

Les raisons initiales du recours au PPP

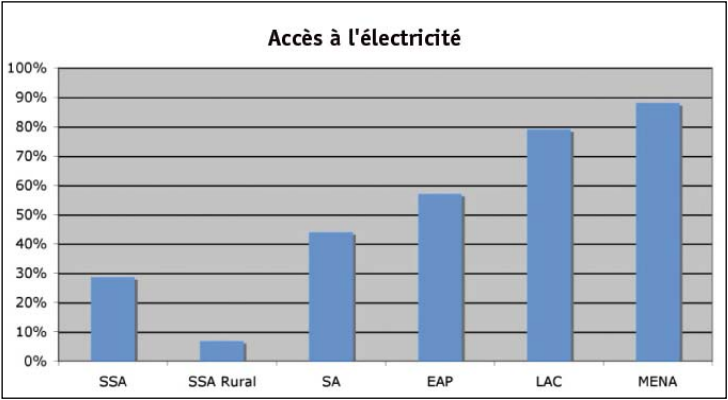
1

Dans le contexte de la fin des années 90, la plupart des États sont sous ajustements structurels, et doivent faire face à des restrictions d'investissements, particulièrement pour ceux ayant un caractère essentiellement social.

Les institutions de coopération bi et multi latérales conditionnent alors leur contribution financière aux investissements en électrification rurale à l'ouverture du secteur électrique aux opérateurs privés avec l'objectif de professionnaliser le secteur et surtout de mobiliser les capitaux privés dans le cadre de contrats de Partenariat Public-Privé (PPP).

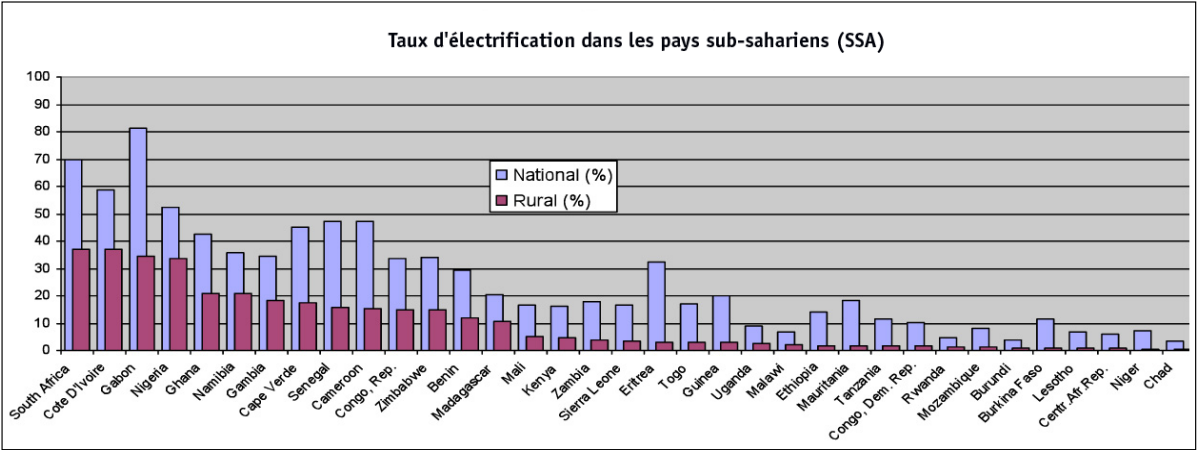
1 1 La nécessité d'un développement accéléré de l'électrification rurale en Afrique

Comparé aux autres continents, l'Afrique est le continent où les taux d'électrification sont les plus bas. La situation est surtout grave dans les pays sub-sahariens (SSA) où le taux global (rural et urbain) d'accès est inférieur à 30 % comme le montre le schéma^[2] suivant :



Abréviations : SSA : Sub-Saharan Africa ; SA = South America ; EAP = East Asian and Pacific ; LAC = Latin America and Caraïbes ; MENA = Middle East and North Africa

Dans ces pays, le taux global est tiré vers le bas par le taux d'électrification rurale qui est de 11 % en moyenne. Mais, cette moyenne cache de fortes disparités suivant les pays comme l'illustre le graphique^[3] ci-dessous :



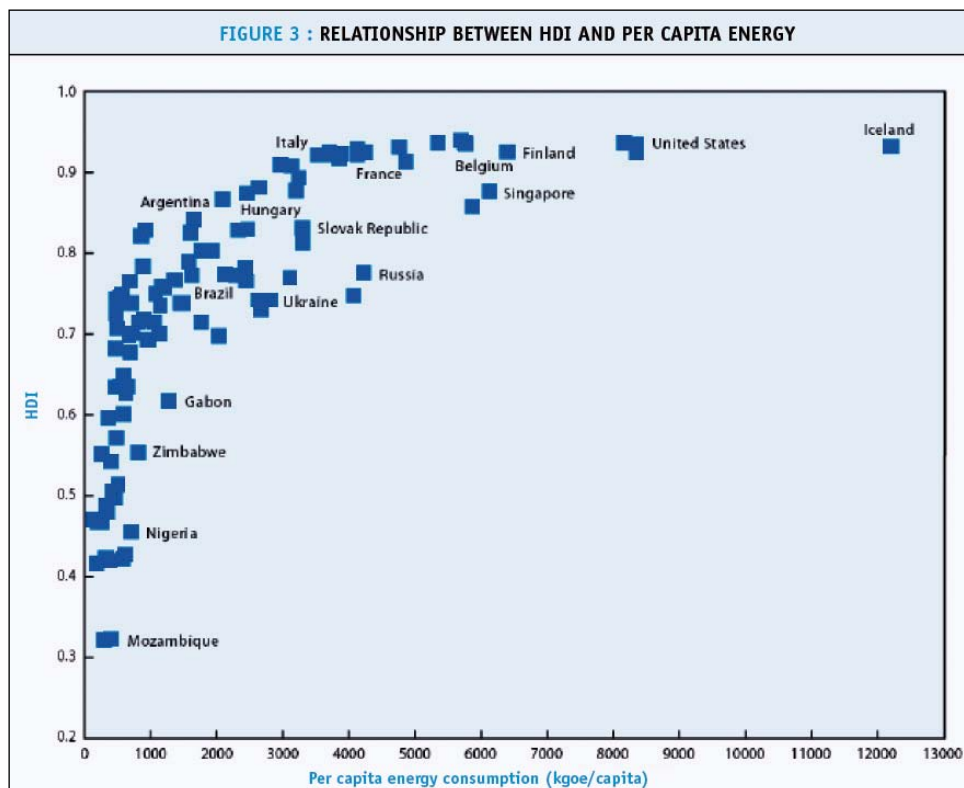
Ces valeurs suffiraient déjà à expliquer la volonté des Gouvernements africains de promouvoir l'accès à l'électricité sur tout leur territoire, en particulier dans les zones rurales.

[2] Dana Rysankova, Kilian Reiche, Witold Teplitz, Raluca Golumbeanu, « Africa Electrification initiative : What the data show », Banque Mondiale, juin 2009.

[3] Source identique à la précédente.

■ Le développement socio-économique dépend de l'accès à l'électricité

On peut établir un parallélisme entre le retard de l'électrification et le retard du développement économique et social de ces pays. L'électrification rurale répond en effet à des besoins de développement économique, d'équité sociale, et d'aménagement du territoire... des considérations éminemment politiques donc. Pour de nombreux responsables publics des collectivités locales, il n'y aura pas de développement local sans énergie électrique. Les projections mondiales démontrent à l'évidence le lien étroit entre consommation d'énergie par personne et niveau de développement humain, comme l'illustre le graphe^[4] ci-après :



L'amélioration de la gestion des infrastructures existantes constitue un véritable défi. Selon les enquêtes sur le climat de l'investissement (ECI), les problèmes liés à la fourniture d'électricité figurent parmi ceux qui affectent de manière significative la compétitivité des entreprises en Afrique subsaharienne. Ils sont considérés comme majeurs ou très sévères par 44,5 % des entreprises en Ouganda, 48,1 % au Kenya, 57,6 % en Tanzanie, 64 % au Mozambique et même 69,3 % au Bénin contre seulement 28,1 % en Chine. Seule l'Afrique du Sud tire son épingle du jeu, avec moins de 10 % des entreprises considérant l'absence d'accès à l'électricité comme un facteur de blocage pour leur croissance. Pour les entreprises africaines interrogées lors des ECI, l'absence d'énergie électrique est plus pénalisante pour leur

[4] Source : présentation de l'AFD au Forum Energy – Afrique de Nice, en juillet 2008.

développement que l'absence d'infrastructures de transport routier qui ne constitue une contrainte majeure ou grave pour le développement de leurs activités que pour 30 % d'entre elles en moyenne.

Ces objectifs socio-économiques peuvent alors justifier, lorsque l'électrification rurale n'est pas financièrement rentable pour un exploitant, qu'il faille subventionner les investissements et même, comme au Burkina Faso, les consommations. Issue d'une volonté politique, la rentabilité financière ne doit pas être la condition préalable à l'investissement dans l'ER : c'est sa rentabilité économique et sociale qui importe. Le long terme doit s'imposer sur le court terme.

■ Les objectifs du millénaire ne seront pas atteints sans accès à l'électricité

L'UNESCO a étudié les relations entre les taux d'accès à l'électricité de différents pays et leurs Indices de Développement Humain afin de montrer l'incidence de l'accès à l'énergie, et plus précisément à l'électricité sur l'atteinte des objectifs du millénaire. Il en ressort des graphiques très éloquentes qui témoignent de relations directes entre le taux d'accès à l'électricité et les taux d'espérance de vie à la naissance, d'alphabétisation des adultes, et le taux de fécondité total (par femme), et le PIB par habitant^[5].

Ces analyses démontrent sans ambiguïté qu'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs du millénaire sans accroître l'accès à l'électricité dans les pays africains.

1 2 Les PPP, une conditionnalité des bailleurs de fonds

Dans le contexte de la fin des années 90, la plupart des États sont sous ajustement structurels, et doivent faire face à des restrictions d'investissements, particulièrement pour ceux ayant un caractère essentiellement social. Les institutions de coopération bi et multi latérales conditionnent alors leur contribution financière aux investissements en électrification rurale à l'ouverture du secteur électrique aux opérateurs privés.

Ainsi, pressés par les bailleurs internationaux, les Gouvernements qui n'avaient pas suffisamment de ressources propres pour conduire des programmes d'électrification rurale d'envergure ont accepté d'ouvrir l'électrification rurale au secteur privé.

Deux principaux arguments justifiaient alors cette orientation pour la libéralisation : **la nécessité de professionnaliser le secteur et, surtout, l'opportunité offerte par la mobilisation conséquente de capitaux privés.**

■ Professionnaliser le secteur

Les Sociétés nationales d'électricité des pays africains étaient alors (sont), pour la plupart, souvent désorganisées, en situation déficitaire chronique, et jugées incapables par les bailleurs internationaux de conduire des programmes d'électrification rurale d'envergure. Elles étaient de plus confrontées à de difficiles problèmes de déficit de l'offre d'énergie face à la demande, de maintenance et de réparation des installations de production, de transport... D'où l'incitation des bailleurs internationaux pour une séparation par les États du sous-secteur de l'électrification rurale de celui du périmètre de la Société nationale d'électricité pour lesquelles l'option de la privatisation ou de la mise en concession a souvent été envisagée. L'électrification rurale est alors ouverte à d'autres opérateurs privés, avec d'autres règles du jeu (réglementations techniques, modes de gestion de la clientèle, systèmes tarifaires...) et un arbitre (une institution de régulation rendue nécessaire par la multiplicité d'opérateurs sur le marché).

[5] Présentation de M. Osman Benchikh, Responsable énergie à l'UNESCO, lors de la Conférence « Accès à toutes les énergies en Afrique... quelles solutions ? », organisée le jeudi 4 juin 2009 à Paris par l'ADEA (Association pour le Développement de l'Énergie en Afrique), en collaboration avec AOGREEN (African Oil Gas and Renewable Energy Network), l'AAE (Association des Économistes de l'Énergie) et IFP Training (Institut Français du Pétrole).

Du point de vue des bailleurs de fonds, il est alors attendu de l'implication d'opérateurs privés dans les programmes d'électrification rurale de nombreuses retombées bénéfiques, en particulier :

- Une utilisation plus efficace des fonds publics : une des attentes le plus souvent avancée est l'espoir d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds publics. Connaissant mieux les marchés, il est attendu que les entreprises privées prennent plus facilement et plus rapidement les bonnes décisions – technologiques et managériales – car leur capital privé est en jeu ;
- La mobilisation de l'expertise technique et du capital humain du secteur privé : l'expertise technique et le capital humain drainés par le secteur privé peuvent bénéficier aux pays en développement qui en manquent structurellement. Le secteur privé local peut lui aussi jouer un rôle : il présente des coûts de structure bien moins élevés, connaît les contraintes et les pratiques du terrain et il est économiquement incité à contourner celles qui nuisent à la viabilité du service ;
- Le recours au secteur privé permet également de susciter l'émergence d'un réseau de compétences dans le pays. Il s'agit de favoriser le transfert de savoir-faire, d'introduire des méthodes de gestion et des technologies nouvelles ;
- Le savoir-faire et les méthodes de gestion du secteur privé devraient permettre de mieux gérer les infrastructures existantes. Ce qui devrait induire, à qualité constante, une réduction des coûts de mise à disposition de services électriques au bénéfice de la clientèle ;
- Il est également attendu de l'implication des entreprises privées qu'elles contribuent à réduire la corruption, ne serait-ce que parce qu'elle y est beaucoup moins répandue que dans les entreprises publiques ;
- Obtenir un meilleur rapport qualité-prix pour certains autres services d'intérêt collectif.

■ Mobiliser les capitaux privés

En contrepartie de l'accès à ces nouveaux marchés, il était attendu des opérateurs privés commerciaux qu'ils contribuent au financement des investissements. L'électrification rurale n'étant cependant pas rentable, il n'était pas attendu que le secteur privé finance la totalité des investissements requis. Les institutions de coopération estimaient alors qu'en subventionnant une partie des investissements, les opérateurs privés prendraient le risque d'apporter le complément sur fonds propres. Ainsi, l'apport financier public déclencherait un effet de levier sur des ressources privées, permettant de mobiliser les financements importants requis par ces (nombreux) programmes nationaux.

