



SOIF D'ÉLECTRICITÉ

TRACY LEDGER &
MAHLATSE RAMPEDI

PARI
PUBLIC AFFAIRS
RESEARCH INSTITUTE

Le Public Affairs Research Institute (PARI) est un organisme sud-africain qui mène des recherches portant sur les obstacles à une bonne gouvernance, en

mettant en avant l'importance des institutions et du renforcement des capacités institutionnelles. Notre objectif primordial est de favoriser l'amélioration de l'efficacité de l'État au profit de ceux qui en ont le plus besoin. Nous travaillons étroitement avec des agents de changement au sein de la fonction publique et de la société civile pour améliorer les capacités de l'État.



Le programme « Energy and Society » de PARI est axé sur la recherche des principaux aspects d'une transition juste qui sont actuellement sous-représentés dans les débats nationaux.

Il s'agit de questions telles que les liens entre l'accessibilité et le coût de l'énergie, et la pauvreté des ménages. Notre objectif est de mener des recherches empiriques détaillées permettant d'éclairer la politique nationale de l'énergie et de bâtir une coalition de la société civile autour de cet agenda.



SOIF D'ÉLECTRICITÉ

TRACY LEDGER &
MAHLATSE RAMPEDI

UNE PUBLICATION DE

PARI
PUBLIC AFFAIRS
RESEARCH INSTITUTE

La réalisation du présent rapport a été rendue possible grâce au financement d'Agora Energiewende. Nous remercions toutes les communautés participantes de leurs idées et leurs contributions. La version électronique de cette publication est disponible sur <https://pari.org.za/energy-and-society>

Publié par le Public Affairs Research Institute (PARI)

Johannesburg, Afrique du Sud

<https://pari.org.za/>

Première publication : 2022

ISBN : 978-0-7961-7447-5

© Public Affairs Research Institute (PARI)

Rédacteurs : Tracy Ledger, Mahlatsé Rampedi

Réviseur : Vishanthi Arumugam

Conception et mise en page : Quba Design & Motion

Conception graphique : François Smit

Tous droits réservés. Cette publication ne peut être reproduite ou transmise, en tout ou en partie, d'aucune façon, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite et préalable du détenteur des droits d'auteur.

Images :

Photo de couverture : © Bram Lammers / Quartier informel de Dunoon, LE CAP / 13 juillet 2022 / Les habitants de Dunoon ont construit leurs maisons sous et autour des pylônes électriques ; **page 6 :** © Bram Lammers / 1er avril 2021 ; **page 11 :** © Mahlatsé Rampedi / 20 janvier 2019 ; **page 15 :** © Mahlatsé Rampedi / 20 janvier 2019 ; **page 19 :** © Bram Lammers / 1er avril 2021 ; **page 27 :** © Bram Lammers / 28 août 2021 ; **page 30 :** © Bram Lammers / 1er avril 2021 ; **page 32 :** © Mahlatsé Rampedi / 2 février 2019 ; **page 47 :** © Bram Lammers / 28 août 2021 ; **page 50 :** © Mahlatsé Rampedi / 10 mars 2022 ; **page 54 :** © Yasser Booley / 1er décembre 2012 ; **page 58 :** © Mahlatsé Rampedi / 5 février 2019 ; **page 61 :** © François Smit / 28 août 2014 ; **page 64 :** © Yasser Booley / 1er décembre 2012 ; **page 70 :** © François Smit / 28 août 2014 ; **page 77 :** © François Smit / 28 août 2014 ; **page 78 :** © Mahlatsé Rampedi / 2 février 2019 ; **page 80 :** © Bram Lammers / 3 mars 2009 ; **page 87 :** © Yasser Booley / 18 février 2013 ; **page 96 :** © Bram Lammers / 1er avril 2021 ; **page 105 :** © Bram Lammers / 28 août 2021 ; **page 111 :** © Bram Lammers / 28 août 2021.

UNE PUBLICATION DE

PARI
PUBLIC AFFAIRS
RESEARCH INSTITUTE



INETTT
International
Network of
Energy Transition
Think Tanks

PARI est membre de l'International Network of Energy Transition Think Tanks

Table des matières

Introduction	4
CHAPITRE 1	
L'électricité peut mettre fin à la pauvreté.....	7
CHAPITRE 2	
La promesse : L'électricité propulse la transformation de l'Afrique du Sud	31
CHAPITRE 3	
La réalité : La politique énergétique aggrave la pauvreté et les inégalités.....	55
CHAPITRE 4	
L'accès propice universel à l'électricité doit être une priorité de développement national	79
CHAPITRE 5	
Le pouvoir au peuple : Une feuille de route vers l'accès de tous à l'électricité	97
Notes de fin.....	114

Introduction

Le programme « Energy and Society » de PARI a été créé en avril 2020 lors du déclenchement du premier confinement lié au COVID-19 en Afrique du Sud. Au cours des mois suivants, nous avons pu constater très clairement à quel point les moyens de subsistance de la majorité des ménages étaient précaires : incapables de faire face au choc économique provoqué par le confinement, la pauvreté et les inégalités dans le pays se sont accrues. Cette pauvreté s'est notamment manifestée par un accroissement rapide de la faim au niveau du ménage et de la malnutrition infantile, ainsi que par une augmentation du nombre de foyers n'étant pas en mesure d'assumer les dépenses relatives aux services de base essentiels, notamment l'électricité.

Le principal objectif de nos travaux de recherche est de favoriser une transition énergétique juste en Afrique du Sud. Plus précisément, nous mettons l'accent sur les liens entre une transition juste, la pauvreté et l'équité. La relation entre la pauvreté et l'incapacité d'accéder à une énergie propre et sûre (en particulier l'électricité) est bien documentée : L'Objectif de développement durable (ODD) 7 – l'accès universel à une énergie propre et sûre d'ici à 2030 – est reconnu comme essentiel à la réalisation de nombreux autres ODD comme l'éradication de la pauvreté et l'élimination de la faim. Cependant, l'ODD 7 est généralement mal intégré dans les conceptualisations d'une transition énergétique juste. Cela est d'autant plus vrai pour l'Afrique du Sud : le dernier document-cadre portant sur une transition juste du pays ne mentionne le terme « précarité énergétique » qu'une seule fois et n'offre aucune stratégie qui fait partie intégrante de cette transition pour y faire face.

Le présent livre a pour but de combler cette lacune en documentant les lourdes conséquences pour le développement socio-économique d'ignorer la précarité énergétique en Afrique du Sud, ainsi que les stratégies permettant de changer cette situation.





Les personnes les plus touchées par la précarité énergétique sont toujours les plus pauvres : leur pauvreté – et le rôle que joue le manque d'accès à l'électricité – sont en grande partie indissociables. Ceux qui ont le plus désespérément besoin d'électricité pour améliorer leurs conditions de vie n'ont pas voix au chapitre dans l'élaboration des politiques énergétiques. L'un des principaux objectifs de cet ouvrage est de mettre fin à ce silence. Mahlatse Rampedi a passé de nombreux mois dans des communautés à travers l'Afrique du Sud, recueillant les témoignages de ceux qui luttent chaque jour pour satisfaire l'un de leurs besoins les plus fondamentaux ; dont le plus grand adversaire dans cette lutte est presque toujours l'État.

Ces témoignages constituent une partie importante de cet ouvrage. Les propos des personnes cités n'ont pas été modifiés, sauf pour des raisons de traduction. De plus, la permission de chaque personne citée dans cet ouvrage a été obtenue. Nous sommes extrêmement reconnaissants envers tous ceux qui ont apporté leurs contributions et leurs commentaires sur le système d'approvisionnement en électricité en Afrique du Sud. Très souvent, ils ont une bien meilleure compréhension du fonctionnement de ce système que ceux responsables de son fonctionnement et de sa surveillance.

Le thème central de *Soif d'Électricité* est que l'accès universel à une électricité propre et sûre est sans doute le facteur le plus important qui contribuera à la réduction de la pauvreté en Afrique du Sud. Atteindre cet objectif ne sera ni rapide ni facile, mais cela doit être fait. Cet ouvrage constitue le fondement d'une campagne de recherche et de plaidoyer à long terme en faveur de l'accès universel. Nous espérons que vous nous rejoindrez dans cette démarche sur <https://pari.org.za/energy-transition/>.





CHAPITRE 1

L'électricité peut mettre fin à la pauvreté

L'élimination de la précarité énergétique est une condition préalable nécessaire pour mettre fin à la pauvreté.

GLOBAL COMMISSION TO END ENERGY POVERTY

“

D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.

OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 7, CIBLE 7.1.

L'accès aux formes modernes d'énergie (notamment l'électricité) est une condition préalable essentielle pour surmonter la pauvreté, promouvoir la croissance économique, augmenter les possibilités d'emploi, assurer la prestation de services sociaux et, de manière générale, promouvoir le développement humain.

GLOBAL ENERGY ASSESSMENT (2012)

”

L'énergie et le développement sont inextricablement liés

L'accès à une énergie propre et sûre est un puissant catalyseur du développement socio-économique. Il contribue à relever le niveau de vie et les niveaux d'activité économique.

La Banque mondiale affirme clairement que « l'accès à l'énergie est au cœur du développement » et que le manque d'accès constitue « un obstacle fondamental au développement économique »ⁱ. De même, la recherche en Afrique subsaharienne met en évidence une corrélation positive significative entre l'accroissement de la consommation d'électricité et une croissance économique accrueⁱⁱ. Des études portant sur l'Afrique du Sud ont révélé qu'il existe un lien très net entre un accès limité à l'électricité et un déclin de l'activité économiqueⁱⁱⁱ.

L'accès universel à l'énergie – ODD 7

Le Programme de développement durable des Nations Unies (ONU) à l'horizon 2030 qui a été adopté par tous les États membres de l'ONU en 2015 englobe 17 objectifs de développement durable (ODD)^{iv}. L'objectif 7 consiste à « garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable ». L'ODD 7 est clairement axé sur l'accès à l'électricité.

En plus de constituer un objectif mondial autonome, l'ODD 7 est étroitement lié à la réalisation de nombreux autres ODD – éliminer la pauvreté, améliorer la sécurité alimentaire, lutter contre les changements climatiques et améliorer la santé mondiale. Le consensus général est donc que « la condition préalable essentielle à l'amélioration du niveau de vie des citoyens est l'accroissement de la consommation électrique ». En fait, **il est presque impossible d'imaginer qu'on peut éradiquer la pauvreté sans un accès universel à l'électricité.**

La croissance économique est une condition préalable essentielle pour surmonter la pauvreté. Aucun pays n'a atteint une croissance économique durable sans avoir amélioré l'accès à des formes d'énergie plus propres et modernes et aux services qu'elles fournissent... Des politiques visant à « partager » les fruits de la croissance sont nécessaires pour combattre les inégalités et la pauvreté. Des services énergétiques favorisant une croissance économique et des politiques énergétiques visant à lutter contre les inégalités en matière de bien-être sont donc tous deux d'une importance capitale.

GLOBAL ENERGY ASSESSMENT (2012)

Comment l'accès à l'électricité réduit-il la pauvreté ?

L'électricité est nécessaire à la plupart des activités économiques, y compris celles qui sont indispensables à la création d'emplois et l'augmentation des revenus des ménages dans les zones rurales. Quand les ménages et les petites entreprises y ont accès, ils ont également accès à une plus vaste gamme d'activités économiques, surtout celles présentant une plus forte valeur ajoutée. Tout cela donne lieu à une augmentation des possibilités d'emplois et du revenu disponible et de la dépense de consommation des ménages, ce qui a pour effet de réduire la pauvreté et les inégalités :

- **L'agriculture à petite échelle** génère de meilleurs rendements financiers et présente moins de risques lorsque suffisamment d'électricité est disponible pour l'irrigation des cultures (pompage de l'eau), l'automatisation (traite des vaches), la régulation de la température (l'aviculture) et le stockage après récolte (comme la réfrigération, qui réduit les pertes). L'accès à l'électricité est positivement corrélé à une productivité agricole et des rendements agricoles plus élevés^v. À l'inverse, lorsque les petits agriculteurs n'ont pas accès à suffisamment d'électricité, ils sont systématiquement moins performants, générant des rendements et des revenus plus faibles, et créent moins d'occasions d'emploi.
- **Les activités élargies dans le domaine de l'agroalimentaire**, qui donnent une valeur accrue aux produits agricoles de base, peuvent générer d'importantes occasions d'emploi et de revenus dans les zones rurales. Mais profiter de la plupart des occasions dans la chaîne de valeur de l'agroalimentaire (telles que la transformation des aliments, la fabrication, le conditionnement et la réfrigération après récolte), suppose un accès à l'électricité.
- **La vente au détail de produits alimentaires de base et la préparation de plats à emporter** sont des activités économiques importantes pour beaucoup de ménages à faible revenu, et notamment pour les femmes. Idéalement, cela suppose de pouvoir disposer d'électricité pour la réfrigération et la cuisson, qui est moins dangereuse et polluante que le bois de chauffage, la paraffine et le charbon.
- La recherche laisse à penser que **les ménages ayant accès à l'électricité sont plus susceptibles de lancer une petite entreprise^{vi}**, ce qui reflète les liens étroits entre l'accès et une intensification de l'activité économique.
- L'accès à l'électricité permet aux petites entreprises de faire du commerce pendant de plus longues heures.

Quand il n'y a pas d'électricité, je ne peux pas faire... mes affaires souffrent parce que je ne peux pas travailler quand il fait noir.

**ZONDEKA, PROTEA SOUTH,
JOHANNESBURG**

Avec une électricité constante, je sais que je peux faire avancer les choses. La vie serait meilleure. Je travaille avec l'électricité donc je peux beaucoup travailler.

Je travaille avec le bois donc c'est un peu lent quand il n'y a pas d'électricité pour couper. Je fais aussi la plomberie, mais je ne peux rien percer sans électricité. Je peux également rester au courant quand je cherche du travail, car je peux communiquer avec tout le monde.

THABISO, PROTEA SOUTH, JOHANNESBURG



Des revenus plus élevés contribuent à une meilleure nutrition

Un revenu familial plus élevé se traduit également par la capacité d'acheter des aliments de meilleure qualité et en plus grande quantité, ce qui améliore la nutrition et réduit la faim et l'insécurité alimentaire au niveau des ménages. Il existe donc une chaîne causale qui va de l'accès à l'électricité à l'amélioration des revenus et aux nouvelles possibilités d'emploi, en passant par l'augmentation des revenus des ménages et finalement à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

En outre, des revenus plus élevés signifient que les ménages peuvent améliorer leurs conditions de logement et générer des excédents à réinvestir dans de petites entreprises existantes ou nouvelles^{vii}.

À l'inverse, **lorsque les ménages à faible revenu ne peuvent pas accéder à toute l'électricité nécessaire pour soutenir leurs activités commerciales, ils sont exclus de nombreuses possibilités économiques. Cela maintient les ménages pauvres dans la pauvreté, pérennisant ainsi les inégalités.**



L'accès à l'énergie présente de nombreux avantages sociaux

En plus de l'augmentation des revenus et de l'emploi, l'accessibilité accrue des ménages à une énergie propre et sûre (électricité) aboutit à de nombreux résultats positifs en matière de développement :

- L'amélioration des résultats scolaires puisque les enfants ont de la lumière pour étudier le soir et peuvent accéder à du matériel d'apprentissage supplémentaire grâce à la technologie.
- Une diminution du besoin de sources d'énergie sales ou dangereuses comme le charbon ou le bois de chauffage. On estime que la pollution de l'air intérieur due à la cuisson – la principale catégorie de demande d'énergie des ménages à faible revenu – est responsable de 1,6 million de décès dans le monde chaque année, dont la plupart sont des enfants de moins de cinq ans^{viii}.
- Une réduction des risques d'incendie par des sources d'énergie dangereuses. En Afrique du Sud, des incendies provoqués par la paraffine et les bougies, principalement dans des quartiers urbains informels à forte densité, entraînent des milliers de morts et de blessés chaque année.
- Une plus grande équité entre les sexes, car les femmes assument un fardeau disproportionné, en particulier dans les zones rurales, en dépensant plus de leur temps à la recherche de combustible tel que le bois de chauffage. L'accès à l'énergie moderne permet de disposer de plus de temps pour d'autres engagements et de générer des revenus^x.
- Un accès accru à l'énergie propre permet d'atteindre les objectifs nationaux et mondiaux de décarbonisation.

Quelque 2,6 milliards de personnes n'avaient pas accès à des moyens de cuisson non polluants en 2019, soit un tiers de la population mondiale. La stagnation des progrès depuis 2010 se traduit chaque année par des millions de décès dus à l'inhalation de fumée de cuisson.

BANQUE MONDIALE



Il existe des liens importants entre l'accès à l'électricité, la sécurité alimentaire et la nutrition des ménages.

La cuisson représente la plus grande part de la consommation énergétique des ménages à faible revenu en Afrique du Sud – presque tous les aliments de base doivent être cuits avant d'être consommés. Ce qui est encore plus important, c'est que les aliments qui ont une plus grande valeur nutritive, comme les grains entiers, nécessitent des temps de cuisson plus longs. Lorsque les ménages ne peuvent pas se permettre d'acheter d'électricité pour cuisiner, ils sont susceptibles de consommer des aliments précuits à faible valeur nutritive, comme le pain.

La réfrigération permet aux ménages d'acheter et de conserver des aliments crus. Sans réfrigération, ils dépendent davantage sur les aliments prêts à manger (généralement plus chers), et donc la quantité de nourriture qu'ils peuvent se permettre avec leur revenu disponible est moindre.

L'ÉLECTRICITÉ AMÉLIORE LA NUTRITION DES MÉNAGES

Sans électricité....



Avec l'électricité....





Tu sais, quand on a de l'électricité, acheter, cuire et préserver la nourriture, ce n'est pas cher. La nourriture est plus chère quand on n'a pas d'électricité.

THABISO, PROTEA SOUTH,
JOHANNESBURG

Si tu n'as pas d'électricité, c'est que tu n'as pas de nourriture. Tu es dans le noir à bien des égards.

TREVOR, PIMVILLE, JOHANNESBURG

Notre nourriture pourrit tout le temps à cause de l'électricité. On achète toujours de la nourriture qu'on peut manger tout de suite, et ça gaspille de l'argent et l'on n'a pas vraiment le budget pour ça. Quand il n'y a pas d'électricité, ces frigos tombent toujours en panne parce qu'ils doivent marcher pour durer... Quand on a un frigo qui marche, on peut cuisiner, manger et réfrigérer le reste de la nourriture et cela dure quelques jours. Les aliments comme la viande et les légumes peuvent durer plus longtemps.

ZONDEKA, PROTEA SOUTH, JOHANNESBURG

Mettre fin à la précarité énergétique

L'écart entre la quantité d'énergie qui permet d'augmenter le niveau de développement et la quantité accessible est appelé précarité énergétique. Le Forum économique mondial décrit la précarité énergétique comme « le manque d'accès à des sources et à des produits énergétiques modernes et durables ».

Cette définition est à la fois quantitative et qualitative, indiquant que pour déterminer la précarité énergétique, l'accès à une énergie **propre et sûre** ainsi que la **quantité** d'énergie accessible doivent être pris en compte. Autrement dit, si un ménage ou une petite entreprise dispose de suffisamment d'énergie pour ses besoins quotidiens, mais que ces sources sont polluantes et dangereuses, alors ce ménage est quand même en situation de précarité énergétique.

Réduire la précarité énergétique exige ce qui suit : 1) les consommateurs d'énergie peuvent accéder à la quantité d'énergie dont ils ont besoin pour améliorer leur niveau de vie et exercer plus d'activités économiques (productives) ; et 2) l'énergie est propre et sûre, comme l'électricité provenant de sources propres, plutôt que le bois de chauffage ou la paraffine.

METTRE FIN À LA PAUVRETÉ ÉNERGÉTIQUE EXIGE CE QUI SUIT :



1 Les utilisateurs d'énergie peuvent accéder à la quantité d'énergie dont ils ont besoin pour améliorer leur niveau de vie et exercer plus d'activités économiques (productives) ; et

2 L'énergie est propre et sûre, comme l'électricité provenant de sources propres, plutôt que le bois de chauffage ou la paraffine.

De nombreux avantages pour la société lorsque la précarité énergétique est éradiquée

L'accès à l'électricité va de pair avec des résultats socio-économiques positifs bénéfiques au niveau personnel (personnes et ménages) et à l'échelle de la société au sens large.

Par conséquent, **nous devons voir l'accès universel à l'électricité comme bénéfique à l'ensemble de la société et pas seulement aux ménages individuels.**

- L'accès à l'électricité contribue aux objectifs de développement national plus larges. À l'inverse, le manque d'accès sape quasiment toutes les initiatives de réduction de la pauvreté des ménages. Par exemple, sans accès à l'électricité, les petits agriculteurs ne peuvent pas exploiter les financements étatiques concessionnels (comme les allocations et les garanties de prêt) pour accroître de manière significative leur productivité. Les propriétaires de petites entreprises sont moins susceptibles d'appliquer de nouvelles compétences en gestion s'ils ne peuvent pas accéder à l'électricité pour leur entreprise.
- L'augmentation des moyens de subsistance et des possibilités d'emploi grâce à l'accès universel crée des avantages tant en amont qu'en aval dans tous les secteurs économiques à mesure que le niveau de revenus et de dépenses des ménages augmente. Le bénéfice économique national s'étend donc bien au-delà des ménages bénéficiaires individuels.
- La réduction du nombre de ménages utilisant des combustibles polluants tels que le charbon permet de réduire la pollution de l'air intérieur et la charge pesant sur les systèmes de santé nationaux.
- L'amélioration des résultats en matière de santé et d'éducation accroît l'impact des dépenses existantes dans ces domaines.
- L'augmentation des possibilités d'emploi et des revenus des ménages, ainsi que l'accès à une énergie propre et sûre pour cuisiner sont positivement corrélés à une amélioration de la sécurité alimentaire et de l'état nutritionnel des enfants, ce qui se traduit par des avantages nationaux importants.

En résumé, l'accès universel à une électricité propre et sûre contribue directement et de manière significative à la réalisation de nombreux objectifs de développement socio-économique national qui présentent un large éventail d'avantages pour l'ensemble de la société et de l'économie.

Un consensus mondial sur la réalisation d'un accès universel à l'électricité

Les investissements dans l'accès à l'électricité, s'ils sont conformes aux objectifs climatiques et de durabilité à moyen et long terme, produiront des avantages socio-économiques et environnementaux considérables, et devraient donc bénéficier d'un degré de priorité élevé dans les stratégies de relance (post-COVID) en cours de développement par les gouvernements et les institutions internationales.

GLOBAL COMMISSION TO END ENERGY POVERTY

La plupart des pays en développement ont adopté l'objectif de **l'accès universel à une énergie (propre et sûre)**¹ en tant qu'objectif de développement principal^x. L'objectif d'accès universel reflète le fait que pour stimuler la croissance et le développement, ce n'est pas seulement l'industrie et les grandes entreprises qui doivent avoir accès à l'électricité.

Il existe des preuves flagrantes selon lesquelles l'accès à l'électricité de l'ensemble des ménages et des petites et microentreprises (outre l'industrie et le commerce) est directement et positivement corrélé à un niveau de vie plus élevé, à une réduction de la pauvreté et à une plus grande équité^{xi}.

Les objectifs globaux de développement national du gouvernement du Kenya, tels qu'énoncés dans le plan directeur de développement, Kenya Vision 2030, englobent une croissance économique accélérée ; une productivité accrue de tous les secteurs ; une répartition équitable du revenu national ; la réduction de la pauvreté par un meilleur accès aux besoins fondamentaux ; une production agricole améliorée ; l'industrialisation ; une création accélérée d'emplois et un meilleur équilibre entre zones rurales et urbaines.

La réalisation de ces objectifs ne sera possible que si une prestation de services énergétiques de qualité est assurée de façon durable, compétitive, rentable et abordable pour tous les secteurs de l'économie, allant de l'industrie manufacturière aux services, en passant par l'exploitation minière et l'agriculture, jusqu'aux ménages.

POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE NATIONALE 2018, RÉPUBLIQUE DU KENYA

Le consensus mondial est que la pauvreté et les inégalités peuvent être considérablement réduites grâce à un **accès universel** à une électricité fiable, propre et sûre.

¹ Cet objectif est communément interprété comme signifiant l'accès à l'électricité et à ses proches substituts (tels que le gaz pour cuisiner et se chauffer), ainsi que l'objectif à long terme selon lequel la majorité de cette énergie proviendra de ressources renouvelables.



Qu'est-ce que l'accès universel ?

L'accès universel à l'électricité apporte des avantages multiples et considérables en matière de développement socio-économique. Mais comment devrions-nous définir *l'accès universel* pour qu'il favorise réellement ces avantages ? À quoi ressemblera l'accès universel une fois réalisé ? Quels sont les principaux obstacles à la réalisation de cet objectif ?

Ces questions revêtent une importance critique : les objectifs politiques fixés pour parvenir à l'accès universel à l'électricité doivent définir clairement ce que cela implique et la manière de mesurer les progrès accomplis dans sa réalisation.

L'infrastructure est nécessaire à l'accès, mais ne le garantit pas

L'accès à l'électricité est défini comme la capacité de l'utilisateur final à consommer de l'électricité pour les services souhaités.

TRACKING SDG 7 : THE ENERGY PROGRESS REPORT

Le terme accès est couramment employé dans son sens le plus littéral ; signifiant que le ménage est relié à l'infrastructure qui achemine l'électricité – comme une connexion formelle au réseau de distribution électrique ou à un système solaire domestique. Étant donné que les taux d'électrification dans de nombreux pays sont si faibles, on peut comprendre que l'accent est mis sur le développement d'infrastructures. Cependant, l'infrastructure qui apporte l'électricité ne constitue en réalité qu'un élément de l'accès ; il offre la **possibilité** d'accès, mais ne le **garantit pas**.

Avant qu'on puisse dire qu'un ménage a réellement accès à l'électricité, il faut que d'autres facteurs soient présents :

- La **fiabilité** et la **qualité de l'approvisionnement** sont particulièrement importantes pour soutenir les activités économiques et les petites entreprises. Pour le stockage de fruits et légumes après la récolte, un approvisionnement en électricité erratique entraînera des pertes importantes. Il en va de même pour presque toutes les activités économiques : la valeur de l'accès physique subira un effritement si l'approvisionnement n'est pas fiable et de mauvaise qualité. La qualité et la fiabilité peuvent être compromises par des problèmes de production, de transport et/ou de distribution d'électricité.

Dans ce dernier cas, un mauvais entretien de l'infrastructure et/ou l'incapacité d'investir dans le développement d'infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins des utilisateurs finaux constituent généralement les principales aggravations.

- **L'accessibilité financière** est indispensable à un accès effectif (plutôt qu'un accès théorique). Le raccordement au réseau – la première étape nécessaire pour parvenir à l'accès universel – a un prix. Dans bien des pays, dont l'Afrique du Sud, ces frais de raccordement sont partiellement ou totalement subventionnés. **Mais le coût le plus important lié à l'accès n'est pas le raccordement initial ; c'est la consommation d'électricité par la suite.** Il faut payer pour l'électricité. Cela signifie que la consommation réelle d'électricité, et donc l'impact socio-économique de cette consommation, dépend presque entièrement de la capacité de l'utilisateur à payer pour cette électricité⁴¹. C'est donc l'accessibilité financière qui constitue le plus grand obstacle à l'accès pour les ménages à faible revenu et les petites entreprises, une fois l'infrastructure en place.

PERMETTRE L'ACCÈS UNIVERSEL

1 Approvisionnement fiable



2 Accessibilité financière



Bien que l'éradication de la précarité énergétique soit essentielle pour mettre fin à la pauvreté, la pauvreté constitue le principal obstacle à l'éradication de la précarité énergétique.

Les ménages pauvres ne peuvent généralement se permettre de payer que pour de très petites quantités d'électricité. Ils peuvent rarement se permettre les quantités qui leur permettraient d'améliorer sensiblement leur niveau de vie. De même, de nombreux petits agriculteurs et propriétaires de petites entreprises n'ont pas les moyens d'acheter suffisamment d'électricité pour améliorer significativement leur productivité ou entreprendre d'autres activités à forte valeur ajoutée qui permettraient de développer leurs affaires et de créer des emplois supplémentaires.

Cette « relation causale à double sens entre la pauvreté et le manque d'accès à des formes d'énergie adéquates » crée un cercle vicieux de précarité énergétique et de pauvreté^{xiii}. Les ménages restent pris au piège de la pauvreté parce qu'ils ne peuvent pas se permettre l'énergie nécessaire pour s'en sortir.

Les petites entreprises (y compris les initiatives agricoles et agroalimentaires à petite échelle) ne peuvent augmenter leur productivité et leurs revenus que si elles peuvent acheter la quantité minimale d'énergie nécessaire pour y parvenir.

Bien que l'accessibilité financière joue un rôle central dans l'accès à une énergie propre et sûre, elle est rarement explicitement prise en compte et planifiée dans les stratégies d'accès universel. Cet écart en partie reflète le fait que dans la plupart des pays en développement, l'accès physique constitue le défi le plus pressant. De même, bien que des preuves accablantes montrent à quel point l'énergie facilite une myriade d'activités économiques, les politiques de développement de petites entreprises et agricole à petite échelle précisent rarement la façon de relever le défi de l'accessibilité financière.



L'accessibilité financière est la clé de l'accès universel

L'accès universel à une énergie propre et sûre est essentiellement déterminé par l'accessibilité financière. La précarité énergétique ne peut être effectivement traitée que lorsque l'énergie est véritablement abordable. L'électricité ne peut réaliser son potentiel catalyseur de développement socio-économique que lorsque les ménages pauvres et les petites entreprises peuvent se permettre d'acheter suffisamment d'énergie pour assurer une forte hausse de leur productivité.

Le manque d'orientation stratégique jusqu'à présent sur la question de l'accessibilité financière de l'énergie dans les pays en développement se traduit par l'absence de points de repère clairs pour définir l'accès abordable. L'objectif de développement durable (ODD) 7 des Nations Unies consiste à « garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable d'ici 2030 », mais il existe peu de directives sur la mesure de l'élément d'accessibilité financière.

La Global Commission to End Energy Poverty fait souvent référence à l'importance de fournir des services énergétiques fiables et abordables dans les pays en développement, mais elle n'indique nulle part ce qui constitue un coût abordable.

Les approches fondées sur les dépenses sont généralement inadéquates dans les pays en développement

Lorsque la recherche sur la précarité énergétique dans les pays en développement met un accent sur l'accessibilité financière², elle utilise souvent un modèle fondé sur les dépenses des pays du Nord. Le point de référence le plus utilisé dans ce contexte pour déterminer l'accessibilité financière de l'énergie est 10 % du revenu du ménage : c'est-à-dire que les dépenses énergétiques supérieures à 10 % du revenu sont jugées inabordables ; et moins de 10 % sont jugés abordables.

La Banque mondiale (**Tracking SDG 7 : The Energy Progress Report**)^{xiv} laisse entendre qu'« un ménage risque de perdre sa capacité à payer pour un forfait particulier lorsque ses dépenses en électricité dépassent 5 % du total de ses dépenses ».

² Comme Kojima and Trimble, 2016.

Cette approche fondée sur les dépenses est d'une utilité limitée dans les pays en développement. **Son utilisation entrave les efforts visant à atteindre un niveau d'accès universel à l'énergie qui favorise une réduction équitable de la pauvreté et assure un développement socio-économique**, pour les raisons suivantes :

- Cette approche examine les dépenses énergétiques actuelles par rapport au revenu des ménages, puis tire des conclusions sur l'accessibilité financière. Si la conclusion est que l'énergie est effectivement abordable (c.-à-d. que le ménage consacre moins de 10 % de ses revenus à l'énergie), il est déterminé qu'aucune autre action politique n'est nécessaire. **Si l'accessibilité financière n'est pas considérée comme un problème, il n'est pas impératif de trouver une solution.**
- L'utilisation d'un simple calcul de pourcentage du revenu des ménages est inappropriée dans un contexte d'extrême pauvreté – et surtout un qui n'existe pas dans la plupart des pays du Nord. En Afrique du Sud, plus de la moitié de tous les ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté supérieur. Un quart de tous les ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté alimentaire : c'est-à-dire que les revenus du ménage sont insuffisants pour satisfaire les besoins alimentaires de base. Dans les pays en développement, notamment en milieu urbain, la sous-consommation alimentaire est principalement due à un manque de revenu : les ménages ne peuvent pas se permettre un panier d'aliments nutritifs de base. Considérer qu'il est « abordable » de consacrer **une partie du revenu familial**, quel que soit le pourcentage, à l'énergie **alors que leurs revenus sont insuffisants pour assurer la propre sécurité alimentaire est totalement en contradiction avec les politiques de développement progressistes.**

Dans ce contexte de grande pauvreté, les ménages ne dépensent qu'une très petite somme d'argent sur l'électricité (ou d'autres sources d'énergie de substitution), car ils ne peuvent pas se permettre de dépenser plus en raison du manque de ressources. En fait, chaque centime consacré à l'électricité ne peut être consacré à d'autres produits de base, notamment la nourriture. Dans le cadre de cette consommation d'énergie « auto-restrictive », le pourcentage des dépenses énergétiques des ménages est en dessous du seuil d'accessibilité financière, mais ces ménages font quand même face à la précarité énergétique ; elle est simplement cachée – l'angle mort de la pensée des décideurs politiques^{xv}.

- **Dans les pays en développement, la principale raison de la précarité énergétique est que les ménages ne peuvent pas se permettre la quantité d'énergie nécessaire pour sortir de la pauvreté.** Les politiques d'accès à l'énergie en faveur des pauvres devraient viser à faciliter des niveaux plus élevés de consommation d'énergie propre et sûre de ces ménages – afin de réduire leur précarité énergétique – pour qu'ils puissent améliorer leur niveau de vie et exercer un large éventail d'activités économiques.

- Cependant, la plupart des évaluations de l'accessibilité financière des pays en développement, utilisant l'approche fondée sur les dépenses, ne prennent en compte que le strict minimum de consommation. Par exemple, le rapport **Tracking SDG 7 : The Energy Progress Report** suggère que le seuil d'accessibilité financière des dépenses de 5 % soit appliqué à la quantité d'électricité requise pour un « forfait essentiel de services énergétiques (qui) comprend un chargeur de téléphone portable, quatre ampoules fonctionnant quatre heures par jour, un ventilateur utilisé trois heures par jour et une télévision deux heures par jour, ce qui équivaut à 500 kilowattheures (kWh) par foyer et par an ».

Cette quantité d'électricité est tout à fait insuffisante pour avoir un impact significatif sur le niveau de vie, ou pour assurer même de modestes moyens de subsistance ou des possibilités de création d'emplois. **Il est inutile de calculer le caractère abordable de cette toute petite quantité d'énergie, alors que l'objectif primordial de l'accès est de réduire la pauvreté et de favoriser le développement économique.**

- De même, les recherches qui concluent que 30 kWh d'électricité par mois sont abordables pour les ménages africains^{xvi} – parce que cela représente moins de 10 % de leur revenu mensuel – ne tiennent pas compte du fait que ces ménages ont besoin de beaucoup plus d'électricité pour se sortir de la pauvreté. Il est tout aussi erroné de constater que les ménages sud-africains à faible revenu ne consomment que 50 kWh d'électricité par mois et d'utiliser ce niveau de consommation comme point de référence d'accès abordable³.

Le vrai problème est que ces ménages consomment très peu d'électricité. Parce qu'ils ne peuvent pas se permettre davantage. Les approches fondées sur les dépenses pour calculer la précarité énergétique cachent effectivement ce problème et, ce faisant, empêchent l'électricité de réaliser son potentiel de développement.

3 Comme le fait la politique actuelle d'électricité de base gratuite en Afrique du Sud.



Un « accès propice* » doit être l'objectif

Pour que l'électricité génère des avantages socio-économiques significatifs – afin de réaliser son potentiel de développement – **les utilisateurs doivent pouvoir accéder de manière fiable à la quantité nécessaire pour améliorer leur niveau de vie, accroître les possibilités économiques et créer de nouvelles sources d'emploi.**

- Si un ménage ne peut pas se permettre d'acheter de l'électricité pour cuisiner, un raccordement électrique ne réduira pas la pollution de l'air intérieur.
- Si une personne au chômage ne peut pas accéder à l'électricité pour se lancer dans des activités économiques, elle restera au chômage.
- Si un petit agriculteur ne peut pas se permettre d'acheter de l'électricité pour irriguer ses cultures ou stocker ses produits périssables, la productivité agricole sera limitée.
- Si une petite entreprise dépend de l'électricité pour la réfrigération ou pour alimenter ses machines et dispose d'un approvisionnement peu fiable et de mauvaise qualité, cela réduira ses revenus.

L'accès à l'électricité, qui se traduit par des avantages de développement socio-économique significatifs, constitue un accès propice⁴. Les politiques visant à parvenir à un accès universel à l'électricité ne peuvent réaliser leur potentiel de développement que lorsqu'elles sont fermement axées sur la réalisation d'un accès propice.

Seuil minimal de consommation – MTLC

Le concept d'accès propice implique qu'il existe un seuil minimal de consommation (Minimum threshold level of consumption, MTLC) d'électricité fiable et de qualité requis pour générer des avantages socio-économiques significatifs ; à ce niveau de consommation minimum, l'électricité permet aux ménages d'améliorer leur niveau de vie et de se lancer dans des activités économiques, et aux petites entreprises de profiter de nouvelles occasions. **À ce niveau de consommation, tout le potentiel de développement de l'accès à l'électricité est réalisé.**

À l'inverse, des niveaux de consommation inférieurs au MTLC peuvent présenter certains avantages pour les utilisateurs individuels, mais ils ne favorisent pas le développement national à une quelconque échelle. Toute stratégie de réduction de la pauvreté portant sur l'accès à l'électricité doit donc viser une consommation universelle qui est au moins au MTLC. Cela permettra d'augmenter considérablement le potentiel de l'électricité de réduire la pauvreté.

Même si certains avantages – limités – en matière de développement s'accumulent en dessous du MTLC, des répercussions favorables aux pauvres ne sont créées qu'au-dessus de ce niveau. À l'échelle nationale, les avantages socio-économiques s'accumulent à mesure que davantage d'utilisateurs consomment de l'électricité au-dessus du seuil. **Les liens entre l'ODD 7 et les autres ODD (pauvreté, faim, santé, travail décent et croissance économique) se renforcent considérablement à mesure que de plus en plus d'utilisateurs d'électricité franchissent le MTLC.**

⁴ « propice » dans le sens de favorable, en anglais « enabling access » : habilitant ou déclencheur, un accès qui « favorise » ou permet le développement.

SEUIL MINIMAL DE CONSOMMATION – MTLC



**NIVEAU DE
CONSOMMATION
D'ÉLECTRICITÉ PLUS
ÉLEVÉ**

Au-dessus du MTLC, les gens ont accès à suffisamment d'électricité pour permettre le développement socio-économique.

MTLC

En dessous du MTLC, l'accès à l'électricité n'a aucun impact majeur sur le développement socio-économique.

**NIVEAU DE
CONSOMMATION
D'ÉLECTRICITÉ
PLUS FAIBLE**



Le concept du MTLC est au cœur de la définition de l'accès propice à l'électricité :

L'ACCÈS PROPICE UNIVERSEL = TOUS LES UTILISATEURS PEUVENT ACCÉDER AU MTLC

Cela veut dire que les politiques d'accès propice universel doivent viser à éliminer les obstacles qui empêchent les utilisateurs d'accéder au MTLC. L'un des obstacles les plus importants est **la capacité des utilisateurs à se permettre le MTLC, et c'est donc ce défi d'accessibilité financière qui devrait être le point central** (et non la question de savoir si les utilisateurs peuvent « se permettre » une plus faible quantité d'électricité). Seule cette approche permettra de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de la précarité énergétique.

Conformément à cette définition de l'accès propice, les données qui mesurent l'accès à l'électricité (c.-à-d. les progrès vers l'ODD 7) devraient refléter le nombre d'utilisateurs dont la consommation d'électricité est égale ou inférieure au MTLC, et pas seulement le nombre d'utilisateurs raccordés. Le premier indique un accès propice (réel) à l'électricité, tandis que le second n'a pratiquement aucun sens en matière de mesure de l'impact de l'électricité sur le développement.

Le niveau effectif du MTLC (en kWh d'électricité par mois) à utiliser pour mesurer l'accès propice variera. Cela dépend du type d'utilisateur (petit agriculteur par rapport à une petite entreprise ou un ménage) et d'autres conditions locales, notamment à savoir si les foyers ont besoin de chauffage pendant de longues périodes de l'année. Le MTLC doit être déterminé empiriquement dans de différents contextes en se fondant sur des données détaillées sur les liens entre l'électricité et l'activité économique, ainsi que les besoins et circonstances réels des ménages.

En résumé, pour que l'électricité favorise le développement socio-économique, l'objectif doit être un accès propice universel. L'accès propice universel est atteint lorsque tous les utilisateurs peuvent consommer suffisamment d'électricité fiable et de qualité pour améliorer leur niveau de vie et créer de nouvelles possibilités économiques. Atteindre cet objectif nécessite des mesures d'accessibilité financière qui sont adaptées au problème que nous cherchons à résoudre. Des conceptualisations meilleures et plus complètes de l'accessibilité financière liées à l'accès propice sont requises de toute urgence si l'on veut réaliser l'ODD 7 comme prévu. ■

L'accès à l'énergie est le « fil d'or » qui relie la croissance économique, le développement humain et la durabilité environnementale.

GLOBAL COMMISSION TO END ENERGY POVERTY







CHAPITRE 2

La promesse : L'électricité propulse la transformation de l'Afrique du Sud

Aucune démocratie politique ne peut survivre et prospérer si la majorité de la population demeure pauvre, privée de terres et dépourvue de raisons concrètes d'espérer en un avenir meilleur. Par conséquent, la lutte contre la pauvreté et le dénuement doit être la priorité première d'un gouvernement démocratique... de viser la satisfaction des besoins fondamentaux des populations – emplois, terres, logement, eau, électricité, télécommunications, transports, environnement propre et sain, nutrition, soins de santé et protection sociale. De cette manière, nous pouvons commencer à reconstruire la vie familiale et communautaire dans notre société.

PROGRAMME DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT (1994)





L'État transformateur

L'État sud-africain après 1994 avait envisagé une transformation sociale et économique significative par rapport au passé de l'apartheid. La réduction de la pauvreté et des inégalités – dans tous les domaines de la vie quotidienne grâce à l'accès aux débouchés, aux actifs, ainsi qu'aux services et à l'appui offerts par l'État – était au cœur de ce programme de transformation. Le cri de ralliement : « une vie meilleure pour tous ».

Le processus de transformation des institutions de l'État sud-africain part du principe que le nouvel État démocratique a une mission spécifique ; celui d'atteindre les nouveaux objectifs de développement visant à créer une vie meilleure pour tous.

LIVRE BLANC⁵ SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Conformément à sa Constitution, le gouvernement s'engage à prendre des mesures raisonnables, dans la limite des ressources disponibles, pour garantir que tous les Sud-Africains aient accès à un logement convenable, aux soins de santé, à l'éducation, à l'alimentation, à l'eau et à la sécurité sociale.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Les progrès ont toutefois été lents. L'Afrique du Sud est parmi les pays les plus inégalitaires du monde, et les inégalités ne semblent guère s'être modifiées depuis 1994. Les grandes villes sud-africaines comptent parmi les plus inégalitaires au monde. Le pays connaît des niveaux de pauvreté élevés : 55 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté supérieur⁶ et 25 % de la population – soit plus de 4 millions de ménages – vit en dessous du seuil de pauvreté alimentaire⁷.

5 Un livre blanc est un document qui énonce les grands objectifs de la politique gouvernementale – ses principes politiques, ses lignes directrices et ses intentions. Ce n'est pas une loi.

6 Un revenu de 5 072 rands par mois pour une famille de quatre personnes aux prix de 2020.

7 Ce qui signifie que le revenu total des ménages est insuffisant pour acheter l'alimentation de base dont ils ont besoin.

À son tour, la pauvreté est conditionnée par le chômage, l'emploi précaire à temps partiel ou temporaire pour beaucoup et les faibles salaires (par rapport au coût de la vie) pour un nombre important de salariés (comme les ouvriers agricoles et les travailleurs domestiques). Le taux de chômage croissant⁸ en Afrique du Sud était juste en dessous de 47 % en 2021¹. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes : deux Sud-Africains sur trois ont moins de 35 ans.

L'insécurité alimentaire et la malnutrition infantile sont des conséquences graves des niveaux de pauvreté élevés. La plupart des ménages sud-africains achètent une grande partie ou la totalité de leur nourriture⁹ et le revenu est donc le principal déterminant des résultats nutritionnels des ménages.

Au cours des 18 dernières années, nous avons bâti des institutions démocratiques, transformé la fonction publique, étendu les services de base, stabilisé l'économie et pris la place qui nous revient dans la famille des nations. Malgré ces succès, trop de personnes sont prises au piège de la pauvreté et nous demeurons une société très inégalitaire.

PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT (NDP 2030)

Nous nous sommes accordé un délai de 100 jours pour finaliser un pacte social global visant à faire croître notre économie, créer des emplois et lutter contre la faim. ... Au fur et à mesure que nous développons notre économie et créons des emplois, nous renforcerons notre soutien aux familles pauvres pour garantir que personne dans ce pays n'ait à endurer la douleur et l'indignité de la faim.

LE PRÉSIDENT CYRIL RAMAPHOSA (DISCOURS SUR L'ÉTAT DE LA NATION, 10 FÉVRIER 2022)

8 Cela comprend les demandeurs d'emploi découragés.

9 Le nombre de ménages qui pratiquent l'agriculture de subsistance est très faible, et limité par l'urbanisation et la demande pour des terrains pour le logement, l'approvisionnement en eau limité et des infrastructures de soutien généralement médiocres dans les zones rurales.

Politiques visant à éliminer la pauvreté et les inégalités

En réponse aux prolemmes indissociables de la pauvreté et des inégalités, le gouvernement sud-africain a élaboré une multitude de politiques, de stratégies et de plans qui ont tous plus ou moins les mêmes thèmes centraux :

- **La création d'emplois**, en grande partie grâce au soutien au développement des petites entreprises, à l'amélioration de l'accès équitable aux débouchés économiques, à l'éducation et à la formation professionnelle, ainsi qu'aux investissements dans les infrastructures. Le développement et le soutien des petites entreprises sont considérés comme importants pour réduire les inégalités en augmentant l'accès aux possibilités économiques. Les petites entreprises sont également généralement considérées comme le meilleur moyen de créer de nombreux nouveaux emplois ;
- **Allocations d'assistance sociales**, telles que les allocations de vieillesse et d'invalidité et l'allocation familiale pour enfants (introduite en 1998). Cette dernière s'élève actuellement à 480 rands par enfant et par mois¹⁰ et profite à un peu plus de 12 millions d'enfants. Une allocation spéciale COVID-19 de soulagement de la détresse sociale s'élevant à 350 rands par mois¹¹ devrait demeurer en vigueur jusqu'en mars 2023. Près de la moitié de tous les Sud-Africains (46 %) reçoivent actuellement une allocation sociale¹¹.
- **Garantir l'accès universel aux services de base** tels que le logement, les soins de santé, l'eau, l'électricité et l'assainissement. L'apartheid – le principal facteur de la pauvreté et des inégalités d'aujourd'hui – a empêché la majorité des ménages d'accéder à des services fiables et de qualité, tels que l'électricité, l'eau et l'assainissement. Il s'agissait de la plupart des entreprises dirigées par des Noirs qui devaient mener leurs activités dans des zones où les services étaient limités (ou inexistant). Pour y répondre, l'amélioration de l'accès à ces services de base est devenue une priorité centrale de l'État post-apartheid. La majeure partie de la responsabilité de cette prestation de services incombe aux municipalités locales, en vertu d'un mandat constitutionnel.
- **L'accès aux actifs** tels que la terre et les ressources financières.

La solution à long terme à la crise du chômage dans le pays consiste à créer une nation d'entrepreneurs.

MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES, LINDIWE ZULU (2014)

¹⁰ Environ 32 USD par mois.

¹¹ Environ 23 USD par mois.

La création du ministère du Développement des petites entreprises en 2014 a sans aucun doute été une victoire pour les PME et la communauté coopérative. Cela a marqué le début d'un ministère centralisé orienté vers la reconfiguration de l'économie en plaçant de manière stratégique les propriétaires de petites et moyennes entreprises au cœur de la reconstruction économique, de la transformation et de la croissance inclusive.

RAPPORT ANNUEL 2020/21 DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES

Le gouvernement continuera de diriger les efforts visant à répondre aux triples défis de la pauvreté, des inégalités et du chômage en adoptant des politiques et des stratégies qui donnent la priorité aux besoins fondamentaux des personnes, en particulier celles résidant dans les zones rurales. Le Plan de développement national (National Development Plan, NDP), le Plan d'action pour la politique industrielle (Industrial Policy Action Plan, IPAP), le Plan d'action pour la politique agricole (Agricultural Policy Action Plan, APAP) et le Chemin de la nouvelle croissance (New Growth Path, NGP) ont permis d'identifier le potentiel latent des activités de transformation agroalimentaire en aval comme catalyseur pour stimuler la croissance et le développement grâce à ses interconnexions en amont et en aval avec d'autres secteurs de l'économie. Au fil des années, le secteur agroalimentaire a présenté le plus haut niveau de multiplicateurs d'emploi, bien qu'il soit fortement concentré.

Le gouvernement s'est engagé à garantir le soutien et le développement des petits et moyens transformateurs agricoles, en particulier ceux des zones rurales, pour leur permettre de devenir concurrentiels et de participer pleinement à l'économie agroalimentaire dominante, et en outre, à garantir que les petits et moyens transformateurs agricoles augmentent progressivement leur contribution au produit intérieur brut du pays. Des services complets de soutien et de développement destinés aux petits et moyens transformateurs agricoles sont quelques-unes des conditions préalables essentielles à une industrie agroalimentaire rurale durable et concurrentielle.

MINISTÈRE NATIONAL DE L'AGRICULTURE (2017)

Tous les citoyens devraient avoir le même accès aux services auxquels ils ont droit.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

L'Afrique du Sud vise à être un **État développementaliste**, que le Plan de développement national (NDP 2030, le plan de développement global du pays) définit comme un État qui donne aux citoyens les capacités nécessaires pour améliorer leur propre vie, *tout en intervenant pour corriger les inégalités historiques*.

Une énorme partie des besoins les plus élémentaires est actuellement non comblée. En luttant contre la pauvreté et le dénuement, le RDP vise à mettre l'Afrique du Sud fermement sur la voie de l'élimination de la faim, en fournissant des terres et des logements à tous ses citoyens, en garantissant à tous un accès à l'eau potable et à l'assainissement, et en assurant la disponibilité de sources d'énergie abordables et durables.

PROGRAMME DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT (1994)

Les pouvoirs et fonctions du gouvernement local doivent être exercés de manière à avoir un impact maximal sur le développement social des communautés – en particulier pour répondre aux besoins fondamentaux des pauvres – et assurer la croissance de l'économie locale. Les responsabilités traditionnelles (prestation de services et réglementation) du gouvernement local lui permettent d'exercer une grande influence sur le bien-être social et économique des communautés locales.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1990)

L'électricité propulsera la transformation

Un thème qui revient constamment dans la politique de transformation socio-économique et de développement de l'Afrique du Sud au cours des 28 dernières années est l'importance de l'énergie (l'électricité en particulier) dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Selon toute une série de documents politiques fondamentaux, de dispositions législatives, de plans et de stratégies de développement national, l'électricité est un catalyseur essentiel sans lequel l'ambitieux programme de transformation et de développement de l'État ne peut être concrétisé.

Le Livre blanc sur la politique énergétique de 1998 propose des lignes directrices et des principes politiques pour remanier entièrement le secteur énergétique afin de soutenir le programme de transformation socio-économique de l'État au-delà de l'an 1994.

Ainsi que le précise le chapitre précédent, les multiples avantages en matière de développement socio-économique associés à un accès accru à l'électricité sont fortement reconnus dans les documents politiques sud-africains :

- Ils reconnaissent que la croissance de l'économie – y compris les microentreprises et les entreprises du secteur informel – et la création de nouvelles possibilités d'emploi sont fortement tributaires de l'accès des entreprises à l'électricité.
- Ils énoncent clairement les conséquences négatives sur la santé des ménages qui sont contraints d'utiliser des combustibles polluants parce qu'ils n'ont pas accès à l'électricité, ainsi que les avantages sociaux qui en résulteront si cette situation évolue.
- Ils considèrent l'accès universel à l'électricité des ménages comme la pierre angulaire des stratégies visant à améliorer le niveau de vie, réduire les inégalités et atteindre les objectifs de développement social.

“
L'énergie est le fondement même du développement. Le développement consiste à réduire la pauvreté et à accroître l'accès aux nécessités de base afin de permettre aux citoyens d'exercer leur droit à la liberté de s'auto-développer. ... Le secteur de l'énergie peut contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois, tout en fournissant des infrastructures au profit des ménages.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

L'électricité est une condition préalable au développement social.

PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT (NDP 2030)

Le secteur de l'énergie s'est avéré le « tournant décisif » économique à l'échelle mondiale et, pour l'Afrique du Sud, l'énergie est le catalyseur qui révolutionnera notre économie et stimulera la transformation économique.

PLAN STRATÉGIQUE 2015 – 2020 (MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE)

L'électricité est un vecteur énergétique qui contribue considérablement à notre croissance économique et à notre développement.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

L'énergie est un besoin de première nécessité et un élément essentiel au secteur informel.

PROGRAMME DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT (1994)

Des services de base bien présents, en plus d'être un droit constitutionnel, sont essentiels pour permettre aux personnes de subvenir aux besoins de leur famille, de trouver un emploi, de développer leurs compétences ou de créer leur propre petite entreprise.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

La production et la distribution d'énergie doivent non seulement être durables, elles doivent également conduire à une amélioration du niveau de vie de tous les citoyens du pays.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

La sécurité énergétique des ménages à faible revenu peut contribuer à réduire la pauvreté, à accroître les moyens de subsistance et à améliorer le niveau de vie.... Les activités productives dans les régions sous-développées permettront d'assurer l'autonomisation économique des plus démunis. L'énergie, notamment l'électricité, est une condition essentielle à ces activités productives.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

L'accès à l'eau potable, à l'électricité et à une éducation préscolaire de qualité, par exemple, pourrait libérer les femmes du travail non rémunéré et leur permettre de trouver un emploi.

PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT (NDP 2030)

Le gouvernement favorisera l'accès des ménages pauvres aux services énergétiques de base afin d'atténuer les impacts négatifs sur la santé résultant de l'utilisation de certains combustibles.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

La prestation de services de base permet d'améliorer la qualité de vie des citoyens et d'accroître leurs opportunités sociales et économiques en favorisant la santé et la sécurité, en facilitant l'accès (au travail, à l'éducation, aux loisirs) et en créant de nouvelles activités productives.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

L'Afrique du Sud s'est engagée à atteindre les objectifs de développement durable (ODD). L'ODD 7.1 consiste à garantir (d'ici 2030) l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable. Il importe de noter que le pays a déclaré qu'il restait également fermement attaché aux principes énoncés dans le Livre blanc sur l'énergie de 1998, car ils sont considérés comme étant bien alignés sur l'ODD 7.

Bien que le Livre blanc date de plus de vingt ans, il reste toujours d'actualité et conforme à tous les domaines prioritaires de l'ODD 7. ... Dans l'ensemble, l'accès aux services énergétiques à un coût abordable est identifié comme le premier objectif (prioritaire) de la politique énergétique (pour l'Afrique du Sud).

RAPPORT NATIONAL SUR LES ODD 2019 – AFRIQUE DU SUD (STATISTICS SA)

L'Afrique du Sud est clairement résolue à atteindre l'ODD 7 et son objectif d'accès universel à l'électricité. Le pays estime qu'il est en bonne voie pour y parvenir :

L'Afrique du Sud progresse vers un accès universel à l'électricité. Même s'il y a eu une légère baisse du pourcentage de la population ayant accès à l'électricité en 2015 par rapport à 2014, la période suivante 2016-2017 a connu une légère croissance de l'électrification. Le pourcentage de la population ayant accès à l'électricité a dépassé les niveaux enregistrés en 2014. Entre les années 2014 et 2017, le pourcentage de la population ayant accès à l'électricité est passé de 93,12 % à 95,27 %.

RAPPORT NATIONAL SUR LES ODD 2019 – AFRIQUE DU SUD (STATISTICS SA)

Notre objectif est d'atteindre l'accès universel à l'électricité d'ici 2025.

PLAN STRATÉGIQUE 2020 – 2025 (MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE)

Programme national d'électrification

La mise en œuvre d'un ambitieux programme national d'électrification (National Electrification Programme, NEP) constitue la clé de voûte du plan sud-africain visant à parvenir à un accès universel à l'électricité. Le NEP a été désigné comme « Grand projet présidentiel » dans le cadre du Programme de reconstruction et de développement (RDP)¹², donnant ainsi la priorité à l'accès à l'électricité dans le programme de développement. Dans le cadre de ce programme, les foyers ciblés pour l'électrification se trouvent dans des zones relativement sous-développées (à la fois rurales et urbaines), historiquement réservées aux Sud-Africains noirs. Dans ces régions, l'électrification a été empêchée par la politique de l'apartheid plutôt que par des contraintes pratiquesⁱⁱⁱ.

Dans le cadre du RDP, l'électrification des foyers auparavant exclus était considérée comme un **développement d'infrastructures**^{iv} (conforme à la conceptualisation de l'électricité comme un catalyseur du développement), et pas uniquement comme un don « caritatif » visant à réduire la pauvreté. Cela a renforcé la conviction de l'État selon laquelle l'accès à l'électricité est nécessaire au développement économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté.

Concernant le nombre de foyers raccordé à un réseau électrique formel, le NEP a connu un succès considérable et constitue l'un des plus grands programmes d'électrification au monde. Quelque 7,5 millions de foyers ont été raccordés au réseau entre 1994 et 2018, et le taux d'électrification des ménages en Afrique du Sud est passé de 35 % en 1990 à un niveau actuel d'environ 87 %. Ce taux est considérablement supérieur à celui de tous les autres pays d'Afrique subsaharienne, où la moyenne est inférieure à 50 %^v.

Le programme d'électrification de l'Afrique du Sud est remarquable à bien des égards. Avant 1990, moins d'un tiers de la population avait accès à l'électricité. À la fin de la décennie, ce pourcentage avait doublé^{vi}.

Le programme d'électrification sera renforcé pour poursuivre sa contribution au développement socio-économique, à la création d'emplois, à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à la correction des déséquilibres hérités du passé. En conséquence, ce projet facilitera les efforts déployés par le ministère pour qu'il réalise son objectif d'atteindre l'accès universel dans les ménages formels d'ici 2014.

PLAN STRATÉGIQUE 2010 – 2012 (MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE)

¹² Le premier plan de développement national de l'État post-apartheid.

Le NEP est actuellement mis en œuvre par Eskom et les municipalités locales. Avant 1994, Eskom s'était lancée dans un programme d'électrification dans de nombreuses zones de cantons « townships » noirs qui, à l'époque, ne relevaient du mandat de prestation de services d'aucune municipalité, car ces mandats étaient axés sur la prestation de services aux zones blanches désignées. Dans les dernières années, les municipalités (en particulier les plus grandes métropoles) ont pris en charge une partie des travaux d'électrification, mais Eskom demeure le principal exécutant. En conséquence, un pourcentage important de ménages à faibles revenus (notamment, mais pas exclusivement, dans les zones urbaines) est devenu client d'Eskom, et non d'une municipalité. Cette situation n'a pas changé depuis, bien que tous les ménages relèvent désormais d'une municipalité, qui fournit tous les autres services de base tels que l'eau et l'assainissement.

Actuellement, la plupart des municipalités comptent des ménages approvisionnés en électricité par Eskom et des ménages approvisionnés par la municipalité¹³. Compte tenu de l'accent mis par le NEP sur les zones à faible revenu auparavant non desservies, ainsi que du précédent programme d'électrification des cantons d'Eskom, il est probable qu'Eskom approvisionne directement beaucoup plus de ménages pauvres que les municipalités.

Les bénéficiaires du NEP sont tenus de payer des frais de raccordement relativement modestes, qui ne couvrent pas la totalité du coût du raccordement, supposé à juste titre être hors de portée de la plupart des ménages à faible revenu. La majorité des coûts d'électrification a donc été subventionnée par l'État : à l'origine, la majeure partie du programme était financée par Eskom elle-même¹⁴, mais à partir de la fin des années 1990, les coûts d'investissement du programme ont été financés par le budget national, par le biais d'une subvention conditionnelle, qui est versée à Eskom et aux municipalités.

13 Dans certaines municipalités, Eskom approvisionne tous les ménages et la municipalité locale ne distribue aucune électricité.

14 Au moyen de divers mécanismes de financement, y compris les subventions croisées des utilisateurs.

L'accès universel et abordable était l'objectif politique ultime

L'électrification des ménages et l'extension du réseau de distribution d'électricité n'étaient pas initialement envisagées comme les seuls éléments nécessaires pour parvenir à l'accès universel à l'électricité : le premier des cinq objectifs politiques principaux du Livre blanc sur la politique énergétique de 1998 était le suivant : *le gouvernement favorisera l'accès des ménages défavorisés, des petites entreprises, des petites exploitations agricoles et des services communautaires à des services énergétiques abordables pour* (nos soulignés). **Autrement dit, dès le début de la nouvelle représentation du secteur énergétique en facilitateur de transformation socio-économique, l'accès abordable s'est trouvé au premier plan.**

Comme le prévoit notre Constitution, l'État doit établir une politique nationale de l'énergie qui permettra d'assurer que les ressources énergétiques nationales sont exploitées et développées de manière adéquate pour répondre aux besoins de la nation. Tous les citoyens devraient pouvoir accéder à l'énergie à un coût abordable.

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)

Le Livre blanc sur la politique énergétique stipule clairement que toutes les législations subséquentes (après 1998) réglementant le secteur de l'énergie devraient inclure l'exigence d'un coût abordable. En conséquence, l'expression *accès abordable* apparaît dans tous les principaux documents de politique énergétique et dans toutes les législations subséquentes qui ont suivi le Livre blanc. À titre d'exemple, la Loi nationale sur l'énergie (34 de 2008) met l'accent sur l'accessibilité financière pour faciliter l'accès universel :

Accès des ménages à l'énergie

5. (1) Le ministre doit adopter des mesures qui assurent l'accès universel à des formes ou des services énergétiques appropriés pour tous les citoyens de la République à un coût abordable.

Nos efforts doivent être orientés vers la lutte contre la précarité énergétique dont les effets sont ressentis par les communautés confrontées à des difficultés à assumer le coût des services énergétiques de base qui découlent directement de la pauvreté et du sous-développement.

PLAN STRATÉGIQUE 2010 – 2012 (MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE)

Le Livre blanc sur la politique énergétique et le Livre blanc sur le gouvernement local reconnaissent que certains ménages sont trop pauvres pour payer ne serait-ce qu'une petite somme pour l'électricité (et d'autres services de base). Il y avait un engagement clair selon lequel ces ménages ne doivent pas être exclus des avantages de l'électricité en raison de leur incapacité de payer, et que l'État doit subventionner leur accès dans de telles circonstances.

Des subventions sont nécessaires pour garantir que les ménages pauvres, incapables d'assumer même une partie des frais des services, aient accès aux services de base.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Électricité de base gratuite

Cet engagement s'est traduit par différentes **politiques de services de base gratuits** (électricité, eau, assainissement et élimination des déchets), qui visent à fournir un niveau minimum de services gratuits aux ménages qui n'ont pas les moyens de les payer. La politique d'électricité de base gratuite (Free Basic Electricity, FBE) a été introduite en 2003. Le document politique initial met l'accent sur trois points :

- La consommation d'électricité des ménages pauvres doit *augmenter* pour que les avantages de l'électrification en matière de développement se matérialisent.
- L'électrification seule n'entraîne pas automatiquement l'augmentation de la consommation **au niveau nécessaire pour favoriser le développement**.
- L'accessibilité financière est le principal obstacle à l'augmentation de la consommation d'électricité et si cette question d'accessibilité financière n'est pas réglée, les avantages de l'électrification seront limités.

Cependant, la politique ne propose aucun objectif concernant la quantité d'électricité que les ménages *devraient* consommer pour garantir des effets bénéfiques sur le développement ni n'indique quel coût serait « abordable ».





Pour remédier au déséquilibre énergétique dans le secteur national, nous nous sommes lancés dans un programme national intégré d'électrification agressive (Integrated National Electrification Programme), qui vise à remédier au retard en matière d'électrification d'ici 2012. Bien que le programme d'électrification progresse bien, nous avons vite réalisé que nous devons résoudre les problèmes d'accessibilité financière des ménages électrifiés... Le modèle de faible consommation d'électricité indique que les ménages pauvres ne bénéficient pas de l'efficacité et des avantages environnementaux offerts par l'électrification en raison de la gravité de la pauvreté... Cette politique vise à trouver les voies et moyens qui permettraient aux interventions gouvernementales d'apporter un soulagement aux ménages pauvres électrifiés et de leur permettre de tirer des avantages socio-économiques optimaux du programme national d'électrification.

POLITIQUE D'ÉLECTRICITÉ DE BASE GRATUITE (2003)

La politique FBE permet aux ménages éligibles de recevoir 50 kWh d'électricité gratuite chaque mois. Cette quantité a été déterminée sur la base d'évaluations de la consommation réelle des ménages pauvres à cette époque. Cette quantité officielle de FBE n'a pas été augmentée depuis 2003, mais certaines municipalités offrent une quantité légèrement plus élevée, à leur discrétion.

Habituellement, un ménage pauvre moyen ne consomme pas plus de 50 kWh d'électricité par mois.

POLITIQUE D'ÉLECTRICITÉ DE BASE GRATUITE (2003)

La politique FBE (ainsi que tous les autres services gratuits) est exécutée par les municipalités individuelles : chaque municipalité fixe des critères pour l'identification et l'enregistrement des ménages éligibles – communément appelés les ménages indigents. Un ménage ne peut bénéficier de l'allocation que s'il est officiellement enregistré comme indigent par une municipalité, peu importe son niveau de pauvreté. Même lorsque les ménages sont directement approvisionnés par Eskom, la municipalité est responsable de l'identification des ménages éligibles. Il incombe alors à la municipalité de partager ces informations avec Eskom, faute de quoi cette dernière n'attribuera aucune FBE.

Bien que la politique FBE de 2003 ait formulé certaines recommandations sur les critères de qualification et d'enregistrement des ménages en matière d'indigence (à condition que les coûts administratifs associés soient aussi bas que possible), chaque municipalité a en réalité toute autonomie pour ce qui est de fixer ses propres critères d'indigence. L'objectif de cette autonomie était de donner aux municipalités la souplesse pour adapter leurs politiques aux circonstances locales – telles que les niveaux de pauvreté et le coût d'approvisionnement de la FBE.

Il convient de noter que même si le Livre blanc sur la politique énergétique indique clairement que le gouvernement favoriserait l'accès des ménages défavorisés, de petites entreprises, de petites exploitations agricoles et de services communautaires aux services énergétiques à un coût abordable, il n'existe pas d'allocation spécifique d'électricité gratuite disponible pour les petites entreprises ou les petits agriculteurs.

La chaîne de valeur de l'électricité comprend cinq composantes principales^{vii} :

- La source d'énergie ;
- La production d'électricité (conversion de la source en électricité) ;
- Le transport (de l'approvisionnement en vrac du site de production au site de distribution) ;
- La distribution (à l'utilisateur final) ; et
- l'utilisateur final.

Ces composantes sont organisées de manière variable selon les pays. En Afrique du Sud, les points clés sont les suivants :

- La production est dominée par les centrales au charbon et par la compagnie nationale d'électricité – Eskom. Les sources renouvelables représentent un pourcentage minimal de la capacité de production installée et les projets ont été mis en place, en grande partie, dans le cadre de la stratégie de producteur indépendant d'énergie (Independent Power Producer, IPP) du pays. Entre 40 % et 45 % de l'électricité produite par Eskom vont aux municipalités. Jusqu'à récemment, Eskom était le seul acheteur autorisé de l'électricité produite par les IPP et les distributeurs n'étaient pas autorisés à faire directement affaire avec les sociétés de production d'électricité n'appartenant pas à Eskom. La législation qui limite l'achat des municipalités a récemment changé et les distributeurs municipaux ont désormais le droit (après avoir satisfait aux critères de gestion financière stricts) d'acheter de l'électricité directement auprès des IPP ou de créer leurs propres IPP.



- Le transport d'électricité en vrac est actuellement du ressort exclusif d'Eskom.
- Dans certains pays, il existe une différence entre le propriétaire du réseau de distribution (c.-à-d. l'infrastructure physique pour le transport de l'électricité) et l'entité qui fournit de l'électricité à l'utilisateur final. Dans de tels cas, le fournisseur de l'utilisateur final verse une redevance au propriétaire du réseau. En Afrique du Sud, cependant, ces fonctions sont presque toujours regroupées. Autrement dit, les propriétaires et les exploitants du réseau sont les mêmes que ceux qui vendent l'électricité acheminée aux utilisateurs finaux. Cette situation n'a pas changé de manière significative malgré les changements réglementaires récents (tels que l'autorisation de la pratique de transit d'électricité « wheeling¹⁵ »).

¹⁵ Le « wheeling » permet aux producteurs d'électricité d'approvisionner les utilisateurs finaux via le réseau de transport ou de distribution d'un tiers.

Le rôle du gouvernement local

La fonction de distribution d'électricité est, pour les raisons historiques évoquées ci-dessus, partagée entre la compagnie nationale d'électricité (Eskom) et les municipalités locales. Les détails de ce partage varient considérablement : dans certaines municipalités, toute la distribution est assurée par Eskom, mais les cas les plus communs sont ceux d'une répartition des utilisateurs entre la municipalité et Eskom. En général, les mines, les exploitations agricoles, les zones rurales isolées et les grandes industries, ainsi que de nombreux ménages urbains à faible revenu, reçoivent de l'électricité d'Eskom tandis que les autres utilisateurs l'obtiennent de leur municipalité. Eskom approvisionne actuellement directement près de 50 % des ménages. Cette division de la distribution a longtemps été une pomme de discorde avec le gouvernement local qui prétend, en vertu de la Constitution, avoir le pouvoir de distribuer l'électricité, et que les clients d'Eskom existants au sein d'une municipalité devraient devenir clients de cette municipalité.

Fournir des services de base (y compris l'électricité) dans sa zone géographique constitue la fonction la plus importante du gouvernement local. Il s'agit de la contribution centrale que le gouvernement local est censé apporter dans le cadre de l'ambitieux programme de développement socio-économique de l'Afrique du Sud.

Le rôle de l'électricité dans le financement des municipalités

Cependant, en plus de contribuer aux objectifs de développement national, la prestation de services « rempli » également un autre rôle essentiel au sein du gouvernement local : les ventes de services, y compris les impôts et les taxes foncières, sont destinées à être la principale source de revenus du gouvernement local. C'est ainsi que les municipalités sont censées financer leur ambitieux mandat de développement post 1994 – avec uniquement un financement complémentaire relativement modeste provenant des finances publiques par le biais d'un partage équitable et des subventions conditionnelles.

Le cadre budgétaire actuel du gouvernement local s'appuie sur le Livre blanc sur le gouvernement local de 1998 (RSA, 1998b), qui concluait que le gouvernement local (dans l'ensemble) avait une capacité « considérable » de produire ses propres revenus. En fait, le Livre blanc sur le gouvernement local concluait que 90 % des besoins en revenus d'exploitation du gouvernement local, dans l'ensemble, pourraient être couverts par le recouvrement de ses propres recettes. Cette hypothèse signifie que le gouvernement local reçoit chaque année moins de 10 % des revenus générés au niveau national par le biais de la division annuelle des recettes.

Dans le cadre de cette hypothèse de 90 %, le Livre blanc a défini un modèle budgétaire pour le gouvernement local qui comprend les éléments suivants :

- a. 73 % des dépenses d'exploitation totales (y compris les catégories de dépenses critiques telles que l'entretien des infrastructures municipales) pourraient être financés par les taxes foncières et la vente de services commerciaux tels que l'électricité, l'eau et l'assainissement ; et
- b. Un peu plus de 37 % des dépenses d'exploitation totales de l'ensemble du gouvernement local pourraient être financés exclusivement par les ventes d'électricité.

Ce modèle exige que les services – y compris l'électricité – soient facturés à un prix suffisamment élevé pour garantir que la municipalité dispose de revenus suffisants pour faire face à ses dépenses d'exploitation.

Un conflit d'intérêts ?

Cependant, le Livre blanc sur le gouvernement local indiquait également clairement que, **dans le cadre de ce modèle fiscal proposé de facturation des services en tant que revenu, les municipalités devaient toujours respecter leur rôle fondamental de développement en garantissant (i) que les services sont à un prix abordable pour tous les utilisateurs et (ii) que les ménages incapables de payer pour les services de base pourraient quand même y accéder.**

Les municipalités doivent élaborer une politique tarifaire claire, notamment une politique garantissant que les ménages indigents ont accès aux services de base.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Une autre raison expliquant l'importance d'un prix abordable est que les municipalités doivent pouvoir réellement percevoir les paiements :

Les mesures de contrôle du crédit ne porteront leurs fruits que si des allègements ciblés sont disponibles pour les ménages qui n'ont pas les moyens de payer pour les services.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Le Livre blanc ne voit aucun conflit entre ces deux objectifs : des services tarifés à un niveau abordable pour tous les ménages **et des services tarifés à un niveau qui garantirait suffisamment de revenus pour le gouvernement local. L'hypothèse était qu'il existait un point de convergence dans la fixation des tarifs permettant d'atteindre les deux objectifs sur lesquels repose le système financier municipal actuel.**

La viabilité financière exige que les municipalités veillent à ce que leurs budgets soient équilibrés (les recettes doivent couvrir les dépenses). Compte tenu des contraintes de revenus, il s'agit de veiller à ce que les services soient fournis à des niveaux abordables et à ce que les municipalités soient en mesure de recouvrer les coûts de la prestation des services.

Les municipalités peuvent garantir l'accessibilité financière ... en fixant des tarifs qui permettent d'équilibrer la viabilité économique d'une prestation continue de services et la capacité des pauvres à accéder aux services.

LIVRE BLANC SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL (1998)

Autrement dit, il n'y avait aucun conflit d'intérêts prévu entre des services abordables, un allègement pour tous les ménages indigents et un recouvrement suffisant des coûts des frais de service, garantissant que l'électricité contribuerait, au total, à 37 % des dépenses totales d'exploitation. La position officielle était donc muette sur la manière de procéder si les tarifs « économiquement viables » étaient en fait inabordables pour un nombre important de ménages.

En résumé, le gouvernement sud-africain semble déterminé à parvenir à un accès universel à l'électricité et faire des progrès notables à cet égard. Mais les apparences sont parfois très trompeuses. ■





CHAPITRE 3

La réalité : La politique énergétique aggrave la pauvreté et les inégalités

L'électricité compte beaucoup pour nous, car elle est essentielle à de nombreux aspects de notre vie. On en a besoin pour cuisiner, le ménage, la télévision et bien d'autres choses. Elle est essentielle pour organiser notre vie. On pourrait marcher avec dignité, comme tout le monde.

OLWETHU, EYADINI, LE CAP

Reconnaître le potentiel n'implique pas sa réalisation

Les politiques officielles, les documents stratégiques et les plans de l'Afrique du Sud suggèrent que le gouvernement comprend très bien la forte corrélation qui existe entre l'accès universel à l'électricité et la réalisation des objectifs nationaux de développement critiques tels que le développement économique, la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et l'amélioration du niveau de vie. Compte tenu de la situation socio-économique actuelle – un taux de chômage élevé, une faible croissance économique et une pauvreté croissante des ménages – **un accès universel à l'électricité est encore plus justifiable en 2022 qu'elle était en 1998** (lors de la publication du Livre blanc sur la politique énergétique).

Le succès du programme national d'électrification – un taux d'électrification des ménages (87 %) nettement supérieur à celui de la plupart des pays en développement – aurait dû constituer un pas important vers l'accès universel à l'électricité, mais au contraire, les progrès réels ont été limités. Des millions de foyers n'ont pas accès à l'électricité qui pourrait leur permettre d'améliorer leur vie. Certains ne sont même pas raccordés au réseau d'électricité – principalement dans les quartiers urbains informels et les régions rurales isolées – beaucoup d'autres **sont raccordés**, mais ne peuvent pas se permettre de consommer plus qu'une petite quantité d'électricité chaque mois.

La situation actuelle représente **une occasion de développement ratée d'une ampleur presque inimaginable**. Les dizaines de milliards de rands investis dans le NEP ne créeront pas les avantages de développement dont l'Afrique du Sud a si désespérément besoin si les gens ne peuvent pas en réalité consommer l'électricité nécessaire pour leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie. Aucune politique ou stratégie en matière d'accès à l'électricité actuelle ne changera cette situation.

Pourquoi pas ?

L'accès physique au réseau électrique (électrification) ne garantit pas la création d'avantages de développement constructifs ou équitables, même si l'objectif de l'accès universel est atteint. Le seul type d'accès à l'électricité qui se traduit par des avantages importants en matière de développement est l'accès propice universel.

L'ACCÈS PROPICE UNIVERSEL = TOUS LES UTILISATEURS PEUVENT ACCÉDER AU MTLC.

L'accès propice nécessite :

- Un raccordement physique à un approvisionnement fiable et de qualité, et
- la capacité de consommer réellement une quantité d'électricité égale ou supérieure au seuil minimal de consommation (MTLC)

L'Afrique du Sud a consacré beaucoup de temps, d'argent et d'efforts à la première exigence et pratiquement aucun à la seconde. Mais si les utilisateurs ne peuvent pas accéder au MTLC, le programme d'électrification ne fera que créer de nombreux branchements électriques dans les foyers. Et le plus grand obstacle à l'accès au MTLC est la capacité des utilisateurs à en assumer le coût.

On veut de l'électricité, on veut payer l'électricité, mais les boîtiers qu'ils (Eskom) ont installés sont foutus. Ils sont bon marché et se cassent facilement.

THABISO, PROTEA GLEN SOUTH, JOHANNESBURG

La croyance de l'État selon laquelle le programme d'électrification contribue de manière significative au développement socio-économique est erronée. Mais chaque partie de l'État chargée de garantir l'accès universel à l'électricité semble parfaitement inconsciente de ce fait. Les rapports officiels sur les progrès accomplis vers l'accès universel et l'ODD 7 adoptent invariablement la position selon laquelle l'Afrique du Sud réussit très bien à cet égard ; que l'objectif de l'accès universel est à portée de main. Cependant, pour des millions de ménages sud-africains, leur branchement physique n'a pas permis d'atteindre un niveau de consommation d'électricité suffisant pour sortir de la pauvreté. Ils sont loin de bénéficier d'un accès propice.



L'Afrique du Sud n'est certainement pas le seul pays qui a omis de se pencher sur la vision de l'accès plus large et plus importante. La plupart des pays en développement qui visent à parvenir à un accès universel à l'électricité ne disposent pas d'un plan détaillé qui prévoit la façon dont les utilisateurs pourront se permettre le MTLC. Beaucoup supposent qu'il existe un lien automatique entre l'électrification physique et l'accès propice. L'Afrique du Sud est bien en avance sur la plupart de ces pays en termes d'électrification, et il est donc essentiel qu'elle note l'échec de la concrétisation de ce lien causal supposé.

Mais l'État sud-africain ne fait qu'empirer les choses. Autrement dit, non seulement ses politiques ne parviennent pas à favoriser l'accès propice, mais il existe également toute une série de stratégies qui *compromettent activement* la réalisation de l'accès propice.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Les politiques ne parviennent pas à favoriser l'accès propice

L'Afrique du Sud n'a pas réussi à adopter le concept crucial d'un **accès propice universel à l'électricité**, c'est-à-dire un accès qui offre réellement le potentiel de développement socio-économique d'un investissement important dans l'expansion de l'électrification. L'échec concerne à la fois la composante « propice » et la composante « universelle ».

Alors que l'État a souligné à plusieurs reprises l'importance d'un approvisionnement en électricité fiable et abordable pour les mines, l'industrie et les grandes entreprises, il a accordé beaucoup moins d'attention aux autres consommateurs : les ménages à faible revenu, les petites et microentreprises et les petits agriculteurs. Autrement dit, **l'État néglige les consommateurs qui sont précisément ceux qui bénéficieraient le plus des impacts positifs générés par l'accès propice à l'électricité en termes de réduction de la pauvreté, d'emploi et de niveau de vie**. Et ce faisant, la politique énergétique exacerbe les inégalités.

L'accès propice universel à l'électricité est atteint lorsque tous les utilisateurs sont en mesure de payer (de manière constante) le MTLC correspondant, et que l'approvisionnement est à la fois fiable et de qualité raisonnable. Les problèmes de fiabilité de l'approvisionnement en Afrique du Sud sont bien connus et suscitent une grande attention du public (capacité de production limitée et périodes régulières de délestage). Toutefois, il s'agit d'obstacles moins importants à la réalisation d'un accès propice universel que le **caractère abordable du MTLC**.

Le Livre blanc sur la politique énergétique de 1998 indiquait que les stratégies visant à améliorer l'accès à l'électricité – et à exploiter le potentiel de développement de cet accès – devaient prêter attention au concept de l'accessibilité financière :

Le gouvernement favorisera l'accès à des services énergétiques abordables pour les ménages défavorisés, les petites entreprises, les petites exploitations agricoles et les services communautaires. La réalisation de cet objectif est essentielle au programme de reconstruction et de développement du gouvernement, ainsi qu'au futur développement socio-économique de notre pays (nos soulignés).

LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE (1998)



C'est l'une (des) choses que le gouvernement nous a promises ; qu'on aura de l'électricité, de l'eau et des installations sanitaires. Ce sont des besoins humains de base, alors comment peut-on vivre sans électricité ?

CHRISTOPHER,
PRINCESS, JOHANNESBURG

La plupart de nous sont au chômage et on ne peut même pas payer le forfait. Mais si tu n'as pas d'argent, tu devrais quand même pouvoir avoir de l'électricité.

SIPHIWE,
THEMBELIHLE, JOHANNESBURG



L'échec de la législation à la suite du Livre blanc

Le Livre blanc ne traite pas de la manière dont les objectifs d'accès abordable seront réalisés – ce n'est pas l'objectif d'un tel document. Cependant, il était destiné à orienter l'ensemble des lois et plans ultérieurs : ceux-ci étaient censés donner pleinement effet aux intentions du Livre blanc, mais ils n'y sont pas parvenus.

Le premier texte législatif important – destiné à atteindre les objectifs du Livre blanc, notamment un accès abordable pour les ménages, les petites entreprises et les petits agriculteurs – était la Loi nationale sur l'énergie de 2008. Cependant, le terme « abordable » n'apparaît que deux fois dans cette loi : juste au début dans le cadre de la description de l'objectif de la loi (« garantir que diverses ressources énergétiques sont disponibles en quantités durables et à des prix abordables ») et à l'article 5 (« accès à l'énergie pour les ménages ») : l'article 5(1) stipule que :

« Le ministre doit adopter des mesures qui garantissent l'accès universel à des formes d'énergie ou des services énergétiques adéquats à tous les habitants de la République d'Afrique du Sud. »

Et l'article 5 (2) stipule que :

« Pour atteindre cet objectif, le ministre doit tenir compte de l'accessibilité financière. »

Mais la loi ne contient aucune information précisant la façon de déterminer si un tarif d'électricité est « abordable », et ne fixe aucune référence ni aucun objectif en matière d'accessibilité financière. Le résultat est qu'elle ne contribue nullement à faire avancer l'objectif d'un accès abordable.

Au lieu de cela, la loi transfère la responsabilité de la réalisation de l'objectif d'accessibilité financière au Plan énergétique intégré (Integrated Energy Plan, IEP)¹⁶ en stipulant à l'article 6(2) :

« Le Plan énergétique intégré doit aborder les questions liées à l'approvisionnement, à la transformation, au transport, au stockage et à la demande d'énergie d'une manière qui prend en compte...

(c) l'accessibilité financière ;

(d) l'accessibilité universelle et l'électricité de base gratuite ;

(e) l'équité sociale ; ...

(j) la contribution de l'approvisionnement énergétique au développement socio-économique »

Cependant, l'IEP (2003) n'a pas non plus réussi à faire progresser l'objectif d'accessibilité financière :

- Nulle part dans l'IEP ne figure une définition ou un point de référence pour évaluer si un service énergétique est réellement abordable.
- Aucun mécanisme de surveillance n'a été mis en place pour suivre la réalisation d'un accès universel et abordable à l'énergie.

Le fait est que presque aucun progrès n'a été réalisé – depuis plus de 20 ans – vers un accès abordable à l'électricité parce que les décideurs politiques n'ont pas tenu compte de ce que constitue exactement un coût abordable pour les utilisateurs finaux de l'électricité.

Les deux seuls efforts politiques vers un accès abordable à l'électricité depuis 1994 ont été les suivants :

- Des subventions croisées par le biais de tarifs échelonnés, ce qui signifie que les utilisateurs d'électricité subventionnent effectivement les tarifs inférieurs de ceux qui en consomment moins (mais sans aucune stratégie claire pour garantir que ces tarifs les plus bas soient effectivement abordables) ; et
- La politique d'électricité de base gratuite (FBE) publiée en 2003.

La politique FBE, destinée à fournir à près de 11 millions de foyers à faibles revenus¹⁷ 50 kWh d'électricité gratuite chaque mois. Cette politique a été un échec lamentable en termes de sa mise en œuvre au sein du gouvernement local : moins de trois millions de ménages en bénéficient réellement.

¹⁶ Le Plan intégré des ressources (Integrated Resource Plan, IRP) n'a pas pour mandat direct de donner effet à ces objectifs particuliers, bien que la planification des ressources ait évidemment un impact sur l'accès et l'accessibilité financière.

¹⁷ 10,9 millions dans le budget national 2022/23.



Beaucoup de gens ont des enfants ici, et beaucoup d'enfants vont à la crèche. Quand il n'y a pas d'électricité, la crèche ne peut rien cuisiner pour ces enfants.

PHILLIP, EYADINI, LE CAP

Moi aussi, je n'ai jamais vécu un mois où je ne suis pas à court d'unités. J'aimerais juste avoir cette électricité gratuite, tu sais.

RÉSIDENT DE MAUTSE, ÉTAT LIBRE

50 kWh ne suffisent pas

Cette quantité de **50 kWh par ménage et par mois est loin d'être proche du MTLC qui est requis pour favoriser le développement socio-économique**. Elle n'a pas été fixée dans cette optique. Au contraire, cette quantité a été choisie parce qu'il s'agissait de la quantité mensuelle moyenne d'électricité consommée par les ménages pauvres au moment de l'élaboration de la politique. C'était tout ce que ces ménages pouvaient se permettre, et il était clair à l'époque que cette quantité était loin d'être suffisante pour améliorer significativement leur niveau de vie¹⁸. À titre d'exemple, la politique FBE indique clairement que ces 50 kWh ne permettent pas de cuisiner à l'électricité, même s'il s'agit d'une consommation d'électricité la plus importante dans la plupart des ménages. L'absence d'électricité pour la cuisson a des incidences néfastes majeures sur la santé et la nutrition. L'idée selon laquelle l'électricité pourrait être utilisée pour créer des emplois et des moyens de subsistance ne semble jamais être venue à l'esprit des rédacteurs de la politique FBE.

Les ménages pauvres doivent consommer beaucoup plus d'électricité que ce qu'ils peuvent actuellement se permettre, précisément pour pouvoir sortir de la pauvreté. Mais cette réalité n'éclaire pas la politique énergétique. L'effet le plus important de la politique FBE a donc été d'effacer les liens entre l'augmentation de la consommation d'électricité et le développement socio-économique. Au lieu de cela, la posture officielle adoptée consiste à distribuer à contrecœur une toute petite quantité d'électricité et de la qualifier de « progrès ».

¹⁸ Cela se reflète dans le fait que la politique FBE était claire sur le fait que les ménages pauvres devaient consommer plus d'électricité pour que le potentiel de développement du programme d'électrification soit réalisé.

Les politiques qui érodent activement l'accès propice

Outre les lacunes politiques résultant de l'incapacité à comprendre les facteurs nécessaires pour parvenir à un accès universel à l'électricité, l'État a adopté de nombreuses politiques qui compromettent directement cet objectif ; garantissant essentiellement qu'il ne se matérialisera jamais.

Modèle de recouvrement des coûts auprès des utilisateurs

La politique qui compromet le plus l'accès universel est le modèle de recouvrement des coûts auprès des utilisateurs qui s'applique à tous les services de base, et notamment l'eau et l'électricité. Ce modèle est au cœur de la manière dont les municipalités locales fournissent des services et du modèle de tarification de l'électricité d'Eskom. Cela exige que le coût total de la fourniture d'un service soit assumé par les utilisateurs de ce service (à l'exception de la petite quantité fournie gratuitement). Cela peut sembler raisonnable (et il s'agit de l'approche privilégiée en matière de fourniture de services énergétiques dans de nombreux pays), mais en Afrique du Sud, où l'accès universel au MTLC est crucial pour favoriser le développement à grande échelle, il s'agit d'un choix de modèle de prestation de services étonnamment mauvais.

Les niveaux élevés de pauvreté des ménages signifient qu'un **nombre important de consommateurs ne peuvent tout simplement pas se permettre le tarif de l'électricité basé sur le recouvrement des coûts**, même lorsqu'il a fait l'objet de subventions croisées en facturant d'autres utilisateurs un tarif plus élevé (échelonné). Les recherches montrent que les ménages pauvres, qui représentent plus de la moitié de tous les ménages sud-africains, rationnent strictement la quantité d'électricité qu'ils consomment, en raison du coût, et empruntent régulièrement de l'argent pour payer même ces petites quantitésⁱⁱ.

En conséquence, **toutes les voies potentielles de sortie de la pauvreté créées par l'accès à l'électricité leur sont fermées, et des millions de ménages pauvres restent piégés dans la pauvreté.**

Ce résultat est exactement à l'opposé de ce que l'État post-apartheid avait initialement prévu en matière de politique énergétique – que l'accès universel à l'électricité permettrait de **sortir de la pauvreté.**

On est toujours stressé par l'électricité.

MATSHIDISO, EYADINI, LE CAP

D'autres stratégies d'adaptation comprennent l'emprunt d'argent, de supprimer les produits de 'luxe' comme la margarine et le beurre de cacahuète, de remplacer les aliments plus chers par des options moins coûteuses comme la farine de maïs par le riz, de limiter la consommation de café et de thé pour avoir plus de sucre et de lait disponibles, et de limiter le nombre de plats cuisinés pour économiser de l'électricité.

CHILDREN, SOCIAL ASSISTANCE AND FOOD SECURITY (2022)¹¹

J'aimerais cuire du pain pour mes enfants presque chaque semaine, mais parfois je dois peser la cuisson du pain contre le réchauffement de l'eau le matin avant l'école.

RÉSIDENT DE MAUTSE, ÉTAT LIBRE

L'obstacle que constitue le cadre budgétaire du gouvernement local

L'État n'a même pas tenté de donner la priorité à l'accessibilité financière réelle dans le cadre de la fixation de ses tarifs ni de gérer la base de coûts pour garantir que le coût de l'électricité soit suffisamment bas pour que les ménages puissent le consommer. Le spectacle d'horreur de la corruption et de la mauvaise gestion d'Eskom – et son impact sur les coûts de l'électricité en augmentation rapide – sont bien connus. Cependant, on accorde moins d'attention au rôle que joue le cadre budgétaire du gouvernement local dans la hausse des coûts occasionnés par les consommateurs. Les municipalités locales jouent un rôle central dans la capacité des ménages et des petites entreprises à accéder à tous les services de base, y compris l'électricité¹⁹.

Le cadre budgétaire du gouvernement local constitue l'ensemble des lois et des politiques qui déterminent le mode de financement d'une municipalité. Les bénéficiaires sur les ventes d'électricité sont censés être le principal contributeur aux revenus des municipalités locales. Selon la loi, une municipalité n'a pas le droit d'avoir un budget non financé, c'est-à-dire à prévoir de dépenser plus d'argent qu'elle est susceptible de recevoir. Ainsi, bien que de nombreux responsables municipaux comprennent que les ménages pauvres ne peuvent pas se permettre de payer même les tarifs les plus bas, les municipalités n'ont que peu ou pas de pouvoir discrétionnaire pour réduire ces coûts : **les revenus de l'électricité constituent la plus grande catégorie de revenus municipaux, et la municipalité n'a pas le droit d'avoir un budget non financé.**

En conséquence, l'augmentation des tarifs d'électricité constitue le principal outil dont disposent les municipalités pour équilibrer leurs comptes, d'autant plus qu'elles sont également affectées par l'augmentation des coûts d'Eskom. La priorité politique de l'État est clairement de maximiser le flux de recettes de l'électricité et non d'exploiter son potentiel de développement. La Banque centrale de l'Afrique du Sud (South African Reserve Bank) a indiqué que le coût de l'électricité fournie par les municipalités a augmenté de 177 % entre 2010 et 2020. Au cours de la même période, la hausse globale des prix à la consommation était de 68 %^{iv}.

Ce n'est pas seulement le tarif par kWh que les municipalités augmentent pour générer des revenus, étant donné que le plafonnement de ces frais est fixé dans le cadre de la détermination des prix annuelle par le National Energy Regulator (NERSA) : la législation actuelle permet aux municipalités de facturer une série d'autres frais fixes aux utilisateurs. L'impact sur les coûts d'utilisation résidentielle peut être astronomique : une étude récente^v a montré qu'un utilisateur résidentiel de la ville de Johannesburg disposant d'un compte de facturation (c.-à-d. pas un système prépayé) ne peut acheter que 93 kWh avec 1 000 rands, puisque 825 rands des premiers 1 000 rands payés chaque mois sont alloués aux charges fixes.

19 Sachant qu'Eskom approvisionne directement environ 50 % des ménages.

Un cercle vicieux de pauvreté

La politique FBE actuelle constitue une réponse totalement inadéquate à cette situation. Ainsi, l'État a non seulement créé un cercle vicieux de pauvreté et de précarité énergétique, mais il l'a consolidé, emprisonnant dans son sein un pourcentage important de Sud-Africains. Si vous êtes pauvre, vous ne pouvez pas vous permettre de payer le MTLC, et votre incapacité à payer enracine votre pauvreté.

Le résultat est que des millions de ménages sont exclus de ce qui pourrait améliorer leur niveau de vie. De plus, ils doivent tout payer plus cher parce qu'ils ne disposent pas des commodités les plus élémentaires liées à l'électricité, comme la réfrigération. Ils sont également privés de nombreuses possibilités économiques qui leur permettraient d'améliorer leur vie à cause de ce manque d'accès, malgré tous leurs efforts et leur volonté de travailler.

On veut créer des entreprises pour pouvoir vivre correctement, car on ne trouve pas de travail, mais à cause de l'électricité, on n'arrive pas. Les gens veulent vendre des glaces et d'autres choses, mais ils ne peuvent pas. Tout cela nécessite des frigos. Si tu veux une taverne, faut savoir que personne ne laissera son café pour venir acheter ton alcool, parce que c'est la même chose que le café, maintenant que la taverne n'a pas de réfrigérateur froid... Beaucoup de nos entreprises sont en train de mourir. Pourquoi ? À cause de cette électricité.

MADALA, EYADINI, LE CAP

Je sais que je ne peux pas trouver de travail, mais s'il y avait de l'électricité, j'aurais monté une boîte. J'aurais une entreprise alimentaire où je pourrais cuisiner de la bouillie et de la viande. Je ne peux pas faire ça avec du bois. Je suis très orienté affaires. Je pourrais vendre des œufs, des saucisses. Je cuisine du poisson et d'autres choses, mais maintenant je ne peux plus rien faire de tout cela. Maintenant, je dois rester à la maison et ne rien faire. J'ai quelques feuilles de tôle ondulée et je voulais créer un petit magasin-resto. Mais, il n'y a aucun raccordement d'électricité pour la boîte que je souhaite monter.

NOLUVUYO, EYADINI, LE CAP



... AND THERE EATING WITH JESUS AND LEARNING FROM HIM

On pourrait économiser beaucoup d'argent si on avait une quelconque forme d'électricité fonctionnelle. Devoir acheter 2 kg de maïs et de viande chaque jour coûte cher. Chaque jour il faut acheter d'autres aliments pour les boîtes à lunch des enfants, ce qui coûte cher aussi. Ne pas avoir de réfrigérateur est un gros problème.

ZANELE, EYADINI, LE CAP

On ne peut pas savoir ce qui se passe autour de nous. Il pourrait y avoir un centre commercial en construction qui a besoin d'employés, mais personne d'Eyadini ne postulera parce qu'on n'est pas au courant.... Les emplois que nous trouvons ont généralement dépassé leur date limite, parfois de trois mois. Le poste dit de postuler en ligne immédiatement, mais on ne le fait pas, car on n'est pas au courant. On pourrait se servir de nos portables pour découvrir ces choses, mais on ne peut pas le faire, car on ne peut pas les recharger. Et le téléphone s'éteindrait en plein milieu de postuler.

OLWETHU, EYADINI, LE CAP

Beaucoup de choses se font en ligne ces jours-ci. Les emplois sont trouvés en ligne ainsi que les candidatures scolaires. Même les demandes qu'on doit envoyer au gouvernement se font en ligne, mais les gens ne peuvent pas le faire. L'autre jour, j'ai quitté ma maison à 4 heures du matin pour aller déposer ma candidature et une fois sur place, on m'a remis un formulaire et on m'a demandé de postuler en ligne. Sans électricité, comment est-ce que je peux connaître ces choses-là ?

MADALA, EYADINI, LE CAP

Nos jeunes auraient pu postuler ces emplois de recensement et gagner un peu d'argent en comptant leurs voisins, mais personne n'avait d'information. Personne d'Eyadini n'a postulé ces emplois, sans parler de les obtenir. Si on avait l'électricité, on connaîtrait ces choses.

MAM NONI, PHILLIPPI, LE CAP

L'autre jour, on a vu de nouveaux éboueurs ramasser nos tas d'ordures et on a été surpris. On ne savait pas qui ils étaient, d'où ils venaient, ni quand ils avaient été embauchés. On a appris plus tard qu'il y avait eu des appels à candidatures pour des éboueurs, mais on l'a découvert uniquement en parlant à ces nouveaux éboueurs.

OLWETHU, EYADINI, LE CAP

Je continue d'essayer de créer une entreprise, j'aime les affaires et je veux vraiment être une femme d'affaires. J'ai essayé de vendre des gâteaux gras et des pieds de bœuf. On n'avait pas d'électricité, alors j'ai réussi à persévérer, à me connecter, à payer les frais et le loyer mensuel. Il a échoué à cause de tous les coûts liés à l'électricité, y compris la façon dont l'électricité était allumée et éteinte à n'importe quel moment. J'achetais du stock pour 400 rands et je savais combien je gagnerais en vendant tout ça. Mais quand on commence, on ne peut jamais tout vendre, donc on demande à quelqu'un de le stocker. Bien sûr, il le fait, mais il en aura marre à la fin.

NOLUVUYO, EYADINI, LE CAP

Tout à la maison commence par nous, les femmes, nous sommes donc très touchées par le manque d'électricité, car on doit prendre soin de notre foyer ; pour s'assurer qu'il est propre et qu'il y a à manger. Ce n'est pas bien de voir son enfant aller à l'école avec des vêtements froissés, ou de ne pas pouvoir régler l'alarme de son portable, alors tout le monde arrive en retard au travail et à l'école, ou de ne pas avoir de frigo qui marche à cause de l'électricité. On ne peut généralement pas aider nos enfants dans leurs devoirs à cause de la mauvaise électricité.

MATSHIDISO, EYADINI, LE CAP

Dompage collatéral

Outre ceux qui ne sont pas raccordés au réseau, de nombreux ménages disposant d'un raccordement électrique utilisent régulièrement des sources d'énergie supplémentaires comme le charbon et le bois de chauffage principalement pour cuisiner. La raison en est presque toujours qu'ils n'ont pas les moyens de consommer l'électricité pour répondre à tous leurs besoins de base. La pollution de l'air intérieur dans de nombreux foyers sud-africains est nettement plus élevée que dans la plupart des zones industrielles (où la pollution de l'air extérieur est plus visible). La pollution de l'air intérieur dans les maisons affecte de manière disproportionnée les femmes et les enfants et on estime qu'elle cause environ 1 400 décès d'enfants en Afrique du Sud chaque année^{vi}.

La plupart de nos gens ici sont des travailleurs domestiques et ils gagnent très peu d'argent, environ 1 300 rands par mois. Ils doivent acheter de la nourriture, se déplacer et emmener leurs enfants à l'école. Il ne reste plus d'argent après cela. Même s'ils ont l'électricité, ils consomment très peu. Certains d'entre eux sont branchés, mais ils cuisinent sur le feu et des poêles à paraffine, car c'est moins cher.

ZANELE, EYADINI, LE CAP

Selon une estimation prudente, environ dix incendies de baraques par jour en Afrique du Sud^{vii} sont dus aux poêles à paraffine et d'autres sources d'énergie dangereuses. Cela implique que des milliers de foyers ont été détruits par un incendie au cours des cinq dernières années, ce qui représente une perte quasi-total de tous les biens des familles touchées, qui pour la plupart sont pauvres. Des centaines de personnes sont mortes dans ces incendies et de nombreuses autres ont été grièvement blessées.

On aurait moins de morts si on avait une électricité fiable. Beaucoup de gens ne mourraient pas dans leurs baraques à cause des bougies ou des poêles à paraffine.

PHILIP, EYADINI, LE CAP

Mieux vaut « briser » la loi que « briser » les pauvres

Des dizaines de milliers de ménages n'ont d'autre choix que de se raccorder illégalement, soit parce qu'ils n'ont pas de raccordement (comme dans les quartiers informels), soit parce qu'ils ont été déconnectés pour non-paiement, parfois pendant des années. Le gouvernement et Eskom dénoncent constamment les raccordements illégaux, et ces raccordements entraînent certainement un coût élevé en termes de dommages aux infrastructures. **Mais l'État ne laisse aucun autre choix aux gens.** Ceux qui se raccordent illégalement comprennent bien que ce n'est pas une bonne solution, mais que faire lorsque l'État a officiellement promis l'électricité pour tout le monde, puis a décidé que vous ne pouvez pas avoir d'électricité parce que vous êtes pauvres ?

Les gens ne veulent pas vraiment de raccordements illégaux. Les gens veulent acheter de l'électricité pour eux-mêmes. Sept foyers raccordés à une seule boîte, c'est dangereux et inconvenient.

ANONYME, PROTEA GLEN

Oui, on n'a pas d'argent, mais on paie l'électricité avec le peu qu'on a. On achète l'électricité ici. Tu sais pourquoi ? On paie chaque mois ces personnes qui branchent l'électricité. Ils sont payés, ces gens-là. Les gens possèdent les câbles qu'on utilise, alors on les paie tout le temps, donc je suis certain qu'on peut payer l'électricité. On veut de l'électricité et on la paiera parce que l'on en a besoin. C'est l'une des choses que le gouvernement nous a promises ; qu'on aura de l'électricité, de l'eau et des installations sanitaires. Ce sont des besoins humains de base, alors comment vivre sans électricité ?

CHRISTOPHER, PRINCESS, JOHANNESBURG

Ils se plaignent qu'on vole l'électricité et qu'on détruit les infrastructures. Ils disent aussi qu'on met les gens en danger parce que ces câbles traînent partout. Ils disent ensuite que c'est la raison pour laquelle on n'obtient pas les autres services.

VUYANI, EYADINI, LE CAP

Il faut se rappeler que de se brancher soi-même était une controverse morale et politique. Les gens ne veulent pas d'un pays où les gens se raccordent illégalement et où il y a du chaos. C'est la façon dont on se raccorde et la façon dont on communique avec la communauté à ce sujet. On a également fait comprendre à la personne raccordée qu'elle a droit à l'électricité dans ce pays, qu'il vaut mieux enfreindre la loi que briser les pauvres.

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

C'est une des choses que le gouvernement nous a promises ; qu'on aurait de l'électricité, de l'eau et des installations sanitaires. Ce sont des besoins humains de bases, alors comment vivre sans électricité ?

CHRISTOPHER, PRINCESS, JOHANNESBURG

Il ne faut pas oublier que ce sont les gens pour qui nous avons voté, alors les gens se demandent « qu'est-il arrivé à l'électricité qu'ils nous ont promise ? » Alors les gens disent « merde, on va se raccorder nous-même ».

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

Quand on parle au conseiller, il nous dit qu'il faut l'aider avec le problème de l'électricité. Il nous a demandé d'identifier ceux qui se sont raccordés illégalement pour qu'il s'en occupe. Mais on ne peut pas le faire parce que les gens sont dangereux. ... Il a ensuite dit que si on ne peut pas l'aider, il ne peut pas nous aider. Il n'a tout simplement pas compris que beaucoup de ces gens font cela parce qu'ils sont désespérés et sous pression, surtout lorsqu'ils sont des gens d'affaires et qu'ils ont des stocks qui ont besoin d'électricité.

VUYANI, EYADINI, LE CAP

On n'aurait aucune raison de voler cette électricité si on avait quelque chose qui marche réellement. Les gens ici sont en difficulté et s'ils ont besoin d'électricité que le gouvernement ne peut pas fournir et qu'ils n'ont pas les moyens de se le permettre, ils la volent.

PHILLIP, EYADINI, LE CAP

Si un transformateur ou une sous-station explose, ils n'envoient personne pour le réparer. Au lieu de cela, ils enverront quelqu'un pour dire « cette zone ne paie pas d'électricité » et que « chaque ménage doit payer 6 500 rands ». Maintenant, on trouve des transformateurs là en panne depuis des mois et les dommages à l'infrastructure deviennent irréversibles. Cette politique est myope. Ils se sabotent eux-mêmes ainsi.

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

Illégal ne signifie pas gratuit

Il y a une croyance très répandue selon laquelle ceux qui sont raccordés illégalement obtiennent de l'électricité gratuitement. Il n'y a rien de « gratuit » dans un raccordement illégal, en termes monétaires ou autres. Toute personne disposant d'un tel raccordement doit payer pour cela : des frais initiaux pour financer le câblage et (généralement) des frais permanents pour rémunérer soit les propriétaires de la sortie électrique à laquelle elle est raccordée, soit ceux qui maintiennent le raccordement.

Les gens pensent aussi qu'on ne paie rien, mais on paie pour tout.

MATSHIDISO, EYADINI, LE CAP

Eskom et le gouvernement voient les gens qui se raccordent illégalement à l'électricité non pas comme des gens normaux, mais comme des criminels. Ils ne voient cela que sous l'angle de la criminalité, comme des voleurs. C'est pourquoi ils viennent avec la police. Ils ne nous voient pas comme des pauvres qui veulent une vie meilleure, travailler et progresser. ... Ils ont criminalisé le fait d'être pauvre. Ils délégitiment notre lutte et notre pauvreté en nous traitant comme ça. Et dans cette criminalisation, ils disent franchement que si on est pauvre, on n'aura pas d'électricité.

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

En outre, les branchements illégaux entraînent un danger de mort par électrocution constant et d'endommagement d'appareils que les gens ont rarement les moyens de remplacer. **Le fait qu'ils soient prêts à accepter ces risques souligne l'importance vitale de l'électricité d'assurer un niveau de vie minimum et une amélioration des occasions de subsistance ; c'est précisément ce que l'État ne semble pas comprendre.** ■

Ramaphosa vient de donner 350 rands à tout le monde, mais la plupart des gens l'ont utilisé pour réparer leurs câbles, gaspillant cet argent, au lieu de faire autre chose avec. Si on avait de l'électricité, on ne crèverait pas de faim comme c'est le cas aujourd'hui. On pense qu'on est libre aujourd'hui, mais on ne l'est pas. C'est comme s'ils avaient retiré un rocher au-dessus des Noirs pour le remplacer par de l'acier.

PHILLIP, EYADINI, LE CAP







CHAPITRE 4

L'accès propice universel à l'électricité doit être une priorité de développement national

On ne se plaindrait probablement pas autant si on avait l'électricité et des toilettes. Nos enfants pourraient étudier et aller à l'école en étant aussi propres que les autres enfants. On est vieux, mais on a aussi nos « petites chéries » - on doit aussi être propre et faire bel effet. On aurait une vie relativement agréable et on serait libéré de beaucoup de problèmes.

MADALA, EYADINI, LE CAP



L'électricité n'est qu'une partie du problème auquel sont confrontés les gens de Soweto, les pauvres et la classe ouvrière. Les gens savent que s'ils avaient un emploi, s'ils n'étaient pas pauvres, ils paieraient simplement l'électricité. Il faut donc considérer cela dans un contexte de chômage et d'inégalités plus large.

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

La promesse initiale de « l'électricité pour tous » a clairement été remplacée par la réalité selon laquelle « si vous êtes pauvre, vous ne pouvez pas avoir d'électricité ». Cela fait preuve d'une étonnante myopie et garantit essentiellement que le problème de la pauvreté ne sera jamais réglé, puisque les ménages pauvres sont privés de la possibilité d'améliorer leur niveau de vie et de se lancer dans des activités économiques qui les permettraient de sortir de la pauvreté.

En assurant que les ménages pauvres ne pourront jamais atteindre le MTLC qui leur permettrait de réaliser des gains en matière de développement, la politique officielle renforce les inégalités. Les zones historiquement pauvres (comme les cantons) restent pauvres. Les barrières à leur accès aux moyens de développement restent toujours aussi élevées.

Assurer un accès propice universel à l'électricité est sans doute l'une des stratégies les plus efficaces pour l'Afrique du Sud qui pourrait avoir un impact considérable sur la pauvreté et les inégalités. L'accès propice universel permettrait de favoriser un niveau de vie plus élevé et la création de millions de possibilités économiques et d'emploi. Cela permettrait également de mettre à profit et d'améliorer l'impact de toutes les politiques existantes visant à réduire la pauvreté et à créer de nouveaux moyens de subsistance.

Électricité et sécurité alimentaire

Il existe un lien très important – mais largement invisible – entre l'accès d'un ménage à une quantité suffisante d'électricité (c.-à-d. le MTLC) et son niveau de vie notamment en ce qui concerne l'alimentation. L'insécurité alimentaire, la malnutrition infantile et la faim dans les ménages sont répandues en Afrique du Sud.

- La malnutrition infantile sévère (retard de croissance) touche un peu plus d'un enfant de moins de cinq ans sur quatre et a de graves conséquences négatives. Les enfants souffrant de malnutrition ont moins de chances de réussir à l'école en raison d'un développement cognitif médiocre et sont plus susceptibles de souffrir de maladies non transmissibles telles que le diabète et l'hypertension plus tard dans la vie. Il existe un lien avéré entre la malnutrition infantile sévère et la propension accrue à la violence à l'âge adulte¹.
- Les maladies non transmissibles directement liées à une mauvaise alimentation contribuent considérablement au fardeau sur la santé publique et aux décès au niveau national.
- La malnutrition infantile place un lourd fardeau sur les femmes, qui ont généralement la responsabilité première de nourrir les enfants du foyer.

Comment l'accès à l'électricité améliore-t-il la sécurité alimentaire ?

Le facteur le plus important de la demande énergétique des ménages à faible revenu est la cuisine, et il existe un lien direct entre la capacité de cuisiner et l'état nutritionnel du ménage. La plupart des aliments de base nécessitent une cuisson, et les aliments plus nutritifs (comme les haricots et les grains entiers) nécessitent généralement des temps de cuisson relativement longs. Lorsque les ménages n'ont pas les moyens d'acheter l'électricité dont ils ont besoin pour la cuisson de leurs aliments, ils les remplacent souvent par des produits prêts à l'emploi (et beaucoup moins nutritifs), comme le pain.

La principale cause de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en Afrique du Sud est un revenu insuffisant pour acheter suffisamment d'aliments nutritifs. Presque tous les ménages achètent toute leur nourriture, et donc le revenu disponible pour la nourriture détermine directement leur état nutritionnel. Cela implique que tout facteur réduisant l'argent nécessaire à l'achat de nourriture (comme la concurrence des demandes sur le budget du ménage) exacerbera l'insécurité alimentaire. Plus les ménages paient pour l'électricité, moins ils dépensent pour tout le reste, y compris pour l'alimentation. En fait, les données montrent que les ménages réduiront leur budget de nourriture avant d'autres dépenses (comme le transport), car il s'agit de l'une des rares dépenses qu'ils peuvent contrôler (contrairement, par exemple, aux frais de taxi ou au loyer).

Les recherches menées en Afrique du Sud²⁰ suggèrent que ces deux impacts sont importants pour des millions de ménages : que les ménages ont une alimentation moins nutritive parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter suffisamment d'électricité pour cuisiner de meilleures options, et qu'ils détournent leurs dépenses alimentaires pour payer l'électricité.

Cette mère est au chômage. Ce ménage dépend uniquement de l'allocation familiale pour enfants ; sans cette allocation, ce ménage serait démuné. En raison des coûts supplémentaires liés au combustible de cuisine et pour économiser l'électricité limitée qu'elle peut se permettre, cette mère limite le nombre de fois où elle cuisine un repas, en se tournant vers des casse-croûtes comme des gâteaux gras et des « flyers » (pop-corn en paquet mou) pour nourrir sa fille pendant la journée.

CHILDREN, SOCIAL ASSISTANCE AND FOOD SECURITY (2022)

²⁰ Les plus récentes en Afrique du Sud sont celles commandées par Black Sash. Voir Black Sash, 2021.

À quoi ressemblerait l'accès propice universel à l'électricité s'il était réalisé ? Autrement dit, que devrions-nous viser pour maximiser l'impact et la répartition des avantages de développement de l'électricité ?

MTLC

L'accès propice universel à l'électricité

=

Tous les utilisateurs ont accès à un seuil minimum fiable et de qualité de consommation.

Chacun des facteurs suivants doit être en place pour garantir un accès propice universel. Toute politique visant à garantir un accès propice – le type d'accès à l'électricité qui facilitera un développement socio-économique à grande échelle – doit être axée sur ces trois objectifs :

- L'accès physique en assurant un raccordement formel
- Un approvisionnement fiable et de qualité
- L'accessibilité financière du MTLC

L'accès physique en Afrique du Sud est déjà pris en compte par le programme national d'électrification – mais il doit néanmoins être accéléré dans les zones urbaines informelles.

À l'échelle nationale, un approvisionnement de qualité et fiable est en partie pris en compte par des projets visant à mettre en ligne de nouvelles capacités de production, bien que cela progresse trop lentement. L'état des infrastructures municipales de distribution d'électricité contribue également de manière importante à la mauvaise qualité et fiabilité de l'approvisionnement, mais il reçoit moins d'attention que les contraintes de production. De nombreuses municipalités ne perçoivent pas suffisamment de revenus pour assurer un entretien adéquat ou ne donnent pas la priorité à ces dépenses. Bien que cette question constitue sans aucun doute une menace à long terme pour la réalisation de l'objectif de l'accès propice universel et mérite donc une attention particulière, cet ouvrage ne se concentre pas sur cet aspect.

Au lieu de cela, **l'accent est mis sur l'examen détaillé de ce qui constitue le troisième élément de l'accès propice universel : le caractère abordable du MTLC.** Cet accent est justifié dans la mesure où :

- i. il constitue l'obstacle le plus important à la réalisation de l'accès propice universel, et
- ii. il n'a fait l'objet de presque aucune attention officielle à ce jour. Cet ouvrage tente pour la première fois de combler cette lacune : **qu'est-ce qu'un MTLC constructif, et comment devrions-nous mesurer et évaluer l'accessibilité financière de ce MTLC ?**

Qu'est-ce qu'un MTLC constructif ?

Premièrement, le MTLC représente la quantité minimale d'électricité requise pour garantir que l'accès se traduise par un développement socio-économique durable. Le concept du MTLC reconnaît que, pour sortir de la pauvreté, les ménages pauvres (et les petites entreprises) ont généralement besoin d'avoir accès à (beaucoup) plus d'électricité qu'ils n'en consomment actuellement.

La question clé est la suivante : quel est le MTLC (exprimé en kWh par utilisateur²¹ et par mois) qui améliorera le niveau de vie, créera des possibilités économiques et réduira la pauvreté et les inégalités en Afrique du Sud ? Autrement dit, à quel niveau (MTLE) les avantages de l'accès universel à l'énergie se matérialiseront-ils ?

Pour répondre avec une précision raisonnable, des études empiriques détaillées et spécifiques au contexte/emplacement des besoins réels²² sont nécessaires. Un petit nombre de ces études ont été menées en Afrique du Sud, mais présentent deux limites principales :

1. Les études ont examiné la quantité d'électricité nécessaire pour maintenir un niveau de vie de base (y compris une quantité modeste d'électricité pour cuisiner de manière limitée) dans un ménage. Toutefois, elles n'ont pas pris en compte la quantité d'électricité dont ces ménages ont besoin pour se lancer dans une nouvelle activité économique à petite échelle ou pour accroître leur activité économique existante.
2. À ce jour, aucune étude n'a porté spécifiquement sur le MTLC qui serait approprié pour les petits agriculteurs et les microentreprises.

Il existe donc d'importantes lacunes dans les données empiriques. Mais que dire du MTLC pour les ménages, d'après ce que l'on sait ?

Des études menées par EarthLife Africaⁱⁱ et un groupe de chercheurs en énergieⁱⁱⁱ sont toutes deux parvenues à la conclusion que le niveau minimum absolu d'électricité pour assurer un niveau de vie de base pour un ménage est de 200 kWh par mois. Bien que chaque étude ait adopté une approche différente et mis l'accent sur des besoins énergétiques différents, elles ont convenu que 200 kWh représentait une estimation beaucoup plus réaliste pour répondre aux besoins de base des ménages que l'allocation de FBE actuelle de 50 kWh.

De plus, Sustainable Energy Africa^{iv} estime que l'allocation de FBE ne représente qu'environ 25 à 30 % de la consommation réelle des ménages très pauvres. Cela laisse à penser que la consommation réelle des ménages se situe entre 150 et 200 kWh par mois, ce qui est proche des estimations des besoins de base formulées par d'autres études.

21 Aux fins de cette analyse, un « utilisateur » ou « consommateur » est défini comme un ménage ou une entreprise commerciale.

22 Le MTLC sera différent selon les pays, les régions et les contextes socio-économiques locaux. Il n'existe pas de norme « universelle ».

Cependant, cela n'implique pas que le MTLC pour les ménages sud-africains soit de 200 kWh par mois. Le MTLC est la quantité d'électricité qui catalysera le développement socio-économique durable, et non celui qui répondra uniquement aux besoins les plus élémentaires d'un ménage.

Les recherches de Sustainable Energy Africa ont conclu que la consommation réelle (150 à 200 kWh par mois) des ménages interrogés n'était pas suffisamment élevée pour favoriser une sortie globale de la pauvreté. Nous devrions donc, à juste titre, considérer la quantité d'électricité consommée par ces ménages comme le minimum absolu dont ils ont besoin, puisque chaque rand dépensé en électricité est un rand non dépensé sur la nourriture, raison pour laquelle la consommation d'électricité est très scrupuleusement contrôlée. De même, les autres études mentionnées ont examiné les besoins en électricité par rapport aux besoins minimums de subsistance, et non le MTLC suffisant pour favoriser une sortie durable de la pauvreté.

Le Pietermaritzburg Economic Justice and Dignity group (PMBEJD) recueillent des données détaillées sur les dépenses alimentaires de première nécessité des ménages pauvres²³, y compris l'électricité.

Leurs données suggèrent que les ménages avec une personne travaillant à temps plein au salaire minimum national (c.-à-d. pas les ménages les plus pauvres) achètent en moyenne 350 kWh d'électricité chaque mois.

Il semble donc probable que le MTLC auquel les ménages pourraient tirer parti des avantages socio-économiques constructifs de l'électricité soit supérieur à 200 kWh par mois, et probablement plus proche de 350 kWh par mois. Cela ne comprend pas une allocation pour une activité de petit commerce, mais uniquement pour couvrir les besoins domestiques tels que la cuisine, l'éclairage et le chauffage limité de l'eau.

Il y a un manque de connaissances en matière du MTLC pour les petits agriculteurs et les petites entreprises qui doit être comblé de toute urgence. Il s'agit d'un groupe très diversifié de consommateurs d'électricité, dont les besoins sont peu susceptibles d'être moyens. Cependant, une connaissance détaillée de la demande d'électricité de ces utilisateurs est nécessaire pour éclairer toute élaboration de politiques pertinentes. Une fois ces informations disponibles, une évaluation de l'accessibilité financière pour ces utilisateurs pourra être entreprise²³.

À quel prix le MTLC est-il abordable ?

La prochaine question cruciale à résoudre pour parvenir à un accès propice universel est *l'accessibilité financière* du MTLC, c'est-à-dire les 350 kWh suggérés par foyer et par mois. Les études mentionnées ci-dessus se sont axées sur la *quantité* d'électricité nécessaire aux ménages, mais elles n'apportent aucune réponse à cette question vitale : à quel prix le MTLC serait-il suffisamment abordable pour que le consommateur en question puisse y accéder régulièrement ?

²³ Au cours des deux prochaines années, les travaux empiriques concernant le MTLC pour les petites entreprises et les petits agriculteurs (ainsi que les travaux supplémentaires concernant les ménages) seront au centre du programme « Energy and Society » de PARI.

Le prix actuel de 350 kWh d'électricité pour un ménage varie énormément à travers l'Afrique du Sud et est influencé par (au moins) les facteurs suivants :

- Que le ménage soit alimenté en électricité par Eskom ou par sa municipalité locale.
- Que le ménage dispose d'un compteur prépayé ou d'un compte auprès de la municipalité. En général, le tarif par kWh pour les compteurs prépayés est plus élevé que pour un compte, mais les titulaires de compte doivent payer des frais fixes avant de pouvoir acheter des unités. Cela désavantage les ménages les plus pauvres qui consomment moins d'électricité.

Une étude récente^{vi} a examiné la quantité d'électricité pouvant être achetée dans différentes grandes zones métropolitaines avec 1 000 rands par mois, pour l'année se terminant le 30 juin 2022. La fourchette était vaste : la plus petite quantité était de 93 kWh pour un compte résidentiel de la ville de Johannesburg, tandis que la quantité la plus importante était de 548 kWh – dans le cadre du forfait Homelight d'Eskom et du forfait prépayé Tarif A d'Ekurhuleni. Cette vaste fourchette ne implique pas seulement une évaluation de l'accessibilité financière universellement applicable, elle met également en évidence les inégalités spatiales considérables créées par le modèle actuel de tarification de l'électricité.

Les ménages pauvres qui ont la malchance de vivre dans une municipalité où le prix de l'électricité est relativement élevé sont obligés de détourner une plus grande part de leurs revenus limités destinés aux produits de base tels que la nourriture que ceux qui vivent dans des municipalités où le prix est plus bas. Le modèle tarifaire actuel exacerbe ainsi les inégalités. On est bien loin de l'intention politique initiale – selon laquelle la fourniture de services de base serait un outil clé pour réduire les inégalités.

Cependant, aux fins d'un débat général sur l'accessibilité financière de l'électricité, une approche conservatrice (en sous-estimant le coût) part de l'hypothèse que 350 kWh d'électricité coûtent 650 rands par mois. À quel point ce prix est-il abordable pour un ménage sud-africain ?

Pour répondre à cette question, nous avons besoin d'une approche et des points de référence clairs de mesure permettant d'éclairer les politiques. En outre, l'approche (et les points de référence) la plus appropriée doit refléter à la fois le contexte démographique (la réalité dans laquelle vivent les ménages) et les objectifs primordiaux de développement socio-économique. De cette manière, la détermination et la mesure de l'accessibilité financière seront bien alignées sur les objectifs politiques plus larges que l'accès universel à l'énergie est censé favoriser. Si nous ne prenons pas en compte ce cadre général (qui sera différent pour chaque pays), notre plan final d'accès universel à l'énergie est susceptible de ne pas concorder.



Nous nous sommes accordé un délai de 100 jours pour finaliser un pacte social global visant à faire croître notre économie, créer des emplois et lutter contre la faim.

LE PRÉSIDENT CYRIL RAMAPHOSA, LE 10 FÉVRIER 2022

Mourir de faim pour garder les lumières allumées

Dans le contexte sud-africain, les questions suivantes sont les plus pertinentes :

- Il existe un objectif politique primordial visant à accroître le niveau de vie, à réduire la pauvreté, à réduire l'insécurité alimentaire et à créer de nouvelles possibilités d'emploi. Cela signifie que la politique énergétique doit garantir que l'accès à l'électricité contribue directement à ces objectifs.
- Les niveaux de pauvreté sont extrêmement élevés. Environ 25 % de tous les ménages (environ 4,3 millions de ménages) vivent en dessous du seuil de pauvreté alimentaire, soit un revenu total de 2496 rands²⁴ ou moins par mois en 2021. Cela signifie que l'ensemble du revenu du ménage n'est pas suffisant pour acheter un panier d'aliments nutritifs de base par mois. 30 % supplémentaires des ménages (5,1 millions de ménages) vivent au-dessus du seuil de pauvreté alimentaire, mais en dessous du seuil de pauvreté supérieur, soit un revenu total de 5 340 rands²⁵ ou moins par mois pour un foyer de quatre personnes en 2021.
- Officiellement, on estime le coût des besoins alimentaires de base (calories) par personne à 624 rands par mois (aux prix de 2021), ce qui implique des dépenses alimentaires de base de 2 496 rands chaque mois pour un foyer de quatre personnes. Cela ne suffit cependant pas à garantir un niveau minimum de nutrition (en particulier pour les enfants, qui ont besoin d'un apport minimum en protéines pour leur développement physique et cognitif). Le PMBEJD a estimé que le coût en 2021 d'un panier d'aliments nutritifs (très basiques) pour un ménage de deux enfants et deux adultes est plus proche de 2 837,70 rands par mois^{vii}. Selon une estimation prudente, entre 4,5 et 5 millions de ménages sud-africains ont un revenu total inférieur à ce niveau de « pauvreté nutritionnelle ».

Parfois, les choses vont si mal que je ne peux même pas me permettre 10 rands d'unités (d'électricité). Cela m'oblige toujours à choisir entre ne pas cuisiner certains aliments et ne pas chauffer l'eau quand mes enfants vont à l'école et avoir de la lumière le soir.

RÉSIDENT DE MAUTSE, ÉTAT LIBRE

²⁴ Environ 166 USD.

²⁵ Environ 356 USD.

La meilleure approche en matière d'accessibilité financière :

- doit permettre de maximiser la capacité des ménages à accéder systématiquement à l'intégralité du MTLC (toute l'électricité, tout le temps), créant et maintenant ainsi des avantages de développement significatifs ; et
- ne doit pas nuire aux priorités existantes en matière de réduction de la pauvreté en général, et de sécurité alimentaire en particulier.

Dans une étude de cas, une mère d'un enfant de quatre ans n'avait pas d'autre source de revenus qu'une seule allocation de pension alimentaire pour enfant de 450 rands par mois. Cette soignante a parlé de sa lutte quotidienne pour tenter de répondre aux besoins de son enfant avec cette petite somme d'argent. Souvent, elle devait faire des compromis entre acheter de la nourriture ou de l'électricité.

CHILDREN, SOCIAL ASSISTANCE AND FOOD SECURITY (2022)

Lorsqu'un ménage a un revenu total égal ou inférieur au montant requis pour acheter un panier d'aliments nutritifs de base, il ne peut acheter de l'électricité qu'en réduisant ses achats de nourriture. La réalité est que des millions de foyers sud-africains sacrifient chaque jour leur alimentation pour l'électricité.

« Pour acheter de l'électricité, je supprime certains produits (alimentaires) pour avoir de l'argent pour l'acheter. »

CHILDREN, SOCIAL ASSISTANCE AND FOOD SECURITY (2022)

Le fait qu'un si grand nombre de ménages pauvres trouvent un moyen de payer leur électricité (même les raccordements illégaux ne sont jamais gratuits) ne doit pas être considéré comme une preuve que ces prix sont abordables. De perpétuer les sacrifices consentis par les gens pour accéder à l'électricité n'est dans l'intérêt de personne à long terme ; ni du ménage individuel, ni de la société dans son ensemble, ni de l'économie nationale.

Quelles sont les meilleures options pour une politique d'accessibilité financière efficace ?

L'approche actuelle de l'Afrique du Sud en matière d'accessibilité financière peut être inférée²⁶ comme **une répartition entre unités gratuites et unités payantes** : la FBE de 50 kWh par mois est censée répondre aux besoins minimaux des ménages, et les tarifs échelonnés²⁷ sont destinés à entraîner une baisse des prix pour ceux qui utilisent de plus petites quantités par le biais d'une subvention croisée alimentée par les utilisateurs les plus riches pour financer les utilisateurs moins riches. La principale lacune de cette approche actuelle est qu'elle ne prend pas explicitement en compte la notion critique de MTLC. Autrement dit, il n'existe aucun lien clair entre la quantité minimale d'électricité requise pour favoriser le développement et l'accessibilité financière de cette quantité. Il y a également des problèmes dans la mise en œuvre de la politique FBE (au moins 7 millions de ménages financés à cet effet dans le budget national ne reçoivent pas d'unités FBE)^{viii}, et même les tarifs d'électricité les plus bas ont augmenté bien au-delà de l'inflation dans les 10 dernières années. Malgré ces problèmes, le principe selon lequel l'accessibilité financière peut être efficacement abordée grâce à une combinaison d'unités gratuites et subventionnées - est bien fondé.

La question politique cruciale est alors **de savoir où tracer la ligne entre les unités gratuites et les unités payantes afin que les ménages puissent accéder au MTLC**. Autrement dit, quelle part du MTLC estimé à 350 kWh par mois devrait être fournie gratuitement, et quelle part devrait être payante et que devrait être le coût de la partie payante. La situation actuelle est qu'un nombre relativement restreint de ménages pauvres reçoivent 50 kWh gratuitement et doivent payer pour le reste, tandis que la majorité des ménages pauvres ne reçoivent aucune unité gratuite et doivent donc payer pour toute leur consommation. De plus, la politique actuelle de fixation des tarifs ne tient pas explicitement compte de la capacité contributive des ménages pauvres.

La question des unités gratuites par rapport aux unités payantes nécessite que nous ayons un point de référence clair sur ce qui est « abordable » pour un ménage en termes de dépense énergétique chaque mois, et quelle partie de ces 350 kWh peut être achetée avec ce montant. Le solde (c.-à-d. 350 kWh moins les unités abordables) devrait alors être la part gratuite.

Globalement, l'approche la plus couramment utilisée en matière d'accessibilité énergétique prend en compte le lien entre les dépenses énergétiques et le revenu des ménages. Selon le point de référence généralement utilisé, le prix est considéré comme inabordable si un ménage consacre plus de 10 % de ses revenus en énergie. À l'inverse, le prix est considéré comme abordable si le ménage consacre moins de 10 % de ses revenus à l'énergie.

26 « Inférée » parce que cela n'est explicitement déclaré nulle part comme étant la politique officielle « d'accessibilité financière ».

27 Autrement dit, le prix unitaire augmente à mesure que la consommation augmente.

La Banque mondiale a en outre suggéré que les ménages pauvres qui consacrent plus de 5 % de leurs revenus à l'énergie risquent d'en perdre l'accès.

Si nous appliquions l'approche des 10 % du revenu dans le contexte sud-africain, cela signifierait ce qui suit :

- Pour les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté alimentaire, une dépense mensuelle maximale de 249 rands par mois (10 % du seuil de pauvreté alimentaire) serait considérée comme abordable (elle diminuerait à mesure que le revenu du ménage descend en dessous de ce seuil de pauvreté) ; et
- pour les ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté alimentaire, mais en dessous du seuil de pauvreté supérieur, une dépense d'électricité comprise entre 249 et 533 rands par mois (10 % du seuil de pauvreté supérieur) serait considérée comme abordable.

Ce calcul d'accessibilité financière déterminerait alors la répartition entre les unités gratuites et payantes (en utilisant notre hypothèse selon laquelle 350 kWh coûteraient 650 rands par mois) :

- Les ménages en dessous du seuil de pauvreté alimentaire devraient recevoir un minimum de 216 kWh gratuits par mois²⁸ et la somme maximale payante devrait être de 249 rands.
- Pour les ménages au-dessus du seuil de pauvreté alimentaire, mais en dessous du seuil supérieur, ils devraient recevoir un minimum de 63 kWh gratuits par mois²⁷, et la somme payante maximale devrait être de 533 rands.

La répartition réelle entre unités gratuites et payantes dépendrait du revenu réel de chaque ménage : plus le revenu est faible, plus le nombre d'unités gratuites est élevé.

Cela peut sembler une solution intéressante à notre problème d'accessibilité financière et une bonne approche pour permettre l'accès. En fait, elle ne répond pas aux critères les plus critiques de l'accès propice universel – à savoir qu'une approche d'accessibilité financière :

- doit permettre de maximiser la capacité des ménages à accéder au MTLC ; et
- ne doit pas nuire aux priorités existantes en matière de réduction de la pauvreté en général, et de sécurité alimentaire en particulier.

Pour répondre à ces deux exigences – et pour que l'accès à l'électricité soit un réel facilitateur du développement – **les dépenses consacrées à l'électricité ne doivent pas éroder les dépenses des ménages nécessaires pour couvrir d'autres éléments critiques de réduction de la pauvreté, notamment l'alimentation.** Si les ménages accèdent à l'électricité (un apport positif pour le développement socio-économique) tout en réduisant leurs dépenses alimentaires (un impact négatif sur le développement socio-économique), l'impact global sur le développement sera, au mieux, neutre. Il ne s'agit pas d'une voie vers le progrès.

²⁸ Plus le ménage se situe en dessous du seuil de pauvreté, plus la part d'unités gratuites est élevée et plus la part d'unités payantes est faible.

Ces deux exigences de l'accès propice universel sont liées par le revenu du ménage : premièrement, si le ménage a d'autres besoins urgents (hors électricité) que ses revenus doivent couvrir, comme la nourriture, il ne pourra pas payer cette part payante sans effectuer de coupes inacceptables dans d'autres catégories de dépenses. Cela signifie qu'il consommera probablement moins d'électricité que le MTLC, et donc que la politique d'accessibilité financière n'aura pas réussi à réellement garantir un accès propice et tous les avantages associés. Ce résultat de « compression des besoins énergétiques » a été observé dans des pays où les niveaux de pauvreté des ménages sont bien inférieurs à ceux de l'Afrique du Sud^{ix}.

Deuxièmement, si le ménage est déjà en situation d'insécurité alimentaire et doit détourner ses dépenses alimentaires pour payer la part d'unités payantes (en partie ou en totalité), la politique aura pour effet d'aggraver l'insécurité alimentaire. Pour les ménages les plus pauvres, aucune dépense énergétique (même si elle est inférieure au seuil de 10 % du revenu) ne doit être considérée comme abordable, car toute telle dépense aggravera l'insécurité alimentaire. C'est tout le contraire de l'intention de la politique visant à réduire la pauvreté.

Pour les 4,3 millions de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté alimentaire, l'un ou l'autre de ces résultats (insécurité alimentaire accrue et consommation d'électricité inférieure au MTLC) est garanti. Pour les 5,1 millions de ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté alimentaire, mais en dessous du seuil de pauvreté supérieur, il existe de fortes chances qu'au moins un de ces résultats soit atteint.

Payer cette électricité est également un problème lorsqu'il s'agit d'autre chose. Si quelqu'un a un travail et gagne des cacahuètes, la municipalité lui dira qu'il doit payer l'électricité. Ils pensent qu'on a de l'argent même si on gagne 3 500 rands, le salaire minimum, mais ce n'est pas assez pour subvenir à nos besoins et à ceux de notre famille.

... On perd l'occasion de faire autre chose d'important, comme ajouter une autre chambre pour agrandir l'espace pour notre famille ou s'assurer d'avoir de la nourriture à la fin du mois parce que la nourriture coûte cher.

SIPHIWE, THEMBELIHLE, JOHANNESBURG

Pour ces raisons, l'approche du pourcentage du revenu des ménages pour déterminer l'accessibilité financière n'est pas appropriée dans le contexte sud-africain, et son application n'est pas non plus susceptible de favoriser la réalisation de l'objectif de l'accès propice universel.

Quelles sont les solutions alternatives ?

Quel type d'approche d'accessibilité financière – pour déterminer la répartition des unités gratuites et payantes – serait bien alignée sur l'objectif d'atteindre l'accès propice universel et les priorités de développement socio-économique existantes ? La meilleure approche maximisera la probabilité qu'un ménage ait réellement accès à au moins 350 kWh par mois et n'exacerbera pas la pauvreté des ménages. Nous avons mis au point une telle approche – l'approche **de priorité à l'alimentation (Food First Approach)**.

L'approche de priorité à l'alimentation en matière d'accès à l'électricité

L'approche de priorité à l'alimentation (Food First Approach) constitue une approche permettant de déterminer l'accessibilité financière de l'électricité partant du principe que l'état nutritionnel des ménages est au cœur de la pauvreté et de la réduction de la pauvreté. L'amélioration de la nutrition des ménages présente d'énormes avantages – pour les individus ainsi que pour la société plus large et l'économie. Le revenu disponible des ménages est le principal facteur qui détermine leur état nutritionnel. Lorsqu'un ménage détourne ses dépenses alimentaires pour payer une partie du MTLC – quel que soit le montant en rands – ces dépenses en électricité doivent être considérées comme inabordables.

En Afrique du Sud, la sécurité alimentaire des ménages est une priorité nationale. Compte tenu des liens entre l'argent disponible pour l'alimentation et l'insécurité alimentaire, **toutes les politiques de développement (y compris la politique d'accès à l'électricité) doivent éviter de compromettre les dépenses alimentaires des ménages.**

Qu'implique l'approche de priorité à l'alimentation pour l'accessibilité financière de l'électricité, et plus particulièrement où tracer la ligne entre les unités gratuites et les unités payantes du MTLC de 350 kWh par mois ?

- Pour tous les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté alimentaire (environ 4,3 millions), la totalité des 350 kWh par mois devrait être fournie sous forme d'unités gratuites, et aucuns autres frais pour la fourniture d'électricité (tels que les frais de réseau, etc.) pour ces 350 kWh ne devraient être prélevés. Autrement dit, ces ménages doivent accéder aux 350 kWh chaque mois sans frais. Je le répète : même une toute petite somme détournera les dépenses alimentaires d'un ménage qui n'a pas assez d'argent pour se nourrir.

De plus, cette approche consolidée en faveur des ménages les plus pauvres évite les coûts administratifs considérables des tentatives de diviser les unités gratuites et payantes pour ce groupe. Ces coûts administratifs sont susceptibles d'être égaux ou supérieurs au coût de la simple fourniture d'unités gratuites.

- Les ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté alimentaire, mais en dessous du seuil de pauvreté supérieur²⁹ (environ 5,1 millions de ménages) pourraient probablement se permettre de payer quelque chose pour le MTLC de 350 kWh, mais que devrait être ce « quelque chose » ?

29 Au-dessus de 2 496 rands par mois et en dessous de 5 340 rands par mois, le revenu total ménager pour un foyer de quatre personnes aux prix de 2021 – soit quelque 5,1 millions de ménages.

Le revenu mensuel total de ce groupe de ménages est de 2 497 rands à 5 340 rands. Compte tenu du calcul du PMBEJD selon lequel un panier d'aliments nutritifs de base pour un foyer de quatre personnes coûte 2 837 rands par mois, un ménage de cette catégorie disposerait de 0 à 2 503 rands pour régler toutes les autres dépenses mensuelles après les achats alimentaires. Si un ménage avec le revenu mensuel le plus élevé de ce groupe dépensait ensuite 533 rands en électricité (selon le seuil d'accessibilité financière de 10 % et la répartition d'unités gratuites/payantes définie ci-dessus), cela impliquerait que **20 % du revenu total restant après l'achat d'aliments nutritifs de base** seraient nécessaires pour financer le MTL.

Dans la plupart des cas, ces ménages ne pourraient pas réellement allouer cette somme d'argent à l'électricité : leur revenu disponible total *maximum* de 2 503 rands par mois après les achats alimentaires est requis pour payer le logement, le transport, les dépenses scolaires des enfants et d'autres services de base comme l'eau³⁰. Et des millions de ménages de cette catégorie disposent d'un revenu disponible considérablement plus bas après les achats alimentaires.

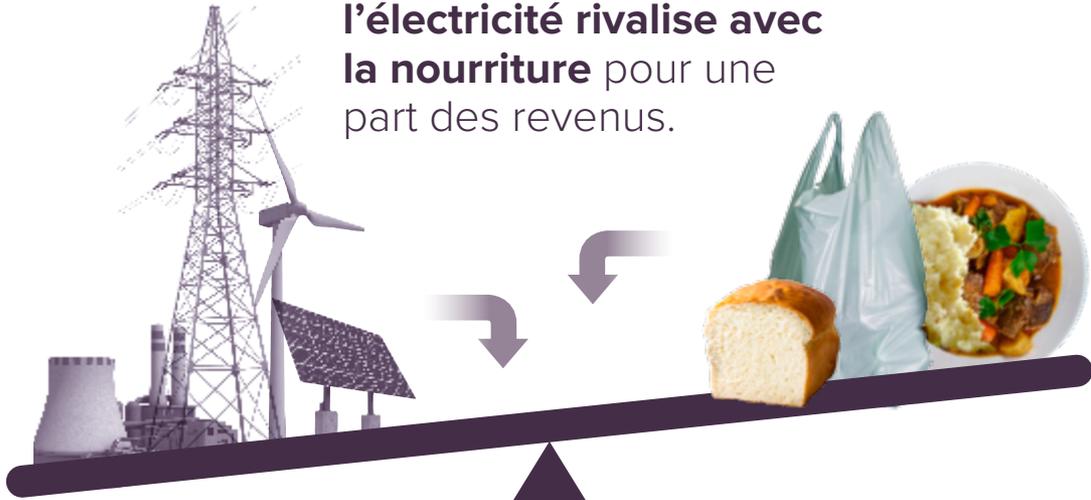
La seule façon de garantir que ces ménages aient effectivement accès aux 350 kWh par mois est de les fournir à titre gratuit. Même s'il peut être tentant d'adopter l'approche selon laquelle « les gens devraient payer quelque chose, même s'il s'agit d'une petite somme », les coûts administratifs nécessaires pour faire respecter cette approche dépasseraient presque certainement le montant qui pourrait être perçu sous forme de revenus d'électricité, tout en exacerbant simultanément la pauvreté des ménages. Il s'agirait d'une utilisation inutile et contre-productive des ressources publiques.

Même s'il existe certainement quelques ménages de ce groupe qui pourraient se permettre de dépenser mensuellement une petite somme d'argent en électricité sans que cela ait un impact trop grave sur leur sécurité alimentaire, ces ménages pourraient utiliser cet argent pour acheter des unités d'électricité supplémentaires, au-dessus des 350 kWh. **C'est une bonne chose** : cela signifie qu'ils peuvent accéder à l'électricité nécessaire pour soutenir une activité économique à petite échelle, au-delà de leurs besoins de base. En d'autres termes, cela favoriserait le résultat souhaité, à savoir qu'un plus grand nombre de Sud-Africains peuvent profiter des possibilités économiques, créer des emplois et augmenter leur revenu disponible.

En résumé, il existe un argument convaincant selon lequel il est dans l'intérêt des politiques de développement socio-économique à long terme de l'Afrique du Sud que tous les ménages en dessous du seuil de pauvreté supérieur (55 % des ménages) reçoivent 350 kWh d'électricité gratuite chaque mois. ■

³⁰ Théoriquement, il existe également une subvention de base gratuite pour l'eau, MAIS elle ne profite qu'à un groupe relativement restreint de ménages et l'allocation est insuffisante pour beaucoup d'entre eux.

Dans des millions de foyers sud-africains, **l'électricité rivalise avec la nourriture** pour une part des revenus.



Quel que soit le gagnant, le ménage perd – soit il a moins d'électricité (et donc moins de possibilités d'amélioration de son niveau de vie), ou bien il a moins de nourriture.



Ce compromis n'est pas une voie vers le progrès.



CHAPITRE 5

Le pouvoir au peuple :

Une feuille de route vers l'accès de tous à l'électricité

L'accès à l'électricité est fondamental à toute opportunité à cette ère. Elle est la lumière à laquelle les enfants étudient, l'énergie qui permet de transformer une idée en vraie entreprise. C'est l'élément vital qui permet aux familles de satisfaire leurs besoins les plus essentiels. Et c'est le raccordement nécessaire pour connecter l'Afrique au réseau global de l'économie. On doit avoir de l'électricité.

BARACK OBAMA (2013)

On pardonnerait au gouvernement de nous traiter ainsi s'il nous fournissait au moins On pardonnerait au gouvernement de nous traiter ainsi s'il nous fournissait au moins de l'eau, de l'électricité et des toilettes.

MKABANI, EYADINI, LE CAP

On n'est pas des criminels et on ne veut pas qu'ils voient ça de cette façon. On est juste des personnes qui ont besoin d'aide.

MADALA, EYADINI, LE CAP

Vous avez parlé de la manière dont on peut payer l'électricité, mais je dois dire que la question n'est pas pertinente ici, car l'électricité dont on dispose n'est pas gratuite ; on la paie déjà. On l'achèterait si on pouvait, mais ce n'est pas la réalité. Les personnes à qui vous devez parler sont nos propriétaires qui demandent constamment 300 rands. Ces gens ne paient même pas leur électricité, mais ils tirent leurs revenus de nous.

LUNGILE, EYADINI, LE CAP

Nous sommes fermement convaincus que mettre fin à la précarité énergétique, conformément à l'objectif de développement durable n° 7 des Nations Unies de garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable d'ici 2030, est la condition préalable nécessaire à l'éradication de la pauvreté elle-même.

GLOBAL COMMISSION TO END ENERGY POVERTY

L'électricité est la clé pour réduire la pauvreté et les inégalités

L'électricité est le grand catalyseur de la transformation socio-économique. L'accès propice universel à l'électricité pourrait être la stratégie la plus importante par laquelle l'Afrique du Sud pourrait améliorer considérablement le niveau de vie, réduire l'insécurité alimentaire, créer un grand nombre de nouvelles possibilités économiques et soutenir le développement des petites entreprises.

L'Afrique du Sud vise à être un État développementaliste, que le Plan de développement national définit comme un État qui donne aux citoyens les capacités nécessaires pour améliorer leur propre vie, tout en intervenant pour corriger les inégalités historiques. L'électricité est le facteur essentiel qui renforce les capacités des individus à améliorer leur propre vie :

- L'électricité crée des occasions de se lancer dans de nouvelles activités commerciales et augmente la productivité (et le rendement) des activités commerciales existantes.
- L'électricité favorise l'amélioration du niveau de vie et de la santé et contribue à une meilleure sécurité alimentaire des ménages et à un meilleur état nutritionnel des enfants.

La possibilité pour tous les Sud-Africains de consommer l'électricité requise pour atteindre ces objectifs rendrait tous les autres programmes de développement de l'État – depuis les allocations sociales jusqu'au soutien aux petites entreprises – plus efficaces. L'accès universel à l'électricité augmentera l'impact (et donc le rapport qualité-prix) de quasiment tous les aspects du programme de développement de l'État. Mais l'électricité ne peut être ce catalyseur de transformation que si nous modifions deux fausses perceptions politiques graves :

1. La conviction que l'électrification physique (le programme national d'électrification) est le seul facteur nécessaire pour donner aux populations les capacités nécessaires en matière d'électricité pour améliorer leur propre vie. L'électrification est nécessaire, mais loin d'être suffisante pour produire ce résultat. Ce n'est que la première étape. Il s'agit d'une première étape largement inefficace si l'obstacle le plus important à l'accès universel – le coût – n'est pas surmonté.

2. La manière dont l'accès à l'électricité des ménages pauvres est perçu par l'État. Ce qui doit changer, c'est la perception selon laquelle il s'agit d'une forme de charité ; une certaine variation d'une allocation sociale qui ne constitue rien d'autre qu'une dépense pour l'État. Cette pensée erronée conduit à conclure que les subventions à l'électricité destinées aux ménages pauvres devraient donc être maintenues aussi faibles que possible – comme le petit montant actuellement alloué sous forme d'allocation d'électricité gratuite. Au lieu de cela, l'accès à suffisamment d'électricité pour tous doit être perçu pour ce qu'il est réellement : un investissement essentiel dans la prospérité future, une stratégie de développement prioritaire qui bénéficiera à tous. Plus nous investissons – et plus les ménages pauvres en électricité consomment – plus les avantages sociaux seront importants.

Veiller à ce que chacun puisse consommer l'électricité nécessaire pour améliorer sa vie – l'objectif de l'accès universel – doit être une priorité nationale. Il s'agit d'une responsabilité essentielle de l'État dans le cadre de son engagement à **corriger les inégalités historiques**.

Le concept d'**accès propice universel** va bien au-delà des mesures d'accès actuelles (électrification physique) ; il appelle notre attention sur le fait qu'il y a un niveau minimum de consommation d'électricité (le seuil minimal de consommation – MTLC) requis pour générer des avantages de développement socio-économique. Une consommation inférieure à ce niveau ne crée pas d'avantages significatifs ou durables, et ne permet pas non plus d'exploiter tout le potentiel des investissements réalisés dans les infrastructures physiques d'électrification. Cela crée tout simplement une fausse impression que l'accès a été obtenu.

L'électricité **ne** devient un atout national véritablement transformateur que lorsque tout le monde peut accéder au MTLC.

**ACCÈS PROPICE UNIVERSEL =
TOUT LE MONDE PEUT ACCÉDER AU MTLC³¹,
TOUT LE TEMPS**

³¹ Que nous estimons à 350 kWh par ménage et par mois en Afrique du Sud.

Lorsque l'objectif primordial est l'accès propice universel, une politique efficace³² doit se concentrer sur l'élimination des obstacles qui empêchent sa réalisation. Les obstacles que constituent :

- l'accès physique aux infrastructures électriques qui fournissent une électricité fiable et de qualité ; et
- la capacité de payer pour le MTLC (son prix abordable pour tous les utilisateurs)

La bonne nouvelle est que l'Afrique du Sud dispose déjà d'un atout : contrairement à de nombreux autres pays en développement, nous disposons de la plupart des infrastructures de base nécessaires pour parvenir à un accès propice universel. Des dizaines de milliards de rands ont été dépensés pour développer les infrastructures électriques³³ au cours des 30 dernières années. Nous sommes dans une position privilégiée où 86 % des ménages sud-africains pourraient consommer l'électricité nécessaire pour améliorer chaque aspect de leur vie, car ils sont déjà raccordés au réseau.

Mais l'infrastructure physique ne constitue que le premier obstacle à la réalisation d'un accès universel. Ce qui se passe au cours des décennies qui suivent la construction de ces infrastructures déterminera si l'investissement favorisera un développement socio-économique significatif ou s'il deviendra une occasion manquée coûteuse.

La mauvaise nouvelle est que l'Afrique du Sud a très peu fait pour tirer parti de cet avantage infrastructurel. Nous sommes loin d'avoir atteint l'accès propice universel parce que nous avons négligé de développer et de mettre en œuvre des stratégies visant à éliminer l'obstacle du coût (l'accessibilité financière).

Toutes les recherches sur l'accès à l'électricité aboutissent à une conclusion claire : la plupart des ménages sud-africains³⁴ ne peuvent pas accéder à la quantité d'électricité dont ils ont besoin pour améliorer leur vie de manière significative et durable. Pourquoi ? Parce qu'ils n'en ont pas les moyens.

Nous avons créé une situation où l'argent investi dans les infrastructures physiques ressemble bien plus à une occasion manquée coûteuse qu'à un investissement stratégique à long terme. C'est le choix de l'Afrique du Sud et ce n'est pas le bon.

Dans le passé, la politique de l'apartheid a empêché des millions de Sud-Africains d'accéder aux avantages de l'électricité ; de consommer l'électricité pour renforcer leurs capacités à améliorer leur vie. Aujourd'hui, la politique selon laquelle « l'utilisateur doit payer (même s'il n'en a pas les moyens) » a un impact très similaire, d'exclure effectivement les pauvres.

32 C.-à-d. la politique la plus susceptible d'atteindre cet objectif.

33 Bien que l'entretien de ces infrastructures nécessite une attention particulière.

34 Et, nous pouvons raisonnablement supposer, des milliers de microentreprises et de petits agriculteurs.

Le combat est politique, entre les nantis et les démunis. Ils recourent à des tactiques, comme dire « pas tout le monde n'est pauvre à Soweto » et « nous avons une politique pour les indigents » pour laquelle une demande peut être faite si on est pauvre. Mais l'essentiel de leur approche politique est de dire que les pauvres ne méritent pas mieux.

TREVOR, PIMVILLE, SOWETO

Le modèle actuel de l'approvisionnement en électricité – qui considère l'électricité avant tout comme un service payant plutôt que comme un moteur de développement socio-économique – est en contradiction avec tous nos objectifs de développement.

Les discours officiels affirmant que l'on ne peut pas accéder à l'électricité si l'on ne peut pas payer pour entraînent une discrimination de fait à l'égard des Sud-Africains à qui l'État post-apartheid avait promis de faire le plus – les pauvres en général et les femmes noires pauvres en particulier.

- Plus vous êtes pauvre, plus vous bénéficierez de l'accès à l'électricité. Mais plus vous êtes pauvre, moins vous avez de chances de pouvoir accéder à cette électricité, en raison du prix.
- Dans des millions de foyers sud-africains, l'électricité rivalise avec la nourriture pour une part des revenus. Quel que soit le gagnant, le ménage perd : soit il a moins d'électricité (et donc moins de possibilités d'améliorer son niveau de vie), soit il a moins de nourriture. Ce compromis n'est pas une voie vers le progrès.
- Les ménages noirs dirigés par des femmes sont les plus vulnérables à la précarité énergétique et les politiques énergétiques actuelles exacerbent donc les inégalités entre les sexes en particulier, ainsi que les inégalités en général.

Nous pouvons établir des parallèles entre un système d'approvisionnement en électricité et un système éducatif : il est généralement admis qu'une éducation universelle de qualité et le développement des compétences sont essentiels pour soutenir la croissance économique et le développement à long terme. Il y aura des bénéfices pour nous tous si chacun a la possibilité d'accroître ses capacités en acquérant de nouvelles compétences. Sur cette base, les gouvernements allouent des fonds pour subventionner l'éducation et la formation. Dans de nombreux pays, l'éducation – à tous les niveaux – est assurée gratuitement par l'État précisément pour cette raison.

La plupart des gens ne penseraient pas que ce soit une bonne idée d'empêcher plus de la moitié de la population d'accéder à l'éducation parce qu'ils n'en ont pas les moyens, au motif que « rien n'est gratuit ». Cela serait extrêmement myope et, en fin de compte, contraire à notre intérêt collectif. Et pourtant, c'est exactement l'approche que nous avons adoptée en matière d'approvisionnement en électricité – un élément de développement tout aussi important que l'éducation.

Personne ne gagne avec le système actuel

Ce modèle trahit la plupart des ménages et de petites entreprises en Afrique du Sud. Il n'augure rien de bon non plus pour tous les acteurs du secteur de la distribution électrique, avec des conséquences considérables et graves pour nos objectifs de développement.

Il est clair³⁵ que les millions de ménages pauvres qui ont à peine les moyens de se nourrir ne sont pas en mesure de payer les services de base qu'ils attendent de leur gouvernement local. Dans le cadre du modèle budgétaire gouvernemental, les ventes d'électricité sont censées constituer la principale source de financement des dépenses d'exploitation. L'incapacité de millions de ménages de payer a donc un impact direct sur la viabilité financière des municipalités.

Le Trésor national estime³⁶ que 87 % des municipalités rentrent dans le cadre de l'une ou plusieurs des conditions de « graves problèmes financiers » au sens de la Loi sur la gestion des finances municipales (Municipal Finance Management Act)ⁱⁱ. Cela est en grande partie dû au nombre croissant et important de défauts de paiement des comptes municipaux. En décembre 2021, la dette totale due au gouvernement local au titre des comptes impayés s'élevait à un peu plus de 261 milliards de rands, et près de 16 milliards de rands ont été radiés comme irrécouvrables au cours des six (6) mois précédentsⁱⁱⁱ. Plus précisément, les dépenses d'exploitation totales de l'ensemble du gouvernement local pour l'année 2021/22 sont estimées à 452 milliards de rands (c.-à-d. que l'encours de la dette due au gouvernement local équivaut à près de 60 % de son budget d'exploitation annuel global).

La majeure partie de la dette, 84 %, est en souffrance depuis plus de 90 jours, et 70 % de la dette totale sont dus par les ménages³⁷. Malgré les gros titres qui nous parlent du montant d'électricité dû aux municipalités, celui-ci ne représente que 12 % de l'encours total de la dette. Des sommes beaucoup plus importantes sont en souffrance pour l'eau (30% du total) et les taxes et impôts (21%).

Cela est dû essentiellement à deux facteurs : la croissance rapide de l'utilisation des compteurs d'électricité prépayés (ce qui signifie que vous ne devez pas d'argent au prestataire) et le fait qu'Eskom, et non une municipalité, approvisionne directement environ la moitié de tous les ménages. Des milliards en factures non payées par les ménages directement approvisionnés sont dus à Eskom.

Il existe cependant un lien évident entre le paiement de l'électricité et le paiement d'autres services municipaux : les ménages pauvres à faibles revenus incapables de satisfaire à de multiples demandes qui s'entrechoquent ne peuvent pas reporter les paiements d'électricité avec un système prépayé, mais peuvent reporter d'autres paiements (comme l'eau) comme mécanisme de survie.

En raison des dettes impayées des municipales, il leur est plus difficile de payer tous leurs fournisseurs en gros – d'eau et d'électricité. Selon les estimations actuelles, elles doivent à Eskom quelque 35 milliards de rands et aux offices des eaux environ 14 milliards de rands.

35 Sauf, peut-être, aux décideurs politiques qui ont créé ce désastre imminent, mais refusent d'en reconnaître l'impact.

36 En décembre 2021, cela ne représente qu'une nouvelle détérioration d'une baisse tendancielle sur une longue période.

37 Le solde est dû par des entreprises commerciales et d'autres parties de l'État.

Le caractère inabordable de l'électricité domestique de base a un impact direct sur la viabilité financière de l'approvisionnement en eau municipal, du gouvernement local en général et d'Eskom – puisque les municipalités n'ont pas de revenus suffisants pour payer leurs propres comptes auprès du service public national.

Il s'agit d'une approche impraticable pour bâtir un État développementaliste. En fin de compte, peu importe à quel point l'État menace les ménages pauvres qui refusent de se laisser, ou de laisser leurs enfants, mourir de faim, pour pouvoir payer les services de base que l'État a promis à plusieurs reprises de leur fournir, ils ne peuvent pas payer avec de l'argent qu'ils n'ont pas.

En outre, les municipalités dépensent chaque année de l'argent pour tenter de recouvrer les dettes impayées, en grande partie sans résultat significatif. Ces coûts administratifs réduisent encore davantage les fonds disponibles pour la fourniture des services de base et portent davantage atteinte à l'intégrité financière du gouvernement local.

Il y a bien d'autres mauvaises nouvelles : les raccordements illégaux sont associés à toute une série de coûts – soit par une perte de revenus, soit par des dommages aux infrastructures. Il n'existe pas de chiffre universellement reconnu pour ces coûts, mais ils sont sans doute importants. Une seule métropole – la ville de Tshwane – estime qu'elle perd environ 470 millions de rands de revenus chaque année en raison de raccordements illégaux^{iv}. Eskom affirme que les raccordements illégaux, y compris les dommages aux infrastructures, lui coûtent 700 millions de rands par an rien qu'au Cap occidental^v.

Presque personne ne bénéficie de notre approche actuelle d'approvisionnement en électricité : elle maintient des millions de personnes dans la pauvreté, maintient le gouvernement local coincé dans un cycle de détresse financière et impose des coûts importants à Eskom qu'elle ne peut certainement pas se permettre³⁸.

Cela doit changer.

Je suis à la fois père et mère du foyer. L'électricité pourrait m'aider à faire ce que je dois faire. Je pourrais cuisiner jusqu'à tard et gagner un peu d'argent. C'est impossible maintenant.

ZONDEKA, PROTEA SOUTH, JOHANNESBURG

³⁸ Le déficit de financement d'Eskom est payé à partir des allocations budgétaires nationales, ce qui réduit encore davantage les fonds disponibles pour de multiples autres besoins de développement prioritaires.



GRAY WESTERN
SOCIETY



WOMEN'S



Un modèle développemental d’approvisionnement en électricité

Nous avons besoin d’un modèle d’approvisionnement en électricité véritablement axé sur le développement, et non d’un modèle qui mine activement toute possibilité de développement équitable. Nous avons besoin d’un modèle qui reflète la réalité sud-africaine, et non un monde imaginaire où le seul obstacle à l’accès à l’électricité (et à la viabilité financière municipale) est la « volonté » des ménages désespérément pauvres de payer.

Pour parvenir à un accès propice universel, nous devons supprimer l’obstacle financier à l’accès au MTLC. Nous avons besoin d’une politique d’accès à l’électricité qui permettra d’atteindre les objectifs suivants :

- maximiser la probabilité que chaque consommateur accède systématiquement au MTLC (350 kWh par foyer et par mois) ; et
- veiller à ce que l’accès propice universel soutienne, plutôt que sape, d’autres priorités de développement telles que la sécurité alimentaire. Autrement dit, l’accès propice universel ne peut être réalisé au détriment de ces autres objectifs de développement.

La politique actuelle en matière d’accès à l’électricité semble avoir été conçue pour obtenir exactement le contraire ; pour garantir que l’Afrique du Sud n’atteindra jamais l’objectif de l’accès propice universel.

Comment changer de direction et prendre le bon chemin ?

La clé d'un accès propice universel est de garantir à chaque foyer l'accès à une quantité minimale de 350 kWh d'électricité chaque mois. Outre une connexion physique fiable au réseau, cet objectif ne sera atteint que si le coût de ces 350 kWh est véritablement abordable pour chaque foyer.

Une politique d'accessibilité financière qui profitera à tous

L'approche politique actuelle en matière d'accès abordable pour les ménages à faible revenu consiste à faire une répartition entre les unités gratuites et unités payantes. En théorie, il s'agit d'une approche compatible avec l'objectif d'un accès propice universel, mais les facteurs critiques de succès constituent (1) où la ligne entre les unités gratuites et payantes est tracée et (2) le prix des unités payantes.

Dans une politique efficace – qui nous fera progresser vers un accès propice universel – le facteur le plus important qui détermine à la fois la répartition entre les unités gratuites et payantes et le prix des unités payantes est ce que les ménages peuvent se permettre de payer. En d'autres termes, il s'agit de ce que les ménages peuvent réellement se permettre de payer, et non de ce que les décideurs politiques pensent qu'ils devraient pouvoir se permettre.

La manière dont la politique d'accès à l'électricité est actuellement mise en œuvre en Afrique du Sud ne tient pas compte des deux facteurs critiques de succès énoncés ci-dessus :

L'allocation d'unités gratuites (50 kWh par mois) ne représente qu'environ 14 % du MTLC, et les deux tiers des ménages pauvres³⁹ ne bénéficient pas du tout de cette allocation. Cela signifie que la plupart des ménages doivent payer la totalité du prix du MTLC (que nous avons estimé de manière prudente à 650 rands par mois) de leur propre poche s'ils souhaitent y accéder.

39 C.-à-d. les 9,4 millions de ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté supérieur.

Ce montant – 650 rands par mois – n’est pas « abordable » pour la plupart des ménages dont le revenu total est de 5 500 rands ou moins par mois⁴⁰. Quelque 9 millions de foyers, soit plus de 50 % du total des ménages sud-africains, font partie de ce groupe. En conséquence, ils consomment de l’électricité à un niveau inférieur au MTLC et doivent détourner l’argent d’autres dépenses critiques (telles que la nourriture) pour la payer. Ces deux conséquences aggravent la pauvreté et les inégalités.

À quoi ressemble une électricité réellement abordable ? Il n’est guère surprenant qu’il n’y ait pas d’accord universel sur la question, mais nous proposons que les objectifs suivants soient atteints dans le cadre de toute politique d’accès abordable à l’électricité visant à garantir un accès propice universel :

Elle doit maximiser la probabilité que les ménages accèdent systématiquement au MTLC. Cela implique que la question de l’accessibilité financière doit refléter la réalité économique des ménages en question et les exigences concurrentes en matière de revenus.

Elle ne doit pas porter atteinte à d’autres objectifs de développement critiques. Aucune dépense – aussi minime soit-elle – n’est abordable si elle se traduit par un détournement des dépenses alimentaires des ménages, que nous définissons en outre comme un niveau de consommation alimentaire qui répond aux normes nutritionnelles minimales⁴¹, car cela compromettrait l’objectif de développement de réduire l’insécurité alimentaire.

Notre approche de priorité à l’alimentation en matière d’accessibilité financière à l’électricité vise à atteindre exactement ces deux objectifs : un accès systématique au MTLC et la protection des dépenses alimentaires des ménages. L’approche de priorité à l’alimentation est intentionnellement conçue pour éviter de placer les ménages pauvres dans la terrible situation de devoir choisir entre l’électricité et la nourriture.

Qu’implique l’approche de priorité à l’alimentation sur la façon dont nous devons concevoir une politique d’approvisionnement en électricité qui permettra de faire progresser l’objectif d’un accès propice universel ? Plus précisément, qu’est-ce que cela implique quant à la ligne tracée entre les unités gratuites et les unités payantes (dans la limite du MTLC supposé de 350 kWh par mois) pour les quelque 9 millions de ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté supérieur ? Qu’est-ce que cela implique sur la façon dont nous devons fixer les tarifs pour une consommation supérieure à 350 kWh pour ces ménages – que devraient payer les ménages pauvres pour une consommation supérieure au MTLC ?

40 Une estimation approximative du niveau actuel (aux prix de 2022) du seuil de pauvreté supérieur pour un ménage de quatre personnes

41 Autrement dit, nous ne pouvons pas conclure que l’électricité est abordable si le ménage ne meurt pas réellement de faim parce qu’il a détourné ses dépenses alimentaires vers l’électricité, mais consomme une alimentation très pauvre en nutriments. La raison en est que la majeure partie de l’impact socio-économique négatif de l’insécurité alimentaire résulte d’une nutrition inadéquate (en particulier chez les femmes et les enfants) plutôt que d’une famine extrême.

En commençant par la deuxième question : nous avons besoin d'un processus de fixation des tarifs fondé sur la compréhension claire (et la priorisation politique) qu'une consommation supérieure au MTLC⁴² est souhaitable, qu'elle favorise davantage l'activité économique productive et un niveau de vie plus élevé. Cette approche favorable au développement est très différente de l'actuelle, qui semble donner la priorité à l'optimisation des revenus de l'électricité avant tout autre objectif, et limite par conséquent fortement la consommation des ménages pauvres.

En outre, les processus de fixation des tarifs pour les utilisateurs finaux (qui détermineront les tarifs pour une consommation supérieure au seuil d'unités gratuites) doivent être adaptés pour tenir compte de deux facteurs importants :

Le coût réel payé : la législation actuelle permet aux municipalités d'ajouter des frais supplémentaires au-delà des tarifs annuels approuvés par le régulateur de l'énergie (NERSA). Ces frais varient énormément d'un endroit à l'autre, et le résultat est qu'il n'y a pas de contrôle global sur la fixation des tarifs de l'électricité. Sans une telle surveillance, il n'y a aucune garantie que la fixation des tarifs fera progresser l'objectif d'un accès propice universel.

Savoir si le tarif peut être évalué objectivement comme étant à la fois abordable et compatible avec (plutôt que compromettant) les objectifs de développement national. Il existe bien sûr de multiples objectifs concurrents qui doivent être mis en balance dans ce processus⁴³, mais dans le processus actuel, la plupart de ces compromis sont soit flous, soit invisibles.

Et maintenant la première question : où devrions-nous tracer la ligne entre les unités gratuites et les unités payantes dans le cadre de la fourniture du MTLC de 350 kWh par foyer et par mois ? Compte tenu du contexte sud-africain caractérisé par une grande pauvreté et une grande insécurité alimentaire, la seule politique d'accessibilité financière efficace qui nous mettra fermement sur la voie de l'objectif d'accès propice universel à l'électricité est que tous les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté supérieur reçoivent l'intégralité du MTLC en tant qu'unités gratuites.

Pour que l'Afrique du Sud fasse de réels progrès vers l'objectif d'accès propice universel à l'électricité (et réalise la majeure partie de l'ODD 7), 9 millions de foyers doivent recevoir 350 kWh d'électricité chaque mois à titre gratuit.

La mise en œuvre d'une telle politique a bien entendu des implications – sur la demande nationale d'électricité et sur le budget national. Quels sont ces implications et ces coûts, et sont-ils tous deux réalisables et valent-ils l'argent ?

42 Il y a évidemment un point où une consommation excessive d'électricité n'est pas souhaitable, mais même si un ménage pauvre de quatre personnes consommait le double du MTLC chaque mois, il en consommerait quand même bien moins par habitant que les ménages riches.

43 Comme celui entre la viabilité financière d'Eskom et l'impact sur le revenu disponible des ménages.

L'impact de fournir davantage d'électricité gratuitement sur le réseau d'alimentation électrique actuel

L'Afrique du Sud est actuellement confrontée à un approvisionnement électrique fortement contraint, entraînant des périodes régulières de délestages. Dans ce contexte, l'un des points d'opposition qui se prononce immédiatement à la politique d'électricité gratuite proposée est qu'elle exercera une pression de demande supplémentaire si élevée sur le réseau qu'il ne pourra pas y faire face.

Le niveau proposé d'électricité gratuite représente une augmentation significative par rapport à l'allocation actuelle de 50 kWh par foyer et par mois (et un groupe de bénéficiaires beaucoup plus important qu'à l'heure actuelle). Cela se traduit par un peu moins de 37,8 millions de MWh d'électricité gratuite chaque année. Cela va-t-il exercer une pression supplémentaire significative sur notre approvisionnement électrique déjà fortement contraint ?

Bien que toute demande supplémentaire d'électricité soit problématique dans les circonstances actuelles, la réponse est non. En effet, seule une petite partie de ce total (d'après nos estimations, environ un tiers – quelque 12,5 millions de MWh) constituerait une demande globale⁴⁴ supplémentaire ; c'est-à-dire en plus de ce qui est actuellement consommé (et payé). Cela ne représente qu'environ 6 % de la production nationale actuelle d'électricité⁴⁵ et donc seulement une infime partie de la demande nationale qui doit être satisfaite en mettant en ligne de nouvelles capacités de production d'énergies renouvelables.

Plutôt que de présenter l'approvisionnement électrique contraint comme une raison pour ne pas mettre en œuvre une politique d'électricité gratuite considérablement élargie, les solides arguments de développement en faveur d'une politique élargie devraient rendre d'autant plus urgente la nécessité de remédier aux contraintes d'approvisionnement en électricité de l'Afrique du Sud en mettant en ligne de nouvelles capacités de production d'énergies renouvelables aussi rapidement que possible.

44 Avec des variations considérables entre les 9 millions de ménages : pour les ménages les plus pauvres, la consommation supplémentaire serait considérablement plus importante.

45 Sur la base d'une production annuelle de 200 TWh.



Implications fiscales : Quel sera le coût de l'accès propice universel ?

Ce qui est encore plus préoccupant pour un grand nombre de gens, c'est le coût du programme d'électricité gratuite proposé et la source de financement. D'où devrait provenir l'argent, combien coûtera-t-il et peut le pays se permettre d'en assumer la dépense ?

Nous proposons que les fonds proviennent du budget national annuel, tout comme le financement actuel de tous les services de base gratuits⁴⁶. Cependant, les problèmes de mise en œuvre et d'allocation du financement des services de base gratuits par les municipalités^{vi} doivent être réglés pour garantir que les bénéficiaires visés en bénéficient réellement.

Un certain nombre d'options pourraient être explorées, comme changer le caractère discrétionnaire du transfert actuel en une subvention conditionnelle, ou recourir à un autre mécanisme de transfert qui contourne les municipalités.

Par exemple, étant donné le nombre de ménages cibles qui reçoivent leur électricité d'Eskom, il pourrait être plus judicieux de transférer les fonds directement à Eskom, plutôt que d'engager des frais administratifs supplémentaires en passant par une municipalité locale. Quel que soit le mécanisme de distribution, la seule source de financement possible est le budget national – les municipalités locales (ou Eskom) n'ont certainement pas marge budgétaire pour absorber ce coût.

Combien coûtera la fourniture de 37,8 millions de MWh d'électricité gratuitement chaque année ? En utilisant le coût de l'électricité déterminé par le Trésor national dans le budget annuel le plus récent (2022), soit 2,14 rands par kWh⁴⁷, le coût en 2022 s'élèverait à près de 81 milliards de rands. Le budget annuel actuel alloué à l'électricité de base gratuite s'élève à un peu moins de 14 milliards de rands, ce qui implique une dépense supplémentaire de près de 67 milliards de rands.

L'Afrique du Sud peut-elle se permettre de dépenser 67 milliards de rands supplémentaires⁴⁸ chaque année pour atteindre l'objectif d'un accès propice universel à l'électricité ? Est-ce que cela en vaut vraiment le coup ? Aux lecteurs qui secouent la tête et disent catégoriquement « non », veuillez considérer ce qui suit :

Contrairement à de nombreuses autres catégories de dépenses de l'État, qui représentent une fuite totale de l'État, la majeure partie⁴⁹ de ces dépenses d'électricité gratuites, soit 81 milliards de rands, va éventuellement retourner dans le compte de revenu d'Eskom. L'État finance déjà ce compte de recettes⁵⁰ : le budget national 2022 prévoyait un transfert de 21,9 milliards de rands à Eskom précisément à cette fin.

46 Ce qui constitue une partie de la part équitable annuelle du revenu national qui est transférée au gouvernement local.

47 Ce coût (2,14 de rands par kWh) est un tarif supérieur au tarif minimum actuellement facturé par de nombreux fournisseurs de services.

48 Ou l'équivalent rajusté en fonction de l'inflation dans les années à venir.

49 Probablement pas moins que deux tiers, étant donné le nombre de ménages à faible revenu qui sont clients d'Eskom.

50 En raison des graves problèmes financiers d'Eskom.

Ne serait-il pas plus logique sous l'angle du développement que cet argent passe par les ménages les plus pauvres pour parvenir à Eskom – ce qui aurait un impact énorme sur le niveau de vie, la sécurité alimentaire et les possibilités économiques ?

Le reste du financement ira aux municipalités locales – qui ont également cruellement besoin de revenus supplémentaires provenant de la vente de services d'électricité. L'amélioration des revenus des municipalités qui leur permettra de soutenir de nombreuses fonctions importantes, dont la moindre n'est pas l'entretien des infrastructures.

Fournir à 9 millions de foyers un approvisionnement en électricité gratuite constructif est susceptible de réduire l'encours de la dette municipale ainsi que les coûts administratifs associés aux tentatives de recouvrement de cette dette et à la gestion des déconnexions et des reconnexions électriques.

Fournir davantage d'électricité gratuite – tout en élargissant le réseau pour inclure les ménages actuellement non raccordés – réduira en grande partie l'incitation des ménages à se raccorder illégalement, et les milliards de pertes financières et d'infrastructures qui en résultent. Les ménages paient actuellement pour ces branchements illégaux – ils ne sont pas gratuits. S'ils ont accès à suffisamment d'électricité pour répondre à tous leurs besoins de base, ils ne seront plus incités à assumer ces dépenses.

Selon des estimations prudentes, le coût des 350 kWh gratuits pour les ménages est de 650 rands par mois. Cela représente une augmentation effective significative du revenu disponible des ménages.

Même si nous supposons que beaucoup de ménages les plus pauvres paient actuellement pour environ 200 kWh d'électricité chaque mois, ils économiseront 371 rands (estimés de manière prudente) par mois⁵¹ en électricité dans le cadre de la politique élargie d'électricité gratuite. Ils économiseraient également les sommes supplémentaires qu'ils auraient dépensées chaque mois en paraffine, en charbon et en bougies. **Une politique d'électricité de base gratuite de 350 kWh par mois augmenterait le revenu total disponible des ménages des Sud-Africains les plus pauvres d'environ 20 %.** L'impact de ce revenu supplémentaire pour les ménages est considérable : cette somme d'argent peut faire la différence entre une malnutrition sévère et une alimentation adéquate des enfants.

L'utilisation réduite de combustibles alternatifs tels que le charbon, la paraffine et les bougies réduira les décès d'enfants et les maladies dus à la pollution de l'air intérieur, et réduira considérablement les incendies dans les quartiers informels.

En résumé, il est difficile d'imaginer une autre politique de développement capable d'atteindre autant d'objectifs de développement importants, pour si peu.

La question n'est pas de savoir si nous pouvons nous permettre de dépenser 67 milliards de rands supplémentaires pour parvenir à un accès propice universel à l'électricité. La vraie question est de savoir si nous pouvons nous permettre de ne pas le faire. ■

⁵¹ C.-à-d. les 200 kWh qu'ils payaient et qu'ils obtiennent désormais gratuitement.

Notes de fin

CHAPITRE 1

- i. World Bank, 2018.
- ii. Ateba et. al., 2019.
- iii. Ibid.
- iv. UN, 2022.
- v. IIASA, 2012.
- vi. Prasad and Dieden, 2007.
- vii. IIASA, 2012.
- viii. WHO, 2022.
- ix. Winkler et. al., 2011.
- x. Scott and Seth, 2013.
- xi. Magnani and Vaona, 2016.
- xii. Winkler et. al., 2011.
- xiii. IIASA, 2012.
- xiv. Energy Progress Report, 2022.
- xv. Eisfeld and Seebauer, 2022.
- xvi. Kojima and Trimble, 2016.

CHAPITRE 2

- i. Statistics SA, 2021.
 - ii. Human, 2022.
 - iii. Marquard et. al., 2007.
 - iv. Ibid.
 - v. World Bank, 2022.
 - vi. Marquard et. al., 2007.
 - vii. Scott and Seth, 2013.
-

CHAPITRE 3

- i. Ledger, 2021a.
- ii. Black Sash, 2021.
- iii. Ibid.
- iv. De Wet, 2020.
- v. Moneyweb, 2022.
- vi. Mabuza, 2016.
- vii. Wang et. al., 2020.

CHAPITRE 4

- i. Vaughn et. al., 2016.
- ii. Adam, 2010.
- iii. Makonese et. al., 2012.
- iv. Sustainable Energy Africa, 2015.
- v. PMBEJD, 2022.
- vi. Moneyweb, 2022.
- vii. PMBEJD, 2021.
- viii. Ledger, 2021a.
- ix. Papada and Kaliampakos, 2020.

CHAPITRE 5

- i. Ngarava et. al., 2022.
 - ii. National Treasury, 2022.
 - iii. Ibid. – feuille de calcul montrant la consolidation des chiffres de recettes et de dépenses dans un seul fichier.
 - iv. City of Tshwane, 2022.
 - v. Palm, 2021.
 - vi. Ledger, 2021b.
-

Références

- Adam, F. (2010) 'Free Basic Electricity: A better life for all'. Johannesburg: EarthLife Africa.
- Ateba, B.A., J.J. Prinsloo and R. Gawlik (2019) 'The Significance of Electricity Supply Sustainability to Industrial Growth in South Africa'. *Energy Reports* 5: 1324-38.
- Banque mondiale (2018) 'L'accès à l'énergie est au cœur du développement'. *Actualités de la Banque mondiale*, le 18 avril 2018.
- Banque mondiale (2022) 'Accès à l'électricité (% de la population)' <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EG.ELC.ACCS.ZS>
- Black Sash (2021) 'Children, Social Assistance and Food Security'. Cape Town: Black Sash.
- City of Tshwane (2022) 'Budget Speech – Zero Tolerance for Electricity Theft'. *City of Tshwane*, 20 May 2022.
- De Wet, P. (2020) 'Electricity is now 177% more expensive than 10 years ago – but water is up far more than that'. *Business Insider*, 19 October 2020.
- Eisfeld, K. and S. Seebauer (2022) 'The Energy Austerity Pitfall: Linking hidden energy poverty with self-restriction in household use in Austria'. *Energy Research & Social Science* (84).
- Energy Progress Report (2022) 'Tracking SDG 7'. <https://trackingsdg7.esmap.org/>
- Human, L. (2022) 'Finance Minister Announces 2022 Social Grant Increases'. *Ground Up*, 23 February 2022.
- IIASA (2012) 'Global Energy Assessment 2012'. International Institute for Applied Systems Analysis.
- Kojima, M. and C. Trimble (2016) 'Making Power Affordable for Africa and Viable for its Utilities'. Washington, D.C.: World Bank.
- Ledger, T. (2021a) 'Access to Basic Services: Enabling transformation or entrenching poverty and inequality?'. Local Government Short Report. Johannesburg: Public Affairs Research Institute.
-

-
- Ledger, T. (2021b) 'Broken Promises. Electricity Access for Low Income Households: Good Intentions, Bad Trade-offs and Unintended Consequences'. Energy and Society Working Paper 2. Johannesburg: Public Affairs Research Institute.
- Mabuza, E. (2016) 'SA Faces Much More Serious Problem of Indoor Air Pollution: Study'. *Times Live*, 28 September 2016.
- Magnani, N. and A. Vaona (2016) 'Access to Electricity and Socio-Economic Characteristics: Panel data evidence at the country level'. *Energy* 103: 447-55.
- Makonese, T., D.K. Kimemia and H.J. Annegarn (2012). 'Assessment of free basic electricity and use of pre-paid meters in South Africa'. *Paper presented at the 20th Domestic Use of Energy Conference*. Cape Town, January 2012.
- Marquard, A., B. Bekker, A. Eberhard and T. Gaunt (2007) 'South Africa's Electrification Programme – An overview and assessment'. Working paper. Management Programme in Infrastructure Reform & Regulation, Graduate School of Business, University of Cape Town.
- Moneyweb (2022) Here's How Much Electricity You Can Buy with R1000, R2000 in SA's Biggest Metros'. *The Citizen*, 11 January 2022.
- National Treasury (2022) 'MFMA Section 71 Information (In-year Management, Monitoring and Reporting, 2021/22)'. Department of National Treasury. http://mfma.treasury.gov.za/Media_Releases/s71/2122/2nd_2122/Pages/excel.aspx
- Ngarava, S., L. Zhou, T. Ningi, M.M. Chari and L. Mdiya (2022) 'Gender and Ethnic Disparities in Energy Poverty: The case of South Africa'. *Energy Policy* 161.
- Palm, K. (2021) 'Eskom: Illegal connections in the WC costs us more than R700m a year'. *EyeWitnessNews*, 12 August 2021.
- Papada, L. and D. Kaliampakos (2020) 'Being Forced to Skimp on Energy Needs: A new look at energy poverty in Greece'. *Energy Research & Social Science* (64).
- PMBEJD (2021) 'Household Affordability Index, July 2021'. Pietermaritzburg Economic Justice and Dignity Group.
-

-
- PMBEJD (2022) 'Household Affordability Index, February 2022'. Pietermaritzburg Economic Justice and Dignity Group.
- Prasad, G. and S. Dieden (2007) 'Does Access to Electricity Enable the Uptake of Small and Medium Enterprises in South Africa?' Paper presented at the 20th Domestic Use of Energy Conference. LE CAP: January 2012.
- Scott, A. and P. Seth (2013) 'The Political Economy of Electricity Distribution in Developing Countries: A review of the literature'. London: Overseas Development Institute Politics and Governance.
- Statistics SA (2021) 'Quarterly Labour Force Survey'. Statistical release PO211.
- Sustainable Energy Africa (2015) 'Household Energy Use in Selected Areas In and Around LE CAP'. Westlake: Sustainable Energy Africa.
- UN (2022) 'Do You Know All 17 SDGs?' <https://sdgs.un.org/goals>
- Vaughn, M.G., C.P. Salas-Wright, S. Naeger, J. Huang and A.R. Piquero (2016) 'Childhood Reports of Food Neglect and Impulse Control Problems and Violence in Adulthood'. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 13(4): 389-99.
- Wang, Y., L.A. Gibson, M. Beshir and D. Rush (2020) 'Preliminary Investigation of Critical Separation Distance Between Shacks in Informal Settlements Fire', in G.Y. Wu, K.C. Tsai and W.K. Chow (eds) *The Proceedings of 11th Asia-Oceania Symposium on Fire Science and Technology*, pp. 379-89. Singapore: Springer Nature.
- Winkler, H., A.F. Simoes, E.L. La Rovere, M. Alam, A. Rahman, and S. Mwakasonda (2011) 'Access and Affordability of Electricity in Developing Countries'. *World Development* 39(6): 1037-50.
- WHO (2022) 'Household Air Pollution and Health'. *World Health Organization*, 26 July 2022.
-



TRACY LEDGER



Le Dr Tracy Ledger est titulaire d'un doctorat en anthropologie de l'Université du Witwatersrand et d'une maîtrise en commerce de l'Université de Stellenbosch.

Ses recherches portent principalement sur la pauvreté, la précarité énergétique et l'accès aux services de base. Tracy est l'auteur de *An Empty Plate: Why We Are Losing The Battle For Our Food System, Why It Matters and How We Can Win It Back* (2017). Elle est actuellement Chef du Programme « Energy and Society » au Public Affairs Research Institute à Johannesburg.

MAHLATSE RAMPEDI



Mahlatse Rampedi est titulaire d'une maîtrise en sociologie de l'Université de Johannesburg. Ses recherches portent principalement sur l'énergie, le gouvernement local, la prestation de services et les modes de mobilisation populaire. Mahlatse est actuellement chercheur au Public Affairs Research Institute à Johannesburg.

Malgré un engagement politique clair en faveur de l'accès universel à l'électricité, des millions de ménages sud-africains ne peuvent même pas accéder au minimum d'électricité dont ils ont besoin pour améliorer leur vie et profiter des possibilités économiques. La promesse initiale de « l'électricité pour tous » a été remplacée par « si vous êtes pauvre, vous ne pouvez pas avoir d'électricité ».

« On pense qu'on est libre aujourd'hui, mais on ne l'est pas. C'est comme s'ils avaient retiré un rocher sur les Noirs pour le remplacer par de l'acier. » – Philip, Eyadini

Cet ouvrage révolutionnaire décrit la réalité impitoyable vécue par un grand nombre de Sud-Africains. Il présente un nouveau modèle pour conceptualiser l'accès universel à l'électricité et une feuille de route politique claire pour atteindre cet objectif.

Ledger et Rampedi soutiennent de manière convaincante que l'accès universel à l'électricité est sans doute l'outil le plus important pour réduire la pauvreté et les inégalités en Afrique du Sud : il peut améliorer la qualité de vie, créer de nouvelles possibilités d'emploi, soutenir les petites entreprises et réduire l'insécurité alimentaire.

Soif d'électricité retrace la priorité accordée par l'État aux infrastructures physiques sans tenir compte des autres facteurs qui limitent la capacité des ménages pauvres à utiliser l'électricité pour améliorer leur vie. Mais l'électrification ne garantit pas la création d'avantages de développement constructifs ou équitables. Le seul type d'accès à l'électricité qui se traduit par des avantages importants en matière de développement est **l'accès propice universel**.

UNE PUBLICATION DE

PARI
PUBLIC AFFAIRS
RESEARCH INSTITUTE

