



Étude cofinancée par
la Commission Européenne
Contrat de Subvention
n°9 ACP RPR 498

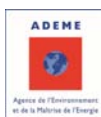


**Club des agences et structures Africaines
en charge de l'Électrification Rurale (Club-ER)**



Le Partenariat Public-Privé dans les programmes d'électrification rurale en Afrique

Décembre 2010



RÉDACTION

René MASSE

Samuel WATCHUENG

Pierre BOUBOU

COORDINATION THÉMATIQUE

Agence de Développement de l'Électrification Rurale (ADER)

Ilot M 05 Nouakchott Mauritanie

Tél. : +222 529 38 36

Fax: +222 529 46 01

Email : ader@mauritel.mr

CONTACTS :

El Kory OULD H'MEITY, Président Directeur Général

Ahmedou OULD MOHAMED MAHMOUD, Directeur technique et de la formation

SECRÉTARIAT DU CLUB-ER

Innovation Énergie Développement (IED)

2 Chemin de la chaudière

69 340 Francheville, France

Tél. : +33 4 72 59 13 20

Fax : + 33 4 72 59 13 39

Site Web : www.club-er.org

Email : secretariat@club-er.org

CONTACTS :

Denis RAMBAUD-MEASSON, Directeur Général

Anjali SHANKER, Directeur Général Délégué

Samuel WATCHUENG, Directeur Stratégie et Développement

Ce document a été produit à partir de l'expérience des membres du CLUB-ER, des échanges au cours des ateliers thématiques organisés par le CLUB-ER, le Secrétariat du CLUB-ER et des contributions d'experts. Il constitue un document de travail pour alimenter les réflexions et les échanges d'expériences entre institutions africaines en charge de l'électrification rurale.

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du CLUB ER et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne, ni la position officielle des membres du CLUB-ER.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
ASER	Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BID	Banque Islamique de Développement
BOT	Build, Operate and Transfer
BPA	Bonneville Power Administration (USA)
CEEAO	Compagnie des Eaux et Electricité de l'Ouest Africain
CEFORE	Centre de formalités des entreprises (Burkina Faso)
CIE	Compagnie Ivoirienne d'Électricité
COOPEL	Coopérative d'Électricité (Burkina Faso)
CNDC	Comité national de dispatching (Bolivie)
CNEE	Commission Nationale d'Énergie Électrique (Guatemala)
EAP	Asie Orientale et Pacifique
ECI	Enquête sur le Climat des Investissements
EDC	Electricity Development Corporation (Cameroun)
EDF	Electricité de France
EECI	Énergie Électrique de la Côte d'Ivoire
ER	Electrification Rurale
FADES	Fonds Arabe pour le Développement Économique et Social
FDE	Fonds de Développement de l'Électrification (Burkina Faso)
FEMA	Forum des Ministres de l'Énergie de l'Afrique
FK	Fonds Koweïtien
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (France)
GIA-USA LLC	Consortium américain spécialisé dans le transport aérien et les investissements
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
IGD	Institut de la Gestion Déléguée
INDE	Instituto Nacional de Electrificación, ex société nationale (Guatemala)
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Banque Allemande de Développement
LAC	Amérique Latine et Caraïbes
MENA	Moyen Orient et Afrique du Nord

MPDC	Maputo Port Development Company
ONE	Office National d'Électricité (Maroc)
ONEA	Office National de l'Eau et de l'Assainissement (Burkina Faso)
PER	Programme d'Électrification Rurale (Guatemala)
PERG	Programme d'Électrification Rurale Globale (Maroc)
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PPP	Partenariat Public-Privé
PRONER	Programme National d'Électrification Rurale
REA	Rural Electrification Authority (USA)
SA	Amérique du Sud
SDE	Structure de Régulation (Bolivie)
SDE	La Sénégalaise des Eaux
SEEG	Société d'Énergie et d'Eau du Gabon
SEM	Société d'Économie Mixte
SICAE	Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité (France)
SITARAIL	Société Internationale de Transport Africain par Rail
SNI	Société Nationale d'Investissement (Cameroun)
SOFBEL	Société Burkinabé des Fruits et Légumes
SOGEL	Société Générale d'Électricité de Guinée
SOGPE	Société de Gestion du Patrimoine de l'Électricité (Côte d'Ivoire)
SOTRACO	Société de Transport en Commun de Ouagadougou (Burkina Faso)
SSA	Afrique Sub-saharienne
TDE	Société de régulation du Transport (Bolivie)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VEOLIA Water	Ex Compagnie Générale des Eaux (France), filiale du Groupe VEOLIA

MEMBRES DU GROUPE THÉMATIQUE AYANT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX

ACER	Agence Centrafricaine d'Électrification Rurale (Centrafrique)
ADER	Agence de Développement de l'Électrification Rurale (Mauritanie)
AER	Agence d'Électrification Rurale (Cameroun)
ANER	Agence Nationale d'Électrification Rurale (Congo)
ASER	Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale (Sénégal)
CER	Cellule d'Électrification Rurale (Niger)
CNE	Commission Nationale de l'Énergie (RDC)
DE	Direction de l'Énergie (Tchad)
DGE	Direction Générale de l'Énergie (RCA)
DNE	Direction Nationale de l'Énergie (Guinée)
FDE	Fonds de Développement de l'Électrification (Burkina Faso)
FDSEL	Fonds de Développement du Secteur de l'Électricité (Congo)
SOPIE	Société d'Opération Ivoirienne d'lectricité (Côte d'Ivoire)

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	9
1 LES RAISONS INITIALES DU RECOURS AUX PPP	15
1 1 La nécessité d'un développement accéléré de l'électrification rurale en Afrique.....	16
1 2 Les PPP, une conditionnalité des bailleurs de fonds	18
2 TYPOLOGIE DES PPP LES PLUS COURANTS	21
2 1 Qu'est-ce qu'un Partenariat Public-Privé ?.....	22
2 2 Les PPP conventionnels	23
2 3 Les approches communautaires.....	27
3 LES PPP DANS L'ÉLECTRIFICATION RURALE	29
3 1 Relecture d'expériences hors CLUB-ER : une analyse en quatre dimensions	30
3 2 Acteurs publics et privés, modalités de PPP.....	33
3 3 Réalité des PPP dans les programmes d'électrification rurale.....	34
4 BILAN DES PPP DEPUIS LES RÉFORMES	37
4 1 Un bilan globalement mitigé.....	38
4 2 ...Dans un environnement cependant doublement contraignant.....	39
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	43
5 1 La nécessité d'un retour de la Puissance publique.....	44
5 2 Revisiter les schémas de financement et adapter les schémas de PPP	44
5 3 Les quatre facteurs de succès d'un PPP en électrification rurale.....	45
ANNEXE	47

Synthèse

Le Club des agences et structures africaines en charge de l'électrification rurale est un réseau qui regroupe une trentaine d'institutions publiques responsables de l'électrification rurale en Afrique. Par la mise en commun des savoir-faire et des retours d'expériences de ses membres, le CLUB-ER a pour vocation le renforcement des capacités de ces institutions africaines d'électrification rurale et la recherche de solutions appropriées à cette problématique.

Ce document est une synthèse des échanges et analyses sur « Les Partenariats Public-Privé pour l'électrification rurale » conduites au sein du Groupe thématique « **Schémas organisationnels de l'Électrification Rurale** », coordonné par l'Agence d'Électrification Rurale du Cameroun (AER) sur la période 2008-2010.

www.club-er.org

Pourquoi recourir à des PPP dans le secteur de l'électrification rurale ?

Comparé aux autres continents, l'Afrique est celui où les taux d'électrification sont les plus bas. La situation est surtout grave dans les pays sub-sahariens où le taux global (rural et urbain) d'accès est inférieur à 30 %. Toutes les analyses, à l'image de celles de l'UNESCO, démontrent sans ambiguïté qu'il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs du millénaire dans ces pays africains sans accroître l'accès à l'électricité. 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. Cet objectif socio-économique peut alors justifier, lorsque l'électrification rurale n'est pas financièrement rentable pour un exploitant, qu'il faille subventionner les investissements voire même, comme au Burkina Faso, les consommations. C'est pourquoi la rentabilité financière ne peut pas être une condition préalable à l'investissement dans l'électrification rurale : c'est sa rentabilité économique et sociale qui importe. Le long terme doit s'imposer sur le court terme.

A l'image de ce qu'ont pu faire les pays industrialisés dans le passé, certains pays africains comme l'Algérie et la Maroc ont réussi le pari d'autofinancer leurs programmes d'électrification rurale : dans la pratique, il leur a fallu recourir à la garantie de l'État pour mobiliser des prêts concessionnels afin de préfinancer les investissements (cas du Maroc avec le PERG). Mais, dans les autres pays en développement, le budget d'investissement public ne peut pas toujours supporter l'effort financier requis pour le développement de l'électrification rurale. Ces pays ont donc besoin de mobiliser d'autres ressources publiques et privées de financement, auprès des institutions de coopérations internationales et auprès du secteur privé. Ces nouveaux partenaires ont imposé des conditions à leur implication. En particulier, les institutions de coopération bi et multi latérales ont conditionné leur contribution financière à l'ouverture du secteur de l'électrification rurale au secteur privé, avec deux arguments principaux : la professionnalisation du secteur et, surtout, la mobilisation de financements privés. Ces institutions de coopération estiment en effet qu'en subventionnant une partie des investissements, les opérateurs privés prendront le risque d'apporter le complément sur fonds propres. Ainsi, l'apport financier public déclencherait, par effet de levier, la mobilisation de ressources privées, permettant de rassembler les financements importants requis par ces (nombreux) programmes nationaux. Le Partenariat Public-Privé (PPP) devient alors un outil essentiel pour l'implication du secteur privé dans l'électrification rurale.

Quels modèles de PPP pour l'électrification rurale en Afrique ?

Les modèles de « Partenariats Public-Privé » et leurs définitions varient beaucoup d'un espace linguistique et culturel à l'autre ; il n'en existe donc pas UNE définition juridique officielle. Mais tous les PPP sont des contrats de long terme, qui ont pour objet la définition des modalités de participation du secteur privé à la mise en œuvre et/ou à la gestion d'un service public, ici celui de la distribution de l'électricité en zones rurales. Ils visent en général à impliquer, à des degrés divers, les entreprises privées commerciales dans l'ensemble des opérations de financement, de construction et de maintenance des infrastructures, et dans l'exploitation d'un service de fourniture d'électricité. En Afrique, les PPP mis en œuvre pour promouvoir l'électrification rurale sont généralement des PPP contractuels de type délégation de service public. Des approches communautaires ont également été encouragées comme au Burkina Faso, mais elles restent marginales.

Les acteurs du secteur public et ceux du secteur privé sont porteurs de valeurs et de stratégies opérationnelles différentes, parfois antagonistes : le pari d'un PPP est de parvenir à générer malgré tout une synergie qui valorise les spécificités de chacun, pendant toute la durée du contrat. Ce premier retour d'expériences met en évidence les nom-

breuses difficultés observées par les partenaires publics, membres du Club-ER, dans la conception et dans l'application des PPP.

Bilan des PPP dans le secteur de l'électrification rurale

Plus d'une dizaine d'années après les premières réformes qui ont consacré le Partenariat Public-Privé dans le secteur électrique, on observe :

- **Une faible mobilisation des financements privés** : la mobilisation de financements privés était une des principales raisons de l'ouverture du sous-secteur de l'électrification rurale aux entreprises commerciales ; les résultats tardent à se concrétiser :
 - Qu'il s'agisse d'entreprises électriques ou de sociétés de fourniture d'équipements électriques (conventionnels ou solaires), les opérateurs privés nationaux et internationaux ne semblent pas très intéressés par ce marché, malgré des conditions réglementaires (techniques, tarifaires, et fiscales) et l'attribution de subventions pour les investissements parfois très incitatives ;
 - Les institutions commerciales de crédit, nationales et internationales, ne sont pas prêtes à prendre des risques financiers dans un secteur nouveau, où, par manque de repère, elles ne savent pas mesurer les risques. D'autant qu'il n'existe pas de mécanisme de garantie pour les accompagner et partager ces risques.

De nombreux pays ne parviennent pas à mobiliser les capitaux privés au profit de l'électrification rurale, et ne semblent pas avoir les atouts pour le faire.

- **L'existence de risques liés à l'imparfaite rédaction des contrats de PPP** : les cahiers des charges des contrats de PPP sont souvent peu précis, et font courir des risques, parmi lesquels :
 - L'existence de risques politiques, ou de risques de change : des garanties pourraient compenser en partie ces risques encourus par les investisseurs privés ;
 - La difficulté de prévoir les aléas susceptibles de nuire à la réalisation de la prestation objet du contrat : dans un domaine aussi innovant que celui de l'électrification rurale, il est impossible de prévoir tous les événements qu'une exploitation va devoir surmonter dans la durée de la concession attribuée. La rédaction des contrats de PPP est donc particulièrement délicate, puisqu'elle détermine les règles du jeu imposées aux deux partenaires pour une période de dix à vingt années. Plus que dans d'autres secteurs, la souplesse des procédures, leur capacité d'évolutivité sont des ingrédients indispensables au succès des PPP.
- **L'absence d'un cadre juridique favorable aux affaires en Afrique** : c'est l'un des principaux obstacles à l'implication en risques des opérateurs privés (en particulier internationaux). D'après le rapport « Doing Business », publié par la Banque mondiale en 2009, l'Afrique subsaharienne est la région du monde qui, globalement, a les réglementations les plus défavorables pour faire des affaires ! Par exemple, l'impôt sur les bénéfices y est dans la tranche haute des taux pratiqués dans le monde ; quant aux « autres impôts et taxes », ils sont les plus élevés au monde, et avec des taux plus de deux fois supérieurs à ceux pratiqués dans la région qui vient en seconde position, l'Asie du Sud Est. L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue souvent un préalable au développement de l'implication en risque du secteur privé dans le sous-secteur de l'électrification rurale. En plus de ces points faibles de la réglementation des affaires en général, on déplore l'inexistence des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP.
- **Le besoin d'un nécessaire retour de la Puissance publique aux avant-postes dans la prise en charge des investissements d'ER** : dans un grand nombre de pays en développement, on a observé le recul de l'entrepreneur privé

devant les risques importants encourus avec ces investissements à long terme. Il est dans la logique des entreprises commerciales de rechercher des retours sur investissements rapides, ce que le marché de l'électrification rurale ne peut lui procurer en Afrique. Les fonds publics devront donc, plus que jamais, s'impliquer dans le financement des infrastructures avec des subventions et/ou des prêts concessionnels, pour attirer les investisseurs privés vers l'électrification rurale. On assiste à une prise de conscience de cette réalité par les États africains : les membres du Club-ER sont de plus en plus nombreux à considérer la nécessité d'une implication autrement plus active et coordonnée de la Puissance publique, pour à la fois booster les investissements dans le secteur électrique et particulièrement dans le sous-secteur de l'électrification rurale, et maintenir les services à des tarifs accessibles au plus grand nombre. Alors qu'elle semblait cantonnée à un rôle de « promotion » et d'arbitrage, on voit de plus en plus la Puissance publique (y compris au niveau local, à travers les collectivités locales) en première ligne dans le financement des infrastructures d'ER.

Le besoin de définir une nouvelle approche du PPP en matière d'électrification rurale : comme l'implication du secteur privé n'a pas apporté de façon significative des financements additionnels, ni contribué par son expertise technique à professionnaliser le secteur, on se doit d'examiner s'il convient de persévérer dans cette voie et, si oui, d'en définir les nouvelles raisons et modalités. Pour les membres du Club-ER, le PPP se justifie encore, mais comme un outil de délégation de gestion dans une logique d'externalisation (outsourcing), de démultiplication et d'accélération de l'électrification, afin de créer de la valeur et de promouvoir le développement.

Conclusion et recommandations

Quatre facteurs clés du succès des PPP dans l'électrification rurale sont identifiés comme suit :

1. Au plan « **Politique** » : le besoin d'une vision/stratégie claire à l'échelle du territoire national et à un horizon donné, indiquant précisément le rôle de la Puissance publique dans toutes ses déclinaisons (État central, collectivités locales, institutions d'ER, etc.), afin de permettre aux opérateurs privés de se positionner et de se projeter durablement ;
2. Au plan de la **Régulation** : la nécessité d'un cadre réglementaire et fiscal suffisamment transparent et incitatif pour le secteur privé : autorisations simplifiées et modalités contractuelles de PPP transparentes, normes allégées, tarifs adaptés aux capacités à payer du plus grand nombre de clients potentiels et garantissant des revenus acceptables pour l'opérateur, etc.
3. Au plan de l'**Assistance Financière** : le besoin d'instruments et de moyens publics adaptés pour assurer le financement non seulement d'une partie des investissements d'ER, mais aussi celui des mesures d'accompagnement nécessaires pendant la phase d'exploitation.
4. Au plan de l'**Assistance Technique** : des services d'assistance technique pour donner une véritable impulsion dans le secteur de l'ER et permettre l'émergence de capacités effectives au sein des PME nationales qu'il s'agit de mobiliser : études préalables, études de faisabilité, construction à bas coûts, études d'impacts, outils de gestion et de maintenance des systèmes, etc.

Le CLUB-ER formule ainsi les recommandations suivantes, de portée générale :

- **L'électrification rurale ne se fera pas uniquement avec des capitaux privés : elle a besoin de financements publics importants.**

L'électrification rurale, indispensable au développement économique et social, est globalement structurellement déficitaire. Elle ne se fera donc pas sans un financement public important. D'ailleurs, l'électrification rurale d'aucun pays, y

compris les plus développés, n'a jamais résulté d'une logique purement commerciale. Le rôle de la Puissance publique dans la mobilisation des financements d'investissement est donc déterminant.

■ **Revisiter les schémas de financement et adapter les schémas de PPP**

Pour les membres du CLUB-ER, le PPP se justifie encore, mais son approche doit être nuancée, tenant compte de critères de rentabilité, avec au moins deux clés d'entrée : la taille des projets et le segment considéré. Sous réserve d'études économiques et financières fines, les schémas classiques de concession ne peuvent en réalité être entendus que pour la production indépendante ou des systèmes de distribution à l'échelle de territoires de taille suffisamment conséquente intégrant des grands centres de consommations, afin de les rendre attractifs. Cependant, l'affermage semble finalement mieux adapté aux petits projets intégrés de production/distribution décentralisée, souvent à l'échelle d'un seul village, structurellement déficitaires et souvent à base d'énergie fossile. Le PPP devient alors un outil de délégation de gestion d'un service public dans une logique d'externalisation (outsourcing), de démultiplication et d'accélération de l'électrification rurale, afin de créer de la valeur et de promouvoir le développement.

Ainsi, la nécessité d'une implication financière plus conséquente de la Puissance publique invite d'une part à revisiter les mécanismes actuels de financement de l'électrification rurale, afin de susciter réellement un effet de levier sur des capitaux privés, particulièrement dans le cas de projets de production indépendante et/ou de distribution de taille importante^[1]. D'autre part, dans le cas de projets de tailles plus modestes qui requièrent dans la pratique un soutien financier quasi-total en phase d'installation, cette situation invite à interroger le mode opératoire de PPP, en opposant tout particulièrement les schémas de concession utilisés souvent à tort, aux modèles d'affermage, plus adaptés. D'autant plus en raison de la nécessité, pour les pouvoirs publics dans le cas où ils porteraient ainsi l'essentiel des investissements de première installation, d'avoir un contrôle sur les provisions financières pour le renouvellement des équipements amortis et l'extension du service dans les localités déjà électrifiées.

[1] Le CLUB-ER a également produit un Document thématique sur le financement de l'électrification rurale.

Les raisons initiales du recours aux PPP

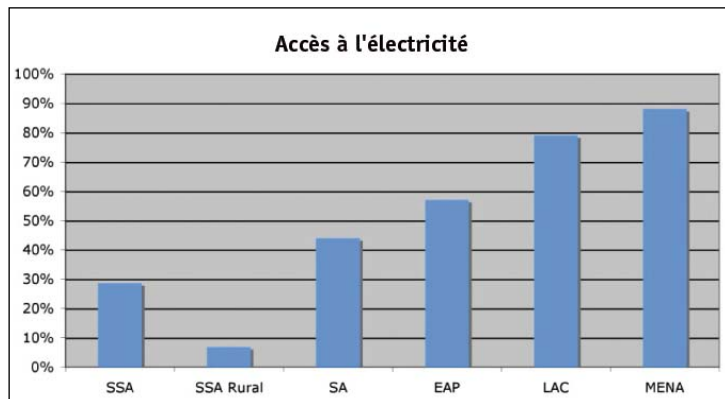
1

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).

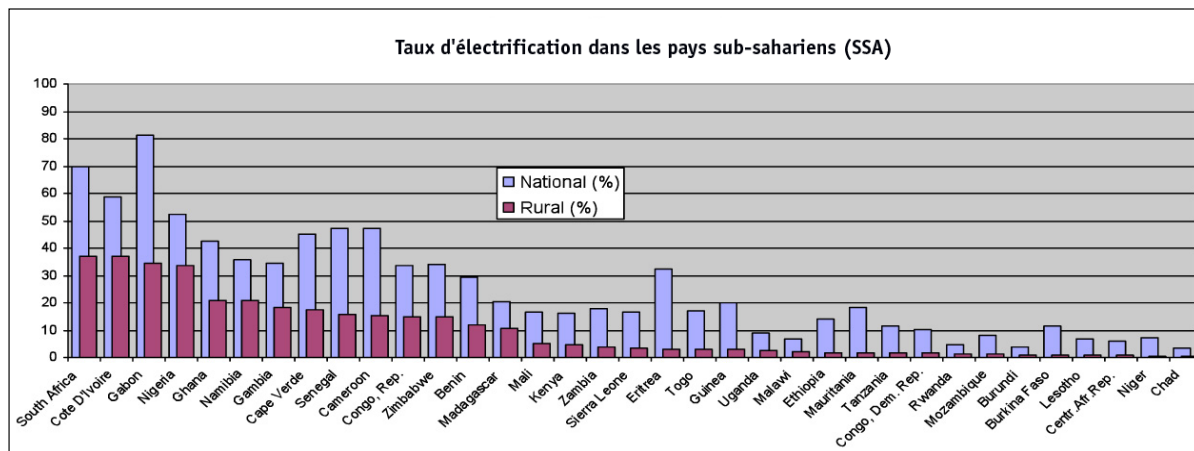
1 1 La nécessité d'un développement accéléré de l'électrification rurale en Afrique

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 :



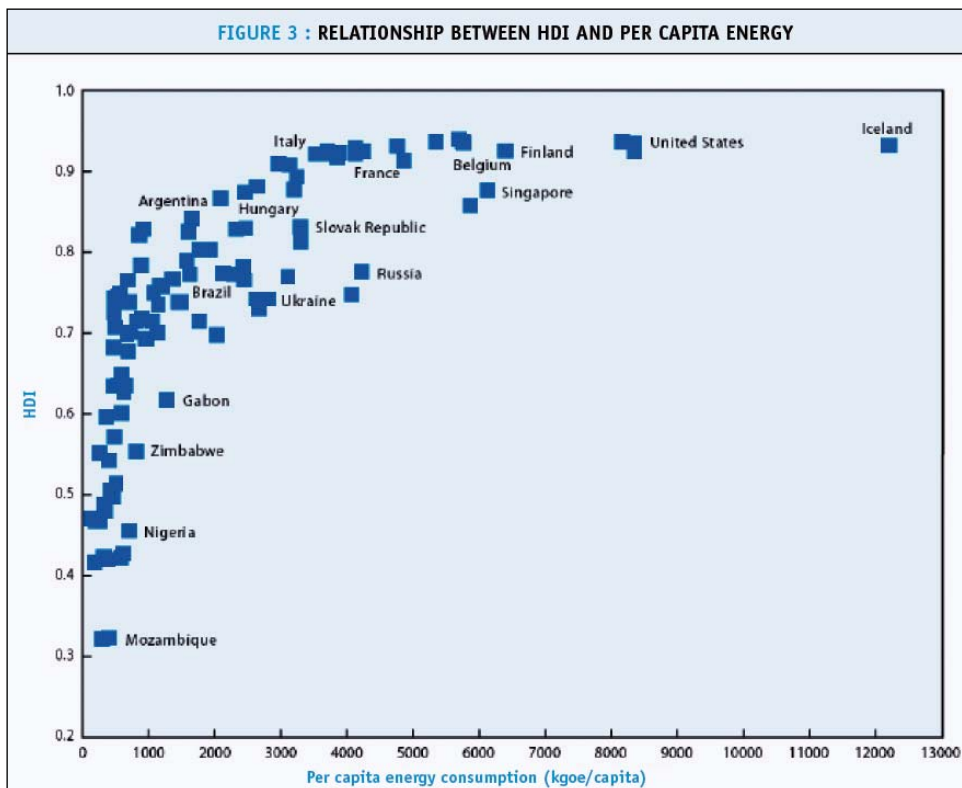
Ces valeurs suffiraient déjà à expliquer la volonté des Gouvernements africains de promouvoir l'accès à l'électricité sur tout leur territoire, en particulier dans les zones rurales.

[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.

Typologie des PPP les plus courants

2

Les modèles de Partenariats Public-Privé (PPP) et leurs définitions varient beaucoup d'un espace linguistique et culturel à l'autre ; il n'en existe donc pas UNE définition juridique officielle. Mais tous les contrats de PPP sont des contrats de long terme, qui ont pour objet la définition des modalités de participation du secteur privé à la mise en œuvre et à la gestion d'un service public.

Ils visent en général à impliquer, à des degrés divers, les entreprises privées commerciales dans l'ensemble des opérations de construction, d'exploitation et de maintenance des infrastructures.

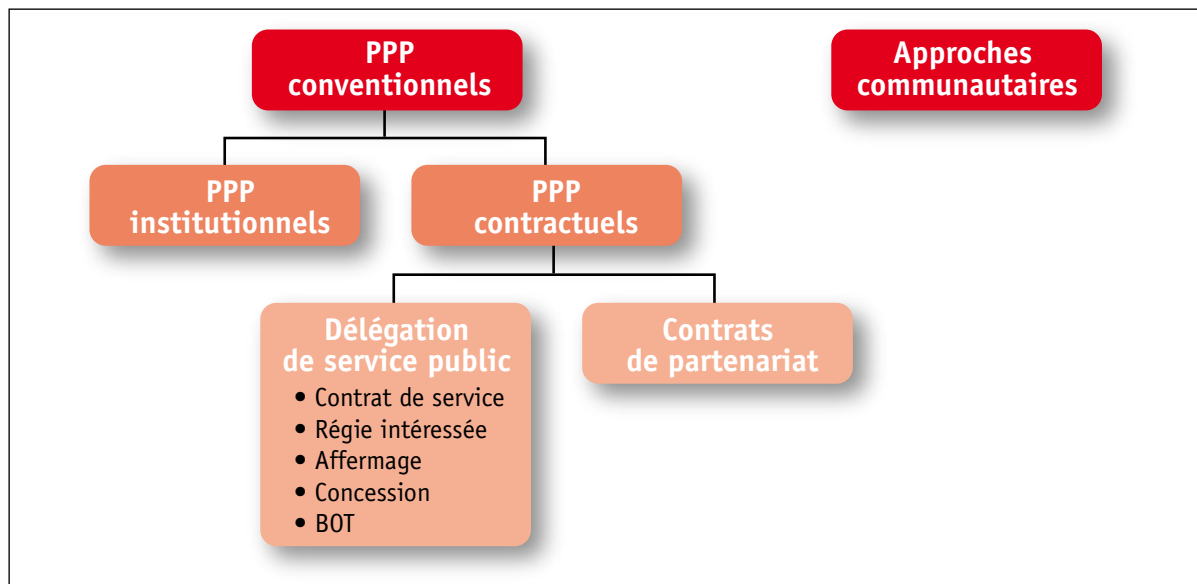
2 1 Qu'est-ce qu'un Partenariat Public-Privé ?

Les modèles de « Partenariats Public-Privé » et leurs définitions varient beaucoup d'un espace linguistique et culturel à l'autre ; il n'en existe donc pas UNE définition juridique officielle. Mais tous les contrats de Partenariats Public-Privé (PPP) sont des contrats de long terme, qui ont pour objet la définition des modalités de participation du secteur privé à la mise en œuvre et à la gestion d'un service public, ici celui de la distribution de l'électricité en zones rurales. Ils visent en général à impliquer, à des degrés divers, les entreprises privées commerciales dans l'ensemble des opérations de financement, de construction et de maintenance des infrastructures, et dans l'exploitation d'un service de fourniture d'électricité.

Pour l'IGD^[6], « les PPP renvoient à des contrats de long terme passés entre une personne publique et un co-contractant (public, privé, mixte, associatif) lui transférant, dans le cadre d'une mission relevant de la compétence de la personne publique, un droit à exploiter une activité selon les principes fondamentaux du service public ». La notion de « risque » est centrale : le co-contractant supporte une partie des risques, dans le cadre d'un transfert ou d'un partage.

Les « marchés publics » sont exclus de cette définition. La différence fondamentale entre un marché public et une délégation de service public résulte du mode de rémunération retenu. Pour un marché public, le paiement est intégral et immédiat et effectué par l'acheteur public. Pour une délégation de service public, la rémunération est tirée de l'exploitation du service.

Le schéma ci-dessous propose une classification sommaire des différentes approches contractuelles envisageables pour impliquer des acteurs privés dans des activités de service public :



[6] IGD, Institut de la Gestion Déléguée, <http://www.fondation-igd.org/html/part/>

2 2 Les PPP conventionnels

2 2 1 Les PPP institutionnels

Ils ont pour objet de constituer une entité autonome, détenue conjointement par l'État et des acteurs privés (par exemple, une société d'économie mixte) : la personne publique et le partenaire privé sont liés par le statut et le capital de la société. Cette société a pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public. Les formes de contrats issues d'un PPP de type institutionnel sont conclues en vue de confier la réalisation, la transformation, l'entretien, l'exploitation et le financement d'équipements ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions au secteur privé. La coopération directe entre le partenaire public et le partenaire privé dans une entité ayant une personnalité juridique donnée, permet au partenaire public de garder un niveau de contrôle relativement élevé des opérations, contrôle qu'il peut même accroître selon les circonstances en souscrivant des actions pour participer aux organes de décision. Ainsi par exemple, l'ancienne EECI, fut créée en Côte d'Ivoire à l'occasion de cette évolution vers des sociétés d'économie mixte. Plus généralement, on rencontre aujourd'hui plusieurs exemples de société d'économie mixte dans le secteur du transport aérien : suite à l'inefficacité de Ghana Airways, une société d'économie mixte, la Ghana International Airlines, a été mise en place suite aux négociations menées entre l'État et une entreprise américaine, la GIA-USA LLC. On rencontre également des sociétés d'économie mixte dans les ports (par exemple, Maputo) ou dans des secteurs productifs (exemple la Société Burkinabè des Fruits et Légumes, SOBFEL, au Burkina Faso). **Ces types de contrat ne sont pas courants dans le secteur de l'électrification rurale en Afrique, mais pourraient notamment s'envisager à l'échelle de collectivités locales dans le cadre des politiques de décentralisation en cours dans de nombreux pays africains.**

2 2 2 Les PPP contractuels

A Les Contrats de partenariat

On ne trouve pas (encore) d'exemple de l'utilisation de Contrats de partenariat pour impliquer les entreprises privées dans la fourniture de services électriques en zones rurales africaines.

Cependant, on observe que le Cameroun a créé un Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat par décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008. Cet organisme aura pour mission de « contribuer par son expertise, à la création, au renouvellement des infrastructures et équipements publics, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité du service public dans le cadre des projets de grande envergure technique et financière à réaliser à travers un contrat de partenariat ».

Le contrat d'approvisionnement en eau et d'assainissement au Burkina Faso donne un exemple de contrat de partenariat pour la fourniture d'un service public. L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) du Burkina Faso qui est une société d'État assurant les services de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement des 36 centres urbains du pays, a signé un contrat de partenariat depuis juin 2001 avec Veolia Water. Cette entreprise apporte son expertise technique dans le cadre d'un important programme d'investissements développé par l'État burkinabè et l'ONEA pour l'amélioration des services de l'eau et de l'assainissement avant la mise en service du barrage de Ziga. Veolia Water a en charge d'aider à l'optimisation de la gestion commerciale et financière de l'ONEA, à la création d'une direction clientèle, à l'amélioration de la satisfaction de la clientèle, à la réduction du coût de la gestion commerciale par abonné et à la mise en place d'un transfert de savoir-faire au personnel de l'ONEA. Entre 2001 et 2004, le nombre de raccordements à Ouagadougou a augmenté de près de 20 % et la population desservie d'environ 40 %. (Banque Mondiale, 2007).

B La délégation de service public

Dans les pays africains, les collectivités locales n'ont pas (encore) les capacités techniques et organisationnelles requises pour gérer directement leur schéma d'électrification rurale : le mode d'exécution du service public le plus répandu est donc celui de la délégation de gestion de service public. C'est aussi celui qui permet le mieux d'impliquer financièrement le secteur privé dans la phase d'investissement. En Afrique, les PPP mis en œuvre pour promouvoir l'électrification rurale sont généralement des PPP contractuels de type délégation de service public.

La délégation de gestion de service public se définit comme l'ensemble des modalités par lesquelles l'administration publique confie à un tiers la gestion d'une activité dont elle a la charge, moyennant contrepartie économique. Sera délégation de gestion la conclusion d'un contrat ayant pour objet l'exécution d'une activité publique à destination des usagers en contrepartie du droit de percevoir une rémunération soit de ces derniers, soit directement de la collectivité publique. La délégation de gestion ne correspond pas à une prestation de sous-traitance dans la mesure où la collectivité publique confie au délégataire la conception, la gestion, l'exploitation et éventuellement le financement d'une activité de service public. Ce n'est pas non plus une privatisation dans le sens que la collectivité publique demeure l'autorité organisatrice du service et commande au délégataire. La doctrine juridique impose, pour la reconnaissance du caractère de délégation de gestion, qu'il y ait un contrat entre la collectivité publique et la personne morale chargée de l'assumer.

La délégation de gestion de service public se caractérise par son objet, portant sur l'exécution du service public, et par le mode de rémunération du cocontractant (ou délégataire) de l'administration, cette rémunération devant être substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service. Ceci suppose que le délégataire assume une part du risque d'exploitation (risque commercial).

■ Comparaison des différents modes de gestion des services publics

Les rapports entre l'autorité concédante et le délégataire de service public sont déterminés par contrat. En fait, ces contrats sont établis au cas par cas, dans chaque pays. Les opérations, de plus en plus diversifiées, nécessitent des constructions contractuelles qui reflètent la complexité croissante des relations économiques et financières que doivent traduire les contrats. On observe que les autorités concédantes combinent de plus en plus plusieurs types de contrats, mariant délégations de service public, marchés publics, mécanismes de gestion du domaine public, contrats de nature financière, etc. Ces montages pointus obéissent à des logiques économiques et opérationnelles particulières. Il est donc difficile de classer les contrats de PPP, car ils ne correspondent plus strictement à des modèles standards, mais constituent plutôt des ensembles de dispositions contractuelles, empruntées à différentes branches du droit.

Cette précaution ne rend pas pour autant inutile la description des types contractuels de PPPs. La classification proposée dans le tableau ci-dessous n'est pas unanimement adoptée par les experts, mais elle est la plus classique :

Comparaison des différents modes de gestions des services publics					
Option contractuelle	Exploitation et maintenance	Risque commercial	Investissement en capital	Propriété des actifs	Durée du contrat
Régie directe	Public	Public	Public	Public	Pas de contrat
Contrat de service <i>Out Sourcing or Service Contract</i>	Public/Privé	Public	Public	Public	1 à 2 ans
Contrat de gérance <i>Management Contract</i>	Privé	Public	Public	Public	3 à 5 ans
Affermage <i>Long Term Lease</i>	Privé	Privé	Public	Public	8 à 15 ans
Concession	Privé	Privé	Privé	Public	25 à 30 ans
BOT <i>Build Operate Transfer</i>	Privé*	Privé*	Privé*	Public/Privé	20 à 30 ans
Privatisation	Privé*	Privé*	Privé*	Privé*	Indéfinie ou limité par le contrat

* ou partagé public/privé dans le cas d'une société d'économie mixte.

- La « **Régie directe** » désigne des dispositifs où la collectivité publique assure directement l'exploitation du service public, sans mettre en place un organe spécifique et autonome de gestion ;
- Le « **Contrat ou concession de services** » (Outsourcing or Service Contract) est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix^[7]. C'est un contrat de courte durée, en général de six mois à deux ans. La collectivité publique reste le principal fournisseur du service mais sous-traite certaines opérations à un opérateur privé, sélectionné généralement par appel d'offres compétitif. Cette approche suppose que l'entreprise publique est gérée efficacement dans son ensemble. De plus, l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité n'est pas mise en œuvre par l'opérateur, mais rendue disponible par l'autorité publique (le gouvernement).
- Le « **Contrat de gestion** » (Management Contract) est un contrat par lequel des opérations de gestion et de maintenance d'une entreprise publique sont confiées à une entreprise privée distincte qui reçoit en échange un paiement. Un contrat de gestion peut porter sur de nombreuses fonctions de l'entreprise publique comme la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services de marketing. Ce type de contrat, souvent de courte durée (de trois à cinq ans ou plus), est utile pour améliorer la performance d'une entreprise dans un délai rapide. Il repose sur le suivi d'indicateurs de performance. Mais, l'investissement reste à la charge de la Puissance publique.

[7] Voir le site : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Concession-services.htm>

Les gains d'efficacité qui nécessitent de nouvelles infrastructures restent donc sous le contrôle public. Par exemple, le contrat d'approvisionnement en eau et d'assainissement au Burkina Faso, ou l'exploitation du chemin de fer au Cameroun sont régis par des contrats de gestion.

- La « **Régie intéressée** » est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public contre une rémunération fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages construits par la personne publique mais il n'en assume pas les risques. La régie intéressée se distingue de l'affermage et de la concession par la manière dont le régisseur est rémunéré^[8].
- L'« **Affermage** » (Long Term Lease Contract) est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'État et une société de patrimoine prend en charge les investissements : c'est le cas de EDC - Electricity Development Corporation - dans le secteur électrique au Cameroun et de la SOGEPE – Société de Gestion du Patrimoine du secteur de l'Électricité en Côte d'Ivoire. Le concédé, appelé fermier (ou Lessee en anglais), a la responsabilité exclusive de la gestion et de la maintenance des infrastructures et des services qui lui sont confiés. Le fermier peut parfois participer à la modernisation ou à l'extension des infrastructures^[9]. Il reverse à l'État une redevance destinée à payer le droit d'exploiter ses infrastructures et à contribuer à l'amortissement des investissements réalisés. Cette rémunération est appelée la surtaxe. Elle est prédéterminée par le contrat ou fondée sur le volume des ventes : dans le premier cas, le risque commercial lié à l'incertitude des ventes reste à la charge de l'État ; dans le second cas, plus fréquent, il passe à la charge du secteur privé. Un des points faibles du contrat d'affermage est le financement des investissements nouveaux.
- La « **Concession** » et les contrats « **BOT** » (Build-Operate-Transfer) : la principale différence entre les contrats de concession et de BOT est que, les charges d'investissement, d'exploitation et de maintenance, le risque commercial, et la propriété des actifs pendant la durée du contrat sont entièrement assumées par le concessionnaire privé dans le cas de la concession, alors qu'ils peuvent être partagés entre public et privé dans le cadre d'une société d'économie mixte pour le BOT. Tous deux ont été conçus pour attirer l'investissement privé dans la phase de construction de nouvelles infrastructures, la concession ou le BOT autorisent le secteur privé à construire une infrastructure nouvelle conformément aux normes établies par l'État et à disposer de l'exclusivité de son exploitation sur le territoire concédé et pour une période suffisamment longue (généralement de dix à vingt ans) pour être remboursé de l'investissement initial et réaliser un profit. L'État ne devient propriétaire des infrastructures qu'au terme du contrat et peut alors les mettre en affermage par exemple auprès d'un opérateur privé. Le contrat de concession se distingue des autres contrats, notamment les marchés de travaux ou de services publics par :
 - La prise en charge totale ou partielle de l'investissement par le concessionnaire dans le cadre d'un contrat de longue durée, nécessaire à l'amortissement de cet investissement et à l'exécution de prestations contractuelles ;
 - Le transfert du concédant au concessionnaire d'obligations de services publics correspondant à une responsabilité publique et le partage des divers risques entre les deux parties ;
 - Le caractère unique, global et complexe du contrat incluant la conception, le financement, l'exécution, la maintenance, l'exploitation de l'infrastructure, le service aux usagers, etc., ce qui implique une négociation entre les parties pour l'établir ;
 - Le lien établi entre la rémunération du concessionnaire et les résultats de son exploitation, bien que la perception physique ne soit pas en cause (cas des péages payés par l'autorité publique), que l'équilibre financier du contrat

[8] Voir le site : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Regie-interessee.htm>

[9] Voir le site : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Affermage.htm>

soit affirmé dans de nombreuses jurisprudences nationales et que la participation du concédant au financement ou à l'exploitation de l'infrastructure ne retire pas ses caractéristiques au contrat dès lors qu'un risque (fut-il seulement d'exploitation) reste à la charge du concessionnaire.

- Longue période de travaux avant la mise en service qui doit être supportée par le concessionnaire et pendant laquelle il ne percevra aucun revenu. C'est le cas d'une concession qui porte sur la construction et l'exploitation d'une infrastructure (et pas uniquement sur la gestion déléguée d'un réseau existant) : la rentabilité financière de l'exploitation ne peut s'envisager que dans la durée de la concession.

La concession se définit par une multiplicité de critères. Le droit national doit par conséquent offrir un cadre juridique autonome aux concessions, différent de celui des marchés publics et comportant des règles d'attribution et d'exécution spécifiques pour ces contrats. C'est, par exemple, ce qu'a fait le Cameroun en adoptant le 29 décembre 2006, la loi n°2006/12 fixant le régime général des contrats de partenariat. Cette loi a été complétée par le décret n°2008/035 du 23 janvier 2008 créant le Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat et la loi N° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat.

En Afrique, les concessions datent du début de la colonisation : ainsi, la Compagnie des Eaux et Electricité de l'Ouest Africain (CEEAO) était une compagnie privée concessionnaire. Aujourd'hui, les concessions et BOT ont été développés en Afrique dans divers secteurs ; la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon, la SEEG, est sous contrat BOT par exemple.

- **La « Privatisation »** : une privatisation est la vente ou cession par l'État à des investisseurs privés de tout ou partie d'une entreprise publique. Après une privatisation, une entreprise peut rester sous le contrôle complet ou partiel de l'État si ce dernier choisit de rester actionnaire. En Afrique, il n'existe pas (encore) d'entreprise publique d'électrification rurale susceptible d'être privatisée.

On oppose fréquemment l'affermage - la concession – les BOT, considérés comme des modes de gestion aux « risques et périls », à la régie intéressée et à la gérance, considérées comme des modes de gestion à risques plus limités. La notion de « risques et périls » signifie que l'exploitant porte le risque de l'exploitation. Mais le risque peut être positif ou négatif. Si le terme « risques et périls » n'était un terme consacré, il serait plus convenable de le remplacer par « risques et profits » ou « risques et chances ». Or, l'affectation du risque est un élément déterminant des contrats de délégation de gestion.

La classification des PPP par les économistes est résumée dans le tableau « Typologie des Partenariats Public-Privé » proposé en annexe I. Ce tableau caractérise chaque type de contrat PPP suivant les critères de financement des investissements ; propriété des ouvrages ; gestion des ouvrages ; durée du contrat ; partage des risques ; avantages et faiblesses et propose des exemples.

2 3 Les approches communautaires

On parle d'approche communautaire pour désigner les systèmes d'organisation où des communautés (individus, familles, associations, coopératives...) qui n'ont pas accès aux services publics de base comme l'électricité, s'organisent par elles-mêmes pour obtenir et/ou se distribuer ces services. Ces systèmes sont généralement appuyés par les collectivités territoriales, des partenaires au développement, des organisations non gouvernementales.

Bien qu'étant un peu en marge des types de gestion parfaitement contractualisés, la gestion communautaire est souvent préconisée en Afrique, à tort ou à raison. Ce modèle permet d'impliquer fortement la population à la bonne marche du projet. Mais, il est difficilement généralisable : en effet, l'exploitation d'un service d'électrification requiert une technicité et des capacités de gestion d'infrastructures électriques que ne possèdent (encore) ni les populations

villageoises, ni les autorités locales. Il reste alors indispensable de confier la gestion de ces exploitations à des professionnels, en choisissant un modèle de gestion déléguée du service public.

On trouve cependant des exemples d'approches communautaires, développées pour faciliter l'accès aux services publics en milieu rural. Ainsi, la distribution de l'eau en milieu rural au Ghana repose exclusivement sur une approche communautaire. Dans le secteur de l'électrification rurale, cette approche a été mise en œuvre avec succès dans de nombreux pays d'Amérique du Nord, et d'Asie. Elle est beaucoup plus rare en Afrique, pour les raisons évoquées ci-avant. Le Burkina Faso encourage la mise en place de coopératives d'électricité (COOPEL) à l'échelle des localités rurales. C'est alors la coopérative qui est attributaire de la concession : elle bénéficie d'un appui conseil du Fonds de Développement de l'Électrification (FDE). Mais, l'exploitation des installations électriques est le plus souvent confiée à une entreprise privée, avec un contrat d'affermage qui définit les modalités de production d'énergie électrique, de gestion sécuritaire des installations, de facturation et de recouvrement des factures. L'approche n'est alors plus à proprement parler de type communautaire, mais s'apparente de fait à un PPP conventionnel de délégation de service public.

Les PPP dans l'électrification rurale

3

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 ?

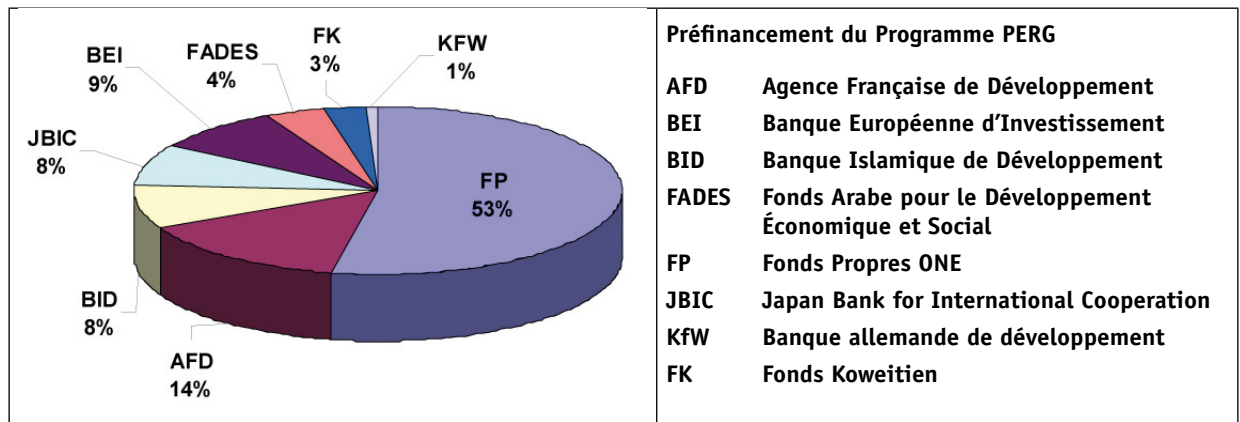
B Le cas des pays africains qui ont achevé leur électrification rurale

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.

Bilan des PPP depuis les réformes

4

Quel est le bilan des PPP aujourd'hui ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les Pays dans la mise en place de ces Partenariats ?

4 1 Un bilan globalement mitigé...

■ Des résistances internes face aux réformes

L'ouverture aux opérateurs privés a rencontré de nombreuses résistances et consommé beaucoup de temps et d'énergie.

Certes, les Gouvernements se sont engagés auprès des bailleurs et ont, dans une majorité de pays d'Afrique subsaharienne, modifié les lois et codes de l'électricité, créé des agences de régulation, agences d'électrification rurale voire des fonds d'électrification rurale... Mais, en pratique, le principe de cette ouverture au secteur privé n'est pas encore pleinement admis dans toutes les institutions publiques qui gèrent le secteur, comme dans les sociétés nationales d'électricité ; nombreux sont les responsables qui ne comprennent pas pourquoi le Gouvernement subventionne des investissements au profit d'un exploitant commercial ! C'est sans doute une des raisons pour expliquer que les modalités de partenariat public – privé n'aient pas bénéficié de davantage et d'une meilleure préparation. Certaines difficultés observées dans l'implication d'entreprises commerciales trouvent leurs sources dans ce manque de préparation des contrats public-privé et dans cette résistance culturelle.

A l'image d'un cercle vicieux, cette résistance à la réforme est aujourd'hui exacerbée par les difficultés à faire rentrer les entreprises privées dans le sous-secteur de l'électrification rurale, et encore plus à mobiliser les capitaux privés. Même si quelques pays (Mali, Burkina Faso, Madagascar, etc.) peuvent désormais faire état de l'existence d'un réseau de « petits » opérateurs privés nationaux qui s'est progressivement constitué à la suite des réformes, de nombreux autres ne disposent toujours d'aucun opérateur autre que la Société nationale d'électricité. Pire, les financements mobilisés par le canal des opérateurs privés demeurent marginaux.

■ Une difficulté spécifique à mobiliser les capitaux privés

La mobilisation de financements privés était une des principales raisons de l'ouverture du sous-secteur de l'électrification rurale au privé ; les résultats tardent à se concrétiser. Déjà, l'ouverture des sociétés nationales d'électricité au capital privé (Cameroun, Sénégal, Mali, etc.) n'avait pas permis de mobiliser massivement des investissements privés, même lorsqu'ils étaient prévus dans les contrats de PPP. La situation apparaît encore plus délicate dans le sous-secteur de l'électrification rurale :

- Qu'il s'agisse d'entreprises électriques ou de sociétés de fourniture d'équipements électriques (conventionnels ou solaires), les opérateurs privés nationaux et internationaux ne semblent pas très intéressés par ce marché, malgré des conditions réglementaires (techniques, tarifaires, et fiscales) et l'attribution de subventions pour les investissements très incitatives ;
- Les institutions commerciales de crédit, nationales et internationales, ne sont pas prêtes à prendre des risques financiers dans un secteur nouveau, où, par manque de repères, elles ne savent pas mesurer les risques. D'autant qu'il n'existe pas de mécanisme de garantie pour les accompagner et partager ces risques.

Lors de différentes réunions du Club des agences et structures africaines en charge de l'électrification rurale (Nouakchott en juillet 2005, Tananarive en décembre 2006, Dakar en juin 2009 et Douala en septembre 2009), de nombreux pays ont pu exprimer leur désarroi : manque d'investisseurs privés, difficultés à boucler les montages financiers, carences en matière d'infrastructures, absence de compétences, précarité des mécanismes de financement... Une réalité qui ne leur permet pas de garantir, aujourd'hui, la réussite de leurs programmes d'électrification rurale.

Quelques pays (Sénégal, Mali, Madagascar, etc.) ont réussi tant bien que mal à mobiliser des ressources privées pour cofinancer les investissements d'électrification rurale. Mais de nombreux autres n'y parviennent pas, et ils ne semblent pas avoir les atouts pour le faire.

■ Des résultats finalement peu significatifs

Dans le sous-secteur de l'électrification rurale, on constate après quelques années que les PPP n'ont pas répondu, dans ces phases initiales des programmes d'électrification rurale, aux attentes des pouvoirs publics et bailleurs de fonds internationaux, à savoir la professionnalisation du secteur et, surtout, la mobilisation de financements privés.

Pour autant, les besoins d'électricité pour améliorer les modes de vie et promouvoir l'économie locale des zones rurales persistent. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics s'impliquent de plus en plus dans le financement des infrastructures d'électrification rurale, allant jusqu'à subventionner la totalité des investissements dans certains pays ou zones rurales.

D'autre part, la pratique montre que la PME nationale pourrait occuper une place de choix dans la mise en place de PPP pour l'électrification rurale, en raison de la taille modeste des marchés ruraux et du faible coût de structure de ces PME. Mais, ces PME ont besoin de formation et d'assistance techniques : c'est le prix à payer par les pouvoirs publics pour favoriser, à terme, l'émergence d'une capacité nationale d'installation et de gestion de projets d'électrification en zones rurales. Le renforcement des capacités attendu de l'implication du secteur privé n'est donc pas non plus au rendez-vous.

4 2 ...Dans un environnement cependant doublement contraignant

4 2 1 Des cadres réglementaires défavorables aux affaires en Afrique

■ Absence d'un cadre juridique favorable aux affaires en Afrique

En Afrique, l'un des principaux obstacles à l'implication en risques des opérateurs privés (en particulier internationaux) est l'absence d'un cadre réglementaire favorable aux affaires, en général.

De façon générale, il est plus difficile de « faire des affaires » en Afrique que dans de nombreuses autres régions du monde. La Banque mondiale publie chaque année, depuis 2003, un rapport « Doing Business », qui caractérise, par pays et par régions, l'environnement des affaires. Il fournit une évaluation chiffrée des réglementations qui s'appliquent aux petites et moyennes entreprises dans différents domaines, notamment : la création d'entreprise, l'octroi de permis de construire, le recrutement de personnel, le transfert de propriété, l'obtention de crédit, la protection des investisseurs, le paiement des impôts, le commerce transfrontalier, l'exécution des contrats et la fermeture d'une entreprise. L'idée sous-jacente est que, pour faire des affaires dans un pays, les entrepreneurs-investisseurs ont besoin de règles justes et solides, favorables et appliquées.

L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue souvent un préalable au développement de l'implication en risque du secteur privé dans le sous-secteur de l'électrification rurale. On déplore l'inexistence des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP.

■ Absence des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP

En effet, les lois sur les contrats et services avec l'État ne sont pas toujours suffisamment souples pour répondre à toutes les particularités des PPP. Par exemple, la réglementation des contrats existante ne précise que rarement le lien entre le paiement et la qualité des services rendus. Par ailleurs, elle repose sur un horizon temporel trop court pour des concessions d'électrification rurale, généralement moins de cinq ans. Elle reste imprécise sur le partage du risque entre secteur public et secteur privé ; ce qui rend difficile après, le règlement d'un événement imprévu, la logique de chaque partenaire étant alors d'en faire porter la charge à l'autre.

Il semble aujourd'hui indispensable d'établir des réglementations et lois spécifiques pour encadrer les PPP, notamment pour les concessions et les contrats d'affermage. Certains pays ont initié cette démarche comme le Cameroun qui, en moins de deux ans (décembre 2006 à juillet 2008), a adopté en la matière trois textes importants :

- La loi n°2006/12 du 29 décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat ;
- La loi N° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le Régime Fiscal, Financier et Comptable Applicable aux Contrats de Partenariat. Cette loi accorde d'importants avantages fiscaux, douaniers, financiers et comptables aux entreprises bénéficiaires des contrats de partenariat ;

La création au Cameroun du Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat par décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008. Il s'agit d'un organisme ayant pour mission de « contribuer par son expertise, à la création, au renouvellement des infrastructures et équipements publics, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité du service public dans le cadre des projets de grande envergure technique et financière à réaliser à travers un contrat de partenariat ».

4 2 2 Des risques liés à l'imparfaite rédaction des contrats de PPP

Les cahiers des charges des contrats de PPP sont souvent peu précis, et font courir le risque d'une renégociation coûteuse du contrat durant la période d'exploitation. Parmi les risques identifiés par les acteurs publics, on retiendra :

■ Les risques politiques, de change, de rupture de contrat

Des garanties sont nécessaires pour compenser ces risques encourus par les investisseurs privés. Les institutions financières internationales ont établi des mécanismes de couverture d'une partie de ces risques, mais ces mécanismes sont parfois inadaptés, en tout cas difficiles à mettre en œuvre. C'est un sujet de réflexion pour les Agences d'électrification rurale : elles étudient par exemple la possibilité de mobiliser l'épargne locale pour limiter les risques de change.

■ La difficulté de prévoir les aléas susceptibles de nuire à la réalisation de la prestation objet du contrat

Dans un domaine aussi innovant que celui de l'électrification rurale, il est impossible de prévoir tous les événements qu'une exploitation va devoir surmonter dans la durée de la concession attribuée. La rédaction des contrats de PPP est donc particulièrement délicate, puisqu'elle détermine les règles du jeu imposées aux deux partenaires pour une période de dix à vingt années. D'autant plus délicate que les renégociations contractuelles génèrent inmanquablement des coûts supplémentaires. Les renégociations génèrent aussi des délais qui peuvent également générer des coûts additionnels ou des manques à gagner.

C'est pourquoi il est si important de prendre le temps de concevoir le contrat de PPP ensemble, de prévoir aussi une clause de rendez-vous comme le fait l'ASER au Sénégal ; cette clause prévoit que les deux parties, publiques et privées, se réunissent régulièrement pour mettre à plat et résoudre les problèmes rencontrés qui fragilisent objectivement la durabilité de l'exploitation.

Plus que dans d'autres secteurs, la souplesse des procédures, leur évolutivité sont des ingrédients indispensables au succès des PPP. Aucun des partenaires n'a intérêt à ce que l'exploitation d'électrification rurale échoue ; il faut parvenir à conserver tout au long du projet la volonté de rechercher des solutions gagnantes- gagnantes.

D'autre part, le suivi des projets d'électrification rurale est souvent assuré par des instances administratives nouvelles et peu fiables (agence de régulation ou comité de pilotage), qui se substituent aux mécanismes de marché auxquels les partenaires privés sont habitués. Cela peut affaiblir la crédibilité des partenaires publics, quant à leur capacité à imposer effectivement les sanctions ou décisions prévues aux PPP.

Pour pallier aux difficultés liées aux aléas à venir dans la vie des projets, la loi camerounaise du 29 décembre 2006, fixant le régime général des contrats de partenariat, a soumis les contrats de partenariat et les prestations du cocontractant de la personne publique à un régime fiscal, financier et comptable spécifique et stable^[17]. Ce caractère stable et spécifique est réaffirmé par la loi n°2008/009 du 16 juillet 2008^[18]. Cette dernière loi a par ailleurs introduit un régime fiscal, financier et comptable favorable aux contrats de partenariat.

■ Le contentieux des contrats de partenariats

En cas de silence du contrat, il n'est pas aisé de déterminer, entre la juridiction administrative et la juridiction de droit commun, celle qui est compétente et, parfois, d'identifier la loi applicable lorsqu'une des parties est de nationalité étrangère. Le problème peut être atténué par l'insertion dans le contrat d'une clause attributive de juridiction ou d'une clause d'arbitrage confiant le règlement de tous litiges éventuels à une institution internationale d'arbitrage.

[17] Art.14 de la loi n°2006/12 du 29-12-06 « Les contrats de partenariat et les prestations du cocontractant de la personne publique sont soumis à un régime fiscal, financier et comptable spécifique et stable fixé par la loi ».

[18] Loi N° 2008/009 du 16 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat



Conclusions et recommandations



5

5 1 La nécessité d'un retour de la Puissance publique

Les réformes qui ont ouvert le marché de l'ER au privé ne permettront pas de mobiliser suffisamment de ressources privées pour réaliser l'ER de tous les territoires nationaux. Les membres du CLUB-ER ont clairement pris conscience que l'ER ne pourra pas se faire à l'échelle escomptée sans une forte implication de la Puissance publique dans le financement des investissements.

Aujourd'hui, les experts sont unanimes : l'électrification rurale, indispensable au développement économique et social, est structurellement déficitaire, spécifiquement sur le segment de la distribution. Elle ne se fera donc pas sans un financement public important. Pour le CLUB-ER, l'idée d'un financement des infrastructures d'ER, exclusivement ou en grande partie par des investissements privés, est une véritable « illusion », d'autant plus dans le contexte de l'Afrique. C'est une réalité universelle que tous les pays aujourd'hui électrifiés – y compris dans des économies libérales – ont su prendre en compte, qu'il s'agisse, dans le passé, des pays industrialisés (France, États-Unis, URSS, ...), ou, plus récemment, des pays en développement (Algérie, Maroc, Tunisie, ...). L'électrification rurale d'un pays n'a jamais résulté d'une logique purement commerciale : en tout cas, aucun pays n'a jamais attendu que le marché commercial de la fourniture d'électricité en zones rurales soit suffisamment attractif pour que des entreprises privées décident d'y investir sur leurs fonds propres.

On assiste de plus en plus à la prise de conscience de cette réalité par les États africains : ils sont de plus en plus nombreux à considérer la nécessité d'une implication autrement plus active et coordonnée de la Puissance publique, pour à la fois booster les investissements dans le secteur électrique et particulièrement dans le sous-secteur de l'électrification rurale, et maintenir les services à des tarifs accessibles au plus grand nombre.

5 2 Revisiter les schémas de financement et adapter les schémas de PPP

Si l'implication du secteur privé n'apporte ni des ressources financières additionnelles, ni l'expertise technique confirmée escomptées, on se doit d'examiner s'il convient de persévérer dans l'approche des PPP, et en particulier dans le mode de gestion par concession, ou d'en définir les nouveaux modes opératoires plus réalistes.

Pour les membres du CLUB-ER, le PPP se justifie encore, mais son approche doit être nuancée tenant compte de critères de rentabilité, avec au moins deux clés d'entrée : la taille des projets et le segment considéré. Sous réserve d'études économiques et financières fines, les schémas classiques de concession ne peuvent en réalité être entendus que pour la production indépendante ou des systèmes de distribution à l'échelle de territoires de taille suffisamment conséquente intégrant des grands centres de consommations, afin de les rendre attractifs. Cependant, l'affermage semble finalement mieux adapté aux petits projets intégrés de production/distribution décentralisée, souvent à l'échelle d'un seul village, structurellement déficitaires et souvent à base d'énergie fossile. Le PPP devient alors un outil de délégation de gestion d'un service public dans une logique d'externalisation (outsourcing), de démultiplication et d'accélération de l'électrification rurale, afin de créer de la valeur et de promouvoir le développement.

Ainsi, la nécessité d'une implication financière plus conséquente de la Puissance publique invite d'une part à revisiter les mécanismes actuels de financement de l'électrification rurale, afin de susciter réellement un effet de levier sur des capitaux privés, particulièrement dans le cas de projets de production indépendante et/ou de distribution de taille importante^[19]. D'autre part, dans le cas de projets de tailles plus modestes qui requièrent dans la pratique un soutien financier quasi-total en phase d'installation, cette situation invite à interroger le mode opératoire de PPP, en oppo-

[19] Le CLUB-ER a également produit un Document thématique sur le financement de l'électrification rurale.

sant tout particulièrement les schémas de concession utilisés souvent à tort, aux modèles d'affermage, plus adaptés. D'autant plus en raison de la nécessité, pour les pouvoirs publics dans le cas où ils porteraient ainsi l'essentiel des investissements de première installation, d'avoir un contrôle sur les provisions financières pour le renouvellement des équipements amortis et l'extension du service dans les localités déjà électrifiées.

L'expérience démontre en effet qu'il y a des inquiétudes à se faire quand à la durabilité des ouvrages aujourd'hui donnés en concession dans plusieurs pays, les opérateurs indiquant pour la plupart n'être pas en mesure de les renouveler le moment venu. Les petites exploitations rurales existantes et fonctionnant sous le régime de la concession montrent en effet de nombreux signes de vulnérabilité.

L'opérateur a par ailleurs souvent du mal à développer sa clientèle pendant toute la durée de son contrat de PPP, encore plus lorsqu'il n'en voit pas l'intérêt direct. Il est pourtant tout aussi important pour la Puissance publique qui porte les investissements de poursuivre le développement de nouveaux programmes d'électrification rurale, que d'assurer, à ceux qui sont déjà en service, les conditions techniques et financières de leur durabilité. Les schémas d'affermage permettent davantage à l'Autorité concédante d'avoir ce regard continu sur la viabilité des exploitations particulièrement dans le cas de petits systèmes décentralisés, tout en introduisant des incitations dans la rémunération des fermiers.

5 3 Les quatre facteurs de succès d'un PPP en électrification rurale

L'analyse croisée de cinq programmes d'ER ci-dessus a ainsi permis de distinguer quatre conditions essentielles à la réussite d'un PPP du point de vue de son objectif d'externalisation, d'un essaimage rapide, de la création de valeurs et d'opportunités d'affaires pour les entreprises nationales :

1. Au plan « **Politique** » : disposer d'une vision/stratégie claire à l'échelle du territoire national et à un horizon donné, indiquant précisément le rôle de la Puissance publique dans toutes ses déclinaisons (État central, collectivités locales, institutions d'ER, etc.) ;
2. Au plan de la **Régulation** : disposer d'un cadre réglementaire et fiscal suffisamment transparent et incitatif pour le secteur privé ;
3. Au plan de l'**Assistance Financière** : disposer d'instruments et moyens publics adaptés pour assurer le financement d'une partie des investissements d'ER et celui des mesures d'accompagnement nécessaires pendant la phase d'exploitation.
4. Au plan de l'**Assistance Technique** : disposer de services d'une assistance technique pour permettre une impulsion dans le secteur de l'ER et l'émergence de capacités effectives au sein des PME nationales.

En l'absence de ces prérequis, la mise en place de PPP dans le sous-secteur de l'électrification rurale pourrait s'avérer infructueuse, comme ont pu le constater plusieurs pays membres du CLUB-ER, avec parfois pour conclusion, la nécessité de revisiter les réformes engagées à la fin des années 90.

Ces quatre facteurs sont développés ci-après.

1 La volonté et la vision politique

Au plan « **Politique** », disposer d'une vision/stratégie claire à l'échelle du territoire national et à un horizon donné, indiquant clairement le rôle de la Puissance publique dans toutes ses déclinaisons (État central, collectivités locales, etc.) et permettant aux opérateurs privés de se positionner et de se projeter durablement. L'histoire des électrifications rurales réussies montre aussi l'importance des initiatives « montantes », qui donnent la possibilité aux acteurs locaux, collectivités locales et acteurs privés locaux de proposer des projets d'ER. L'établissement de schémas

d'électrification de type master plan nationaux peut permettre d'anticiper les besoins d'harmonisation et de consolidation futurs, ainsi que les soucis d'économie d'échelle, tout en laissant la possibilité aux collectivités locales de contribuer à la définition des programmes détaillés à l'échelle de leur périmètre de compétence.

2 La souplesse et la dimension facilitatrice de la régulation

Au plan de la **Régulation**, disposer d'un cadre réglementaire et fiscal suffisamment transparent et incitatif pour le secteur privé, et en particulier des mécanismes de régulation adaptés aux spécificités de l'électrification rurale : autorisations simplifiées et modalités contractuelles, PPP transparentes, normes allégées, tarifs adaptés aux capacités à payer et garantissant des revenus acceptables pour l'opérateur, etc. La démultiplication des responsabilités au niveau de la Puissance publique en termes de promotion, de régulation et de financement de l'électrification rurale peut s'avérer contre-productive pour le développement du PPP. La réduction des coûts à tous les niveaux doit être un des maîtres mots de l'électrification rurale, notamment sur le plan des normes et des standards. L'innovation dans ce domaine doit accompagner les programmes. Le besoin d'harmonisation futur ne doit pas être une contrainte au développement de systèmes décentralisés. Enfin, la fourniture d'électricité rurale doit être intégrée verticalement. Un contrôle doit être exercé sur les segments de production et de transport, afin d'éviter les situations de monopoles de fait et de blocage de la distribution rurale.

3 L'impératif d'un accompagnement intelligent en terme de financements

Au plan de l'**Assistance Financière**, les PPP en électrification rurale requièrent la mise en place par la Puissance publique d'instruments et moyens adaptés au préfinancement, au moins partiel, des investissements et pour soutenir financièrement les opérateurs dans les phases d'exploitation. En raison même de la structure des coûts, des montants d'investissements requis et de la durée d'amortissement des infrastructures d'électrification rurale, une stratégie de financement public basée uniquement sur des apports en capital ne serait pas efficace. La Puissance publique doit faire preuve d'ingéniosité pour diversifier ses appuis financiers au secteur privé : subventions en capital, mais surtout prise de risques sur des crédits de long terme, etc.

4 Le besoin d'une assistance technique aux collectivités et opérateurs privés locaux

Au plan de l'**Assistance Technique**, il est impératif de mettre en place des services d'assistance technique à différents niveaux pour permettre l'émergence de capacités effectives, particulièrement dès lors qu'il s'agit de mobiliser des PME nationales : études préalables, études de faisabilité, constructions à bas coûts, études d'impacts, outils de gestion et de maintenance des systèmes, etc.

Annexe

Annexe 1. Typologie des Partenariats Public-Privé

	Services et gestion	Affermage
Financement	L'acteur privé paie un tarif prédéterminé par le contrat. Possibilité de partager les bénéfices entre l'État et l'acteur privé. Les pouvoirs publics restent responsables de l'expansion et de l'entretien du capital et du financement des investissements.	L'État délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'État et l'investissement est à sa charge, à travers une société holding
Propriété	Publique	Publique
Gestion	Partagée	Privée
Durée	6 mois-2 ans (service) ; 3-5 ans (gestion)	8-15 ans (affermage)
Risque	Public	Partagé ou privé
Avantages (+) et Faiblesses (-)	(+) Transfert de compétence et de savoir faire du privé vers le public ; forme concurrentielle de PPP car les contrats de service et de gestion peuvent être ouverts à de nombreuses entreprises. (-) La capacité du secteur privé à améliorer la qualité des services reste limitée à des tâches spécifiques.	(+) Gains d'efficacité car le secteur privé est responsable de l'ensemble de la gestion de la maintenance du service. (-) La capacité du secteur privé à améliorer la qualité des services reste limitée par la capacité du service public à développer les infrastructures
Exemples	Eau : Ghana Water Company Limited ; contrat de gestion au Rwanda, au Kenya ou au Burkina Faso. Electricité : Kenya, Rwanda	Chemin de fer : SITARAIL (Côte d'Ivoire et Burkina Faso) ; Eau : la Sénégalaise des eaux (SDE) ; Electricité : Société Générale d'Électricité de Guinée (SOGEL), Compagnie Ivoirienne d'électricité (CIE)

1 Source : « Partenariat public privé dans le secteur de l'électricité. Maîtriser les relations contractuelles entre collectivités publiques et opérateurs privés ». Collection Points et Repères de l'IEPF.

BOT ou Concession	Société d'économie mixte	Approches communautaires
L'acteur privé est responsable du financement des infrastructures et des opérations au jour le jour. Les règles tarifaires sont discutées dans le contrat de concession.	Les secteurs publics et privés doivent financer ensemble l'entreprise. Les risques et les profits sont partagés.	Appuis financiers des ONG, des fondations, des bailleurs de fonds et du secteur privé. Le capital est déjà disponible.
Publique	Publique et privée	Privée et communautaire
Privée	Publique et Privée	Privée
20 à 30 ans		1 mois à 3 ans
Privé	Partagé	Privé
<p>(+) Apports substantiels de capitaux privés ; combinaison des responsabilités du secteur privé dans le développement des infrastructures et de la gestion au jour le jour : plus grande possibilité d'innover.</p> <p>(-) Suppose une capacité de régulation de l'État ; complexité des contrats (allier prévisibilité et flexibilité) ; processus peu concurrentiel.</p>	<p>(+) Intérêt commun du secteur privé et du secteur public car investissement commun ; réduction des coûts de transaction.</p> <p>(-) Problème de transparence : conflit d'intérêt entre l'État entrepreneur et l'État responsable public ; risque de corruption.</p>	<p>(+) Ancré sur les connaissances et le savoir-faire local ; création d'emploi et de revenus ; services destinés aux pauvres.</p> <p>(-) Pas de passage à l'échelle possible ; repose sur le secteur informel et l'État peut être réticent pour s'impliquer dans cette approche.</p>
<p>Gaz : pipeline régional ouest africain ;</p> <p>Chemin de fer : Ghana Railway Corporation ;</p> <p>Electricité : concessions accordées à des coopératives (COOPEL, Burkina) ; SEEG : Société d'Énergie et d'eau du Gabon (SEEG) ;</p> <p>Routes : Trans African pour la route N4 (Mozambique- Afrique du Sud) ;</p> <p>Prison : Afrique du sud ;</p> <p>Eau : Siza Water Company en Afrique du Sud</p>	<p>Transport aérien : Ghana International Airlines ; Société burkinabè des fruits et légumes (SOFBEL) ;</p> <p>Transport urbain au Burkina Faso : SOTRACO ;</p> <p>Port : Maputo Port Development Company (MPDC) ;</p> <p>Environnement : Namibie</p>	<p>Ramassage des ordures ; Eau en milieu rural : Burkina Faso, Ghana ;</p> <p>Electricité en milieu rural : Burkina Faso, Ghana</p>

A red-outlined speech bubble with a white fill, containing the word "Notes" in red text. The bubble has a tail pointing towards the bottom-left corner.

Notes

