

Les PPP dans l'électri

Une analyse croisée de cinq programmes d'ER réalisés en France et aux États-Unis^[10], au Guatemala, en Bolivie et en Ouganda^[11] (des pays qui ne sont pas membres du CLUB-ER) permet d'illustrer la variété d'application de PPP en électrification rurale, et de distinguer quatre axes essentiels :

- La dimension politique
- Les aspects de régulation
- Le financement
- L'accompagnement technique

Quelle est la réalité des PPP dans les programmes d'électrification rurale ?

[10] Source : « Comment se sont-ils électrifiés ? Deux études de cas de politique nationale d'électrification rurale : France, États-Unis », René Massé, GRET, 2003.

[11] Source : « Partenariats Public-Privé pour l'électrification rurale », Wolfgang Mostert 2003.

3 1 Relecture d'expériences hors CLUB-ER : une analyse en quatre dimensions

A La dimension politique

En France, et contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays membres du CLUB-ER, le développement de l'électrification rurale est le résultat d'une forte implication des collectivités locales : on peut dire que l'électrification rurale a d'abord été le fait politique des notables ruraux français, accompagnés puis relayés par l'État. L'ER s'est donc développée à travers une multitude de programmes décentralisés, techniquement indépendants, ce qui a eu pour conséquence la nécessité de consolider et d'harmoniser les normes des différents réseaux lorsqu'ils ont été progressivement raccordés les uns aux autres, après la création de EDF en 1946 ;

Aux États-Unis, c'est la REA – Rural Electrification Authority – qui a conduit le programme d'électrification rurale du Gouvernement fédéral. Le Président Roosevelt en personne a mis en place cette « Authority », montrant ainsi sa détermination politique pour mener à terme l'ER de tout le territoire fédéral. REA a choisi de soutenir techniquement et financièrement les coopératives d'électricité, initiées par les bénéficiaires eux-mêmes ; elle l'a fait en accord avec les County (la plus petite unité administrative américaine), respectant ainsi le caractère de service public de l'électricité. Ainsi, si c'est la REA qui fixe les objectifs fédéraux - électrification de toutes les agglomérations rurales qui ont moins de 1 500 habitants - ce sont les porteurs de projets, à savoir les coopératives d'électricité avalisées par les County, qui définissent de façon autonome leurs programmes : une approche clairement décentralisée, peu fréquente actuellement dans les Pays en développement africains ;

Au Guatemala, c'est le PER (Programme d'Électrification Rurale), lancé après la réforme du secteur électrique de 1997 qui a été le déclencheur de l'électrification rurale. Le comité technique (composé de représentants du Ministère de l'Énergie et des Mines, de l'INDE (Instituto Nacional de Electrificación, ex société nationale), et des deux sociétés de distribution privées) gère le fonds fiduciaire mis en place dans le cadre du PER et approuve le programme de travail annuel ;

En Bolivie, même si le Gouvernement a adopté en 1997 un Programme National d'Électrification Rurale (PRONER) avec comme objectif de porter la couverture nationale en électricité à 70 % sur 20 ans, c'est la politique de décentralisation (lois de 1994 et 1995) qui est véritablement à l'origine de l'accélération de l'électrification rurale. En effet, la responsabilité de l'identification, du développement, du financement et de la mise en œuvre des projets d'électrification rurale a été largement décentralisée et confiée aux départements et aux municipalités, qui ont pour cela reçu des budgets appropriés ;

En Ouganda, le Gouvernement présente périodiquement au Parlement la stratégie d'électrification rurale et un rapport annuel d'avancement ; le programme d'électrification sous-jacent avait pour objectif d'atteindre 10 % de taux d'électrification en 2010.

B Les aspects de régulation

L'histoire de l'électrification rurale **en France** enseigne qu'il conviendrait, au-delà des encadrements contractuels et tarifaires, d'anticiper également sur les normes et standards techniques, de manière à faciliter les consolidations et harmonisations futures au sein d'un réseau interconnecté national. Il est assez surprenant pour les pays membres du CLUB-ER de constater en effet, eu égard aux tendances et pratiques actuelles (qui peinent d'ailleurs à avancer), que le réseau français est le fruit d'une multitude de mini-réseaux décentralisés et non le produit d'une extension à partir d'un réseau « central ». EDF n'est pas une création ex-nihilo, mais la consolidation d'une multitude d'opérateurs privés suite à la nationalisation de l'électricité à la fin de la seconde guerre mondiale ;

Aux États-Unis, on constate que c'est encore la REA qui fait office de régulateur. Elle innove avec une réglementation favorable au développement des coopératives d'électrification et une action de sensibilisation auprès des États ; elle innove également avec l'adoption de normes et standards allégés pour réduire les coûts des réseaux et des raccordements électriques ; elle lutte contre les situations de monopole sur le segment de la production en invitant l'État fédéral à investir (afin que les distributeurs ruraux ne soient pas pris en otage par des producteurs privés malhonnêtes) ; elle impose aux distributeurs des tarifs compatibles avec le pouvoir d'achat des ruraux (d'où finalement le choix de soutenir des coopératives, plutôt que les entreprises privées du secteur électrique), etc.

Au Guatemala, c'est la Commission Nationale d'Énergie Électrique (CNEE), créée en 1996 qui, en qualité d'agence indépendante placée sous la tutelle du Ministère de l'Énergie et des Mines, assure la régulation du secteur. Elle met en place les règles et les procédures de marché et surveille le comportement des différents acteurs, définit les tarifs de transport et de distribution (et notamment un tarif social). Cependant, c'est le Comité technique du PER, mis en place pour gérer le fonds, qui recrute les ingénieurs conseils chargés de vérifier la conformité des nouveaux raccordements, déterminant pour le règlement de la subvention de 80 % ;

En Bolivie, la régulation est assez complexe. Elle est assurée par la SDE, relayée par une société de régulation du transport (TDE), un Comité national de dispatching (CNDC) et un Centre de Dispatching National. Les systèmes de moins de 500 kW de pointe maximale, qui constituent pourtant l'essentiel dans l'électrification rurale, ne sont pas régulés ;

En Ouganda, un des principaux éléments de la régulation est celui de la fin du régime du tarif unique national. Les nouveaux opérateurs de l'électrification rurale ont ainsi été autorisés à appliquer des tarifs couvrant les coûts d'approvisionnement (après déduction des subventions mises à disposition). La concession existante continue cependant à être régulée comme une zone de tarif unique. Seuls les futurs projets d'électrification rurale portés par le concessionnaire peuvent faire l'objet d'une tarification différenciée.

C Le financement de l'électrification rurale

En France, et ce quelle que soit la période historique, on constate que les aides de l'État ne sont jamais directement destinées aux entreprises privées (contrairement à ce qui est souvent préconisé dans les modèles adoptés par les pays membres du CLUB-ER), mais uniquement à des structures représentant l'intérêt collectif : les communes et leurs différents regroupements (syndicats intercommunaux et départementaux), les Régies et les Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité (SICAE), des regroupements de coopératives agricoles d'électricité. L'essor effectif de l'ER est apparu lorsque l'État a apporté des aides à la fois en capitaux et en risques (garantie de l'État pour des prêts publics ou privés à moyen et long termes) ;

Aux États-Unis, le financement de l'électrification rurale est au cœur de l'activité de la REA. Elle accorde essentiellement des crédits de long terme (25 ans) à taux bonifié (2 % jusqu'en 1993), en échange d'une hypothèque prise uniquement sur les réseaux et sur les revenus de leur exploitation, et jamais sur les biens des fermiers par exemple (notamment les terres). Ces crédits sont destinés uniquement au financement de la totalité (100 %) des investissements de transport et de distribution de l'énergie, la production étant considérée comme rentable ;

Au Guatemala, un fonds fiduciaire a été mis en place pour soutenir la mise en œuvre du PER, avec ceci d'original qu'il a été alimenté à hauteur de 30 % par les ressources tirées de la privatisation de la société électrique de service public ; il finance 100 % des investissements dans les infrastructures de transport et accorde 650 \$US par ménage raccordé ;

En Bolivie, ce sont essentiellement des ressources décentralisées qui ont supporté l'électrification rurale : les municipalités reçoivent 20 % des ressources annuelles de l'État, tandis que les départements obtiennent des fonds en provenance des redevances prélevées sur les hydrocarbures et d'autres sources ;

En Ouganda, un fonds d'électrification a été mis en place avec exclusivement des ressources internationales (principalement la Banque Mondiale, des bailleurs de fonds bilatéraux apportant des fonds additionnels) : il est depuis alimenté par des ressources pérennes constituées par le prélèvement d'une taxe sur les consommations d'électricité en zones urbaines, par des allocations financières de bailleurs de fonds et par des subventions attribuées sur le budget national. Le tarif le moins élevé à subvention constante est le critère de sélection des opérateurs de l'électrification rurale : mais l'équité régionale est prise en compte par l'institution de taux de subvention différenciés, probablement plus élevés pour les régions défavorisées. L'attribution de la subvention se fait tout le long de l'année, sauf pour les projets prioritaires pour lequel des appels d'offres peuvent être lancés par le gouvernement.

D L'accompagnement technique des collectivités et des opérateurs privés locaux

En France, on constate que l'assistance technique des services de l'État n'est jamais proposée aux opérateurs privés directement, mais plutôt aux communes et à leurs différents regroupements (syndicats intercommunaux et départementaux), afin de renforcer leur capacité de maîtrise d'ouvrage. Force est de constater que la faiblesse des compétences des collectivités locales est une réalité historique y compris en France, et cela n'a pas empêché le Conseil d'État français de les ériger en Autorité concédante dès 1906, et de les maintenir ainsi jusqu'à aujourd'hui. Force est de constater également que les corps du Génie rural, et des Eaux & Forêts, services techniques du Ministère de l'Agriculture (et non de l'Énergie !) ont largement contribué au renforcement des capacités des collectivités locales. L'énergie n'est pas une finalité en soi et la France est agricole et essentiellement rurale (la population urbaine ne dépassera celle du rural qu'en 1930 ; en 1928, l'agriculture représente 24 % du PIB brut pour une population active de 32 %). Ainsi, l'argument souvent répété ça et là que rien ne peut être confié aux communes en raison de leur incompétence est ici battu en brèche.

Aux États-Unis, c'est encore la REA qui apportera différentes formes d'assistance technique aux coopératives d'électricité (assistance juridique et technique dans les phases de création, appui technique dans les phases de gestion technique, formation à la comptabilité et à la gestion pour la gestion clientèle, mise au point de kits d'installation électrique intérieure à bas coûts, etc.), mais aussi de façon plus globale pour le développement de l'électrification rurale à travers la formation de jeunes ingénieurs, la promotion et le financement de recherches appliquées, le développement des usages productifs de l'électricité, etc.

Au Guatemala, aucune disposition d'assistance technique aux opérateurs n'a été identifiée, les deux seules sociétés retenues étant supposées maîtriser leur champ technique ;

En Bolivie, aucune action particulière n'a été recensée en matière d'assistance technique, y compris au profit des municipalités qui sont les principaux porteurs de projets et présentent structurellement des besoins de renforcement des capacités. Des impacts négatifs sur la qualité et les coûts des projets municipaux ont ainsi été observés.

3 2 Acteurs publics et privés, modalités de PPP

A Les acteurs publics

En France, la Puissance publique est représentée essentiellement par les Communes qui vont progressivement s'organiser pour faire face aux enjeux (économies d'échelles, mais aussi rapport de force avec les distributeurs de plus en plus organisés en véritables trusts). Elles vont ainsi se regrouper, d'abord en Unions Départementales de représentants

des collectivités électrifiées, puis, dès l'autorisation du Conseil d'État de mars 1936, en Syndicats départementaux d'électrification. Passant de l'échelle intercommunale à l'échelle départementale, ces syndicats rétablissent l'équilibre des forces face aux distributeurs. Elles se constitueront en Fédération Nationale des Collectivités Publiques Électrifiées en 1933, qui deviendra en 1937 la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR).

Aux États-Unis, la Puissance publique sera manifestement incarnée par l'agence fédérale REA et ses différentes évolutions. Sur sa recommandation, l'État s'investira également dans la production d'électricité (Power Marketing Administrations) en créant, par exemple, la Bonneville Power Administration (BPA), la première agence fédérale chargée de commercialiser la production d'énergie électrique des grands barrages fédéraux de Bonneville et de Grand Coulee, afin de vendre l'électricité à prix réduit, préférentiellement aux régies électriques nationales, municipales et aux coopératives d'électrification rurale, et de casser le monopole nuisible de certains opérateurs privés.

Au Guatemala, le Fonds du PER, le Programme d'Électrification Rurale, est contrôlé par un comité technique composé de représentants du Ministère de l'Énergie et des Mines, de l'INDE, et des deux sociétés de distribution privées.

En Bolivie, la Puissance publique est représentée par les Départements et municipalités, en vertu des lois relatives à la participation populaire et à la décentralisation administrative, de 1994 et 1995, qui leurs confèrent la responsabilité de l'identification, du développement, du financement et de la mise en œuvre de projets d'électrification.

B Les acteurs privés et les modalités de PPP

En France, dès le début du XX^{ème} siècle, les opérateurs privés occupent déjà tous les segments du secteur électrique (production, transport et distribution). Jusqu'en 1906, il n'existe aucun contrat de PPP. À partir de 1906, l'autorité concédante est confiée aux collectivités locales, et un modèle détaillé de cahier des charges du concessionnaire est imposé. Un contrat de concession est alors établi entre la Commune, Autorité concédante et les distributeurs privés : ces modalités perdureront jusqu'en 1946, année de la nationalisation du secteur électrique. Depuis cette date, un contrat d'affermage lie les Communes qui demeurent Autorités concédantes, et EDF : les collectivités locales continuent à réaliser les réseaux d'électrification, qui sont ensuite affermés à EDF, responsable de leur exploitation et de leur entretien. À côté de EDF demeurent quelques coopératives d'électricité (Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité, SICAE) et des régies municipales et des Sociétés d'Économie Mixte (SEM) mises en place par les collectivités locales et qui ont été exclues du champ d'application de la loi de nationalisation de 1946.

Aux États-Unis, et de façon contre-intuitive, ce sont les coopératives agricoles d'électricité, à but non lucratif, qui ont réalisé l'électrification rurale, et non les entreprises privées, plutôt réfractaires aux conditions (de tarifs, de coûts, de crédits, etc.) fixées par la REA. Dès la fin de 1936, déjà une centaine de coopératives dans 26 états avaient signé une convention de prêt avec REA. Le mode de PPP entre REA et les Coopératives d'électricité est assimilable à une Concession, avec cependant une assistance financière de REA permettant à la Coopérative de mobiliser 100 % des coûts de construction du réseau, y compris les transformateurs et les lignes de raccordement jusqu'aux compteurs individuels, sous la forme d'un crédit à taux bonifié. L'aval du County (l'unité administrative) est également exigé dès la prise de contact entre la coopérative et la REA.

Au Guatemala, malgré la privatisation, on observe un monopole de fait de la compagnie Unión Fenosa, qui regroupe les deux distributeurs de la zone Ouest et de la zone Est. Cependant, le secteur privé n'apporte aucun financement d'investissement dans ce PPP atypique (exception faite du renouvellement des actifs existants).

En Bolivie, plusieurs distributeurs opèrent dans le Système National Interconnecté (SNI), et des sociétés, qui peuvent être verticalement intégrées, fonctionnent en dehors du SNI. Pour la mise en œuvre du PRONER, les concessions d'ER devaient être attribuées aux opérateurs qui demanderaient le moins de subvention d'investissement par client raccor-

dé. En réalité, la plupart des projets d'ER ont été mis en œuvre avec 100 % de subvention à l'investissement : l'exploitation a ensuite été transférée (Affermage) au distributeur local (avec les actifs retenus par le gouvernement local).

3 3 Réalité des PPP dans les programmes d'électrification rurale

A Le cas particulier des États-Unis et de la France

L'histoire du développement de l'électrification rurale en France et aux États-Unis est riche d'enseignements pour l'Afrique aujourd'hui : dans les deux cas, la Puissance publique a été le moteur principal, mettant à la disposition des collectivités locales qui jouaient le rôle d'Autorité concédante, ou des coopératives agricoles d'électricité, les capitaux à moyen et long terme nécessaires aux investissements et offrant une couverture des risques d'investissement.

Lorsque dans les années 70, le secteur de l'électrification rurale est libéralisé aux États-Unis l'électrification rurale est achevée depuis près de 10 ans : il aura fallu en réalité vingt-cinq années, de 1935 à 1960, pour que le taux de raccordement électrique en zones rurales passe de 10,6 % à près de 97 %. En France, lorsqu'arrive cette libéralisation dans les années 80, l'électrification rurale est accomplie depuis plus de 40 ans : quand éclate la seconde guerre mondiale en 1939, l'électrification rurale est déjà achevée avec 96 % de la population française raccordée au réseau. Ces deux exemples sont caractéristiques du développement de ce sous-secteur dans les pays industrialisés.

Cela conduit à se poser une question importante : l'Afrique ne met-elle pas la « charrue avant les bœufs », en optant pour la libéralisation du secteur électrique alors que les taux d'électrification nationale n'atteignent même pas 10 % dans les pays d'Afrique subsaharienne ? Alors que les taux d'accès à l'électricité en zones rurales y sont encore plus bas, de l'ordre de 8 % en moyenne ? Dans un tel contexte, que peut être l'apport du PPP à l'effort d'électrification rurale ?

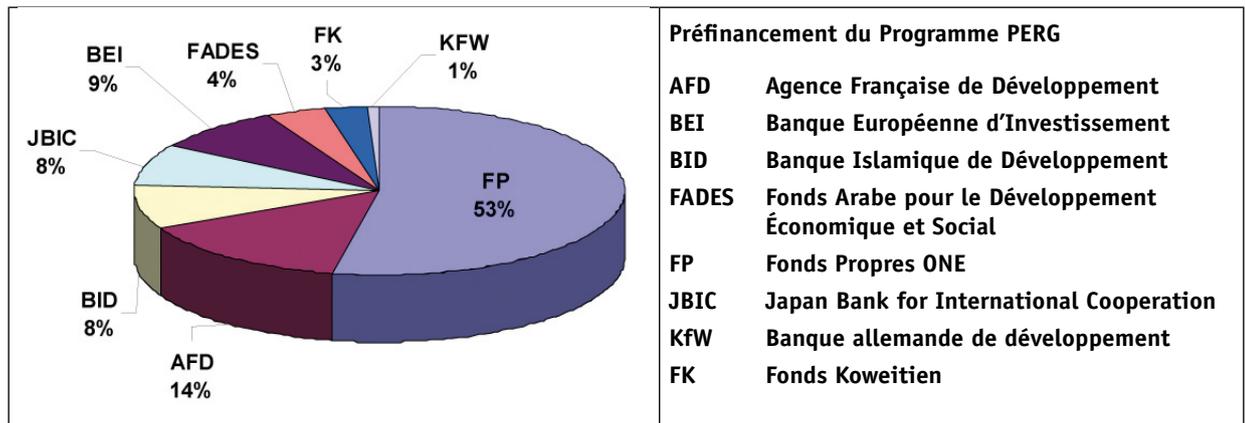
B Le cas des pays africains qui ont achevé leur électrification rurale

Il convient de constater que plusieurs pays ayant achevé leur électrification ont davantage eu recours aux prêts concessionnels publics pour le financement des investissements et se sont appuyés sur leurs Sociétés Nationales d'Électricité pour la mise en œuvre de leurs programmes d'électrification rurale.

En effet, tous les pays qui ont déjà électrifié leur territoire rural, comme ceux qui sont en train de le faire, n'ont eu que marginalement recours au PPP. Il ne s'agissait ni d'une approche systématique et encore moins exclusive. En Afrique, des pays comme l'Algérie, la Tunisie, le Maroc ont pu conduire à terme l'électrification rurale en confiant à leurs sociétés nationales d'électricité cette mission d'électrification et la gestion des ressources financières, à charge pour elles d'en déléguer une partie au secteur privé (le PERG Solaire au Maroc par exemple). Pour y parvenir, ces Gouvernements ont non seulement fait preuve d'une très forte volonté politique, mais ont pu mobiliser dans le cadre de prêts concessionnels de moyen et long terme, et en partie sur leurs ressources propres, l'essentiel des moyens financiers requis, soutenant cet effort pendant des décennies.

A titre d'exemple, le montage financier du Programme d'Électrification Rurale Globale (PERG) au Maroc a consisté en une contribution de 55 % par l'Office National d'Électricité (ONE), un apport de 20 % par les collectivités locales et une contribution des bénéficiaires à hauteur de 25 %, bouclant ainsi un budget de l'ordre de 1,8 milliard d'Euros, pour passer d'un taux d'électrification global de 18 % en 1995 à 95,4 % en 2008. En terme de préfinancement des investissements et en attendant la mobilisation effective des contributions des différentes parties prenantes au plan national, l'ONE a contribué à hauteur de 53 % sur ses fonds propres tandis que 47 % étaient mobilisés auprès de bailleurs de

fonds internationaux (AFD, BID, JBIC, BEI, FADES, Fonds koweïtien, KfW) sous la forme de prêts concessionnels garantis par l'État marocain¹².



Dans le contexte des réformes décrites ci-dessus et dans l'espoir de mobiliser des capitaux privés, peu de pays africains ont jusqu'ici opté pour un financement de l'électrification rurale reposant sur un recours aux prêts concessionnels, les mécanismes mis en place consistant essentiellement à une mobilisation de subventions nationales ou internationales, avec des niveaux de ressources incompatibles avec le niveau des besoins et la capacité d'autofinancement des États^[13].

Au Sénégal par exemple, le besoin global de financement qui permettrait d'atteindre les objectifs ciblés de 50 % de taux d'électrification rurale en 2012, soit 365 000 ménages électrifiés, contre 20 % aujourd'hui (120 000 ménages électrifiés) est estimé à 238 milliards de francs CFA, soit 363 millions d'euros^[14]. En septembre 2009, le Sénégal avait mobilisé 30 millions d'Euros sur le budget de l'État sur les 125 millions d'euros d'acquis^[15], ce qui ne représente que 8,3 % du budget total requis.

C Le cas de l'Afrique subsaharienne : à la recherche de modèles qui marchent...

Le caractère structurellement déficitaire des investissements d'électrification rurale implique nécessairement une participation de la Puissance publique à leur financement. D'autant plus lorsqu'il s'agit de petits projets locaux, où le potentiel de rentabilité financière est faible et où aucune péréquation interne ne peut être opérée. Cette considération devrait exclure les schémas de type BOT ou concession, et orienter vers des contrats de type affermage, sauf à recourir à des contrats de service ou de gestion dans le cas de l'existence d'entreprises publiques en charge de l'électrification rurale, ou encore à une société d'économie mixte.

Dans la pratique, différents schémas sont aujourd'hui en œuvre en Afrique subsaharienne :

[12] « Financement du PERG », M. Abdessamad Saddouq, Directeur de la Valorisation de l'Électrification Rurale, ONE, Atelier CLUB-ER de Dakar, juin 2009.

[13] Cf. Document thématique du CLUB-ER sur le financement de l'électrification rurale.

[14] « Le modèle sénégalais d'électrification rurale : enjeux et modalités de la mise en œuvre d'un Partenariat Public-Privé », M. Amadou Sow, ASER, septembre 2009.

[15] Source, la même que précédente. Autres financements acquis du Royaume d'Espagne (33 millions d'US\$), de la Banque mondiale et FEM (30 millions d'US\$), de l'AFD (10 millions d'Euros), de la Banque Africaine de Développement (9,58 millions d'UC), de l'Union européenne (6,5 millions d'Euros), de la KfW (6,6 millions d'Euros), Public Private Infrastructure Advisory Fund (1,5 million d'Euros).

- On observe l'usage dans plusieurs pays de contrats de concession, sans distinction de taille pour les projets. Ces contrats n'imposent cependant aux opérateurs privés qu'une faible (voire très faible) contribution au financement des investissements (parfois moins de 40 % des montants requis). Le Sénégal a récemment adjudiqué la concession régionale de Dagana-Podor-Saint Louis à l'Office National d'Électricité du Maroc, moyennant une participation relativement considérable de l'ONE à hauteur de 66 % de l'investissement requis^[16] : une première dans ce secteur, pour un projet de cette envergure, les concessions dans les pays se réduisant souvent à un territoire constitué d'une seule localité.
- On retrouve également des contrats d'affermage, avec une prise en charge quasiment totale de l'investissement par la personne publique ou par des producteurs indépendants privés. C'est notamment le cas en Côte d'Ivoire avec la Compagnie Ivoirienne d'Électricité (CIE) qui détient une exclusivité pour la distribution de l'électricité sur territoire national.
- Des approches dites communautaires sont également mises en œuvre dans certains pays comme au Burkina Faso, avec la mise en place de coopérative d'électricité (COOPEL) à l'échelle de localités rurales, qui mettent en place des contrats d'affermage avec des opérateurs privés pour l'exploitation des systèmes locaux.

Le bilan de ces différents schémas de PPP dans l'électrification rurale est présenté dans le chapitre suivant.

[16] Source : M. Amadou SOW, Assistant du Directeur Général de l'ASER, Atelier CLUB-ER, Dakar juin 2009.