sont parties prenantes du réseau POVNET dont nous avons très brièvement rendu compte. Leur approche est souvent celle d'un cofinancement d'opérations avec la Banque Mondiale, elles accueillent donc avec beaucoup d'intérêt *l'aggiornamento* pratiqué par cet organisme qui devrait permettre de faciliter la reprise en considération du secteur énergétique dans les politiques d'aide, maintenant que son rôle d'infrastructure essentielle a été reconnu du même niveau que pour l'eau, notamment en conclusion des travaux du SMDD à Johannesburg.

4 L'INITIATIVE EUROPÉENNE EUEI, SA SPÉCIFICITÉ

L'Initiative de l'Union Européenne sur l'Énergie (EUEI)²¹ a été présentée au Sommet de Johannesburg en septembre 2002. La mise en œuvre de l'Initiative est en cours, elle implique la Commission Européenne, les Etats Membres, les Pays en Développement partenaires et les autres partenaires (entreprises et représentants de la société civile).

L'ensemble des pays ACP d'Afrique constitue la cible prioritaire, la conférence "Energie pour l'Afrique" à Nairobi, en novembre 2003, réunissant des représentants de l'ensemble de ces pays a donné le coup d'envoi opérationnel de l'EUEI.

a) Objectif principal :

Lutter contre la pauvreté en favorisant l'accès aux services énergétiques de qualité compatibles avec les critères du développement durable. Avec en toile de fond **les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la création d'activités productives, génératrices de revenus.**

L'EUEI est originale à bien des égards. Portée conjointement par les états membres et la Commission, elle fait le constat que l'énergie, facteur de développement économique et social fondamental, est absente des contrats stratégiques.

Cette absence est l'indice de l'accord, entre pays partenaires et pays industrialisés, à (re)construire des politiques énergétiques pour un développement durable, localement et globalement.

L'Initiative a l'ambition de contribuer à la réforme de l'Aide Publique au Développement (APD) en associant **l'investissement méthodologique amont** (les "politiques énergétiques pour le développement") et **l'effort financier** (les programmes d'accès à l'énergie).

Elle ne fait pas le choix a priori de l'électrification comme seul vecteur de cet accès et entend, au plus près des situations locales, aider à la diversification des filières énergétiques de qualité dans le sens d'un développement durable.

Cette diversification inclut tout particulièrement, la modernisation des filières traditionnelles "biomasse –énergie" et l'efficacité énergétique (et environnementale) dans les transports.

b) Caractéristiques essentielles :

On "vise à attirer l'attention sur un meilleur accès à des services énergétiques durables pour les quelques deux milliards de personnes défavorisées sur le plan énergétique que compte notre planète". Donc l'EUEI est nécessairement un programme **"facilitateur"**, un programme **"structurant"**, qui contribuera à mettre en place la mécanique ("*attirer l'attention sur...*") par laquelle s'étendra l'accès aux services énergétiques de qualité de ceux qui n'y ont pas accès;

Il s'agit donc de créer **les outils** (institutionnels, techniques et financiers) par lesquels se réalisera cette extension de l'accès aux services énergétiques. Et de réunir **les partenaires** (CE, états membres, pays en développement, secteur privé, institutions financières, société civile, utilisateurs finaux) qui acceptent de mettre en commun leurs idées et leurs moyens et créent entre eux **une synergie qui permettra de dépasser le stade des projets ponctuels et d'implanter de véritables programmes énergétiques nationaux ou régionaux.**

L'EUEI n'est pas a priori une manière de financer des projets énergie isolés, même s'ils sont pertinents au regard des critères (éradication de la pauvreté, conformes au développement durable). On cherche à créer une sorte de **"label EUEI"** dont bénéficieraient des

²¹ EUEI *European Union Energy Initiative for Poverty reduction and Sustainable Development*

programmes énergétiques répondant aux critères de l'Initiative. La CE intervenant comme **"catalyseur"**.

L'EUEI n'est pas non plus un programme se limitant à la formation, l'assistance technique, l'identification de partenaires potentiels, déconnecté des réalités du pays et de sa politique énergétique. Ces activités sont intégrées à l'Initiative mais elles n'en constituent que l'élément amont, l'objectif est naturellement la réalisation de programmes énergétiques concrets.

Absente des documents des stratégie de réduction de la pauvreté (CSLP et CSP-PIN) dans leur configuration actuelle, l'énergie peut y être réintégrée lors de la révision de ce documents stratégiques si cela s'avère nécessaire par tous les acteurs.

c) "Valeurs ajoutées" ou objectifs intermédiaires de l'Initiative :

- **Sensibiliser les décideurs de haut niveau aux thèmes "énergie pour les pauvres"**. Il faut donc que l'énergie retrouve une place prioritaire dans les préoccupations des acteurs locaux et internationaux. Ce qui implique qu'on reconnait qu'il faut que la coopération internationale s'intéresse à l'énergie, ne laissant pas l'accès à l'énergie des populations les plus pauvres à la discrétion des seules forces du marché. On doit donc envisager à terme l'intégration de l'énergie dans **les thèmes prioritaires de la coopération (Stratégie de lutte contre la pauvreté)**.
- **Mettre en évidence et promouvoir la nécessité de services énergétiques en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable**. Donc justifier cette action en faveur de l'accès aux services énergétiques par la mise en évidence des enjeux qu'ils représentent, en évaluant notamment les **externalités positives** attachées à la disponibilité des services énergétiques pour les plus défavorisés.
- **Stimuler la cohérence et la synergie d'activités dans le domaine de l'énergie**. Donc intégrer les activités relevant de "l'énergie pour les pauvres" dans **l'ensemble du système énergétique**, au niveau national, voire international et replacer l'accès à l'énergie dans la politique énergétique nationale.
- **Drainer de nouveaux moyens (capitaux, technologie, ressources humaines) en provenance du secteur privé et de la société civile**. Donc **"animer le jeu des acteurs"** (dont font partie le secteur privé et la société civile) : chacun ne s'engagera dans la mise en œuvre des services énergétiques pour les l'éradication de la pauvreté que s'il y trouve un **"bénéfice net" positif**.

d) Cadre de mise en œuvre de l'EUEI.

- **Exigence méthodologique**. La méthodologie se concentre sur deux pôles.
 - En premier lieu l'analyse exhaustive des besoins en services énergétiques est indispensable, ces services concernent les aspects sociaux mais aussi économiques (création de revenus), l'analyse est fondée sur la compréhension et la formalisation de ces besoins, de la demande en services énergétiques.
 - En second lieu la compréhension du jeu des acteurs est indispensable et doit donc être analysée.
- **Engagement financier**. Plus que de trouver des fonds nouveaux pour la réalisation de projets il s'agit de faciliter l'utilisation vertueuse de ceux qui existent, au sein de la CE et auprès des états membres (EM), et de mettre en confiance les autres financeurs, notamment les entreprises du secteur privé. Donc l'innovation de l'Initiative consiste en une **intervention soutenue auprès de tous les acteurs** afin que ceux-ci s'engagent dans la réalisation de programmes énergétiques adaptés, en constituant **un effet de levier** car les

moyens mis en œuvre par l'IUEE ne peuvent qu'amorcer le mouvement.

Des fonds de mise en route (seed funds) pourront cependant être trouvés, en particulier pour financer la phase d'identification de programmes.

- **Implication de tous les autres acteurs, principalement les pouvoirs publics locaux.** Il faut que le programme énergétique qui sera défini le soit par et pour le pays, en impliquant tous les acteurs publics (ministères et agences, collectivités locales, etc.).
- **De véritables complémentarités entre les EM.** L'absence de ressources spécifiques pour l'IUEE implique que chacun des EM contributeurs puisse sans arrière pensée mettre à disposition du "club", fédéré autour de la CE, ses idées, ses intentions, ses cibles, ses ressources. Il convient donc de définir un programme "enveloppe" dans lequel chaque EM verra ses contraintes satisfaites.
- **Une place à trouver parmi les donneurs.** D'autres institutions de coopération interviennent dans le même domaine (GVEP-WB, etc.), l'IUEE intervient en synergie avec les autres institutions de coopération.

5 LES FONDS DÉDIÉS (POUR MÉMOIRE ET POUR LE FUTUR)

a) Fonds anciens

Les années 90 avaient vu apparaître au sein de la SFI deux fonds dédiés au financement des développements industriels de l'énergie renouvelable dans les pays en développement : REEF (avec 3 'guichets') et SDC (prise de participation dans les entreprises). Ces deux fonds ont périclité. Deux erreurs d'analyse ont, semble-t-il, présidé à leur création :

- Ils ont été basés sur la supposition que les investisseurs n'avaient besoin que d'un accès à du capital à bas coût pour se lancer dans des réalisations techniques dans les pays en développement, en tant que « producteurs d'énergie ».

Le marché des producteurs indépendants n'était, en réalité, pas ouvert, d'une part et, d'autre part ces fonds pouvaient seulement convenir à des producteurs d'énergie couplés à un réseau de transport/distribution préexistant – dans la mesure où la « loi électrique » locale l'aurait autorisé.

- Un choix technologique a priori était fait : les énergies renouvelables.

Si l'on comprend bien que le coût de production ne pouvait guère être compétitif, cette contrainte ajoutée aux contraintes précédentes, rendait le marché inexistant, hormis peut être quelques grandes fermes éoliennes dans des pays émergents, et encore avec des conditions contractuelles d'achat du productif tant soit peu 'hors normes'

Il est permis de supposer, dans le contexte de l'époque, que ces initiatives visaient à anticiper sur l'ouverture d'un possible marché mondial de droits d'émission, et donc à constituer des portefeuilles d'opérations valorisables sur ces marchés, ce qui en aurait évidemment modifié dans le bon sens le bilan économique.

Les divers « fonds carbone » sont dans la même tonalité, avec cette réserve qu'ils ne sont ni dédiés « énergie » ni dédiés « développement ».

L'initiative PVMTI du Fonds pour l'Environnement mondial (FEM/SFI) ne s'adresse qu'à la démarche de commercialisation : apport de capital à des entreprises de commercialisation des systèmes solaires photovoltaïques. Lancé en 1998, PVMTI a contribué soit au montage d'entreprises, soit à la constitution de fonds de prêt ou micro crédit, pour la commercialisation de systèmes solaires en Inde, au Maroc et au Kenya pour un total de 25 millions de dollars (montant du fonds). Mais l'on doit constater que la page d'information sur le site web de PVMTI n'a pas été mise à jour depuis septembre 2002. On ne sait pas non plus

ce que sont devenues ces entreprises dans le contexte de leur marché local. Le site web marocain n'a pas été mis à jour depuis l'année 2000.

b) Fonds futurs

De la même manière voit on apparaître aujourd'hui des projets de fonds spécialisés depuis le sommet de Johannesburg et qui se situent dans une optique Energies-Renouvelables et Environnement. Ils sont particulièrement d'actualité en mai 2004 dans la perspective de la conférence de Bonn sur les énergies renouvelables.

- le REEEP de la Grande Bretagne « Energies Renouvelables et Economies d'Energie »

Ce fonds n'est nullement issu de la coopération britannique DFID mais ressort d'une initiative du Ministère anglais de l'Environnement. Il se cherche actuellement des « contributeurs » après une mise initiale britannique pour le lancer sur un niveau opérationnel. Ce n'est pas un fonds dédié au développement économique et social, même si dans le discours officiel on entretient parfois la confusion que « les énergies renouvelables sont la solution » pour le développement.

- la « Patient Capital Initiative » de la JREC (*cf. page 18*),

Ce projet de fonds « éthique » se positionne également sur les énergies renouvelables ; il souhaite appuyer la promotion de ces sources non polluantes d'énergie – mais plus chères – par un apport en capitaux ne recherchant pas *a priori* un taux de retours rapide et élevé sur investissement.

Ces fonds sont d'abord à vocation de promotion technologique et ne se placent nullement dans l'optique de développement économique et social des populations pauvres, leur mise en place est incertaine, et ne relève en aucun cas de l'Aide Publique au Développement

Quoiqu'il en soit ils seront « bons à prendre » s'ils arrivent à maturité et pourront faciliter la compétitivité des systèmes à énergie renouvelable dans les programmes de généralisation de l'accès à l'énergie dans les PED.

c) Les Mécanismes de Développement Propre

La spéculation sur cet outil MDP paraît actuellement quelque peu surréaliste étant donné l'absence d'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, et l'absence également de programmes alternatifs en validant l'usage, comme aurait pu en constituer un l'engagement des pays de l' Union Européenne de réaliser, quoiqu'il advienne leurs engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

C'est le 10 mars de cette année qu'est officiellement entrée en vigueur la Directive Communautaire sur la réduction des émissions de GES, mais à voir le retard pris en France quant à la formulation du programme national d'application et les difficultés rencontrées en Allemagne par l'application de cette directive dans un contexte international non unifié, il ne paraît pas sage d'en attendre des effets sensibles en dehors de quelques application expérimentales et ponctuelles au titre des « Carbon Funds » et autres approches similaires.

Une autre raison, quantitative cette fois, fait douter de leur utilité réelle vis à vis de l'ERD, au niveau local, c'est l'extrême petitesse des émissions éventuellement évitées – et donc des sommes récoltables en termes de CO² évité – étant donné l'aspect minimaliste des énergies mises en jeu dans les Kits Photovoltaïques.

On pourrait mieux comprendre que ces mécanismes puissent intervenir de manière significative dans la construction de grands barrages ou de l'interconnexion majeure des réseaux de l'Ouest Africain (WAPP – West African Power Pool), une entreprise pilotée au niveau de la CEDEAO destinée à interconnecter à terme l'ensemble de l'Afrique avec l'immense potentiel hydraulique des grands fleuves. De même nature, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'une étude de faisabilité à grande échelle, pourrait être éligible une

production de puissance primaire injectée sur ce réseau à partir des résidus (biomasse) d'exploitation écologique des la forêt tropicale.

C - Technologies

L'interrogation sur les technologies masque, en fait, l'espoir d'une percée, d'une invention, qui rendrait les systèmes moins onéreux et faciliterait la réalisation de programmes à moindre coût. En réalité, il faut examiner trois composantes où la technologie intervient, dans tout système d'électrification : les appareillages, leur installation, leur entretien, d'une part, et, d'autre part le changement d'échelle : il faut sortir de l'optique des opérations de démonstration, tant soit peu 'bricolées', qui ne semblent pas pouvoir constituer réellement des programmes énergétiques d'ensemble pour le développement économique et social. Les bailleurs de fonds ne savent pas, et ne souhaitent plus, s'impliquer dans des démarches où l'aspect de compétence et de responsabilité industrielle – et notamment de la PME locale – ne serait pas au premier plan.

S'agissant de l'accès aux services énergétiques (Annexe B) production, transport (et/ou stockage), distribution et utilisation composent le coût de la filière.

1 PRODUCTION

Ce qui a changé depuis Marrakech : les technologies matures sont aux mêmes coûts (extension du réseau MT et BT, petites turbines hydrauliques), seules les technologies nouvelles (éolien et photovoltaïque affichent une baisse des coûts de l'élément de production primaire (turbine éolienne ou panneau solaire) en Europe en raison du développement important de la puissance installée et de leur intégration dans de grands ensembles de production.

Cette baisse du coût du panneau solaire a peu de répercussion sur le coût du service fourni puisque le panneau photovoltaïque ne représentait déjà que moins de 30 % du coût des systèmes installés. Ce n'est donc pas une donnée significative dans la problématique « energie pour le développement »

2 TRANSPORT ET/OU STOCKAGE,

La batterie de stockage reste au prix du marché local (batterie automobile) ou deux à cinq fois plus chère (batterie « solaire ») pour des performances meilleures, la longévité notamment. Ces alternatives sont à peu près équivalentes sur une durée de quelques années, elles ne le sont pas pour celui qui paye l'investissement initial, suivant qu'il aura, ou non, à garantir les performances sur la durée.

L'extension du réseau par lignes BT en monophasé a longtemps paru être une solution 'miracle', mais les donateurs s'en détournent progressivement car elle pose des problèmes d'augmentation de la puissance disponible dès que l'on souhaite que l'énergie fournie puisse alimenter des micro entreprises génératrices de revenus.

La prise en compte des coûts d'installation des lignes BT classiques peut, par contre, faire l'objet d'arrangements au niveau local avec les clients eux-mêmes fournissant une partie des besoins de main d'œuvre pour leur pose. (Salvador / Coopération autrichienne)

Pour des programmes non ponctuels, concernant tout un district, et pour des questions de responsabilité dans le fonctionnement et l'entretien, c'est cependant vers des solutions « professionnelles » que l'on se tourne désormais, cette démarche s'alliant avec la nécessité de faire apparaître des compétences locales pour les infrastructure de distribution et d'entretien maintenance.

3 DISTRIBUTION

Question indissociable du mode de facturation. De multiples solutions ont été mises à

l'essai¹¹ dont la commodité dépend de l'adaptation au contexte local : facturation de l'énergie, au compteur, ou forfaitaire mensuel ; facturation d'un service rendu (option nouvelle) ; options de pré-paiement , etc.

Chaque système présente des avantages et inconvénients, les compteurs sont chers et consomment un peu d'énergie, les 'forfaits' incitent le client à ne pas réguler sa consommation, le pré paiement requiert un boîtier coûteux, et aucun système n'est réellement immunisé contre le pillage.

De manière générale, les coopérations pour l'accès à l'énergie s'orientent progressivement vers des modes classiques : gestion par des entreprises commercialement responsables au niveau local, interruption de la fourniture si les paiements (subventionnés ou non) ne sont pas effectués. Bref, une économie de marché.

4 UTILISATION

Tout l'équilibre de la démarche ERD prônée à Marrakech reposait sur le couplage d'une source d'énergie 'chère' à des appareillages peu consommateurs (lampes à haute performance) pour un service rendu comparable en coût à ce que le réseau électrique, s'il avait été possible, aurait apporté au client. Cette approche est toujours valable. L'industrie des lampes à basse consommation a fait de gros progrès depuis 10 ans et les fabricants asiatiques ont commencé à inonder le marché – européen – de produits bon marché et de performances acceptables. Il n'y aurait donc pas de difficulté de principe à poursuivre dans cette voie si la même disponibilité d'équipements performants pouvait se généraliser dans les pays ACP. Encore faudrait-il que le secteur de consommation porteur – les populations urbaines – en soit équipé pour que ces produits soient d'usage courant. Les distorsions à cette règle apparaissent dès que le client du système désire étendre son service (éclairer une ou deux pièces supplémentaires, avoir un téléviseur plus confortable) et qu'il se procure des lampes à incandescence et un téléviseur de seconde main. Cela ne peut être 'interdit', même si c'est dommageable pour l'utilisateur, car il ruine son système PV.

La question est donc celle de la « chaîne technologique » production/utilisation et de la maîtrise de l'évolution des besoins.

Il n'y a pas de réponse générale, des expérimentations sont en cours à échelle significative dans de nombreux pays, notamment au Viêt-Nam. L'espace de la Francophonie est certainement un lieu privilégié d'échanges sur les « bon usage » des « bonnes technologies ».

D - Secteur privé

1 LES AUTO-DÉVELOPPEURS

Dans les années 90, un mouvement spontané d'auto-électrification s'est fait jour et a été aidé par des « fonds d'aide au retour » permettant d'épauler les initiatives individuelles qui allaient s'adresser à de petites communautés villageoises. Ces initiatives ont concerné des populations aux revenus non négligeables, elles ont été aidées par des ONG techniques du Nord, en particulier par la CODEV, une association d'aide de la mouvance de l'Électricité de France.

Ces initiatives privées sont-elles des amorces de solution dans la problématique de l'accès à l'énergie pour le développement économique ? La réponse est ambiguë :

- Il n'est pas certain que ce soient des installations « légales » en ce sens que la « loi électrique » n'a pas toujours défini le seuil de puissance installée en dessous duquel on échappe au monopole de la Compagnie Nationale ou des Concessionnaires régionaux quand celle-ci a été réformée. Des dispositifs législatifs explicites sont nécessaires pour que l'auto-développeur ait le droit de « vendre » sa production. Sauf à rester dans l'économie informelle, une approche encore non reconnue des bailleurs de fonds, donc

non aidée à ce niveau.

- Le coût de production (diesel en général) qui comprend aussi l'amortissement des apports financiers privés ou bancaires consentis est élevé, et le réseau des villageois desservis s'en partage les dépenses selon un mode de calcul consensuel qui n'est pas à l'abri des conflits, ni des aléas de recouvrement. La question de l'arbitrage des conflits reste entière, mais l'on s'en remet à la « sagesse » villageoise.
- Au final, la fourniture de service existe, pour les clients/usagers qui ne sont pas arrêtés par un prix à payer sans commune mesure avec un « tarif national » de l'électricité. Au premier abord cette solution n'entre pas dans l'objectif de l'accès à l'énergie des plus pauvres.

... sauf si l'on pouvait imaginer que cette démarche soit pratiquée au niveau d'une collectivité locale légitime qui pratiquerait elle-même une péréquation tarifaire entre les différents segments de la population. La « légitimité » de la Collectivité Locale rendrait alors l'opération éligible aux aides pour le développement.

2 LES CENTRES DE COMMUNICATION ET D'ACTIVITÉS

Le concept de CCA²² (Centre de Communication et d'Activité) pour des villages de 2000 à 5000 habitants, et qui a migré par la suite vers la forme de Société de Services Décentralisée (SSD) est une expérience très intéressante pour deux raisons :

- Le CCA est un « centre » dont la gestion est déléguée à un opérateur privé qui n'en est pas propriétaire. Il offre aux populations rurales à la fois des services marchands (téléphonie, séances magnétoscope-télévision, location de kits solaires, de lampes solaires portatives, recharge de batteries, vente de boissons fraîches) et des services non marchands d'éclairage d'intérêt général dans les locaux communautaires (maternité, dispensaire, école, etc.) et d'éclairage public (place du marché)
- L'initiative du CCA est le fait d'opérateurs/investisseurs privés qui se sont groupés à cet effet : EDF, TOTAL, France Télécom/FCR sous l'égide de l'ADEME : c'est à dire que l'expérience fait toucher en mode réel aux conditions de validité du processus et aux coûts d'investissement et d'opération.

Les CCA n'avaient pas de mission d'électrification villageoise, mais constituaient de pôles de sensibilisation technologiques pour préparer l'introduction ultérieure d'équipements domestiques sur base commerciale aidée, à définir.

Huit CCA ont été réalisés (Bénin 3, Mali 2, Burkina 3) en gestion privée ou en gestion communautaire et se sont trouvés confrontés à de graves problèmes de responsabilité de gestion (départs du gestionnaire ... avec la caisse). C'est le défi majeur, car ces centres ont bien répondu à une attente, solvable, de la population.

3 LA SOCIÉTÉ DE SERVICES DÉCENTRALISÉS

Les SSD ont été imaginées par le programme EdF Access²³ avec le concours de l'opérateur hollandais Nuon, à risques partagés. Leur statut de société privée obéit aux aléas de gestion des CCA, et elles ont vocation à intégrer la fonction leurs activités.

L'objectif des SSD est de démontrer la faisabilité d'une fourniture d'énergie qui soit économiquement pérenne, en se donnant une période de 10 à 15 ans pour en confirmer le bien fondé. La SSD vend de services énergétiques à une clientèle de particuliers sur micro réseau et dans des zones artisanales (qu'elle contribue à faire apparaître).

²² L'expérience des CCA est présentée par M-H Blary et M.Courillon (ADEME) dans la référence (12) pages 51 à 58.

²³ Programme conjoint ADEME-EDF / Michel Courillon --Vincent Denby-Wilkes.

Les investissements de production, transport et distribution constituent l'apport de la SSD ; la facturation des services énergétiques doit couvrir le fonctionnement et les provisions pour renouvellement des équipements.

En Afrique SubSaharienne (Mali) la fourniture énergétique comporte gaz et électricité.

L'un des intérêts majeurs de l'expérience des SSD réside dans le fait que :

- De grands opérateurs privés ont la capacité de s'investir sur une opération pluriannuelle à moyen terme (ce que ne sait pas faire un opérateur public bridé par une annualité budgétaire)
- Que les demandes de « participation étatique²⁴ » éventuelles à la généralisation du concept pourront s'appuyer sur des réalisations rodées en vraie grandeur dont les plans commerciaux auront été vérifiés : un mode excellent de minimisation des risques.
- Que le statut officiel de « Société de droit local » apporte et impose une visibilité fiscale et opérationnelle incontournable, un élément essentiel pour motiver et justifier les évolutions nécessaires aux dispositions réglementaires.

La question actuellement posée est de faire entrer le système des SSD dans les plans de développement des économies locales afin d'en accélérer la généralisation, là où elle correspondrait aux schéma acceptables de fourniture de services énergétiques en économie de marché.

4 LES PLATEFORMES MULTI FONCTIONNELLES

Ces plateformes²⁵ regroupent sur un même bâti un moteur thermique de fabrication indienne et divers appareillages d'utilisation, commutables par courroie, en fonction des besoins au cours de la journée. Après plusieurs années de rodage du fonctionnement et de l'appropriation du système des plate-formes dans l'économie villageoise (encadré ci dessous), l'ADEME et le PNUD examinent comment passer la main de ce type de développement d'infrastructure villageoise au secteur privé, dans un cadre pérenne.

Encadré N°4 – PNUD et ADEME MALI – Plateformes multifonctionnelles

État du projet au 31 décembre 2002

- ▶ installation de 175 plate formes ;
- ▶ formation de 1808 membres de comités féminins;
- ▶ production de 18322 livres d'alphabétisation;
- ▶ formation de 20 bureaux d'études

Les résultats du projet plate-forme ont permis de développer des partenariats avec des ONGs (World Vision, Ellen Keller, Helvetas...), des coopérations bilatérales (France, Suisse...) et le secteur privé (AFRIQUE INITIATIVES, SHELL, EDF-ACCESS...).

Par ailleurs l'expérience au Mali a donné naissance à un projet régional dont la mission est de fournir, aux pays qui le souhaitent, les informations et l'appui nécessaires à l'introduction et l'adaptation de l'approche plate-forme sur leur territoire. Le projet régional couvre actuellement, à partir du Mali, la Guinée, le Sénégal et le Burkina Faso.

La Plate-forme constitue un modèle à la fois efficace et pratique pour vaincre le piège énergie/pauvreté et dans les villages où les PTF ont été installées, on constate :

- **Un triplement du revenu annuel par femme** (de 34\$ à 101\$),

²⁴ C'est à dire de subvention à l'investissement ou aux coûts de fonctionnement si la 'loi énergétique' venait à imposer des tarifs locaux inférieurs au coût du service (voir Annexe B)

²⁵ Description détaillée sur le site PNUD/Mali <http://www.ml.undp.org/bptfm2002.htm>

- **Un gain de temps** compris entre deux et six heures par femme et par jour,
- **Une augmentation de la fréquentation et des résultats scolaires des filles**, du notamment à une assiduité plus grande et à un état de fatigue moins intense
- **Une meilleure qualité des produits résultants de la transformation agricole** (riz, beurre de karité...)
- **L'augmentation de la masse monétaire** qui est notamment investi dans les caisses de crédit,
- **Une valorisation du statut des femmes**, qui obtiennent une reconnaissance économique et sociale pour leur travail et « entrent dans le cercle des décideurs » au sein du village.

5 LEÇONS À PROPOS DES OPÉRATEURS PRIVÉS EN AFRIQUE DU SUD

Un court paragraphe sera suffisant sur ce point, pour renvoyer à une étude fort intéressante déjà évoquée en II.4.b.//. Le Centre collaborateur du PNUE au Danemark a publié en 2001 une étude critique détaillée sur le retard pris en Afrique du Sud par le programme d'électrification rurale (domestique) généralisée, attribué par appels d'offres à des entreprises internationales du secteur de l'énergie.

Bien financé par la Banque Mondiale, assorti de subventions à l'investissement et au fonctionnement par le gouvernement d'Afrique du Sud, ce programme a pris plus de deux années de retard par suite de déficiences dans sa préparation administrative. Loi électrique, régime de propriété, responsabilités de gestion des financements, règlement des relations entre les concessionnaires et les clients, dispositions fiscales : tous ces points non clairement traités on conduit les soumissionnaires à différer leur entrée en jeu avec leur propre part d'investissement, tant le flou de la situation rendait l'appréciation du risque encouru insupportable. Certains opérateurs se sont retirés, et la situation est loin d'être réglée aujourd'hui.

Ce programme et ses commentaires sont un excellent point de référence à l'heure où l'on envisage réellement de passer à l'échelle « vraie grandeur nationale » pour l'accès à l'énergie, non seulement au niveau domestique, mais surtout au niveau nécessaire à l'établissement d'activités génératrices de revenus.²⁶

E - Résultats quantifiés de l'évolution des accès à l'énergie.

Cette question posée par l'IEPF est l'une des moins simples à répondre.

Une partie des réponses se trouve en principe sur le site web de l'IEPF, dans la compilation des données réalisée par ENERDATA. Les données relatives à la consommation d'électricité concernent l'ensemble de la population, sans distinction entre les tranches urbaines et rurales. Encore serait il également utile de connaître la part des urbains ou péri urbains non raccordés.

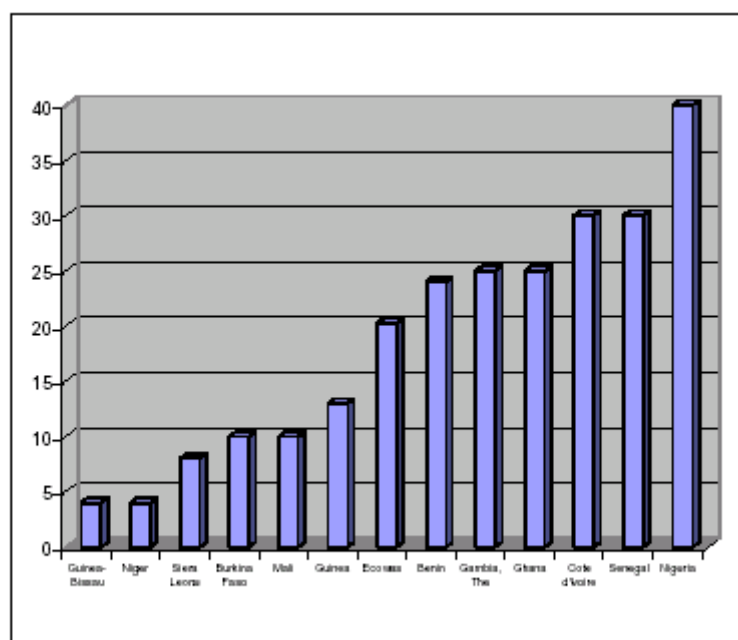
Plus récemment le GNESD a publié les résultats des travaux de son groupe sur l'Accès à l'Énergie dont on peut extraire les informations suivantes¹⁰ :

²⁶ *The uneven road for South Africa non-grid program* – Njeri Wamukoya – Energy for Sustainable Development Vol.V N°3 September 2001 – Bangalore - India

**Encadré N°5 Extrait du rapport GNESD
Energy services for the Poor in West Africa**

Données globales pour l’Afrique de l’Ouest

Figure 1: Access to electricity, % of population in 2000



Source: Compiled by the authors, on the basis of ECOWAS data

Deux pays ont fait l’objet d’une étude de cas plus détaillée par catégorie de population : le Sénégal et le Mali. Les taux d’électrification au cours des 10 dernières années sont reproduits ci dessous. Seule l’étude sur le Sénégal comporte des éléments annuels chiffrés sur le *Rythme de progression de données* ci-contre :

**Encadré N°6 Extrait du rapport GNESD
Energy services for the Poor in West Africa**

Évolution du taux d’électrification (réseau) au Sénégal

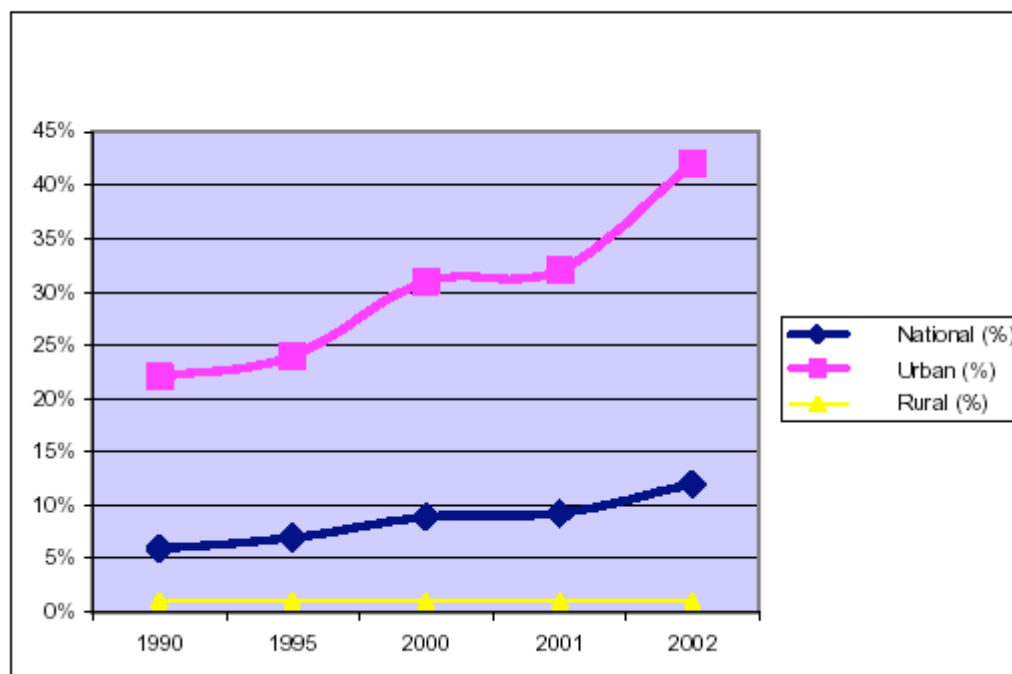
Table 7: Electrification level (%)

Year	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rural	1.5	1.9	2.4	3.1	4.1	4.1	4.4	4.7	5.0	6.4	7.6	7.5
Urban	45.8	46.5	47.3	48.2	49.2	51.3	49.5	50.3	51.4	51.3	52.6	55.4
Total	21.2	22.0	22.9	23.8	25.1	26.3	25.8	26.6	26.9	28.3	29.8	31.4

Note: The data provided in this table was derived from SENELEC – the Senegalese national electricity utility - and is, therefore, taken to be the best possible data set.

Évolution du taux d'électrification (réseau) au Mali

Figure 7: Evolution of electrification level



Seule l'étude sur le Sénégal comporte des éléments annuels chiffrés sur le *Rythme de progression de du taux d'électrification*, reproduit page suivante.

Les auteurs du rapport en question soulignent la chute brutale de la progression du taux de raccordement rural après la réforme du secteur électrique qui apparaît sur les chiffres de l'année 2000 : l'accroissement chute d'une moyenne de 15% à un maigre 1.4% pour les zones rurales tandis que les raccordements urbains progressent de 6 à 8%. Ce constat est totalement cohérent avec la logique de la pure 'économie de marché.

Les données sur le Sénégal détaillent les accès et consommations pour les segments « pauvres » de la population. On peut regretter de ne pas avoir de données relatives aux PME qui fourniraient quelques indices sur les tendances de la croissance économique liée à l'énergie.

Croissance annuelle du taux de raccordement

Table 14: Rural, urban and national electrification rates (%)

YEAR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
RURAL	12.2	12.2	12.2	26.0	1.9	8.2	11.8	10.0	18.7	16.6	1.4
URBAN	5.7	6.0	6.0	5.7	7.6	0.1	4.8	3.2	5.9	6.0	8.3
Overall	6.1	6.4	6.4	7.6	7.1	0.9	5.5	3.9	7.4	7.4	7.4

Note: The data provided in this table was derived from SENELEC – the Senegalese national electricity utility - and is, therefore, taken to be the best possible data set.

Il n'est pas question, dans le présent rapport de s'étendre plus avant sur les résultats de cette étude du GNESD, mais il semblait important d'en donner une vue au moins partielle pour inciter à sa lecture.

D'autres rapports par pays seront disponibles prochainement sur le site du GNESD.

IV FACTEURS LIMITANT L'ACCÈS À L'ÉNERGIE / SORTIR DE LA PAUVRETÉ ?

Comment peut on échapper au truisme auquel invite cette question ? C'est le cercle vicieux.

La réponse est, bien évidemment, « Par une autre question ! »

A - La pauvreté « selon les statistiques »

A propos des travaux du Réseau POVNET qui rassemble les grandes Agences de Coopération sou l'égide du CAD/OCDE, on a évoqué le souci des institutions d'aide de pouvoir rapprocher les apports financiers qu'elles accordent, des indicateurs de « mesure » de la pauvreté, de manière à pouvoir justifier ex post de leur bonne gestion de l'aide. Le Programme des Nations Unies pour le Développement publie chaque année son Rapport sur le Développement Humain (RDH) qui comprend le chiffrage, par pays, des indicateurs « officiels » du développement dont la liste est donnée dans l'Annexe « documentaire ».

Ces indicateurs sont fort discutables, sachant qu'il existe un décalage de plusieurs années entre la collecte des données et leur inclusion dans le rapport. Ainsi sur la question des « revenus » (Indicateur N°13 : inégalités en termes de revenus ou de consommation) les chiffres publiés pour le Mali dans le rapport 2003 datent de 1994, ceux du Burkina de 1998, ceux du Niger de 1995. tout comme ceux du Sénégal.

Dans la pratique courante s'est fait jour l'indicateur plus « parlant » du pourcentage de la population vivant en dessous du « seuil de pauvreté » (c'est à dire avec un revenu monétaire inférieur à la moitié du revenu moyen national), ou plus parlant encore , le pourcentage de la population devant vivre avec « moins d'un dollar par jour » ou « moins de deux dollars par jour ». De l'expression à la réalité, il y a en particulier toute la distance que représente l'économie informelle qui échappe pour une grande part aux statistiques. C'est dire la complexité de la question : qui sont les pauvres ? Où sont ils ? Quelle énergie leur serait nécessaire ?

On trouvera en Annexe « documentaire » un extrait du RDH 2003 du PNUD intitulé : *Mesure de la pauvreté monétaire : où fixer le seuil ?*. On peut y noter, au vol, la phrase suivante : « *L'utilisation de la comptabilité nationale en lieu et place des enquêtes sur le revenu pour déterminer le niveau de revenu des populations pauvres risque de conduire à une surestimation du taux de recul de la pauvreté* »

Confrontés à ce réel problème, GVEP et EUEI ont décidé d'unir leurs efforts pour se forger une vision propre d'indicateurs de développement qui seraient mieux adaptés aux populations rurales ou péri-urbaines impliquées dans la spirale (vertueuse) énergie/lutte contre la pauvreté

B - Énergie + Lutte contre la pauvreté

Les automobilistes savent bien que l'on ne peut pas démarrer « en prise ». Il faut que le moteur puisse atteindre un bon régime, débrayé, et ensuite que l'on enclenche un petit rapport. De même ici, on ne peut pas demander au pauvre de payer « en prise » l'énergie dont il a besoin pour sortir de la pauvreté. Il faut découpler pour pouvoir démarrer et enclencher un « petit tarif ». Cela, l'économiste théorique libéral de la Banque a mis quelques années à l'intégrer, mais il semble que cela soit fait (cf. II.G.2.c).

Pour autant, on n'a pas lutté contre la pauvreté. Même si le pauvre n'est plus « pauvre en énergie » par quelque mécanisme transitoire qui a été mis au point – et qui fonctionne – il reste pauvre en toutes ces autres choses qui rendent la vie vivable et qui sont résumées tant bien que mal dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Pour rester dans la fable de l'automobiliste, l'énergie c'est le carburant, on a le carburant, ... mais on n'a pas le moteur ! Le moteur du développement c'est cet environnement favorable à l'expression de l'énergie humaine : éducation, services de santé, transports, communications, eau potable, assainissement etc.

Autrement dit, pour comprendre le mécanisme qui pourrait déclencher la « sortie » de la pauvreté, on doit revenir aux « 23 questions clés » d'Applimar : **Planification** – questions 9 et 10 : « les autres programmes de développement qui requièrent de l'énergie sont ils lancés en même temps que le programme d'accès à l'énergie ? ».

Si la question est courte, la réponse est la plupart du temps encore plus courte : NON.

D'après ce que l'on peut savoir de l'étude menée par la Banque Mondiale avec l'ASER au Sénégal, la démarche entreprise ne viserait à rien d'autre que de pouvoir répondre OUI à cette question.

Ce sera probablement une forme nouvelle de retour aux programmes de développement intégré, qui avaient été abordés, puis abandonnés un peu avant les années 80, parce qu'il s'était avéré impossible de faire travailler simultanément tant de Ministères impliqués.

La nouvelle approche pourrait-elle être la bonne ?

V CONCLUSIONS / DIRECTIONS POSSIBLES

Après ce long parcours dans le labyrinthe des concepts institutionnels, la forêt des indicateurs, le marécage des fonds dédiés, le désert des solutions éprouvées (il y a quelques oasis), arrive le moment où le voyageur va poser son sac. Il va choisir son moyen de transport pour arriver quand même avant la fin du siècle, et même un peu avant, si possible.

Le « décideur » est le citoyen. Groupé en un 'état', le décideur est le gouvernement, groupé en une ville, en un village, le décideur est le chef légitime, accepté, de cette communauté. Ceci est bien intégré maintenant chez les donateurs et s'est traduit dans la réforme des conditionnalités de l'aide, les CSLP et autres CSP. Encore faut-il les faire fonctionner. Au travers d'EUEI, plusieurs Pays Membres de l'Union Européenne s'y activent.

L'« énergie est un marché », un espace d'activité économique a vocation marchande, même si des transitions sont nécessaires – le temps de mise en vitesse de la machine économique – et des « actes citoyens » de redistribution de ressources au titre de l'aménagement du territoire et de la solidarité. Si l'énergie est un marché, développer le marché est concomitant au développement de l'accès à l'énergie. Autre cercle vertueux.

Développer le marché ? les « clients » pauvres n'y suffiront pas, mais les « secteurs de base » des OMD sont aussi des clients sur ce marché : écoles, dispensaires, pompes, relais hertziens, micro entreprises, moyennes entreprises, cafés, commerces d'alimentation, salles de cinéma, les rues de la ville, la piscine ? les salles de réunion ? de prière ? de fêtes ? Dans cette liste, une bonne moitié fait partie des OMD et donc fait partie des programmes que la communauté internationale s'est engagée à soutenir. On peut donc démarrer si l'on peut se synchroniser.

Eh bien tout le monde, ici, cherche, justement, comment avancer dans ce sens ?

Il semble bien qu'après le « décideur », il faille également introniser l'« opérateur ». C'est beaucoup moins facile parce que chaque secteur des OMD a ses opérateurs attirés, sur leurs gardes, sauf qu'ils ne se battent pas pour aller sur les aires « non rentables ». On a pourtant bien vu que la démarche des CCA, était une avancée dans ce sens : pluridisciplinaire : énergie, commerce, services de proximité, communication. Tout comme les SSD, et les

Plateformes Multiservices elles contiennent un élément de synchronisme, de synergie, qui leur conférerait une impulsion décisive.

Si les CCA ont connu les échecs de gestion que l'on a dit, n'est-ce pas parce qu'ils dégageraient vraiment des revenus ? n'est-ce pas une preuve par l'absurde de la validité de l'approche ?

C'est donc là une voie : le développement d'opérateurs locaux multi services. Le Supermarché fait aussi la poste. Les spécialisations des espaces urbains cèdent le pas aux commerces intégrés de proximité. « Il suffit » de les aider un peu, ils savent faire.

Le TGV, la voie préférée des IFIs est sans doute plus ambitieuse. D'ailleurs, sur la recommandation de la Banque Mondiale, beaucoup de pays se sont dotés d'une Agence pour l'électrification rurale, qui cherche à la fois des fonds et un mode opératoire.

L'exemple le plus proche est celui du Sénégal. Un travail de fond se réalise à l'ASER où l'on retrouve l'approche « parties prenantes » de Marrakech, Applimar, GVEP, EUEI. A priori une valeur sûre. Le fond logique de la démarche d'électrification est celui du marché libéralisé (Annexe B) avec concessionnaires par régions et recouvrement des coûts – les subventions sont inévitables, au moins pour commencer.

Mais n'y aurait-il pas cette dimension de « création du marché intersectoriel » en suggérant – et en aidant – les concessionnaires à transformer en clients 'équipés' les PME potentielles, les dispensaires, écoles et autres collectivités municipales ?

Jusqu'où aller dans la mise en œuvre d'une synergie intersectorielle souhaitable ? peut on faire jouer à une Agence d'électrification, un rôle d'Agence de développement rural ?

Ces conclusions sont plutôt des questions que des réponses, mais n'est-ce pas la vocation d'un Séminaire International sur l'accès à l'énergie et la lutte contre la pauvreté ?

VI RECOMMANDATIONS

Le séminaire auquel ce rapport contribue doit élaborer lui même une « Charte » en rapport avec l'urgence du développement de l'accès à l'énergie pour tous les segments de population.

Ce rapport s'est efforcé de dégager les lignes de force qui apparaissent maintenant que l'on dispose d'un recul significatif depuis Marrakech en 1995 et que l'attitude des bailleurs de fonds s'est quelque peu dégagée de paradigmes inapplicables dans les phases de démarrage du développement économique et social. On peut alors tenter de proposer quelques recommandations aux participants de ce séminaire :

A l'IEPF d'abord, institution organisatrice et représentative :

- De faire siennes les orientations qui seront retenues dans la Charte et de les porter et les défendre sur la scène internationale
- De s'associer aux réseaux issus de Johannesburg, principalement au GNESD qui paraît pouvoir collecter et diffuser rapidement des informations de terrain issues des experts eux mêmes, avec un cycle plus court que les circuits institutionnels
- Et pourquoi pas, de s'associer au GNESD en envoyant des ingénieurs et des chercheurs issus de ses pays membres en stage ou en doctorat au centre collaborateur du PNUE à Risø.
- De répercuter sur son site Web les travaux du GNESD et d'en publier des synthèses en langue française.

Aux participants des pays de la Francophonie :

- De convaincre leurs autorités de réclamer une montée en puissance du rôle de l'IEPF dans l'animation des échanges sur la recherche de « bonnes pratiques » pour l'accès

à l'énergie, parce que les innovations les plus prometteuses sont en effet lancées dans les pays francophones : CCA, SSD, Plate-formes, Projet global de la Banque Mondiale au Sénégal. La dimension méthodologique forte de ces expériences est porteuse de grands espoirs.

- De poursuivre les échanges de ces journées par un dialogue ciblé sur internet, thème saisonnier, questions de lancement, forum de discussion, synthèses. Les sujets ne manquent pas.
- De réfléchir à la thèse qui est présentée ici : à savoir que le développement de l'accès à l'énergie par le marché – une voie incontournable pour les bailleurs de fonds – passe par le développement du marché où les clients sectoriels sont les plus importants et les plus solvables : eau et irrigation, éducation, services de santé, petites et moyennes entreprises. A savoir si ce n'est pas la seule alternative viable que de s'attacher à développer la simultanéité des besoins pour en justifier les investissements. Ne serait-ce pas là une option majeure à introduire dans la révision, actuelle, des CSLP ?

VII ANNEXES

Annexe A OMD et énergie (source DFID)

Annexe B Prix et Coûts en économie libéralisée

Annexe « documentaire »

- « Executive summary » de l'étude Applimar DG 17 - 1998
- Les « 23 points clés » APPLIMAR et leur transposition hors champ ERD
- Liste des indicateurs du développement humain (PNUD) y compris indicateurs du Millenium Development Goals (MDG)^o
- « Mesure de la pauvreté monétaire : où fixer le seuil ? » Human Development Report 2003