

# COMMENT LES ONG ONT-ELLES SU ADAPTER LES MODALITÉS CONTRACTUELLES ENTRE LES PARTIES PRENANTES ASSURANT LA GESTION DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRIFICATION RURALE ? COMMENT CELA S'EST-IL TRADUIT AU NIVEAU OPÉRATIONNEL ?

## Hypothèse 1

Une forte subvention des CAPEX et l'accompagnement par l'ONG d'un opérateur gestionnaire permettent aux ONG d'atteindre leurs objectifs dans le respect de leurs principes d'intervention (accès universel, tarification équitable, viabilité économique, respect du cadre institutionnel et réglementaire).

## VALIDATION DE L'HYPOTHÈSE

Projets Geres	Projets Fondem	Projets Gret
Non	Non	Non

Malgré un subventionnement des CAPEX important (souvent 100 %) et l'accompagnement d'acteurs locaux, la viabilité des infrastructures des projets pilotes souvent innovantes n'est pas garantie à moyen terme, le renouvellement du matériel restant souvent une étape cruciale dans leur cycle de vie. Il faut néanmoins préciser que les projets étudiés sont des "pilotes" dans l'électrification rurale, encore au stade de R&D, souvent difficiles à viabiliser. Le subventionnement des CAPEX est reconnu comme nécessaire, mais pas suffisant. En effet, dans certains cas, les charges d'exploitation (OPEX) ne peuvent être entièrement couvertes par le tarif appliqué, notamment dans les cas de très faibles niveaux de consommation électrique.

## FOCUS PROJETS RESOUTH & BOREALE (FONDEM)

Le modèle proposé par la Fondem repose sur un subventionnement à 100% des CAPEX (y compris des matériels productifs des entrepreneurs), le renforcement de capacités d'un opérateur local et la mise en place d'un modèle viable pour couvrir les OPEX et le renouvellement du matériel. Cependant, dans ces conditions, une seule entité privée a répondu à l'appel à candidatures pour la gestion d'une seule centrale. Une flexibilité a dû être trouvée dans l'équipe projet afin d'intégrer des opérateurs associatifs dans l'exploitation des centrales afin de pouvoir sélectionner l'opérateur sur la base de sa motivation plutôt que sur la base de son statut.

Cela montre que dans certaines régions de Madagascar (et certaines zones rurales plus généralement) et dans certains cas de figure (taille de villages, niveau de revenus, etc.), même avec 100 % de CAPEX subventionnés et un accompagnement, les opérateurs privés ne sont pas intéressés et le modèle ne suffit pas pour être rentable à moyen terme.

Par ailleurs, l'objectif économique n'est pas atteint : les exploitants ne sont actuellement pas en capacité d'assurer les montants de renouvellement du matériel.

Dans certains cas, l'électrification rurale (universelle ou non, avec plus ou moins de conditions à remplir) nécessite au moins la subvention des CAPEX et le renforcement de capacités des opérateurs en matière de gestion sans pour autant être suffisants à garantir la viabilité d'un site.

## RECOMMANDATIONS

- Fortement, voire dans certains cas totalement, subventionner les CAPEX en matériel de production d'énergie (centrale énergétique), notamment pour les projets pilotes
- Dimensionner suffisamment de subventions pour les activités (soft) nécessaires au renforcement des capacités locales
- Étudier au cas par cas la pertinence d'un subventionnement du renouvellement du matériel
- Favoriser autant que possible une implantation locale de ressources humaines qualifiées, accompagnées sur le plan technique par une entité compétente
- Prévoir un retour à des solutions déjà éprouvées en cas d'échec des projets pilotes.

## JUSTIFICATION DES RECOMMANDATIONS

Aucun opérateur de site pilote accompagné et renforcé n'a provisionné suffisamment de montant pour être en mesure de renouveler le matériel lorsqu'il arrivera en fin de vie. Certaines zones sont tellement enclavées ou non propices à l'activité économique qu'elles n'attirent pas les opérateurs privés. Les facteurs culturels peuvent également entrer en jeu comme une barrière au développement sur un modèle "privé". Certains villages ne seront jamais électrifiés de façon viable par des mini-réseaux. Il sera alors nécessaire de choisir entre universalité de l'accès à l'électricité (qualitative) et viabilité économique des modèles.

## Hypothèse 2

Le modèle de financement des ONG, basé sur des subventions exigeant un reporting financier, un cadre logique, induit un manque de flexibilité dans l'adaptation des activités face aux réalités de terrain, et limite la capacité à réaliser le changement d'échelle.

## VALIDATION DE L'HYPOTHÈSE

Projets Geres	Projets Fondem	Projets Gret
Partiellement	Oui	Partiellement

Le modèle de financement des ONG dépend d'abord évidemment des bailleurs concernés. Les procédures des bailleurs induisent souvent un manque global de flexibilité soit observé, ainsi qu'un manque de prise en compte des contraintes et aléas terrain (politiques, techniques, etc.). Cela limite la capacité de changement d'échelle des solutions proposées par les ONG, qui comportent des innovations (techniques mais aussi sociales) importantes.

Cependant, les ONG ont déjà souvent procédé à une première réplique de leurs solutions en adaptant au mieux les modèles proposés. On ne peut pour autant parler de changement d'échelle, rendu "impossible" par le niveau des montants financiers nécessaires mais difficilement mobilisables. Dans le cas des ZAE du Geres, ce changement d'échelle est "externalisé" à travers la création d'un acteur privé, conçu notamment pour faciliter l'obtention des investissements publics et privés (par ailleurs souvent freinés par l'instabilité politique locale).

### FOCUS PROJETS RESOUTH & BOREALE (FONDEM)

Pour le projet Resouth, la mise en œuvre des contrats signés est une activité chronophage, ne pouvant être adaptée à un nombre important de sites dans le cadre d'une mise à l'échelle des projets. Les procédures d'appels d'offres sont lourdes et compliquées : un temps important est consacré aux propositions, consultations, procédures, rapports et audits financiers.

Un manque de flexibilité est déploré et vient entraver l'idée même d'un changement d'échelle, la standardisation des projets n'étant pas envisageable au regard des contextes et réalités locaux.

Pour le projet Boréale, les décisions prises par la Fondem dans le choix des exploitants sont justifiées mais souvent contraintes par le temps. Un investissement personnel des opérateurs serait probablement pertinent, mais un mécanisme de paiement basé sur les résultats ne pourrait être géré par un programme limité dans le temps et contraint comme Boréale. Là encore, les modalités de projet des ONG limitent l'impact de leurs actions et l'applicabilité des contraintes à un nombre important de sites réfère l'idée de passage à l'échelle des expérimentations menées.

## RECOMMANDATIONS

- Fortement augmenter la flexibilité des conditions de financement des ONG pour leur permettre de s'adapter facilement aux évolutions de situation de terrain dans le cadre d'une répliation
- Accorder une confiance aux promoteurs de projets et à leur connaissance des conditions d'exercice sur le terrain
- Envisager un continuum de financements pour permettre le passage à l'échelle, qui requiert du temps de préparation, des durées de mise en oeuvre longues et donc des volumes de financement croissants
- Encourager la collaboration entre acteurs privés et ONG dans le cadre des appels d'offres, afin notamment de desservir les villages de plus faible rentabilité

## JUSTIFICATION DES RECOMMANDATIONS

Les conditions de développement des projets sur le terrain évoluent fréquemment et un cadre figé (investissements, indicateurs) ne peut correspondre à une étape de mise à l'échelle, qui nécessite une flexibilité d'intervention importante.

On note principalement :

- Un manque de temps pour les études préalables lorsqu'elles doivent être menées sur plusieurs sites ;
- Une impossibilité de mettre en œuvre qualitativement ce qui est promis dans les propositions de projet dans le temps imparti, les contraintes temps et la réalité terrain (insécurité, coup d'État, logistique nationale et internationale, etc.) étant prépondérantes dans la réalisation des projets.

## CONCLUSION

Les contraintes de l'accès à l'électricité et des modalités de projet sont telles que les innovations ne peuvent actuellement être intégrées puis développées à l'échelle dans le laps de temps des outils de financement des bailleurs de fonds à destination des ONG.

Compte tenu des conditions actuelles, le changement d'échelle et l'universalisation de l'accès requerra un changement d'acteurs. Les acteurs privés locaux sont encore insuffisamment reconnus par les partenaires financiers et sont limités dans leurs moyens, tandis que les acteurs privés internationaux, ne pouvant s'astreindre au niveau de risque encouru, ciblent aujourd'hui les sites les plus favorables.