

Concrétiser tout le potentiel énergétique de la RDC grâce à l'accompagnement technique

Stephen Berson Responsable monitoring & évaluation – PROGRAMME ESSOR
Stéphane Woerther Associé gérant et chef de l'équipe A2E, Philae Advisory – PROGRAMME ESSOR
Guillaume Estager Associé, Philae Advisory – PROGRAMME ESSOR

30 mars 2022



Financé par le FCDO britannique, l'accompagnement technique du programme Essor contribue à installer en République démocratique du Congo, à l'horizon 2023, les plus grands mini-réseaux solaires du monde, ce qui va radicalement y changer le paradigme du secteur de l'électricité. Ce projet est le premier du genre en RDC alors que le pays souffre de l'un des taux d'accès à l'électricité les plus faibles au monde.

Le 6 juin 2021, le ministère congolais des Ressources hydrauliques et de l'électricité (MRHE) a signé, avec un consortium international constitué de CDC GridWorks, Eranove et AEE Power, trois contrats de concession visant à développer, financer, construire et exploiter les plus grands mini-réseaux solaires du monde, dans les villes de Bumba, Gemena et Isiro, situées au nord du pays.

Les installations, dont le coût total est estimé à 100 millions de dollars, devraient être mises en service en 2023 et desserviront environ un demi-million de personnes. La signature de ces contrats constitue un tournant pour le marché de l'électricité en RDC car elle ouvre la voie à la montée en puissance de l'investissement privé dans ce secteur stratégique.

Le projet est né en réponse au besoin pressant d'infrastructures électriques en RDC. Malgré la

réforme de 2014, qui visait à libéraliser le marché de l'électricité, le pays n'est pas parvenu à attirer l'investissement privé dans des proportions suffisantes pour améliorer la situation désastreuse du secteur. En 2018, seulement 14 % de la population congolaise avait accès à l'électricité, contre une moyenne de 48 % en Afrique subsaharienne. La réglementation mise en place par le gouvernement était alors encore balbutiante et les quelques initiatives engagées par le secteur privé dans les mini-réseaux enregistraient des résultats décevants, ainsi qu'un manque de robustesse et de capacités d'évolution.

L'insuffisance des solutions proposées était en partie due au fait que celles-ci recourraient à des modèles contractuels et financiers insuffisants et difficiles à faire monter en puissance, manquant clairement d'une capacité à mobiliser efficacement un afflux important de capitaux privés dans le secteur électrique en RDC. C'est pourquoi il était devenu nécessaire de s'intéresser à des modèles alternatifs prenant en compte les ressources financières et humaines limitées auxquelles le gouvernement avait accès.

Le programme Essor a donc mis en place un accompagnement technique flexible et de long terme à destination du gouvernement congolais, permettant de piloter le processus global et d'améliorer l'environnement d'investissement, tout en protégeant les intérêts de l'État.

Dans ce contexte, un soutien ponctuel à des entreprises ou projets spécifiques se serait avéré inefficace. Ce qu'il fallait, c'était une approche harmonisée, intervenant en amont. Le programme Essor a donc mis en place un accompagnement technique flexible et de long terme à destination du gouvernement congolais, permettant de piloter le processus global et d'améliorer l'environnement d'investissement, tout en protégeant les intérêts de l'État.

Cet accompagnement a permis l'optimisation et la standardisation du marché, pour accroître sa liquidité et l'alimenter en opportunités finançables par le secteur privé.

AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES EN RDC

Essor est intégré au portefeuille « Développement du secteur privé » (PSD) mis en place pour la RDC par le FCDO britannique (Foreign, Commonwealth & Development Office). Il s'agit d'une facilité flexible de 35 millions de livres (41 millions d'euros). Lancée en janvier 2015 par le cabinet PwC en tant que partenaire opérationnel du FCDO, elle vise à améliorer l'environnement des affaires dans le pays et doit s'achever en janvier 2022.

Concrètement, Essor comporte deux axes de travail. Le premier accompagne la « réforme de l'environnement des affaires », qui contribue à formaliser l'économie, à lutter contre la corruption et à faciliter l'accès au crédit par l'intermédiaire de réformes gouvernementales. Le deuxième axe, intitulé Access to Electricity (A2E), fournit un accompagnement technique au ministère des Ressources hydrauliques et de l'électricité. Lancé en 2016, le programme est piloté par Philae Advisory, avec l'appui juridique du cabinet international Linklaters LLP et l'appui technique d'IED. Le projet de mini-réseaux fait partie du chantier A2E, pour lequel l'intégralité des financements affectés porte sur des prestations de conseil.

Les principaux objectifs de départ de la mission Essor A2E étaient les suivants :

- Les barrières à l'entrée devaient être abaissées et les conditions rendues plus attractives pour l'investissement privé, afin d'attirer des acteurs importants du marché dans un pays considéré

comme compliqué.

- Il fallait concevoir un modèle standardisé, susceptible d'être reproduit et déployé à l'identique pour d'autres projets d'électricité en République démocratique du Congo.

- Il s'agissait de faire émerger et de multiplier les opportunités susceptibles d'être financées par le secteur privé.

- Il fallait mettre en place une structure contractuelle solide, équilibrée mais souple, dotée d'une capacité à lever des financements sans recours, de type financements de projets. Elle devait en outre être spécifiquement adaptée aux incertitudes et aux risques inhérents au secteur des mini-réseaux.

- Un seuil critique devait être atteint dans le dimensionnement et le regroupement des actifs sous-jacents, pour justifier les engagements pris en amont par les soumissionnaires et financiers du projet.

Le programme Essor a mis en place un AT flexible et de long terme à destination du gouvernement congolais, permettant de piloter le processus global et d'améliorer l'environnement d'investissement, tout en protégeant les intérêts de l'État.

LES FACTEURS CLÉS DE LA RÉUSSITE DE LA MISSION ESSOR

Les consultants du programme Essor attribuent le succès du projet à plusieurs facteurs. Le premier tient au fait qu'Essor soit une facilité flexible, dotée d'un budget conséquent sur une longue durée. Le temps et les ressources ont donc été suffisants pour mettre en œuvre une approche adaptative de la gestion.

Le projet de mini-réseaux présentait en effet des enjeux élevés et un risque significatif. Il nécessitait d'importantes ressources et impliquait un grand nombre de parties prenantes. Sans la possibilité de tester et de corriger la trajectoire sur la base de l'expérience, il aurait sans doute été impossible de faire aboutir ce projet. Celui-ci s'inscrivait en effet dans un environnement hautement incertain, nécessitant de pouvoir mettre en place les différentes phases du projet sur un temps long.

Un autre facteur relève de l'approche adaptative du dispositif, ce qui a permis de relever les nombreux défis auxquels le projet était confronté, comme l'absence d'une autorité opérationnelle de réglementation de l'énergie, les incertitudes concernant la capacité du projet à attirer des investisseurs privés crédibles, les difficultés inhérentes aux opérations de mini-réseaux, sans oublier d'importants risques politiques, macroéconomiques et de sécurité.

L'échelle du projet et la sélection des sites ont également joué un rôle de premier plan. Essor a réuni trois grands sites sous une seule adjudication. Ces trois projets disposent ensemble d'une capacité électrique combinée estimée à 35 MW et devraient représenter 23 100 raccordements au bout de cinq ans - un chiffre très supérieur à la moyenne en Afrique subsaharienne.

Des institutions de financement du développement (IFD) comme le Fonds vert pour le climat (ONU), la Banque africaine de développement (BAD), Proparco, le Private Infrastructure Development Group (PIDG) et la Fondation Rockefeller ont

manifesté leur intérêt et mobilisé des ressources en amont, ce qui a permis d'attirer des investisseurs privés.

Les trois sites pilotes ont été choisis sur une liste de 27 emplacements potentiels, sur la base de critères tels que leur dynamisme économique, la sécurité, le rayonnement solaire et la présence active sur le terrain de la Société nationale d'électricité (SNEL). La combinaison des trois sites choisis permettait aussi d'atteindre une taille critique susceptible de justifier le recours à des ressources suffisantes pour mener des enquêtes poussées de due diligence en amont du projet.

En parallèle, pour réduire le risque lié à l'investissement, Essor a proposé en amont, pendant le processus d'appel d'offres, un montage attractif de financement de projet. Ce « package » incluait des produits innovants en matière de financement et de garanties, notamment une composante à base de subventions, indispensable pour rendre le tarif accessible.

Des institutions de financement du développement (IFD) comme le Fonds vert pour le climat (ONU), la Banque africaine de développement (BAD), Proparco, le Private Infrastructure Development Group (PIDG) et la Fondation Rockefeller ont manifesté leur intérêt et mobilisé des ressources en amont, ce qui a permis d'attirer des investisseurs privés.

Une structure contractuelle robuste, équilibrée mais flexible a également été développée pendant le processus d'appel d'offres, au fil d'interactions itératives avec les soumissionnaires privés et les institutions financières (BAD et EAIF/PIDG). Ces échanges ont permis d'aboutir à une allocation du risque équilibrée entre toutes les parties prenantes.

Afin d'atténuer les risques inhérents au développement du projet et de raccourcir cette phase de développement, des études de préfaisabilité technique et relative à la demande avaient été conduites en amont et mises à la disposition de l'ensemble des soumissionnaires.

De précédentes initiatives d'accompagnement technique n'étaient pas parvenues à attirer en RDC de nouveaux investissements dans les infrastructures énergétiques. C'était en partie lié au fait que les réformes nécessaires à la conduite du projet n'avaient pas été rendues pleinement opérationnelles, et que le secteur privé avait été insuffisamment consulté.

La démarche adoptée par Essor pour le projet de mini-réseaux a consisté au contraire à apporter un appui transactionnel au gouvernement de République démocratique du Congo, pour tester des solutions en temps réel grâce à une mise en œuvre au niveau du projet lui-même.

UN PROJET À HAUTE VALEUR SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE

Sur les vingt ans que durera la concession, les mini-réseaux solaires devraient réduire les émissions de dioxyde de carbone de plus d'un demi-million de tonnes, la production d'électricité à énergie solaire venant remplacer les générateurs diesel. Au maximum de leurs capacités, les trois réseaux devraient desservir environ 46 000 ménages et 3 100 entreprises ou institutions à vocation sociale (écoles, hôpitaux, institutions gouvernementales et organisations issues de la société civile).

Outre les impacts positifs globaux qui seront constatés sur la santé, l'éducation, la qualité de vie, la croissance des entreprises et la création d'emplois, il a également été démontré qu'une électrification accrue présente aussi un fort impact sur les ménages pauvres, les femmes et les filles. Celui-ci sera encore renforcé par l'introduction d'un tarif à visées sociales, avec une remise de 25 % sur les quinze premiers KWh consommés chaque mois. Cela rendra l'électricité nettement plus accessible pour les foyers pauvres.

En collaboration avec le ministère congolais des Ressources hydrauliques et de l'électricité, Essor a également œuvré à l'intégration de critères de genre dans le processus de sélection, exigeant des candidats qu'ils incluent dans leurs propositions une stratégie relative à ce sujet. Les projets auront également un impact bénéfique au niveau local, avec le recrutement, la formation et l'amélioration des compétences d'une main-d'œuvre de proximité.

UN MODÈLE REPRODUCTIBLE POUR ACCÉLÉRER L'ÉLECTRIFICATION

Le principal partenaire d'Essor pour ce projet a été l'Unité de coordination de projets (UCM), organe ministériel mis en place par le MRHE. L'UCM a été créée en 2015 en tant qu'agence fiduciaire et d'exécution pour les projets conduits par des IFD. Le réel engagement de l'UCM a constitué un facteur de succès essentiel dans cette intervention. Le gouvernement de RDC place aujourd'hui les concessions privées pour mini-réseaux au cœur de la stratégie du pays en matière d'électrification. Essor a servi de modèle de référence - un modèle à reproduire pour d'autres projets, à travers tout le pays.

Partenaire de confiance du gouvernement congolais, Essor a développé deux autres interventions liées au secteur de l'électricité. La première est un soutien aux pouvoirs publics du pays afin de débloquer des projets à l'arrêt de producteurs indépendants d'énergies renouvelables (RE IPP), tandis que la seconde porte sur l'accompagnement du gouvernement dans l'élaboration d'une feuille de route concernant sa politique climatique, dans la perspective de la COP26 organisée en novembre 2021 à Glasgow.

L'objectif principal du programme Essor A2E a toujours été d'établir un cadre reproductible pour accélérer l'électrification des centres urbains sur tout le territoire de la RDC, par le biais de concessions privées pour des mini-réseaux. Avec le soutien de la BAD et de la SFI/Banque mondiale, le MRHE, par l'intermédiaire de l'UCM, s'apprête actuellement à lancer des appels d'offres pour plusieurs lots supplémentaires de concessions de mini-réseaux. Ce résultat démontre que le programme est parvenu à provoquer un changement à un niveau systémique.