

# Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du Gret et de ses partenaires.

NUMÉRO 18 ★ NOVEMBRE 2015



## Construire des coalitions d'acteurs équilibrées pour l'électrification rurale

### L'exemple de Madagascar

**620 millions de personnes n'ont pas d'accès à l'électricité en Afrique subsaharienne en 2014, la majorité en milieu rural. Les enjeux sont tels que de nombreux États ont modifié leur cadre sectoriel pour ouvrir grande la porte aux entreprises privées. Face à des sociétés nationales d'électrification souvent déficitaires et à des États subventionnant le carburant pour éviter de facturer l'électricité à son coût réel, les partenariats public-privé sont parfois perçus comme la solution miracle qui permettrait de développer l'accès à l'électricité en milieu rural. Après presque 20 ans de libéralisation du secteur de l'électricité à Madagascar, le taux d'accès des ménages ruraux reste cependant l'un des plus faibles du continent. Pourtant ce modèle n'est pas à rejeter, et l'expérience menée par le GRET démontre qu'il est possible, en rééquilibrant la coalition d'acteurs, de mobiliser le secteur privé pour améliorer l'électrification rurale. Un sujet clé tant pour le développement que pour la lutte contre le dérèglement climatique, deux priorités de l'agenda international en 2015.**

### Le partenariat-public privé ne parvient pas à améliorer l'électrification rurale

L'accès universel à l'énergie est devenu en quelques années un enjeu majeur des politiques internationales de développement. L'adoption en septembre 2015 d'un objectif spécifique énergie

au sein des Objectifs de développement durable (ODD) consacre l'importance prise par cette thématique, alors même que 1,2 milliard de personnes vivent toujours sans accès à l'électricité dans le monde<sup>1</sup>.

Par ailleurs, à l'approche de la Conférence climat de Paris en 2015 (COP 21), le lien entre énergie et dérèglement climatique apparaît de plus en plus important, et la promotion des énergies renouvelables semble dorénavant incontournable pour réduire la fracture énergétique entre le Nord et le Sud dans le respect des impératifs climatiques.

Avec un taux d'accès à l'électricité de seulement 12,3 % en 2010, Madagascar est l'un des pays les moins bien électrifiés du continent africain. La situation, courante en Afrique subsaharienne, se caractérise par une très forte dichotomie d'accès entre les milieux urbains (taux d'accès de 39 %) et ruraux (4,8 %). 14 millions de ruraux vivent dans le noir, sans service énergétique moderne. **Alors que 77 % de la population du pays vit dans une situation d'extrême pauvreté, améliorer l'accès à l'électricité pour les ménages ruraux constitue aussi un enjeu de développement économique et d'amélioration du niveau de vie.**

L'État malgache, conscient des faiblesses de la stratégie d'électrification du pays et de la nécessité d'augmenter l'accès à l'énergie des popula-

1. Banque mondiale, *Global Tracking Framework Report*, 2013.

Fondé en 1976, le GRET est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

tions rurales, a entamé en 1998 une réforme du secteur, qui s'est traduite par plusieurs mesures phares :

★ **La libéralisation du secteur de l'électricité** qui a ouvert à de nouveaux opérateurs la possibilité d'intervenir. Outre les communes et les associations d'usagers, ce sont principalement les entreprises privées qui sont encouragées à investir pour pallier les faiblesses de la société nationale d'électrification. Ces entreprises peuvent bénéficier d'une subvention allant jusqu'à 70 % du coût des infrastructures électriques installées, ce qui devait permettre de baisser le tarif dans la limite de la capacité à payer des consommateurs ruraux.

★ **La réorganisation du secteur** autour de deux acteurs : l'Agence pour le développement de l'électrification rurale (Ader) qui assure la promotion et le développement de nouveaux projets ; l'Office de régulation de l'électricité (ORE), organe de régulation autonome qui fixe les tarifs, veille au respect des normes, garantit la concurrence entre les acteurs privés et protège les intérêts des consommateurs.

**Si elle a multiplié le nombre de délégataires privés, cette réforme n'a pas atteint les objectifs escomptés en matière de service offert aux populations rurales.** Malgré la mobilisation des acteurs privés, la réforme n'a pas permis d'attirer les investisseurs sur ce secteur. Entre 2000 et mai 2014, seuls 18,2 millions USD<sup>2</sup> ont

été investi pour développer de nouveaux projets, que ce soit par l'État, par les délégataires privés ou par les bailleurs de fonds, soit à peine un peu plus d'un million de dollars par an. Ce niveau de financement est donc particulièrement faible alors même que les incitations financières sont importantes, notamment pour les énergies renouvelables. Par ailleurs, la pérennité des infrastructures mises en place par ces opérateurs est très aléatoire : sur les 94 réseaux ruraux exploités par des opérateurs<sup>3</sup>, 41 réseaux sont non fonctionnels fin 2014. Les entreprises privées affichent les plus mauvais résultats puisqu'un réseau rural sur deux géré par un délégataire privé est non fonctionnel. C'est dans ce contexte que le Gret intervient depuis 2008 dans le cadre du projet Rhyviere qui a permis de concevoir, tester et vulgariser des solutions d'hydroélectricité pour améliorer l'accès à l'énergie en milieu rural.

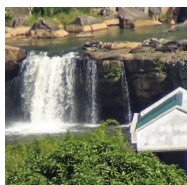
## Un cadre sectoriel bien pensé mais mal appliqué

**Construire un cadre sectoriel cohérent à même d'encourager la participation du secteur privé ne suffit pas : il convient que les pratiques permettent à chaque acteur de jouer son rôle pour équilibrer le dispositif.**

★ **Un pouvoir public fort capable de contraindre les délégataires privés à respecter leurs engagements** est une nécessité. L'analyse des délégations montre que les pouvoirs publics assument peu le rôle qui leur est dévolu dans la loi, ce qui fragilise le partenariat public-privé. Ainsi, les délégataires réalisant eux même les études de dimensionnement technique des infrastructures, ils fixent le montant total de l'investissement et par la même la subvention qu'ils pourront recevoir comme aide à leur investissement. L'Ader ne contrôle que succinctement ces études et ne mandate pas de bureau d'études indépendant pour assurer le contrôle des travaux, ce qui ne lui permet pas de vérifier le montant réellement investi par les délégataires. Cette pratique laisse la voie libre aux délégataires qui peuvent toucher une subvention supérieure au montant total des travaux. S'ils réalisent un bénéfice sur les travaux, les délégataires n'apprécient plus le risque de la même façon, et toute difficulté

2. Sources : Ader, d'après les interviews réalisées par le Gret.

3. Ce décompte est réalisé sur la base des chiffres fournis par l'ORE au 31/12/2014. On dénombre sept réseaux exploités par des associations ou coopératives, huit par des communes et 79 par des entreprises.



### ÉLECTRIFICATION RURALE : LES ÉNERGIES RENOUVELABLES AU SERVICE DU CLIMAT

À Madagascar, la petite hydroélectricité constitue la solution adéquate pour favoriser l'électrification des zones non couvertes, tout en atteignant d'ici 2030 l'objectif affiché de 79 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique du pays (selon la contribution nationale volontaire de Madagascar pour la Cop 21 ou « INDC »). Avec le projet Rhyviere, le Gret propose une solution reposant sur la mobilisation du secteur privé pour investir, sous contrôle de l'État, dans le développement des réseaux hydroélectriques ruraux et promouvoir le développement économique en milieu rural, la préservation de la ressource en eau et l'engagement du secteur bancaire pour favoriser l'investissement privé. Cette approche pourrait constituer un modèle pour un passage à l'échelle avec la mobilisation de financements sur le Fonds Vert dans les prochaines années.

**UNE COMBINAISON DE FINANCEMENTS  
POUR DES SERVICES PÉRENNES ET  
ACCESSIBLES À TOUS**

L'électrification rurale suppose la mobilisation de financements conséquents à même de multiplier les projets et d'augmenter le taux d'accès. Face aux projets de centrales thermiques peu coûteux mais proposant un tarif de l'électricité souvent supérieur à la capacité à payer des populations rurales, les centrales hydroélectriques favorisent une tarification abordable et permettent des investissements rentables. Il est impératif de combiner plusieurs types de financement pour réaliser ces infrastructures :

- **des subventions des bailleurs de fonds internationaux créent un effet levier** pour mobiliser d'autres financements et réduire le temps de retour sur investissement pour des investisseurs privés ;
- **des exonérations de taxes sur l'importation d'équipements** accordées par les autorités nationales encouragent les projets d'énergies renouvelables par rapport aux projets thermiques ;

- **un apport de fonds du secteur privé** permet de mobiliser des financements traditionnellement peu enclins à soutenir l'électrification rurale ;
- **une participation des usagers, notamment pour le paiement du raccordement**, à condition que des mécanismes de subvention ou de péréquation ne laissent pas les ménages pauvres de côté ;
- **le crédit bancaire ou la prise de participation** permet de boucler le plan de financement et encouragent la structuration et la professionnalisation des acteurs.

**L'exemple de Madagascar montre que les projets hydroélectriques menés dans le cadre de partenariats publics-privés constituent une solution peu onéreuse pour l'État.** Les réseaux ruraux, une fois financés, ne pèsent pas sur le budget national puisque les délégataires ne reçoivent pas de subvention. Au contraire, ils paient la TVA et abondent le Fonds national d'électrification (FNE) qui permet de subventionner de nouveaux réseaux ruraux. **Tout le contraire de la société nationale qui, avec ses tarifs subventionnés, coûte près de six millions d'euros par mois à l'État malgache, et sans s'acquitter de la taxe FNE.**

peut les inciter à abandonner la délégation plutôt qu'à perdre de l'argent.

- ★ **Les autorités locales, pour l'instant absentes du cadre légal, sont un maillon nécessaire** pour rééquilibrer la délégation vers une meilleure prise en compte des populations locales. La maîtrise d'ouvrage de l'électrification rurale étant nationale, les communes sont peu informées des enjeux du secteur et elles ne sont que faiblement impliquées dans les projets. Elles ont pourtant une place à prendre car elles sont complémentaires aux autorités nationales. De par leur connaissance du territoire, leur disponibilité là où les acteurs nationaux sont absents et leur lien direct avec les usagers du service, les communes peuvent se poser en régulateur local garant du respect de l'objet social du service.
- ★ **Les interactions entre État, entreprises, autorités locales et bénéficiaire du service doivent se renforcer** pour les inciter à travailler en partenariat. Dans la pratique, chaque acteur reste cantonné à ses responsabilités, réelles ou supposées, et échange peu avec les autres acteurs mobilisés. L'interaction est pourtant la seule voie pour permettre de concilier les objectifs d'accès universel au service et de rentabilité pour le délégataire.

Les ONG et la société civile en général constituent un relais pour accompagner la structuration de coalitions d'acteur plus efficaces, en encourageant au respect des règles et en accompagnant ces acteurs vers une meilleure prise de conscience de leur rôle.

- ★ **L'absence de règles est un frein à la pérennité du service.** Loin de rassurer les entreprises, l'absence de formalisation des normes, des procédures et des outils autour de la mise en pratique de la délégation introduit du flou et du particulier là où le réglementé et l'universel sont attendus. Le manque de standards techniques reconnus, de règles intangibles dans l'octroi de la délégation et de modèle de plan d'affaire de la délégation fragilise les entreprises, ralentit la mise en œuvre des projets et empêche le recours à des financements bancaires.

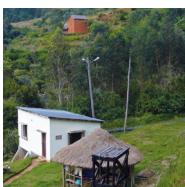
**Recommandations pour des coalitions d'acteurs équilibrées**

**Le Gret recommande aux pouvoirs publics nationaux mobilisés dans l'électrification rurale de :**

- ★ **promouvoir le dialogue entre les acteurs** afin d'assurer l'équilibre des coalitions : le secteur privé peut être mobilisé pour financer une partie des infrastructures et gérer le



service ; les ONG peuvent faciliter la mise en œuvre des projets et accompagner l'État pour le suivi de la relation avec les délégataires ; les autorités nationales doivent piloter la gouvernance de l'électrification rurale pour contrôler le secteur privé et garantir une équité dans l'accès à l'électricité ;



★ **s'appuyer sur un acteur tiers (bureau d'études indépendant, ONG)** pour les études techniques et le suivi des travaux, afin de rester maître du dimensionnement du service et de vérifier l'adéquation des infrastructures aux besoins des populations ;

★ **contrôler le niveau d'investissement réellement consenti par les délégataires** pour éviter les phénomènes de rente peu compatibles avec une logique de responsabilisation et d'engagement des entreprises privées ;

★ **mettre en place les conditions favorables au financement de l'électrification rurale afin d'encourager les banques à investir dans le secteur.** En apportant des garanties sur le régime de la délégation et en acceptant des solutions innovantes de revente des surplus d'électricité produits par les délégataires à la société nationale d'électricité, l'État rassurera les banques et facilitera la levée de financements complémentaires pour les entreprises privées. La **création d'une institution financière autonome d'électrification rurale**, dont l'État serait un des actionnaires, peut contribuer à l'émergence de nouvelles opportunités de crédit pour les délégataires ;

★ **faire évoluer le cadre légal en donnant une place aux communes** afin qu'elles participent à la fois à l'identification des besoins et au suivi du service d'électricité. Les communes peuvent signer avec l'opérateur privé un contrat de délégation qui précise leurs interactions et légitime la régulation menée par les communes.

**Le Gret recommande aux bailleurs de fonds internationaux de :**

★ **encourager l'émergence de solutions innovantes pour l'électrification rurale par des coalitions d'acteurs** regroupant institutions nationales, autorités locales, secteur privé et société civile ;

★ **adopter des modalités de financement compatibles avec les exigences des cadres**

## Bibliographie

- Banque Mondiale, *Global Tracking Framework Report*, Washington, 2013.
- Groupe Initiative, *Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs entre pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises*, Note de positionnement, Paris, 2015.
- Levy D. et Ged A., *Partenariat public-privé dans le secteur de l'électricité. Maîtriser les relations contractuelles entre collectivités publiques et opérateurs privés*, Volume 1, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), Québec, 2007.
- Massé R., *Financer le développement de l'électrification rurale*, Coll. « Études et Travaux », série en ligne n° 2, Éditions du Gret, 2004.
- WWF, *Diagnostic du secteur Énergie à Madagascar*, Antananarivo, 2012.

.....  
**Le projet Rhyviere est mené avec le soutien financier de l'Union européenne, de l'Ader et d'Energy Assistance.**

**Le projet Rhyviere II est mené avec le soutien financier de l'Union européenne et du FFEM.**  
.....

*Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne, de l'Ader, d'Energy Assistance ou du FFEM.*

**légaux nationaux.** Les règles de passation de marché des bailleurs doivent s'accorder avec l'esprit du partenariat public-privé, en autorisant notamment l'octroi direct des marchés de travaux aux entreprises sélectionnées par appel d'offres pour la délégation du service ;

★ **augmenter leurs subventions pour le secteur** afin de créer un effet levier suffisant pour mobiliser des financements privés. Des subventions de 10 millions d'euros par an seraient nécessaires pour porter le taux d'électrification rurale de Madagascar à 10 % en 2020. ●

Julien Cerqueira, Gret (cerqueira@gret.org)