

# Universaliser et accélérer l'accès aux services de l'électricité durant la décennie grâce à la délégation de service public (DSP)

# Policy Brief

- ▶ Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), environ 775 millions de personnes n'avaient toujours pas accès à l'électricité en 2022. L'électrification progresse en Asie du Sud Est, insuffisamment en Afrique subsaharienne.
- ▶ L'électrification globale dans les économies en développement s'inscrit dans une double logique de distribution d'un service public marchand et d'un bien d'équipement d'intérêt public capitalistique.
- ▶ Le déploiement dans les années 2010 des technologies *pay-as-you-go* et la chute des prix du photovoltaïque (PV) ont relancé l'intérêt du secteur privé pour l'accès à l'électricité. Les initiatives privées, rarement menées en concertation avec les pouvoirs publics et dans un contexte institutionnel stable, montrent leurs limites, notamment en Afrique subsaharienne.
- ▶ Largement utilisée dans le secteur de l'eau, lui aussi non rentable dans des contextes similaires à ceux des régions non encore électrifiées, la délégation de service public (DSP) offre un cadre réglementaire et financier solide permettant de concilier les exigences des États et le besoin de visibilité nécessaire pour l'engagement du secteur privé. Déclinable pour les trois modes d'électrification (extension du réseau national, mini-réseaux et systèmes PV autonomes), elle est conçue pour s'inscrire dans la durée.

Depuis les années 1980, plusieurs réformes ont été menées pour déployer l'électrification. Les plus marquantes ont abouti au dégroupement des monopoles nationaux et à la création d'agences d'électrification rurale. Les objectifs de ces réformes étaient la diversification des sources de financement, le recours à de nouvelles formes de distribution et la mobilisation du secteur privé sur l'électrification des zones rurales. Les résultats n'ont cependant pas été ceux escomptés, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le dégroupement des sociétés nationales et la création des agences dédiées ont conduit à segmenter l'électrification en deux marchés : un premier, urbain, *a priori* rentable, et un second, rural, loin de l'être. En outre les acteurs publics sont rarement dotés des moyens humains et financiers nécessaires pour remplir leur mission d'électrification.

Plus récemment, les attentes se sont tournées vers le secteur privé. Grâce aux avancées technologiques et à la baisse des coûts des systèmes PV, il était espéré que l'effet d'échelle suffirait à attirer les capitaux privés. Le secteur

privé est cependant confronté aux contraintes des régions rurales (éloignement, dispersion et faible capacité à payer des populations).

Les personnes restant sans électricité sont les plus difficiles à atteindre car plus pauvres et isolées. Il convient donc d'amener le secteur public à réinvestir le champ de l'électrification tout en s'appuyant sur l'aptitude du secteur privé à déployer des solutions décentralisées adaptées aux zones hors réseau. Si les dernières innovations ont été techniques, les prochaines seront institutionnelles et financières

## La DSP : un mode organisationnel alternatif pour universaliser l'accès à l'électricité

On distingue deux grands types de DSP : l'affermage et la concession. Dans l'affermage, l'autorité délégante finance et met à disposition l'équipement et l'infrastructure nécessaires à l'exécution de la mission du fermier, qui les met en œuvre, les exploite et se rémunère grâce à son activité. Pour la concession, le concessionnaire finance et réalise les investissements nécessaires à l'exécution de la mission que lui délègue l'autorité publique. Des solutions hybrides sont possibles pour intégrer l'ingénierie, le financement, la réalisation et l'exploitation de l'équipement : *l'affermage concessif* (intégrant un financement du fermier) et *la concession subventionnée* (bénéficiant de prêts publics concessionnels rétrocédés au concessionnaire).

Dans les zones où la rentabilité financière de cet accès est difficilement atteignable, la DSP offre un moyen de mobiliser les parties publiques et privées, en les engageant dans la durée pour pérenniser le service de l'électricité, tout en proposant un cadre réglementaire rassurant pour le privé.

## Les contrats de DSP doivent assurer une viabilité et une visibilité à long terme...

La viabilité à terme des projets en DSP suppose un système de subventionnement et de tarifs adaptés à la nature du service et aux clients. Les deux sont à fixer sur une durée longue pour mobiliser les différentes parties et maintenir une tarification abordable, en prenant en compte la capacité de financement de l'État. La DSP nécessite des prêts publics concessionnels de longue maturité (plus de 20 ans) du fait de la durée d'amortissement des équipements. La viabilité financière est incontournable pour permettre le renouvellement des actifs : un contrat de DSP dure entre 15 et 20 ans, contre 5 à 12 ans pour une batterie.

La DSP s'accompagne d'un contrat qui précise les droits et responsabilités mutuels des acteurs privés et publics. Les termes du contrat doivent anticiper les paiements et flux de trésorerie tout en prenant en compte les évolutions des coûts d'exploitation.

Ainsi les projets de DSP d'électrification nécessitent une autorité concédante publique dédiée. Or, les agences rurales d'électrification ne sont pas structurées pour assurer ce rôle d'intermédiation financière dans la durée et de suivi de la distribution. C'est une faiblesse des réformes évoquées : elles n'ont pas suffisamment intégré ces solutions de DSP, ni mis en place les cadres institutionnels et financiers pour les déployer.

## ...et s'inscrire dans le cadre d'une programmation nationale menée par le secteur public

Le secteur public doit se ressaisir de l'enjeu et des investissements de l'électrification rurale en mettant en place une programmation nationale associant l'ensemble des parties. Le but est de déployer et contracter les modes d'électrification les plus pertinents dans chaque contexte et de mobiliser le secteur privé en amont de l'investissement en précisant le calendrier de mise en œuvre des trois modes d'électrification. Cette programmation doit être régulièrement actualisée et les contrats de DSP comprendre des clauses d'ajustements pour prendre en compte les écarts par rapport au plan établi.

## Au-delà de la viabilité financière, la maximisation des impacts

Les difficultés du secteur privé sur l'électrification sont connues, résultant d'une faible capacité à payer des bénéficiaires et des consommations limitées ne compensant pas les charges. Un moyen de renforcer la viabilité est de s'appuyer sur des « clients piliers », responsables d'une proportion importante de la demande, favorisant l'équilibre d'exploitation des DSP. Selon l'*Africa Minigrid Developers Association*, en 2020, 30 % des consommateurs de l'électricité produite par des mini-réseaux en Afrique représentaient 70 % de la consommation.

Les DSP peuvent aussi intégrer des objectifs sociaux d'électrification des écoles et dispensaires. Toutefois, s'il est admis que l'électricité est une condition nécessaire au développement socio-économique, elle n'est pas suffisante. Le rôle des opérateurs est donc à repenser. D'un rôle de gestionnaire de réseau, ils gagneraient à se muer en fournisseurs de services (distribution d'équipements, soutien à l'entrepreneuriat par exemple). C'est le cas par exemple du projet d'électrification MAX en Côte d'Ivoire qui s'accompagne d'un appui à l'acquisition d'équipements productifs. Les ONG disposent sur ce sujet d'une expérience qu'il convient de valoriser pour maximiser les impacts de l'électrification.

Pour conclure, la DSP apparaît comme un mode organisationnel permettant de surmonter certaines contraintes inhérentes à l'électrification rurale.

Géographie : Afrique Subsaharienne  
Mots-clés : Électrification, Accès, Délégation de Service Public  
Thématique : Énergie

Agence française de développement (AFD) 5, rue Roland Barthes, 75012 Paris.

Directeur de publication Rémy Rioux  
Directeur de la rédaction Thomas Melonio  
Création graphique MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils  
Conception et réalisation Coquelicot  
Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 2023 | ISSN 2742-5312

Crédits et autorisations



License Creative Commons  
Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD  
Retrouvez les autres publications dans cette collection :  
<https://www.afd.fr/fr/collection/policy-brief>