



ENERGIZING FINANCE
RESEARCH SERIES



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



DYNAMISER LE FINANCEMENT
DE L'ACCÈS À L'ÉNERGIE :

**UN TOUR
D'HORIZON**

20
20

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En dépit des avancées significatives enregistrées au cours de la dernière décennie, l'accès à l'électricité et aux modes de cuissons propres ne sont toujours pas accessibles respectivement à plus de 789 millions et 2 milliards 810 millions¹ de personnes dans le monde. La pandémie de la COVID-19 a mis en exergue les graves conséquences qu'un déficit en énergie fiable peut avoir sur les systèmes de santé, les services d'eau et d'assainissement, les modes de cuissons propres et les services de communication et d'informatique. Elle a déclenché un signal d'alarme pour accélérer les actions visant à atteindre l'Objectif de Développement Durable 7 (ODD7) qui consiste à garantir à tous un accès à une énergie abordable, fiable, durable et moderne d'ici 2030, afin que les avancées du passé ne soient pas réduites à néant et que les pays en développement renforcent leur résistance face aux défis futurs.

Le rapport *Dynamiser le financement de l'accès à l'énergie : Un tour d'horizon 2020*, réalisé par Sustainable Energy for All en partenariat avec Climate Policy Initiative et publié chaque année depuis 2017, offre une analyse complète des engagements pris dans les deux principaux domaines en matière d'accès à l'énergie : l'électrification et les modes de cuissons propres. Cette quatrième édition du rapport retrace les financements de l'électricité et des modes de cuissons propres selon les engagements pris en 2018 dans 20 pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie — connus sous le nom de pays à fort impact (HIC) — qui, ensemble, comptent plus de 80 % des personnes privées d'accès à l'énergie dans le monde.

Nous observons au fil des ans un écart cumulé croissant entre les besoins en investissements et les investissements réels visant à réaliser l'accès universel à l'énergie dans les pays à fort impact (HIC), les financements ne bénéficiant pas à ceux qui en ont

le plus besoin. Alors que nous avons moins de dix ans pour réaliser l'accès universel à l'énergie, nous devons aller bien au-delà du statu quo et adopter une approche progressive. Il faudra pour cela une collaboration sans précédent entre les bailleurs de fonds et les gouvernements nationaux, les institutions de financement du développement (IFD) et les investisseurs privés pour harmoniser l'ensemble du financement de l'ODD7.

Il faut innover en matière de politiques et de cadres réglementaires, d'institutions et d'instruments, et de modèles stratégiques pour intensifier les efforts. Les pouvoirs publics nationaux doivent adopter des politiques nationales qui privilégient les solutions durables visant à soutenir la relance verte tout en veillant à une utilisation efficace des ressources budgétaires limitées de l'État. Les bailleurs de fonds et les IFD doivent mettre en place un plus large éventail d'instruments permettant de gérer, de partager et de réduire les risques, tout en travaillant plus étroitement avec les pouvoirs publics et le secteur privé pour mobiliser les investissements en faveur de l'accès à l'énergie. Cela est particulièrement primordial dans ce contexte de la COVID-19, où les ressources budgétaires publiques et les investissements privés se raréfient, que les bailleurs de fonds comblent les déficits d'investissement plutôt que d'y contribuer.

Le présent rapport retrace le paysage du financement de l'accès à l'énergie en 2018, mais son élaboration a été marquée par la pandémie de la COVID-19. Les recommandations formulées entendent jeter les bases d'une croissance verte, résiliente et inclusive à long terme. Un grand nombre de pays en développement ont fait des progrès considérables au cours des dernières années, et nous devons faire en sorte qu'ils continuent à faire des progrès semblables en dépit des défis actuels.

¹ Selon les estimations, il y a environ 4 milliards de personnes qui n'ont pas accès à des services énergétiques modernes pour la cuisson (MECS, en anglais), autrement dit qui satisfont aux normes de niveau 4 ou supérieur pour les six attributs de mesure du Cadre multiniveaux (Multi-Tier Framework, MTF) de la Banque mondiale (ESMAP 2020a).

À titre d'exemple, les rapports précédents ont mis en évidence les progrès rapides réalisés par l'Inde pour parvenir à l'électrification universelle, grâce à son objectif politique ambitieux de 175GW de production d'énergie renouvelable d'ici 2022 et à la croissance des investissements du secteur privé qui a suivi. Mais en réponse à la COVID-19, le gouvernement indien

a lancé la vente aux enchères de plus de 41 mines de charbon, afin de rendre l'Inde « autonome » et de drainer 4 milliards 400 millions de dollars américains d'investissements du secteur privé (Hindu 2020). Il nous faut prévenir ce type de changement de politique si nous voulons réaliser une relance économique verte, résistante et inclusive à long terme après la COVID-19.

MESSAGES CLÉS : FINANCEMENT DE L'ACCÈS À L'ÉLECTRICITÉ ET AUX MODES DE CUISSONS PROPRES



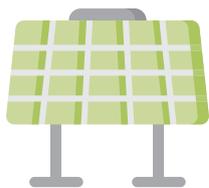
Le financement de l'accès à l'énergie est encore bien inférieur aux investissements nécessaires pour atteindre l'ODD7 d'ici 2030 : il faut un investissement annuel de 41 milliards de dollars américains pour parvenir à l'électrification universelle des habitations, mais seul un tiers, soit 16 milliards de dollars américains, a été enregistré dans les HIC² en 2018. Le financement des modes de cuissons propres a triplé, passant de 48 millions de dollars américains en 2017 à 131 millions de dollars américains en 2018, mais reste néanmoins largement inférieur aux 4 milliards 530 millions³ de dollars américains annuels jugés nécessaires pour parvenir à l'accès universel d'ici 2030. Compte tenu de la faible croissance annuelle des engagements en matière d'énergie, il est de plus en plus évident que la communauté financière ne parviendra pas à atteindre l'ODD7.



Les investissements ne sont pas dirigés vers les pays qui en ont le plus besoin : en 2018, 3 milliards 300 millions de dollars américains ont été engagés pour financer l'accès à l'électricité dans les 14 pays HIC en Afrique subsaharienne (ASS), soit moins de 20 % du total des financements destinés à l'accès à l'électricité dans les habitations des pays HIC, alors que l'ASS représente 70 % des populations des pays HIC qui n'ont pas accès à l'électricité. Les six pays HIC présentant les plus faibles taux d'accès à l'électricité, et dans lesquels plus de 70 % de la population n'a pas accès à l'électricité sont le Burkina Faso, le Tchad, la République démocratique du Congo (RDC), Madagascar, le Malawi et le Niger. Ces pays se retrouvent tous dans ceux qui bénéficient le moins des financements engagés pour l'électricité dans les pays HIC. Parallèlement, en ce qui concerne les modes de cuissons propres, 18 pays (à l'exception du Bangladesh et du Kenya) qui comptent plus de 2 milliards 200 millions de personnes n'ayant pas accès à des solutions de cuissons propres n'ont attiré que 25 % des investissements enregistrés. Des pays comme la République démocratique du Congo (RDC) et l'Éthiopie, dont 95 % de la population n'a pas accès à des solutions de cuissons propres, ont attiré moins d'1 % de l'investissement annuel nécessaire.

² Les trois éditions précédentes de ce rapport n'ont suivi que les 20 premiers pays à déficit énergétique, selon le Cadre mondial de suivi 2015 (Global Tracking Framework) de l'agence internationale de l'énergie (AIE) et de la Banque mondiale 2015. Compte tenu des changements intervenus dans les pays HIC, le rapport suit désormais 20 pays présentant un déficit en électricité, avec deux nouveaux pays que sont : Le Tchad et le Pakistan. L'Afghanistan et les Philippines ne sont plus suivis en raison de leurs récentes avancées en matière d'accès à l'électricité. Pour ce qui est de la cuisson propre, outre les anciens pays HIC, le rapport suit également le Ghana, tandis que le Népal n'est plus suivi.

³ Selon les estimations, il faudra un investissement de 9 milliards 800 millions de dollars américains par an pour parvenir à un accès aux modes de cuissons propres et modernes, ce qui équivaut à un accès de niveau 2 au moins (ESMAP 2020a). Contrairement aux investissements requis par l'AIE, les chiffres de l'ESMAP tiennent également compte des dépenses engagées par les pouvoirs publics, comme les subventions aux combustibles, qui ne sont pas pris en compte dans le rapport.



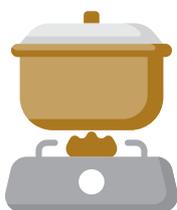
Les investissements ne sont pas orientés vers les bonnes solutions énergétiques, ce qui peut compromettre la réalisation des autres ODD :

les investissements dans l'électricité produite à partir de combustibles fossiles ont connu une croissance, enfermant les pays dans des décennies d'émissions de carbone, de dépendance vis-à-vis aux importations et de risque lié aux actifs bloqués (« stranded asset risk »). Pour la première fois depuis au moins six ans, les combustibles fossiles ont constitué la part la plus importante des engagements financiers en faveur de l'électricité dans les pays HIC, principalement en raison des projets de combustibles fossiles connectés au réseau au Bangladesh. Au même moment, le financement des énergies renouvelables connectées au réseau a diminué pour la première fois depuis 2013. Par ailleurs, le financement des mini-réseaux et des solutions hors réseau demeure inférieur de 1 à 1,5 % au financement total enregistré pour l'électricité. Ce faible volume d'investissement ne saurait être toléré compte tenu des dommages collatéraux : les questions du genre, d'opportunités économiques, de changement climatique et de protection des terres et des forêts sont autant de questions qui se heurtent à cette inertie.



Le portefeuille global des investissements pour l'accès à l'énergie reste dominé par quelques grands projets et une poignée d'investisseurs :

cela vaut en particulier pour les investissements dans les modes de cuissons propres, car ils sont dominés par des financements publics provenant d'un petit nombre d'institutions. À titre d'exemple, le Bangladesh représente à lui seul 47 % du total des investissements suivis dans la cuisson propre, provenant principalement de deux grands projets financés par le groupe de la Banque mondiale et le Fond vert pour le climat.



Les investissements du secteur privé dans les modes de cuissons propres demeurent rares :

es engagements financiers du secteur privé n'ont que très peu évolué, passant de 21 millions de dollars américains en 2017 à 32 millions en 2018. Mais contrairement aux financements publics qui portent principalement sur les foyers de cuisson améliorés (improved cookstoves, ICS), les financements du secteur privé sont allés à divers combustibles modernes ou renouvelables, tels que l'éthanol, le biogaz et le GPL. Le déficit global d'investissement peut être imputé au fait que les financements publics sont insuffisants pour réduire les risques pour les investisseurs du secteur privé et pour stimuler la demande des consommateurs.

RECOMMANDATIONS

La coordination de l'action des IFD et des gouvernements donateurs est nécessaire en ASS.

Les pays, en particulier ceux de l'ASS, reçoivent chaque année des gouvernements donateurs et des IFD un financement insuffisant ou nul pour l'accès à l'énergie. Ces pays font également face à d'importants problèmes de gouvernance et de crédit souverain, ce qui a pour conséquence de limiter leur capacité à mobiliser des financements privés. Il est impératif pour les gouvernements donateurs et les IFD de(d') : (1) élargir de façon systématique leurs portefeuilles d'investissement dans le domaine de l'accès à l'énergie dans ces économies par le biais de l'intégration d'avantages connexes et de l'interconnexion de ces investissements afin d'atteindre simultanément plusieurs objectifs de développement durable ; (2) renforcer l'aide par le biais d'instruments et de processus de réduction des risques, notamment des solutions de gestion des risques de change, des garanties et un appui à la préparation des projets, afin de réduire les risques et de mobiliser les investissements du secteur privé ; et (3) passer du mode actuel de financement forfaitaire et non structuré de projets isolés dans le domaine de l'énergie à une approche plus globale du financement de l'accès à l'énergie au niveau national, fondée sur des solutions énergétiques efficaces, modernes et durables.

Les investissements dans les énergies renouvelables et les infrastructures de transmission et de distribution doivent être encouragés afin d'assurer l'accès à l'énergie tout en renforçant les synergies avec les ODD.

Les investissements dans les énergies renouvelables comportent trois grands avantages : (1) ils contribuent à l'atteinte d'un certain nombre d'ODD, notamment en ce qui concerne l'action climatique et l'amélioration de la santé et des conditions de vie des populations pauvres ; (2) ils contribuent à une relance économique verte et à une amélioration à long terme de la situation économique et sociale ; et (3) ils permettent aux pays d'atteindre leurs contributions prévues déterminées (National Determined Contributions, NDC).

Le financement des projets de combustibles fossiles comme moyens de combler le déficit en matière d'accès à l'énergie doit être abandonné.

La majeure partie des financements étudiés dans ce

rapport ont été consacrés à des projets de combustibles fossiles, principalement des centrales électriques fonctionnant au charbon, très polluantes. Des pays comme la Chine qui ont consacré la majorité de leur financement international à des projets de combustibles fossiles doivent mettre leurs activités de financement international en phase avec leurs réalités nationales. Le récent engagement de la Chine à parvenir à zéro émission de carbone avant 2060 (NYT 2020) et à atteindre le pic de ses émissions au cours de la prochaine décennie sont des étapes cruciales, qui devraient également se refléter dans sa politique internationale, consistant à abandonner le financement des projets de combustibles fossiles à l'étranger au profit d'un appui solide aux projets d'énergie renouvelable. Par ailleurs, la poursuite par l'Inde d'une reprise économique basée sur les combustibles fossiles après la COVID-19 peut se révéler contre-productive à long terme, avec de graves conséquences sanitaires et économiques (Livemint 2020).

La réforme des politiques et l'adoption de modèles stratégiques et d'instruments financiers durables et innovants sont importantes en vue de favoriser le déploiement de mini-réseaux et de solutions hors réseau.

Ces investissements se heurtent à des obstacles communs à tous les pays HIC étudiés, à savoir des politiques et un environnement réglementaire peu propice, des investissements de petites tailles, un faible accès au capital d'expansion une absence d'instruments de réduction des risques et un financement en monnaie locale (CPI 2020). Comme on peut le voir dans l'étude de cas du Rwanda (chapitre 3), la mise en place de politiques claires pour les développeurs de mini-réseaux, qui comportent des exigences en matière de licences, des réglementations tarifaires, des dispositions relatives à l'arrivée du réseau et des mesures destinées à réduire les risques, a permis une plus grande participation du secteur privé à la filière électrique du Rwanda.

Les pouvoirs publics nationaux jouent un rôle essentiel dans l'extension de l'accès aux modes de cuisson propres par le biais de subventions ciblées et d'un accompagnement politique.

Des pays comme l'Inde et l'Indonésie ont réalisé des avancées rapides en matière d'accès grâce à des programmes nationaux de grande envergure, notamment en faveur des populations

urbaines. En Indonésie, l'accès aux modes de cuissons propres est passé de 41 % en 2016 à 80 % en 2018, avec des taux respectifs de 91 % et 68 % pour les zones urbaines et rurales, essentiellement grâce à un programme gouvernemental de transition du kérosène au GPL. Les gouvernements doivent de toute urgence : (1) concevoir et mettre en œuvre des programmes interministériels rentables et durables destinés aux populations vulnérables ; (2) lever les obstacles qui empêchent les petites et moyennes entreprises (PME) et autres innovateurs d'accéder au financement ; (3) créer un environnement favorable en supprimant progressivement les subventions aux combustibles polluants tels que le kérosène et en supprimant les taxes sur les modes et les technologies de cuisson propres ; et (4) favoriser les stratégies de transformation du marché en coordonnant les engagements de plusieurs bailleurs de fonds et pouvoirs publics nationaux.

Le besoin se fait urgemment sentir d'étendre les modèles stratégiques et les mécanismes de financement innovants des modes de cuissons propres à un groupe plus large de technologies. Les ICS dominent le marché de l'investissement dans

les modes de cuissons propres alors que le financement de solutions plus innovantes comme l'éthanol, la cuisson solaire et électrique stagne. Il est important que les modèles qui ont contribué avec succès au développement des technologies émergentes dans les pays du monde entier soient adaptés et mis en œuvre à grande échelle dans de nouveaux contextes, tout en veillant à ce que le financement public soit utilisé de la même manière pour réduire les risques encourus par les investissements du secteur privé dans les technologies et les combustibles naissants. Les mécanismes de compensation des émissions de carbone, par exemple, pourraient contribuer à orienter les investissements en matière d'accès à l'énergie si les négociations relatives à l'article 6 de l'Accord de Paris aboutissent à une réussite.

En plus de recueillir des engagements financiers pour l'accès à l'énergie, le rapport *Dynamiser le financement de l'accès à l'énergie : Un tour d'horizon 2020* offre des analyses approfondies du Rwanda et du Bangladesh et suggère un cadre pour améliorer la précision et la cohérence des rapports financiers pour les projets axé sur le genre.



IMPACT DES POLITIQUES SUR LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTRICITÉ AU RWANDA⁴

Le Rwanda, qui a fait des choix politiques judicieux, a vu son secteur de l'énergie se transformer considérablement ces dernières années. Il a réussi à drainer des ressources financières additionnelles et à améliorer sa situation en matière d'accès à l'énergie, faisant passer la proportion de la population ayant accès à l'énergie de 10 % en 2010 à 35 % en 2018.

Le Rwanda a été l'un des trois pays les plus dynamiques au monde en matière d'accès à l'électricité entre 2010 et 2017, affichant un score supérieur à la moyenne des autres pays d'ASS à faible revenu pour 20 des 28 indicateurs figurant dans l'indice RISE (Regulatory Indicators for Sustainable Energy) de la Banque mondiale.

Le Rwanda a mis en œuvre des réformes importantes au cours de la période 2013 à 2016, notamment l'élargissement du plan national d'électrification aux

solutions hors réseaux, la mise en place d'une structure tarifaire qui tient compte des coûts tout en veillant à ce que l'électricité soit abordable pour les ménages pauvres, et la réorganisation de ses principales instances du secteur de l'énergie. Ces réformes ont permis de mobiliser des investissements publics et privés à des niveaux trois à cinq fois supérieurs à ceux des autres pays à faible revenu de l'ASS.

En dépit de ces avancées considérables, ce rapport recense d'autres domaines dans lesquels des efforts d'amélioration et des actions restent à entreprendre, tels que la priorité donnée au rendement énergétique, la prise en compte des questions liées au genre dans l'ensemble des politiques et des programmes, et l'inclusion des personnes en situation irrégulière dans les plans d'électrification afin de garantir une approche globale de l'accès à l'électricité et du secteur énergétique.

MODES DE CUISSONS PROPRES AU BANGLADESH

Le Bangladesh était le pôle mondial de financement des modes de cuissons propres en 2018, représentant 47 % de l'investissement total et 78 % de l'ensemble des financements publics étudiés. Les engagements financiers ont été dominés par une poignée de grands projets ciblant l'accès par les ICS, les digesteurs de biogaz et le GPL. Même si plusieurs programmes ont été menés par le secteur public au cours des dernières années, le pourcentage de personnes ayant accès aux modes de cuisson propres au Bangladesh n'a que très peu augmenté, avec plus de 130 millions de personnes n'ayant toujours pas accès à des solutions de modes de cuissons propres à la fois en zones rurales et urbaines. Des problèmes liés à l'accessibilité financière, le manque de sensibilisation aux avantages pour la santé et aux technologies alternatives, ainsi que d'autres facteurs socioculturels freinent encore la diffusion des solutions de modes de cuissons propres.

Alors que le Bangladesh travaille en ce moment à la révision de son Plan d'Action National en faveur des modes de cuissons propres, il apparaît nécessaire d'inciter davantage le secteur privé à investir dans les technologies et les combustibles alternatifs, tels que l'éthanol, les ICS à base de pellets et le biogaz. Il est aussi possible d'étudier la possibilité d'adopter et de généraliser les innovations numériques tout au long de la chaîne de valeur des modes de cuissons propres, y compris des modèles stratégiques et de financement innovant permettant de réduire les coûts de distribution et de rendre les produits plus abordables. Même les mécanismes de financement traditionnels, comme la microfinance qui constitue un sous-secteur financier relativement mature au Bangladesh, ne présentent pas beaucoup d'exemples de prêts à grande échelle pour les acquisitions d'ICS.

⁴ Le Rwanda ne fait pas partie des 20 pays HIC étudiés dans la présente édition de ce rapport.



FINANCEMENT DE L'ACCÈS À L'ÉNERGIE AXÉ SUR LE GENRE

Le financement de programmes d'accès à l'énergie axé sur le genre a augmenté au cours de la dernière décennie, mais il reste une petite proportion (2 à 11 %) de l'aide totale publique au développement (APD) consacrée au secteur de l'énergie, et il est fortement limité à quelques bailleurs de fonds puisque 93 % du financement total recensé proviennent seulement de dix organismes.

Les entrevues avec les experts ont laissé entendre qu'il y a un déficit d'orientation et de définition claires sur la manière dont le concept « égalité des genres » devrait être intégré dans le secteur de l'énergie. De plus, les agrégateurs de données ont une capacité limitée pour vérifier de manière indépendante les informations fournies par les institutions déclarantes, avec pour conséquence des incohérences dans les rapports sur les résultats des projets axés sur le genre.

Pour résoudre ces problèmes d'incohérence, ce rapport recommande une nouvelle méthodologie en trois étapes que les responsables de projets peuvent adopter pour améliorer le suivi du financement des projets d'accès à l'énergie axés sur le genre : (1) définir le contenu de l'inégalité des sexes dans le sous-secteur et la région où le projet sera réalisé, en faisant référence aux différentes formes d'inégalités ;

(2) définir et énoncer l'intention du projet de lutter contre les inégalités de genre identifiées ; et (3) établir un lien direct et/ou un résultat entre les activités financées et les inégalités de genre identifiées. Il est primordial que les bailleurs de fonds allouent des ressources financières et des compétences humaines suffisantes pour garantir que les responsables et autres membres du personnel des projets disposent des capacités nécessaires pour produire des rapports précis sur les indicateurs d'égalité entre les sexes.

DROITS D'AUTEUR ET RESPONSABILITÉ LÉGALE

© 2021 SUSTAINABLE ENERGY FOR ALL

Vienna (siège social)

Tour Andromède, 15e étage
6 rue Donau City
1220 Vienne, Autriche
Téléphone : +43 676 846 727 200

Washington, DC

1750 Pennsylvania Ave. NW
Washington, DC 20006
États-Unis
Téléphone : +1 202 390 0078

New York

420 5e Ave
New York, NY 10018
États-Unis

Site internet : www.SeforALL.org

DROITS ET AUTORISATIONS

Le contenu de ce document est soumis à des droits d'auteur. Étant donné que SEforALL encourage la diffusion de ses connaissances, ce document peut être reproduit, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition que SEforALL soit dûment cité. SEforALL ne garantit pas l'exactitude des informations contenues dans ce rapport.



ENERGIZING FINANCE
RESEARCH SERIES

DYNAMISER LE FINANCEMENT DE L'ACCÈS
À L'ÉNERGIE : UN TOUR D'HORIZON 2020



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE