

## Groupe de travail d'experts sur les partenariats public-privé dans le secteur de l'électricité en Afrique

### Note conceptuelle

#### Introduction

Cette initiative est lancée par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en collaboration avec le secrétariat du Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), dans le but de repérer les principaux problèmes posés par les partenariats public-privé dans le secteur de l'électricité en Afrique et de tenter de les résoudre. Plus précisément, la CEA et l'ICA proposent de créer un groupe de travail d'experts qui repérera les problèmes pertinents et étudiera les futurs besoins de recherche et de capacités dans ce domaine. Le travail du groupe d'experts contribuera au programme de recherche en cours, à la formation d'un consensus et à la fourniture d'une assistance consultative aux décideurs chargés de la transformation structurelle.

#### Aperçu

Le secteur de l'électricité est proposé comme domaine initial de réflexion du Groupe de travail d'experts sur les partenariats public-privé. En effet, aucun type de problème d'infrastructure ne retarde plus la croissance du produit intérieur brut (PIB) en Afrique que le nombre insuffisant de centrales électriques. Ce secteur occupera nécessairement un rôle central dans le développement durable en Afrique et dans les efforts menés pour réduire la pauvreté. Les services énergétiques sont importants pour des raisons à la fois sociales et économiques. Ils permettent de satisfaire des besoins humains de base tels que la subsistance quotidienne et la production de chaleur mais, surtout, ils contribuent à la transformation économique et au développement social en augmentant la capacité productive et en améliorant l'éducation et la santé publique. En Afrique, l'actuel déficit d'équipement dans les nouveaux investissements se chiffre chaque année à 48 milliards de dollars<sup>1</sup>, dont 29 milliards (soit 61 % du total) à trouver pour le seul secteur de l'électricité<sup>2</sup>. Des investissements nettement plus importants dans le secteur énergétique devront être réalisés pour assurer le passage d'un régime de production à faible valeur ajoutée à une production à forte valeur ajoutée et pour réaliser les augmentations de productivité envisagées dans l'agenda pour la transformation de l'Afrique.

La CEA propose que le Groupe de travail d'experts réfléchisse d'abord à deux questions clefs et aux domaines connexes. Ces deux questions sont: i) comment le secteur privé peut-il être amené à jouer un rôle plus grand et plus bénéfique dans l'amélioration de la fourniture de services d'infrastructures dans le secteur de l'électricité en Afrique? et ii) est-il possible de

---

<sup>1</sup> Le coût total estimatif est de 93 milliards de dollars, dont la moitié est investie régulièrement, ce qui laisse un « déficit » de 48 milliards de dollars.

<sup>2</sup> Foster, Vivien et Cecilia M. Briceño-Garmendia (2010). *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, rapport du Diagnostic national des infrastructures africaines, Banque mondiale, Washington.

structurer des arrangements à cet effet, de façon à porter au maximum les avantages pour les gouvernements et les populations sur le plan d'une production d'électricité abordable et fiable et à motiver les entreprises privées afin qu'elles fournissent ces services, moyennant profit, tout en optimisant le contenu local?

La CEA propose aussi que le Groupe de travail d'experts réfléchisse à deux types de production d'électricité qui nécessitent une participation du secteur privé pour réussir. L'un et l'autre recèlent un potentiel énorme, mais sont encore sous-développés en Afrique. Comme le voit la CEA, ces deux types de modèles de production d'électricité font appel à des formes d'énergie renouvelables.

## **Deux principaux domaines**

1. Les grands ouvrages hydroélectriques: Le développement potentiel des grands ouvrages hydroélectriques régionaux en Afrique est un thème important car de tels ouvrages (impliquant deux ou plusieurs gouvernements « propriétaires » du projet) résoudre les graves problèmes qui se posent dans le secteur de l'électricité. Les grands ouvrages hydroélectriques construits selon des méthodes attentives à l'environnement sont également classés par la plupart des experts comme une forme importante d'exploitation des sources d'énergie renouvelables. Le programme de la Banque mondiale, « Diagnostic national des infrastructures africaines », recommande que de grands ouvrages hydroélectriques régionaux soient construits afin de faciliter l'investissement dans le secteur énergétique en Afrique. L'essentiel des ressources hydrauliques exploitables économiquement se trouve dans des pays comme la République démocratique du Congo, l'Éthiopie et la Guinée, dont les seuls besoins nationaux ne justifieraient pas l'exploitation intégrale de ces ressources, et ces pays sont éloignés des centres d'activités industrielles où existe la demande d'électricité de ce type. Cependant, s'ils sont construits à l'échelle régionale, ces grands ouvrages hydroélectriques pourraient être justifiables financièrement et économiquement, car ils seraient conçus d'emblée pour organiser une transmission et un commerce de l'électricité transfrontières. Cependant, même compte tenu de l'analyse et du choix des priorités présentés par le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique – initiative conjointe de la Banque africaine de développement, de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique –, il est difficile de mener à bien avec succès la construction de grands ouvrages à l'échelle régionale. C'est ce que confirment les résultats obtenus par des ouvrages de ce type depuis 1995. La base de données de la Banque mondiale sur les participations privées à la création d'infrastructures ne recense que sept ouvrages infrastructurels régionaux en Afrique depuis 1995. Deux seulement concernent le secteur de l'électricité, et l'un et l'autre sont des ouvrages de transport du gaz naturel entièrement nouveaux<sup>3</sup>.

Une démarche régionale potentiellement novatrice pourrait consister à développer et renforcer le rôle des pools énergétiques régionaux dans la planification et le développement de tels projets. Les cinq pools énergétiques existants en Afrique ont été créés comme des organismes spécialisés de leur communauté économique régionale respective pour faciliter

---

<sup>3</sup> Il existe un certain nombre de projets de production d'électricité qui vendent de l'électricité à d'autres pays et qui sont donc parfois classés comme projets « régionaux » ou « transfrontières ». Cependant, la plupart des ouvrages concernés ont été construits par les soins d'un pays donné et l'excès de capacité est alors vendu aux pays voisins. Habituellement, le financement de ces ouvrages repose exclusivement sur le gouvernement du pays où le barrage est construit, et les autres parties prenantes, habituellement, ne participent pas à la conception initiale ou à la construction de l'ouvrage.

l'échange régional d'électricité, ce qui est un mécanisme potentiellement puissant pour rendre moins onéreuses, en Afrique, la production et la transmission de l'électricité. Le Programme Diagnostic national des infrastructures africaines estime que si le commerce régional de l'électricité était organisé et porté à son potentiel économique optimal, il réduirait de 2 milliards de dollars par an les coûts totaux du développement et de l'exploitation des réseaux électriques sur le continent. Cela résulterait surtout du remplacement de l'énergie thermique actuellement utilisée dans l'essentiel de l'Afrique par de l'hydroélectricité produite dans des pays comme la République démocratique du Congo et l'Éthiopie, même compte tenu des coûts en capital initialement plus élevés des grands ouvrages hydroélectriques. Le commerce de l'électricité aiderait à rendre commercialement viables ces grands ouvrages et faciliterait un investissement privé indispensable dans ce genre d'équipement.

Il y a de bonnes raisons d'être optimiste concernant la possibilité de réaliser le potentiel des pools énergétiques en Afrique. Ces pools savent ce qui est attendu d'eux, et tous participent activement au traitement des questions régionales de production d'électricité. Ils reçoivent tous l'appui d'organisations régionales africaines telles que l'Union africaine, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et la Banque africaine de développement, ainsi que des communautés économiques régionales. Les donateurs et les banques multilatérales de développement ont également réfléchi à l'importance des pools énergétiques ces dernières années. Enfin, la réglementation régionale commence à se développer, en particulier en Afrique australe.

L'une des initiatives les plus récentes et les plus prometteuses dans ce domaine est le programme du Pool énergétique d'Afrique australe pour l'accélération de la construction d'ouvrages énergétiques nouveaux. Ce programme, un partenariat entre le Pool énergétique d'Afrique australe et de la Banque mondiale, cherche à réaliser un programme conçu pour accélérer la préparation de grands ouvrages énergétiques régionaux prioritaires choisis dans les pays participant au Pool énergétique d'Afrique australe. La Banque mondiale aide ce pool énergétique à créer un service consultatif sur les ouvrages à construire afin d'accélérer leur construction dans la région. Le service consultatif de l'ensemble du projet a pour objectif de rendre compte de la préparation et de la réalisation de certains projets prioritaires convenus de production d'électricité à l'échelle régionale dans la région du Pool énergétique d'Afrique australe.

Principales questions pour le Groupe de travail: *Les pools énergétiques doivent-ils jouer un rôle plus grand dans la construction d'ouvrages énergétiques régionaux qui font participer le secteur privé? Si c'est le cas, que peut-on faire pour éliminer certaines des lacunes les plus marquantes des pools énergétiques dans la construction des ouvrages? Qui doit animer cette entreprise et comment peut-elle être financée? Quels enseignements peut-on tirer de la collaboration entre le Pool énergétique d'Afrique australe et la Banque mondiale?*

2. Exploitation à petite échelle des sources d'énergie renouvelables: Alors que l'Afrique attend la montée en puissance des grandes centrales hydroélectriques et leur rattachement aux réseaux, les petits ouvrages d'exploitation des sources d'énergie renouvelables peuvent également apporter une contribution appréciable à la production d'électricité en Afrique. Ces petits ouvrages commencent à être appréciés en Afrique non seulement dans l'optique de l'atténuation des effets du changement climatique, mais aussi en raison de la rapidité avec laquelle peut être mise en place une nouvelle capacité de production d'électricité. Les petits ouvrages exploitant les énergies renouvelables sont généralement beaucoup moins coûteux à construire et prennent beaucoup moins de temps que les grandes centrales thermiques ou

hydrauliques. En un peu plus de deux années seulement, l'Afrique du Sud a passé des contrats pour la production de 4 000 MW d'électricité d'origine renouvelable, et la plupart de ces ouvrages seront rattachés aux réseaux dans quelques années seulement. C'est plus que la puissance installée totale disponible au Nigéria et explique pourquoi le Nigéria, l'Ouganda et même des pays plus pauvres comme le Burkina Faso se tournent maintenant vers les sources d'énergie renouvelables pour augmenter rapidement la production d'électricité.

La principale question ici est de savoir comment obtenir au mieux le concours du secteur privé à l'exploitation à petite échelle des sources d'énergie renouvelables. L'Afrique du Sud a aidé à déclencher un débat mondial sur les moyens d'y parvenir. La méthode traditionnelle, adoptée par les organismes principaux de développement, consiste à utiliser le mécanisme des tarifs de rachat (plus élevés que le tarif normal de l'électricité) pour attirer des entreprises privées à la recherche de profit. L'Afrique du Sud a essayé cette méthode, mais est revenue à un mécanisme d'appel d'offres, dans lequel des opérateurs potentiels remettent des offres d'exploitation, en demandant le tarif qu'ils estiment nécessaire. Cette mutation a conduit à une plus grande concurrence et à d'énormes économies, et on a commencé à se demander si l'appel d'offres n'était pas le meilleur moyen de produire à un prix plus faible ce type d'électricité. Au cours des six derniers mois, le Nigéria a commencé à envisager une démarche faisant usage de l'appel d'offres pour son nouveau programme d'exploitation des sources d'énergie renouvelables. Dans l'intervalle, un nombre grandissant de pays développés étudient aussi cette méthode fondée sur l'appel d'offres. La question n'est pas encore résolue, et un complément de recherche et d'expérience à ce sujet est nécessaire.

Dans le même ordre d'idée, se pose la question de la mesure dans laquelle il faudrait faire pression sur le secteur privé pour soutenir l'emploi local et le développement économique intérieur dans les ouvrages d'exploitation des sources d'énergie renouvelables. Ce qu'on appelle « l'exigence de contenu local » a été poussé beaucoup plus loin, dans ce sous-secteur, que partout ailleurs. Néanmoins, cette méthode a des avantages et des inconvénients. Un nombre grandissant d'économistes considèrent qu'il est préférable d'appliquer ce qu'on appelle une politique industrielle « moderne ». La difficulté est de tirer les enseignements des démarches réussies telles que celles auxquelles ont eu recours les économies asiatiques avancées et d'éviter les pièges associés aux politiques habituelles de substitution des importations. À mesure que l'exploitation des sources d'énergie renouvelables se développera et que les gouvernements commenceront à réfléchir plus à fond à la question des exigences de contenu local, le moment sera venu de clarifier la nature de la politique à suivre pour y parvenir au mieux.

Principales questions pour le Groupe de travail: *Comment attirer au mieux le secteur privé pour qu'il aide à exploiter les sources d'énergie renouvelables à petite échelle? Dans quelles conditions est-il indiqué de faire usage de l'appel d'offres plutôt que des tarifs de rachat? Jusqu'où doit-on pousser les « exigences de contenu local » sans décourager le secteur privé de participer à la production d'énergie d'origine renouvelable?*

### **Mandat du Groupe de travail d'experts**

Activités: Le Groupe de travail d'experts serait un groupe d'experts indépendants établi pour donner des avis à la CEA et à l'ICA sur les problèmes qui se posent dans le secteur de l'électricité en Afrique. Il est proposé que le Groupe de travail d'experts définisse lui-même les besoins de recherche et de formation et évalue les travaux de recherche portant sur le secteur en tenant compte des deux domaines mentionnés plus haut: i) les grands ouvrages

hydroélectriques régionaux; et ii) la production à petite échelle d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

Les priorités de la recherche seront définies par le Groupe, mais elles peuvent comprendre les nouveaux développements technologiques, les effets de démonstration, les projets pilotes et la diffusion des résultats par des méthodes novatrices ou traditionnelles. Le Groupe devrait se demander comment structurer au mieux les activités de recherche afin de porter au maximum la participation des principaux acteurs (essentiellement les autorités régionales et nationales), l'utilité des connaissances et des instruments et techniques élaborés, et comment assurer une forte diffusion et une large utilisation des produits obtenus. Le Groupe pourra aussi étudier les futurs besoins de formation dans le secteur de l'électricité afin de contribuer aux débats sur les futures priorités de la CEA et de l'ICA en matière de création de capacités.

Pour garder le cap, à la suite de larges consultations le Groupe de travail d'experts devrait: i) concentrer son travail immédiat sur les enseignements dégagés des efforts déployés afin d'obtenir la participation productive des pools énergétiques dans la construction de grands ouvrages hydroélectriques régionaux; et ii) examiner un document de la CEA sur l'amélioration du développement du secteur privé intérieur en Afrique, l'accent étant mis sur les sources d'énergie renouvelables.

Un premier objectif de suivi et la visée principale de la première réunion du Groupe de travail d'experts seraient le programme du Pool énergétique d'Afrique australe pour l'accélération de la construction de grands ouvrages énergétiques nouveaux. Que nous enseigne la performance de ce programme sur les meilleurs moyens de faire participer les pools énergétiques à la construction de grands ouvrages énergétiques régionaux? Comment les enseignements ainsi tirés peuvent être utilisés ailleurs? Quelles autres sources de financement peuvent être sollicitées pour continuer et élargir ce travail? Comment la CEA et l'ICA peuvent-ils contribuer à cette entreprise? Le Groupe de travail d'experts peut également étudier les besoins de formation des pools énergétiques, afin d'apporter sa contribution aux débats sur les futures priorités de la création de capacités par la CEA et l'ICA.

Composition: Pour assurer une bonne représentation des parties prenantes et des experts, il est proposé que le Groupe de travail d'experts soit composé de 10 à 15 membres, de façon à refléter un éventail de représentants d'institutions de financement du développement, de banques multilatérales de développement, de donateurs, de fonctionnaires nationaux, de représentants des pools énergétiques, ainsi que des experts techniques et financiers du secteur privé.

Calendrier: Il est proposé que le Groupe de travail d'experts soit un groupe virtuel qui ne se réunirait physiquement qu'une fois par an. Les réunions pourraient être organisées à l'occasion de grandes réunions régionales telles que la Semaine panafricaine de l'énergie (tous les deux ans) ou les réunions du Partenariat Afrique-Union européenne pour l'énergie.

Budget: La CEA couvrira les frais de voyage et d'hébergement des participants pour la première réunion du Groupe de travail d'experts, ainsi que le coût du premier ouvrage de recherche qui sera évalué par le Groupe de travail d'experts. Le financement auprès d'autres sources sera sollicité pour couvrir les frais des réunions et des projets de recherche ultérieurs.

Présidence: Il est proposé que le premier président du Groupe de travail d'experts soit choisi parmi les membres du secrétariat du Consortium pour les infrastructures en Afrique, rattaché à

la Banque africaine de développement. Après la première année, le Groupe de travail d'experts élit un président chaque année.

La première réunion: Il est proposé que la première réunion d'une journée du Groupe de travail d'experts ait lieu à Addis-Abeba, **mardi 6 octobre 2015**.