

Énergie et aide basée sur les résultats : quelles leçons avons-nous tirées ?

Geeta Kumar et Yogita Mumssen

Près de 1,4 milliard d'êtres humains n'ont pas l'électricité et près de 2,7 milliards utilisent les combustibles traditionnels issus de la biomasse pour la cuisson des aliments (AIE/PNUD/ONUDI, 2010). L'un des problèmes que pose l'accroissement de l'accès des pauvres à des sources d'énergie fiables est la faible capacité de cette catégorie de population à s'acquitter des frais de raccordement initiaux aux réseaux d'électricité et de gaz naturel. Les mécanismes d'aide basée sur les résultats (OBA) — selon lesquels le versement de subventions est subordonné à la réalisation de résultats prédéfinis, tels que le raccordement des ménages ou la mise en place de systèmes de production d'énergie solaire à usage domestique — offrent une solution potentielle qui a déjà permis d'améliorer l'accès à l'énergie de plus de 6,8 millions d'usagers défavorisés. Selon une analyse de la démarche OBA réalisée récemment par la Banque mondiale, il y a lieu d'envisager de recourir davantage à cette formule dès lors qu'un cadre porteur existe (Mumssen, Johannes et Kumar, 2010). La présente note examine les enseignements et les pratiques optimales qui se dégagent de l'application de l'OBA dans le secteur énergétique.

Le manque d'accès à l'énergie est dû à des problèmes concomitants de demande et d'offre. Du côté de la demande, le niveau élevé des frais de raccordement initiaux entrave la fourniture de services énergétiques aux pauvres. Bien que les dépenses énergétiques des ménages disposant de l'électricité soient généralement inférieures à celles des ménages qui en sont dépourvus, les frais de raccordement empêchent les plus pauvres d'utiliser cette source d'énergie moins coûteuse (Banque mondiale, 2008). Du côté de l'offre, le faible taux de recouvrement des coûts et l'incapacité dans laquelle se trouvent de ce fait les services d'utilité publique de procéder à des dépenses d'équipement contribuent à ce que le niveau d'accès reste faible. La plupart des compagnies d'électricité pratiquent des tarifs nettement inférieurs au niveau de recouvrement intégral des coûts et les tarifs d'un grand nombre d'entre elles ne couvrent même pas les coûts d'exploitation et d'entretien (Foster et autres, 2005). Aussi, s'il est vrai que les subventions sont couramment utilisées dans le secteur de l'énergie, il est fréquent qu'elles ne soient pas ciblées sur les pauvres, ce qui entraîne un gaspillage de ressources publiques limitées. Une façon courante de cibler les subventions destinées aux services d'utilité publique consiste à les faire reposer sur des critères quantitatifs selon lesquels les tarifs diminuent parallèlement aux quantités d'électricité utilisées. Cependant, ce type de subventions aboutit



Photo : Richard Hosier (Banque mondiale)

généralement à un ciblage régressif, car de nombreux ménages pauvres ne sont tout simplement pas raccordés au réseau.

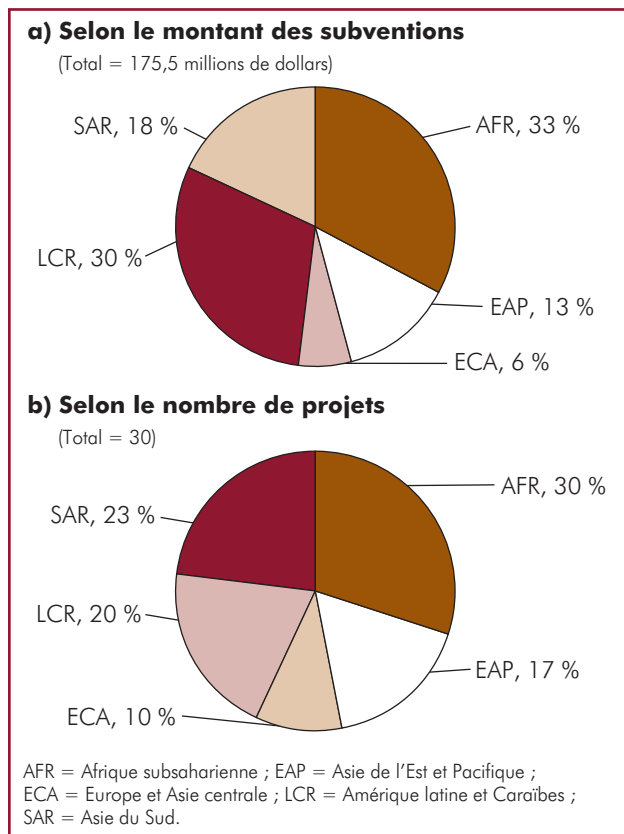
Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE/PNUD/ONUDI, 2010), il faudrait procéder à des investissements d'un montant estimé à 36 milliards de dollars par an pour assurer un accès universel à des services énergétiques modernes à l'horizon 2030. Ce chiffre est bien supérieur au niveau d'investissement actuel. Les pays en développement et les bailleurs de fonds ne disposent pas des ressources nécessaires pour combler le déficit de financement : il est donc urgent d'encourager l'investissement privé et d'utiliser les ressources publiques existantes de façon efficace.

Aide basée sur les résultats dans le secteur énergétique

Des mécanismes sont mis en œuvre au titre de l'OBA dans le secteur énergétique pour élargir l'accès des pauvres aux services et mieux cibler les efforts sur cette catégorie. Une analyse de l'OBA réalisée récemment par la Banque mondiale (Mumssen, Johannes et Kumar, 2010) a permis de recenser 30 mécanismes énergétiques de type OBA au sein du Groupe de la Banque mondiale, dont trois projets du GPOBA en préparation

Geeta Kumar est consultante auprès du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats. **Yogita Mumssen** est économiste senior, spécialiste de l'infrastructure, au Département finances, économie et aménagement urbain de la Banque mondiale.

Figure 1. Répartition régionale des projets énergétiques de la Banque mondiale au titre de l'OBA



Source : Mumssen, Johannes et Kumar (2010).

(figure 1)¹. Plusieurs autres mécanismes ont été identifiés en dehors du Groupe de la Banque mondiale, dont des projets financés par la Direction générale néerlandaise de la coopération internationale dans le cadre de l'initiative « Energizing Africa ».

L'OBA est surtout utilisée à l'appui de systèmes individuels hors réseau dans le contexte de l'électrification en milieu rural. Les financements publics sont souvent nécessaires, car le coût du prolongement du réseau est généralement élevé dans les zones rurales où la demande est souvent limitée et très dispersée. Le « résultat » d'un projet hors réseau prend généralement la forme de la mise en place d'une unité hors réseau, telle qu'un système solaire à usage domestique. Quinze projets du Groupe de la Banque mondiale ont recours à ce type d'installation solaire et un projet utilise des unités de production de biogaz à l'échelle des ménages. La plupart des projets d'OBA reprennent le « modèle des fournisseurs » selon lequel des fournisseurs privés vendent les systèmes sur un marché libre. Des organismes financiers tiers — des institutions de microfinance, par exemple — fournissent éventuellement des crédits aux ménages pour leur permettre de verser l'acompte initial. Les usagers sont propriétaires des systèmes autonomes et responsables de leur entretien au-delà de la période de garantie.

L'OBA à l'appui du prolongement des réseaux est utilisée dans le cadre de quelques projets (notamment deux projets du GPOBA en préparation) afin d'élargir l'accès en faveur des populations pauvres urbaines et périurbaines. Les « résultats » des systèmes en réseau prennent généralement la forme de connexions vérifiées au réseau, mais peuvent inclure aussi la prestation de services, attestée par des factures et des fichiers de recouvrement, durant un certain laps de temps. La subvention au titre de l'OBA sert généralement à abaisser les coûts d'investissement pour rendre l'accès abordable ; elle est versée après vérification de l'installation. Outre les subventions ponctuelles à l'investissement, des subventions transitoires et durables basées sur les résultats ont été utilisées dans le cadre de programmes basés sur le réseau, par exemple dans le cas du Projet privé de production d'électricité du Pamir, au Tadjikistan.

■ Cibler explicitement les subventions sur les pauvres

L'examen auquel a procédé la Banque mondiale a conclu que l'OBA est un moyen efficace de cibler les subventions.

- La quasi-totalité des projets énergétiques (28 sur 30) comprend des subventions ponctuelles à l'investissement permettant d'établir un accès initial, démarche foncièrement favorable aux pauvres puisque ceux-ci ne sont généralement pas raccordés au réseau.
- La plupart des projets énergétiques de type OBA utilisent une combinaison de ciblage géographique (consistant à choisir les emplacements les plus pauvres vers lesquels il convient de diriger les subventions) et le ciblage par autosélection (consistant à subventionner les installations, telles que de petites unités de production d'énergie solaire à usage domestique, que les ménages non pauvres sont moins enclins à utiliser) (encadré 1).
- La méthode de ciblage la plus précise consiste à évaluer le revenu des ménages (contrôle du niveau des ressources) ou à utiliser des indicateurs pour estimer leur richesse (évaluation indirecte du niveau des ressources). Le contrôle du niveau des ressources est utilisé plus fréquemment dans le cadre de projets situés dans les pays à revenu intermédiaire, car il exige des systèmes administratifs plus sophistiqués.
- La vérification des résultats aide à évaluer la précision du ciblage des subventions et à déterminer à un stade précoce si les mécanismes d'OBA touchent les pauvres. Dans le cas du projet arménien de chauffage et de gaz, par exemple, la vérification des résultats consiste en partie à contrôler si les bénéficiaires des subventions sont inscrits dans le programme social officiel du pays en faveur des ménages à faible revenu.

■ Transfert des risques de performance aux fournisseurs

Contrairement aux mécanismes basés sur les intrants, l'OBA transfère les risques de performance aux prestataires de services, puisque les fonds ne leur sont versés qu'après

Encadré 1. Le Programme népalais de soutien au biogaz : ciblage géographique et ciblage par autosélection

Le Programme de soutien au biogaz conjugue efficacement le marché du carbone et des subventions basées sur les résultats pour fournir aux familles rurales népalaises des unités de production de biogaz à l'échelle des ménages à un prix abordable. Les subventions varient selon la taille et l'emplacement de l'installation. Les petites unités, utilisées par les familles les plus pauvres, bénéficient de subventions relativement plus élevées que les installations de plus grande taille. Les unités de biogaz situées dans les régions montagneuses isolées, où la population est particulièrement pauvre, bénéficient de subventions plus importantes que les installations construites dans les plaines du Terai, dont les habitants sont plus aisés. En juillet 2010, 10 868 unités de biogaz avaient été installées et vérifiées dans le cadre d'un programme financé par le GPOBA. Le Fonds « carbone » pour l'aide au développement de proximité de la Banque mondiale achète les réductions d'émissions produites par le remplacement de combustibles traditionnels, tels que le bois et le kérosène, par le biogaz.

la vérification de la fourniture de l'accès et des services. L'ampleur des risques de performance assumés par les prestataires au titre de l'OBA dépend de la définition des résultats, de l'échelonnement du versement des subventions et de la capacité des prestataires à préfinancer les investissements et les services jusqu'au paiement des subventions. Dans le cas du projet colombien de gaz naturel, la totalité des subventions basées sur les résultats a été versée après que les ménages ont utilisé (et payé) le service pendant au moins trois mois. Le recours à cette formule a été rendu possible par le fait que le prestataire, Promigas, est une grande société privée dotée des moyens financiers nécessaires pour assumer un risque de performance substantiel.

Dans le cas des mini-réseaux, les dépenses d'équipement initiales sont élevées en pourcentage du total des coûts et les prestataires de services sont généralement de petite taille. En conséquence, il est nécessaire de verser d'emblée une part importante de la subvention pour éviter d'alourdir les coûts de financement, et donc le montant des subventions. Par exemple, le projet d'électrification rurale hors réseau du Nicaragua (PERZA) décaisse entre 70 % et 80 % des subventions lorsque certaines étapes de la construction sont franchies et les 20 % à 30 % restants lors de la réalisation de résultats ultimes tels que l'achèvement de nouveaux branchements et la qualité du service. Dans les projets de systèmes solaires à usage domestique mis en œuvre récemment, les services d'entretien sont inclus dans les résultats afin de reporter une part plus importante des risques sur le fournisseur. Ainsi, le projet bolivien de systèmes solaires à usage domestique prévoit que le prestataire assure l'entretien des systèmes durant la durée d'un contrat de service de trois ans.

Mobilisation des capitaux et des compétences du secteur privé

L'OBA a réussi à mobiliser les compétences et les financements du secteur privé en faveur des zones défavorisées qui n'en bénéficieraient pas autrement. Tous les projets énergétiques de type OBA sauf un (le projet éthiopien d'accès à l'électricité en milieu rural) ont recours à des prestataires de services privés (ou à des partenariats public-privé).

Les mécanismes d'OBA basés sur le réseau mobilisent les capitaux privés avant tout par le biais de la collaboration avec les concessionnaires privés. Ces investissements ne sont viables que si les tarifs dont s'acquittent les bénéficiaires des projets d'OBA couvrent les coûts permanents et permettent de recouvrer les fonds investis. La mobilisation des capitaux privés est donc entièrement liée à la réforme de la tarification. Au Sénégal, le gouvernement, appuyé par le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) et d'autres bailleurs de fonds, a élaboré un programme d'électrification en milieu rural conjuguant des concessions exploitées par le secteur privé et des subventions basées sur les résultats². Dans le cadre de ce programme, la concession rurale de Dagana-Podor a été accordée en 2007 à l'Office national d'électricité (ONE) du Maroc. ONE s'est engagé à procéder à des investissements à long terme d'un montant d'environ dix millions de dollars qu'il a l'intention de recouvrer grâce aux paiements mensuels des usagers.

Dans le cas où les bénéficiaires de subventions d'OBA jouissent de tarifs sociaux — qui ne couvrent pas complètement le coût des investissements et/ou les coûts de fonctionnement —, le prestataire devra subventionner indirectement ces nouveaux usagers défavorisés en percevant des tarifs plus élevés auprès des usagers industriels et des ménages plus aisés. En Colombie, par exemple, les usagers résidentiels pauvres bénéficient, dans le cadre d'un programme gouvernemental de subventions croisées, d'une réduction de tarif de 40 % à 50 % pour les premiers 20 m³ de gaz naturel consommés. Les entreprises de distribution de gaz recouvrent ces subventions grâce à la perception d'une surtaxe sur les usagers résidentiels aisés et les utilisateurs industriels.

S'agissant des programmes énergétiques hors réseau, les prestataires de services sont généralement de petites et moyennes entreprises. Dans certains cas, les prestataires ne sont pas parvenus à accroître rapidement leur volume d'activité faute d'avoir obtenu les financements nécessaires. Certains indices laissent toutefois à penser que les prestataires de plus grande taille prennent des risques dans le cadre d'initiatives d'OBA. Au Sri Lanka, en application du projet RERED, trois fournisseurs de systèmes solaires à usage domestique ont réalisé chacun des investissements allant jusqu'à 1,5 million de dollars pour mettre en place un réseau de distribution commercial (Banque mondiale, 2002). Les montants sont certes minimes en termes absolus, mais, du point de vue des fournisseurs, les risques sont relativement importants.

Pour promouvoir les financements et les compétences du secteur privé, notamment au titre de la collaboration avec les petits prestataires, il sera essentiel de réduire les obstacles qui

entravent l'accès aux financements à moyen et long terme. Au Bangladesh, au Ghana, au Sri Lanka et en Ouganda, une ligne de crédit de l'IDA contribue à fournir des liquidités à long terme aux banques rurales privées et aux institutions de microcrédit participantes. Dans le cas du Ghana, toutefois, la ligne de crédit vise principalement à améliorer l'accessibilité pour les ménages ; il est évident qu'il faudra résoudre aussi la question de l'accès des fournisseurs au financement. Le marché du carbone peut engendrer un surcroît de revenus à l'appui des projets d'énergie renouvelable et atténuer ainsi les contraintes qui pèsent sur le financement (encadré 1). Cependant, pour que l'OBA prenne de l'ampleur, il faudra s'attaquer plus systématiquement à ces obstacles financiers.

Conclusion

L'OBA n'est pas une panacée. La viabilité des mécanismes d'OBA est à la mesure de celle de l'environnement dans lequel ces activités sont mises en place et exige un régime réglementaire solide. En fin de compte, un programme d'investissement basé sur les résultats ne constitue qu'une partie d'un système plus vaste de prestation de services : pour pouvoir fournir des services de façon durable, il faut fixer les tarifs à un niveau adéquat et réduire les subventions.

La mise en œuvre de l'OBA implique aussi des coûts supplémentaires. Les activités de suivi et de vérification demandent des capacités et des ressources. S'agissant des mécanismes d'OBA, les capacités peuvent poser problème, notamment dans le cas des prestataires privés locaux de petite taille. Les projets qui donnent de bons résultats, tels que le Projet de développement de l'électrification et des énergies renouvelables en milieu rural au Bangladesh, comprennent généralement d'importantes mesures de renforcement des capacités du secteur privé.

L'accès aux financements à moyen et long terme est essentiel à la promotion des compétences et des financements privés et détermine dans quelle mesure il est raisonnable de transférer les risques de performance aux prestataires de services. À ce jour, on dispose de peu d'expérience sur la meilleure façon de réduire les contraintes qui pèsent sur l'accès aux financements à l'aide d'instruments tels que les garanties.

En dépit de ces difficultés, l'OBA a montré qu'elle présente des avantages par rapport aux démarches traditionnelles en ce qui concerne l'efficacité du ciblage des subventions et la mobilisation du secteur privé à l'appui de la fourniture de meilleurs services aux ménages qui, sinon, en seraient dépourvus. Dans le secteur énergétique, l'OBA devient l'un des moyens les plus fréquemment utilisés pour élargir l'accès hors réseau en zone rurale. Elle est utilisée aussi dans le cadre de programmes basés sur les réseaux et mini-réseaux. De nouveaux enseignements sont tirés de l'expérience : ils guideront la démarche OBA à mesure qu'elle sera mise en œuvre à plus grande échelle.

Références

- AIE/PNUD/ONUDI. 2010. « Energy Poverty: How to Make Modern Energy Access Universal? », extraits des *Perspectives énergétiques mondiales 2010* pour l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs de développement pour le Millénaire. Paris : OCDE/AIE.
- Banque mondiale. 2002. « Renewable Energy for Rural Economic Development ». Document d'évaluation de projet relatif au Projet de développement de l'électrification et des énergies renouvelables en milieu rural, Sri Lanka. Washington : Banque mondiale.
- , 2008. *The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits. An IEG Impact Evaluation*. Washington : Groupe indépendant d'évaluation, Banque mondiale.
- Foster, Vivien, Quentin Wooden, Kristin Komives et Jonathan Halpern. 2005. « Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies? », Washington : Banque mondiale.
- Mumssen, Yogita, Lars Johannes et Geeta Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*. Washington : Banque mondiale.

¹ Les données citées dans la présente note datent du 30 septembre 2010. Elles ont été mises à jour depuis la réalisation de l'étude, mais le nombre total de projets reste inchangé. Elles proviennent de la base de données du GPOBA sur les projets OBA, « OBA Data », disponible sur le site web du GPOBA.

² Le PPIAF fournit une assistance technique au gouvernement sénégalais depuis 2000 en faveur de la promotion de la participation du secteur privé aux activités d'infrastructure. Il a financé en outre l'étude de marché et l'étude préalable de faisabilité de la concession Matam-Bakel-Kanel-Ranérou en 2008.

À propos de la série OBAApproaches

OBAApproaches est un forum de réflexion sur la prestation de services de base aux populations pauvres qui diffuse les expériences récentes et les innovations dans ce domaine. Les articles publiés dans cette série traitent plus particulièrement de l'application de l'aide basée sur les résultats (ou la performance) à la fourniture de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'éducation dans les pays en développement.

Les études de cas sont choisies et présentées par les auteurs en accord avec l'équipe du GPOBA. Les opinions qui y sont exprimées ne sauraient être attribuées aux donateurs du GPOBA, à la Banque mondiale ou aux institutions qui lui sont affiliées. Les conclusions de ces études ne reflètent pas non plus la position officielle du GPOBA, de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur le site :

www.gpoba.org



Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats