

bulletin africain

bioressources • énergie • développement • environnement

N° 17 octobre 2009

GNESD

*Global Network on Energy
for Sustainable Development*



L'énergie propre pour les pauvres en milieu urbain : une question urgente

Il est impératif de garantir un accès universel à des services énergétiques modernes si l'on veut atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les Centres du réseau GNESD en Afrique, en Asie et en Amérique Latine ont analysé l'accès à l'énergie en milieu urbain et péri-urbain dans un certain nombre de grandes villes à travers le monde, dans le cadre des enquêtes menées actuellement par le réseau sur le thème de l'accès à l'énergie. Il s'agit d'une question émergente dans les pays en développement qui connaissent une urbanisation croissante, question qui nécessite l'attention des décideurs en vue de fournir des énergies propres.

Sommaire

Résumé	2
Accès à l'énergie : le contexte en 2008	3
Conclusion	12
Annexe : Tableau récapitulatif des conclusions ..	14

Le GNESD

«L'énergie propre pour les pauvres en milieu urbain : une question urgente»

Edité dans la version anglaise par le Secrétariat du GNESD

Risoe National Laboratory, Bldg. 142
Frederiksborgvej 399 - P.O. Box 49
DK 4000 Roskilde - Danemark
Tél. : +45 4677 5131 - Fax : +45 4632 1999
Email : gnesd@risoe.dk
Site web : www.gnesd.org

Edité dans la version française par Enda tm - Dakar

Programme "Energie, Environnement, Développement"

54, rue Carnot - BP 3370
Dakar, Sénégal
Téléphone : (221) 33 822.24.96
Télécopie : (221) 33 821.75.95
Email : enda.energy@orange.sn
Site web : <http://energie.enda.sn>
Voir les nouvelles sur : www.endaenergy.org

ENDA Programme "Energie, Environnement, Développement"

Coordination : Jean-Philippe Thomas,
Equipe : Gifty Ampomah, Libasse Bâ, Jean-Pascal Corrêa, Touria Dafrallah, Masse Dème, Binetou Diagne, Yacine Diagne Guèye, Adja Elisabeth Diallo Diop, Boubacar Fall, Lawrence Flint, Fatimata Kaba, Nathalie Koffi Nguessan, Mamouda Moussa Na Abou, Djimingué Nanasta, Abdou Ndour, Sécou Sarr, Aby Dramé Touré, Emmanuel Sobel Seck, Aby Sow.

Traduction : Djamila Robinet-Kaloya - Enda tm

Edition : Imprimerie Larochette

Le Global Network on Energy for Sustainable Development (GNESD) est un réseau de partage de connaissances soutenu par le PNUE, qui regroupe des Centres d'Excellence et des partenaires du réseau reconnus pour leurs travaux dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'environnement. Le principal objectif du GNESD est d'œuvrer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en :

- Renforçant la capacité des Centres membres à acquérir, à assimiler et à appliquer les connaissances et l'expérience existantes ;
- Œuvrant pour une meilleure compréhension des liens entre l'énergie durable et les autres priorités en termes de développement et d'environnement, et les options en matière de technologies et de politiques, pour permettre de mieux articuler des politiques pratiques pouvant être adoptées afin de promouvoir et de souligner le rôle crucial de l'énergie pour le développement durable;
- Cherchant à fournir aux gouvernements des résultats de recherches à prendre en compte dans la formulation de leurs politiques et de leurs programmes, et au secteur privé pour attirer les investissements dans le secteur énergétique, afin qu'ils favorisent la croissance du secteur énergétique pour le développement durable, notamment pour les pauvres des pays en développement;
- Soutenant la promotion d'une infrastructure de communication qui permette aux membres de partager leur expériences et de tirer parti des forces, de l'expertise et des compétences mutuelles; et
- En renforçant les échanges de connaissances et la collaboration Sud-Sud et Nord-Sud sur les questions énergétiques d'intérêt commun;

Le GNESD fait partie des partenariats de Type II dans le domaine de l'énergie, qui ont été lancés lors du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) organisé à Johannesburg, en septembre 2002.

La présente publication peut être reproduite en tout ou partie et sous quelque forme que ce soit à des fins éducatives et non lucratives sans autorisation spéciale du détenteur des droits d'auteur, à condition d'en mentionner les sources. Le GNESD souhaiterait recevoir la copie de toute publication fondée sur la présente. Aucune utilisation ne peut être faite de la présente publication à des fins de revente ou à toutes autres fins commerciales sans demande écrite préalable au GNESD. Les opinions et les recommandations émises dans la présente publication n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être considérées comme reflétant les opinions du PNUE ni comme en ayant reçu l'aval.

La présente publication, ainsi que les autres publications du GNESD, peuvent être téléchargées sur www.gnesd.org
ISBN 978-87-550-3718-2

Les Centres d'Excellence du Sud

AFREPREN

African Energy Policy Research Network (AFREPREN) regroupe 106 chercheurs et décideurs africains dans le domaine de l'énergie, qui ont mené des études sur les politiques de 19 pays d'Afrique. L'AFREPREN a élaboré pour le GNESD le rapport sur l'est de l'Afrique.

AIT

Asian Institute of Technology (AIT), basé en Thaïlande, est un institut international de troisième cycle universitaire ayant pour mission de former des professionnels hautement qualifiés et engagés, appelés à jouer un rôle de leader dans le développement de la région asiatique. L'AIT a réalisé les études de cas de la Thaïlande, du Bangladesh et du Vietnam pour l'un des rapports sur l'Asie du Sud et du Sud-Est.

FONDATION BARILOCHE

Fondation Bariloche est un institut privé à but non-lucratif, fondé en 1963 pour favoriser la recherche, la formation, l'assistance technique, la diffusion et d'autres activités. Elle est basée à San Carlos de Bariloche, en Argentine. La fondation est l'auteur du rapport sur l'AL&C.

CentroClima-CENBIO

Deux centres brésiliens se sont associés pour participer au GNESD. L'une des équipes, originaire de Rio de Janeiro, fait partie du Centre pour les recherches intégrées sur les changements climatiques et l'environnement (Centro Clima). Le GNESD, quant à lui, est accueilli à Silo Paulo par le CENBIO, Centre de référence national sur la biomasse. Ces centres sont les auteurs du rapport sur le Brésil.

ERC

Energy Research Centre (EDRC), basé en Afrique du Sud, est une institution de premier plan pour l'élaboration de la politique africaine en matière d'énergie et d'environnement, le développement et le renforcement des compétences. L'EDRC est l'auteur du rapport sur l'Afrique méridionale.

ENDA- TM

Environnement et Développement du Tiers Monde (ENDA-TM) est une organisation non gouvernementale internationale dont le siège est à Dakar, au Sénégal. Elle est engagée dans la lutte contre la pauvreté. En ce qui concerne les problèmes d'ordre énergétique, les objectifs et les activités d'ENDA consistent à contribuer à une meilleure compréhension technique, économique et socioculturelle des problèmes liés à l'énergie dans les pays africains. ENDA-TM a fourni le rapport sur l'Afrique de l'Ouest.

ERI

Energy Research Institute (ERI), qui fait partie de la National Development and Reform Commission chinoise, est l'institut gouvernemental chinois de recherche économique théorique et appliquée en matière d'énergie. Les domaines de recherche de l'ERI couvrent un large éventail de problèmes liés à la politique énergétique. L'ERI est l'auteur du rapport sur la Chine.

TERI

Energy and Resources Institute (TERI), basé à New Delhi, en Inde, a été créé en 1974, avec pour objectif initial la diffusion de la documentation et de l'information. Les activités de recherche dans le domaine de l'énergie, de l'environnement et du développement durable ont débuté en 1982. Le TERI a réalisé les études de cas sur l'Inde et les Philippines pour l'un des rapports sur l'Asie du Sud et du Sud-Est.

MEDREC

Le Centre Méditerranéen pour l'Energie Renouvelable est un Centre Régional pour la formation, la diffusion de l'information, le réseautage et le Développement des projets pilotes des énergies renouvelables dans la région méditerranéenne. Le MEDREC est un projet financé par les bailleurs de fonds mis en place au sein de l'Agence Nationale pour les Energies Renouvelables (ANER), grâce au financement du Ministère de l'Environnement de l'Italie. Un MOU signé par le Ministère italien de l'Environnement et du Territoire et l'ANER définit la nature du mandat du centre.

ERG

Le Groupe de Recherche en Energie de l'Université Américaine de Beyrouth (UAB) au Liban a été créé en avril 2000 comme un Groupe pluridisciplinaire pour mener la recherche appliquée et fondamentale sur l'énergie au Liban et dans la région en vue de promouvoir l'énergie durable pour le futur en faisant avancer la science et les applications techniques relatives à ce domaine, avec un accent particulier sur le transfert de technologie et son intégration dans le domaine économique et social de la région. Les domaines spécialisés de recherche sont les systèmes d'énergie renouvelable, la conservation de l'énergie, la modélisation des systèmes thermiques, les systèmes de récupération de la chaleur, les systèmes électriques, les politiques et la planification énergétiques, l'évaluation environnementale, la gestion des déchets solides, et les questions économiques et de gestion.

Résumé

Il est impératif de garantir un accès universel à des services énergétiques modernes si l'on veut atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Sept centres appartenant au Global Network on Energy for Sustainable Development (GNESD), en Afrique, en Asie et en Amérique Latine, ont analysé l'accès à l'énergie en milieu urbain et péri-urbain dans un certain nombre de grandes villes à travers le monde, dans le cadre des enquêtes menées actuellement par le réseau sur le thème de l'accès à l'énergie.

Cette analyse a comporté:

- Une évaluation initiale de la manière dont l'énergie est utilisée dans les zones sélectionnées;
- Une évaluation des réformes des politiques énergétiques existantes, en déterminant si elles ont ou non abordé les défis auxquels les citoyens pauvres doivent faire face;
- Un accent sur les réformes des politiques énergétiques en cours et programmées, en évaluant de quelle manière elles sont susceptibles d'améliorer l'accès des pauvres à des services énergétiques plus propres et plus durables;
- Une évaluation de la façon dont les processus stratégiques pourraient être améliorés pour promouvoir un meilleur accès à des services énergétiques plus propres, afin d'aborder la réduction de la pauvreté et les préoccupations d'ordre environnemental, ainsi que de stimuler des utilisations productives de l'énergie;
- L'identification d'options stratégiques viables et avérées pouvant aider à fournir des services énergétiques plus propres et plus durables aux pauvres des zones urbaines et péri-urbaines en croissance rapide;
- Des recommandations permettant la prise de mesures pertinentes.

Résultats

Les principales conclusions communes de l'étude sont regroupées sous les intitulés suivants:

- Absence de programmation stratégique et de vision à long terme;
- Combustibles propres inaccessibles à cause de la nature des établissements humains;
- Incapacité financière à se procurer des combustibles propres du fait des coûts de raccordement initiaux ;
- Absence de mécanismes de contrôle officiels;
- Subventions mal ciblées ;
- Sensibilisation insuffisante à l'utilisation de combustibles propres.

Ces thèmes et les options stratégiques connexes sont présentés plus en détails dans le présent Résumé à l'intention des décideurs. L'intégralité des rapports d'étude est disponible sur www.gnesd.org.

Accès à L'énergie : le contexte en 2008

Encadré 1: Les Objectifs du Millénaire

- (1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim.
- (2) Assurer l'éducation primaire pour tous.
- (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
- (4) Réduire la mortalité infantile.
- (5) Améliorer la santé maternelle.
- (6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.
- (7) Assurer un environnement durable.
- (8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans le monde développé, l'énergie est pratiquement disponible et accessible de manière universelle: l'éclairage d'un petit coup d'interrupteur, la chaleur nécessaire à la cuisson des aliments et au confort en tournant un bouton. Dans de nombreux endroits du monde en développement, la situation est toute autre. D'après certaines estimations actuelles, 2,4 milliards d'individus dépendraient toujours de la biomasse pour la plupart de leurs besoins énergétiques, quelque 1,6 milliards n'auraient toujours pas accès à l'électricité et beaucoup n'auraient qu'un accès limité, voire aucun accès, à des combustibles plus propres et plus modernes, tels que le kérosène, le gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou le gaz naturel.

En termes réels, cela signifie que des millions d'individus, en grande majorité des femmes, passent de longues heures à collecter péniblement du fumier animal ou du bois de feu, pour cuire leurs aliments ou chauffer leur foyer. Une fois cette «source d'énergie» rapportée à la maison, la fumée produite par sa combustion dans des fourneaux ou des foyers traditionnels les expose à des émissions de polluants qui provoquent des infections respiratoires chroniques. Une nouvelle fois, ce sont les femmes, chargées de la cuisson des aliments, qui en sont majoritairement victimes, ainsi que les jeunes enfants, qui passent la plupart de leur temps à l'intérieur avec leur mère. Dans les pays en développement, plus d'un million et demi de décès par an sont associés à l'inhalation de fumée provenant de combustibles solides.

Des efforts ont été déployés pour améliorer cette situation et l'accès à l'électricité et à d'autres formes modernes d'énergie a été étendu avec succès à plus d'un milliard d'individus au cours des 25 dernières années. Toutefois, l'écart flagrant décrit ci-dessus - à la fois entre le Nord et le Sud et entre les habitants les plus riches et les plus pauvres au

sein de nombreux pays) perdure, voire se creuse. Cela, malgré le fait que tous les gouvernements et les organisations internationales reconnaissent que l'effet multiplicateur de l'accès à des services énergétiques modernes est déterminant pour étayer les efforts visant à améliorer la santé, l'éducation, l'eau propre et les services d'assainissement.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement : donner un nouvel élan

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement représentent l'engagement de la communauté internationale à diminuer de moitié la pauvreté dans les pays les plus pauvres du monde d'ici à 2015. Les huit Objectifs (voir l'encadré 1) abordent toutes les dimensions que prend la pauvreté extrême: l'insuffisance de revenus, la faim, la maladie, l'exclusion et le manque d'infrastructures et d'abris, tout en favorisant l'égalité entre les sexes, l'instruction, la santé et la durabilité environnementale. Bien qu'ils ne se réfèrent pas à l'énergie en tant que telle, l'accès à des services énergétiques propres, efficaces et durables est reconnu comme étant une condition préalable pour atteindre les Objectifs. En effet, ce lien a été défini explicitement dans le Plan d'exécution de Johannesburg, né du Sommet mondial sur le développement durable, qui appelle les nations à:

«Entreprendre une action commune et améliorer les efforts pour collaborer à tous les niveaux, afin d'améliorer l'accès à des services énergétiques fiables et abordables pour un développement durable permettant de faciliter l'atteinte des OMD».

Une déclaration aussi claire quant au lien inhérent entre l'énergie et le développement envoie un message tout aussi clair pour la prise de décisions, à savoir que toute programmation de stratégies de développement national doit inclure l'énergie et, pour que ces stratégies réussissent, l'énergie doit être considérée comme allant de pair avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

GNESD – identifier les causes de la pauvreté énergétique urbaine

Dans des études antérieures sur le thème de l'accès à l'énergie, comme dans son plus récent travail de recherche, résumé dans ce papier, le GNESD sug-

gère vivement que l'une des principales causes de la permanence et de l'aggravation de la pauvreté énergétique décrite ci-dessus réside dans l'échec quasi universel à aborder les besoins des pauvres en tant que question spécifique au sein de la programmation énergétique, voire de reconnaître les pauvres en tant que catégorie ayant des besoins énergétiques spécifiques. Cet argument devient très clair si la prise de décisions est perçue comme une simple chaîne: objectif -> politique -> instrument -> résultat. Faute d'objectif, le résultat ne peut être atteint.

En 2007/2008, sept des Centres rapporteur du réseau ont porté leur attention sur un aspect-clé du développement de l'accès à l'énergie qui n'avait, jusque-là, pas été abordé: quelles sont les implications des tendances actuelles d'urbanisation pour l'éventail des services énergétiques réclamés par une population urbaine et péri-urbaine croissante? Dans l'optique de contribuer à atteindre les OMD à travers un accès amélioré à des services énergétiques modernes, les Centres ont entrepris une étude sur l'accès à l'énergie en milieu urbain et péri-urbain en Afrique, en Asie, en Inde et en Amérique Latine (voir l'encadré 2).

Cette étude, qui comprend une phase de définition du champ d'application et une phase thématique approfondie, a fourni une évaluation initiale de la situation énergétique sur le terrain; posé la question de savoir si les réformes en matière de politique énergétique ont, ou non, abordé les défis à relever; évalué les réformes stratégiques actuelles et programmées; identifié des options de politiques viables et avérées et recommandé des options supplémentaires.

Généralement parlant, les Centres ont pris les habitants des bidonvilles, qui sont devenus une caractéristique des villes des pays en développement, comme représentants des pauvres des zones urbaines. Du fait de contraintes en termes de temps et de moyens, la portée des enquêtes menées a été relativement limitée, mais on peut penser qu'elles sont néanmoins représentatives de situations et de schémas observés ailleurs.

Encadré 2 : les Centres ayant mené la recherche

Centre	Couverture
AFREPREN	Kenya
CENBIO, COO-PETEC	Brésil
ERC	Afrique/Sud
FOUNDATION BARILOCHE	Argentine
AIT	Thaïlande
ENDA	Sénégal
TERI	Inde

L'intégralité des rapports des Centres est disponible sur : <http://www.gnesd.org>

Encadré 3 : La pauvreté urbaine aujourd'hui et demain

Au cours des cinquante dernières années, la population urbaine mondiale est passée d'environ 730 millions en 1950 à plus de 3,15 milliards en 2005. Environ 1 milliard de personnes, c'est-à-dire presque un tiers de la population urbaine mondiale, vivrait actuellement dans des bidonvilles. Sachant que pratiquement toute la croissance démographique entre aujourd'hui et 2030 aura lieu en milieu urbain, ce nombre devrait doubler.

En **Inde**, un facteur alarmant associé à la croissance démographique et à l'urbanisation a été l'aggravation de la pauvreté urbaine, le développement des bidonvilles urbains et la détérioration de l'approvisionnement en services de base. A Delhi, les bidonvilles incluent des établissements humains informels qui sont soit des agglomérations de squatters soit des colonies illégales, dans lesquelles les gens vivent sur des terres brutes non viabilisées, sans droits d'occupation ni accès à des services de base.

En **Argentine**, plus de 13 pour cent de la population du Grand Buenos Aires vivent dans des bidonvilles. Ici, comme dans d'autres villes, on observe le développement parallèle de quartiers et de communautés résidentiels protégés, riches et bien approvisionnés en services, à côté de quartiers pauvres ou de bidonvilles péri-urbains manquant des services les plus élémentaires. Les bidonvilles se développent parallèlement aux clubs de loisirs et aux quartiers aisés protégés (souvent dotés de services de sécurité privés). A l'heure où les bidonvilles s'étendent à l'intérieur même de la ville, les habitations cossues semblent relier ces quartiers.

Au **Kenya**, l'urbanisation croît rapidement. Plus de 40 pour cent de la population actuelle vivent en milieu urbain et ce nombre devrait passer à environ 50 pour cent d'ici à 2050. Quelque 34 pour cent de la population urbaine vivent au-dessous du seuil de pauvreté et la répartition des revenus révèle de fortes disparités entre les pauvres et les autres.

En **Afrique du Sud**, l'urbanisation dépasse déjà la tendance mondiale: le recensement de 2001 a montré un niveau d'urbanisation de plus de 56 pour cent, conduisant à de graves problèmes en termes d'infrastructures, de chômage et de pauvreté.

En **Thaïlande**, les habitants quittent la campagne pour les zones urbaines, en quête de meilleures opportunités d'emploi et de revenus plus élevés: 81 pour cent des habitants de la région de Bangkok viennent d'autres régions ou bidonvilles. La plupart des bidonvilles se trouvent actuellement dans des zones centrales de la ville, mais il semblerait que cela change, les bidonvilles du centre diminuant au profit de nouveaux qui se développent à la périphérie.

Résumé des principaux résultats

L'enquête du GNESD a révélé que les ménages urbains pauvres utilisaient divers combustibles, leur principaux besoins en combustibles (pour la cuisson des aliments, le chauffage des locaux, etc.) étant généralement satisfaits par une combinaison de sources, allant de sources modernes et relativement propres, telles que le GPL et le kérosène, aux formes traditionnelles de biomasse. L'électricité, bien qu'elle demeure la priorité des politiques énergétiques nationales dans la plupart des pays, n'est généralement utilisée que pour l'éclairage et la radio ou la télévision.

Tous les pays sont dotés de politiques d'ensemble qui, au moins en théorie, encouragent la pénétration de sources d'énergie modernes, et ils ont tous introduit des mesures fragmentées, telles que des subventions et des tarifs minimaux (sociaux). Toutefois, aucun pays n'a encore élaboré d'approche globale visant à améliorer l'accès en mettant spécifiquement l'accent sur les pauvres. Les résultats de l'enquête sont résumés sous forme de tableau à l'Annexe 1, qui montre les choix de combustibles des ménages et certaines des politiques et des initiatives déjà en place dans les différents pays. De plus amples détails peuvent être obtenus dans les rapports intégraux.

Contrairement aux zones rurales, les infrastructures sont généralement présentes dans ou à proximité des zones urbaines démunies, mais un accès stable à des sources d'énergie modernes reste hors de portée des habitants, du fait d'obstacles administratifs ou institutionnels, ou à cause de problèmes au niveau des mécanismes d'approvisionnement. À l'évidence, des améliorations et un développement des infrastructures restent nécessaires dans de nombreux endroits. Cependant, les résultats de l'étude indiquent clairement que les solutions permettant d'assurer un meilleur accès à l'énergie dans les zones urbaines dépendront autant des politiques bien conçues qui accompagnent l'approvisionnement et la fourniture d'énergie propre et abordable, que de l'extension des infrastructures.

Il a également été observé que la combinaison énergétique, à savoir le schéma d'utilisation de différents combustibles par les pauvres du milieu urbain à divers moments, constitue un aspect essentiel de leur profil énergétique, qu'il convient de garder à l'esprit lorsqu'on aborde la question. Les revenus des individus pauvres, en milieu rural aussi bien qu'urbain, ne sont pas seulement faibles, mais aussi généralement irréguliers. Cela se reflète dans la manière dont ils montent et descendent le long de «l'échelle énergétique», achetant des combustibles plus propres et plus efficaces quand ils le peuvent, mais se rabattant sur les moins efficaces lorsqu'ils y sont

obligés par des contraintes budgétaires. Il semble donc probable que l'utilisation significative de combustibles fossiles et de biomasse perdure un certain temps et ces sources devraient être intégrées aux stratégies de développement, en mettant l'accent sur leur gestion durable et sur une utilisation plus propre et plus efficace. Dans ce contexte, l'élaboration des politiques devrait éviter de privilégier une technologie en particulier, mais plutôt s'orienter vers le soutien d'un éventail de technologies et de modèles d'approvisionnement en services.

Pourquoi mettre l'accent sur les citoyens pauvres

La réponse à cette question est simple: parce que la pauvreté urbaine est en passe de devenir l'un des principaux défis auxquels devront faire face la gouvernance et l'élaboration de politiques publiques pour le 21^{ème} siècle. La deuxième moitié du 20^{ème} siècle a vu un exode rural sans précédent vers les centres urbains des pays en développement, tandis que les individus quittaient la terre en quête d'activités plus profitables. Certains des premiers migrants ont réussi à trouver un emploi et un logement, mais, pour beaucoup, cela n'a pas été le cas. Dans la plupart du monde en développement, la demande d'emploi et le processus officiel d'urbanisation ont été distancés par l'afflux des migrants, obligeant les individus à se tourner vers les secteurs informels pour l'emploi comme pour le logement. Ce processus a donné naissance aux vastes «établissements humains informels», plus communément appelés bidonvilles, que l'on trouve dans tant de villes du monde aujourd'hui.

Pour des raisons qui dépassent la portée de la présente discussion centrée sur l'énergie, les gouvernements, à tous les niveaux, depuis le niveau national jusqu'au niveau local, n'ont pas été des plus efficaces pour aborder ce problème épineux et les zones de pauvreté urbaine, caractérisées par une sérieuse dépravation, des conditions d'hygiène épouvantables et un manque critique de services de base, sont désormais une réalité enracinée et multigénérationnelle. Les bidonvilles se caractérisent également par une absence de reconnaissance légale et de droits d'occupation, laissant les résidents dans une zone d'ombre et d'exclusion, où ils ont dû élaborer leurs propres stratégies de survie pour bénéficier d'un quelconque accès à des services de base.

Ceci est la situation déjà préoccupante dans les villes d'aujourd'hui, mais le problème actuel des bidonvilles et des établissements humains spontanés pourrait n'être qu'un aperçu de ce qui nous attend à l'avenir. Jusqu'à 2030 au moins, la plus importante croissance démographique mondiale se produira, de loin, dans les zones urbaines des régions les moins développées, sous l'action combinée de taux

de natalité encore relativement élevés et de la poursuite de l'exode rural. Beaucoup des nouveaux résidents de ces zones seront pauvres et auront donc du mal à accéder à des services de base. On peut craindre que, faute de mesures gouvernementales efficaces, les principales villes du monde en développement de demain soient des lieux d'inégalités sans précédent, avec un schéma de plus en plus fréquent fait de grandes richesses côtoyant d'immenses zones marginales de dénuement (voir l'encadré 3 décrivant les lieux couverts par les études du GNESD).

Dans un tel environnement, la pauvreté ne se caractérise pas uniquement par le manque de revenus et d'opportunités, mais aussi par des impressions subjectives et des incidences réelles d'exclusion sociale. Lorsqu'un fossé béant comme celui-ci est associé à des systèmes qui semblent engendrer et perpétuer la pauvreté et un cercle vicieux d'emprisonnement, il y a, comme le dit un rapport d'UN-HABITAT «tous les ingrédients nécessaires à des troubles».

En plus de condamner les résidents à la morne routine d'une existence au jour le jour et d'une lutte pour obtenir ne serait-ce que le confort le plus élémentaire, la pauvreté ignorée dans les zones urbaines peut engendrer de forts taux de criminalité, des troubles sociaux, voire des conflits.

Les gouvernements ont tenté d'aborder ces questions de diverses manières, allant de la destruction des bidonvilles avec relogement des populations (entraînant, incidemment, la destruction du tissu social), à l'approche plus généralement acceptée consistant à assainir les bidonvilles. Du point de vue énergétique, cependant, une constante semble persister, habilement résumée par une conclusion tirée du rapport argentin du GNESD: «en ce qui concerne les politiques visant à atténuer la pauvreté énergétique en milieu urbain [en Argentine], aucune politique générale n'a jamais été spécifiée ni définie à ce sujet». Cela se confirme pour d'autres régions, comme l'Inde, par exemple, où «des discussions avec des responsables du Ministère de l'Urbanisme ont révélé que l'accès des pauvres à l'énergie n'apparaissait pas encore sur l'écran radar du Ministère». L'étude de l'Inde souligne ensuite une conclusion déterminante, qui se retrouve dans d'autres rapports, à savoir qu'il existe une «déconnexion» entre les autorités chargées de la programmation et de l'approvisionnement en services énergétiques et celles chargées de la réduction de la pauvreté urbaine. Contrairement au logement, à l'eau, à l'assainissement et aux routes, l'énergie a tendance à ne pas être reconnue comme un service de base en milieu urbain. Même si la plupart des pays ont des politiques sur l'accès à des formes modernes d'énergie pour l'ensemble de leurs citoyens, peu,

voire aucun, n'ont inclus, dans leurs politiques nationales d'urbanisme ou dans les programmes municipaux de développement, d'objectifs ni de mesures spécifiques pour fournir aux pauvres un accès à des énergies propres

Avec un nombre de citoyens pauvres déjà si important et appelé à augmenter fortement, l'avenir des villes des pays en développement dépendra de la manière dont les gouvernements, à tous les niveaux, réussiront à gérer leur croissance, à assurer une gouvernance effective et à garantir l'approvisionnement en services. Si l'on veut que tous les citoyens des villes de demain soient capables de satisfaire leurs besoins humains élémentaires en termes d'alimentation, de chaleur et d'éclairage, ainsi que de jouir de leur droit à une meilleure santé et à une meilleure éducation, conformément aux OMD, les politiques introduites pour parvenir à un développement urbain durable doivent aussi aborder la question de la pauvreté énergétique et doivent faire de sa réduction une partie intégrante de leur conception.

Encadré 4 : Définitions des zones péri-urbaines au Sénégal

Ministère de l'Urbanisme de Dakar/Direction régionale de l'Urbanisme de Dakar

Zone frontière entre la ville et la campagne. Elle se situe à la périphérie de la ville mais connaît le développement d'activité du secteur primaire (agriculture, élevage, ...)

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

Aucune définition n'est allouée à ce terme, elle utilise plutôt les termes urbain ou rural.

L'urbain c'est tout ce qui est Commune d'Arrondissement à Dakar (Dirigé par un Maire);

Le rural c'est tout ce qui n'est pas urbain.

Yves Jean (Pr. de géographie, université de Poitiers)

Péri-urbain signifie l'interface entre le rural et l'urbain [...]. Malheureusement, [elles ne sont] pas prises en compte dans la politique d'urbanisme de différents pays. Les limites géographiques évoluent constamment du fait de la croissance démographique rapide.

SENELEC (Compagnie d'électricité)

Toute la région de Dakar est considérée comme urbaine, sans aucune distinction

Mohamed Soumaré (ancien S.E. d'Enda)

“Entre-deux” : c'est une zone de contact, sur des espaces mixtes, déterminés avec incertitude, qui a du mal à être nommée de manière précise ou consensuelle.

Enda RUP (Mr. Malick Gaye)

C'est une zone non planifiée, qui ne dispose pas de services de base organisés; présente un manque d'aménagement et d'infrastructures de base (eau, énergie, écoles, etc.) et échappe à l'assiette fiscale.

Pour cela, une nouvelle approche sera nécessaire. Une approche centrée sur la situation et les besoins réels des pauvres, de manière à ce que des institutions mieux informées et mieux coordonnées et d'autres intéressés soient équipés pour accompagner tous les types de politiques d'ensemble et garantir que leur mise en œuvre fournisse des services énergétiques à ceux qui en ont le plus besoin. En d'autres termes, la résolution du «radar» des décideurs doit être affinée pour que les citoyens pauvres apparaissent clairement sur l'écran. On trouvera ci-dessous certaines étapes et actions possibles permettant une meilleure orientation, à partir des conclusions des Centres rapporteurs du GNESD.

Où se trouvent les citoyens pauvres?

La réponse à cette question peut sembler évidente, mais, en réalité, pratiquement tous les Centres participants ont souligné qu'il n'existait pas de définition précise des citoyens pauvres et que, dans de nombreux cas, les zones dans lesquelles ils vivent n'ont, à ce jour, pas été clairement identifiées ni cartographiées.

En Afrique du Sud, par exemple, *«les établissements humains informels ou illégaux n'apparaissent pas sur les plans des villes, même sur ceux censés servir de base à l'extension des réseaux d'infrastructures. Ces foyers ne sont pas officiellement comptabilisés dans la population urbaine pauvre [...]; en conséquence, ils ne peuvent prétendre à la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté»*. Ce manque de données sur les citoyens pauvres constitue un obstacle évident à la conception de politiques efficaces. Comment, par exemple, programmer la construction ou l'extension du réseau à des zones qui n'ont aucune existence officielle?

Dans d'autres cas (par exemple, au Brésil), les statistiques nationales n'établissent de distinction qu'entre les populations urbaines et rurales. Dans de tels cas, les citoyens pauvres sont «perdus» dans des statistiques agrégées qui reflètent la zone urbaine dans son ensemble, mais ne disent rien des populations pauvres en particulier. L'exemple du Sénégal (encadré 4), où l'on tente, ne serait-ce que d'établir ce que représente une zone péri-urbaine, illustre clairement les difficultés à obtenir des définitions précises. Il faut visiblement se mettre d'accord ici sur quelques définitions et accorder la priorité à la collecte de données précises sur les citoyens pauvres, dans la mesure où il s'agit d'une condition préalable évidente pour identifier les zones devant être ciblées par des mesures stratégiques.

En outre, même si, de loin, les bidonvilles et les citoyens pauvres peuvent sembler constituer un problème relativement homogène, il faut garder à l'esprit qu'ils sont, en réalité, de nature très hétérogène.

Les bidonvilles peuvent différer fortement pour ce qui est de leur origine, du niveau de revenus parmi les habitants et de leur degré d'unification ou de leur potentiel à cet égard. Afin de dresser un tableau qui permette de cibler au mieux les politiques visant à réduire la pauvreté, y compris la pauvreté énergétique, les gouvernements et les autres intéressés devraient concevoir des indicateurs à l'aide de données au niveau d'agrégation pratique le plus bas. De cette façon, ils pourront établir des profils de pauvreté (énergétique) depuis le niveau national jusqu'au niveau local, pour définir qui sont les pauvres, où ils vivent et quelle est la nature précise de leur accès aux services et de leurs besoins.

Les combustibles propres sont inaccessibles du fait de la nature des établissements humains

L'un des principaux obstacles identifiés comme limitant la pénétration de combustibles propres parmi les citoyens pauvres résulte directement du statut, ou plutôt de l'absence de statut, des établissements humains dans lesquels ils vivent.

Le cas de l'Afrique du Sud, où les établissements humains informels n'apparaissent parfois même pas sur les cartes des urbanistes, a déjà été cité, et le pendant logique de cette situation peut-être observé dans pratiquement tous les endroits étudiés: les programmes d'électrification ciblent les établissements humains officiels, qui sont raccordés au réseau et peuvent prétendre à des subventions, tandis que les populations pauvres vivant dans des établissements humains informels aux alentours en sont exclus. De même, en Argentine aussi bien qu'au Brésil, l'ascension de «l'échelle énergétique» par l'utilisation accrue de gaz naturel est encouragée, en théorie, mais les réseaux de distribution s'étendent rarement aux quartiers pauvres non répertoriés.

Même quand les réseaux existent dans les quartiers pauvres, le problème de l'accès se combine à l'exigence quasi universelle d'apporter la preuve d'une adresse valable pour obtenir le raccordement d'un foyer. Pour les habitants de quartiers illégaux, cela est impossible, dans la mesure où ces établissements humains n'ont pas d'existence légale (parfois même, après plusieurs décennies d'existence). Leurs habitants sont donc automatiquement exclus de l'accès à l'énergie, même s'il se peut qu'ils aient les moyens financiers de payer ces services. Les ménages pauvres n'ont pas d'autre choix que de se rabattre sur des sources traditionnelles inefficaces et polluantes ou, comme cela arrive souvent dans le cas de l'électricité, d'avoir recours à des raccordements illégaux, avec tous les dangers et les coûts supplémentaires que cela entraîne (présentés ci-après).

L'exclusion du fait de la nature des établissements humains constitue un obstacle courant et enraciné, découlant de l'idée répandue selon laquelle les établissements humains informels sont, par nature, temporaires et inacceptables. La réalité, cependant, est que nombre d'établissements humains informels sont en place depuis des décennies et semblent appelés à s'étendre à l'avenir. Il s'agit d'un problème qui nécessite une approche pragmatique "ancrée dans la réalité", telle que le programme d'enregistrement temporaire adopté en Thaïlande (présenté à l'encadré 5). Bien que cette politique suscite encore une ou deux questions (certains ménages ne connaissent pas la "quasi-identité" et continuent d'obtenir de l'électricité illégalement de leurs voisins; et des frais supérieurs aux frais standard s'appliquent à ce type de raccordements), l'extension de ce type d'approche à d'autres régions pourrait néanmoins jouer un rôle important dans la lutte contre le problème des raccordements illégaux, tout en favorisant un sentiment d'intégration sociale parmi les habitants des bidonvilles, qui n'ont que trop souvent conscience du stigmate associé à leur exclusion des services de base.

Encadré 5 : Thaïlande – une "quasi-identité" pour un raccordement au réseau

En Thaïlande, les villes se sont développées sans planification centrale réellement efficace, ce qui a favorisé l'établissement de bidonvilles. A Bangkok, par exemple, les bidonvilles sont passés de 50 en 1968 à plus de 1000 en 1985.

Beaucoup des maisons de ces quartiers n'étaient pas répertoriées officiellement, ce qui les empêchait d'obtenir un raccordement au réseau électrique et se traduisait par des taux de raccordements illégaux très élevés. Pour aborder ce problème et empêcher les habitants des bidonvilles de tomber dans ce piège, le gouvernement thaïlandais a émis des numéros d'enregistrement temporaire des habitations, connus sous le nom de "quasi-identité des ménages", permettant de demander un raccordement légal.

Cette politique, associée au caractère prioritaire accordé à l'électrification par le gouvernement et à des tarifs d'électricité réduits pour les ménages à faible consommation, s'est révélée très efficace et a nettement réduit le nombre de raccordements illégaux.

Accessibilité à prix abordable

La plupart des études du GNESD ont observé que le coût élevé des raccordements constituait un obstacle important à l'adoption de combustibles plus efficaces et plus propres par les citoyens pauvres. Dans les zones étudiées, cela est notamment le cas pour l'électricité et le GPL, où les coûts initiaux

des nouveaux raccordements, associés à ceux des compteurs pour l'électricité et des raccordements et des appareils pour le GPL, étant prohibitifs pour la plupart des ménages pauvres. Dans le cas de l'électricité, cela a été identifié comme un autre facteur déterminant derrière le problème de longue durée des raccordements illégaux (voir l'encadré 6).

On peut aborder le problème des coûts de raccordement en introduisant des mécanismes de paiement "souples" qui permettent de répartir les coûts dans le temps, par exemple, en faisant payer le raccordement en plusieurs versements ou en favorisant des solutions de remplacement, telles que des raccordements pré-payés pour l'électricité, dont les paiements peuvent être effectués sous forme de montants moins élevés de temps en temps. C'est par la conception et la mise en œuvre de moyens novateurs permettant aux pauvres de mieux supporter le poids de ces coûts initiaux de raccordement, que l'on pourra favoriser leur accès à des énergies propres.

La question du coût des appareils se pose pour tout l'éventail des sources d'énergie et a des implications à la fois pour les coûts initiaux et pour les coûts de fonctionnement. Tout d'abord, en ce qui concerne les coûts initiaux, les individus ne seront pas incités à passer à des combustibles plus propres s'ils doivent, pour cela, remplacer leurs appareils pour un coût exorbitant. Pour ce qui est des coûts de fonctionnement, les appareils vieux et inefficaces sont source de gaspillage et, en conséquence, consomment beaucoup de combustibles de toutes sortes, sans compter le risque accru lors de l'utilisation de biomasse à l'intérieur (voire à l'extérieur, lorsqu'elle est brûlée dans les ruelles étroites des bidonvilles).

Une amélioration significative pourrait donc être obtenue en envisageant l'introduction de subventions aux appareils et en renforçant le soutien à des programmes de conception et de distribution d'appareils plus efficaces alimentés à la biomasse, comme des foyers améliorés. Le rapport du Kenya indique aussi un avantage économique potentiel à cet égard, en soulignant que le fait de subventionner des fourneaux et des lampes efficaces au kérosène pourrait étendre le marché de ce combustible, élargir l'accès parmi les pauvres et conduire à des investissements locaux dans la fabrication de fourneaux et de lampes au kérosène.

Etant donné que les technologies les plus facilement accessibles pour les pauvres ont tendance à être les moins efficaces, les consommateurs pauvres paient inévitablement un prix plus élevé que les riches pour chaque unité d'énergie utile obtenue, ce qui alourdit le poids des factures énergétiques dans le budget du ménage. A cette difficulté s'ajoute le fait qu'ils sont souvent obligés de des-

cendre le long de l'échelle énergétique et d'obtenir des combustibles en plus petites quantités. Si, au premier abord, cela peut sembler pratique pour des individus aux revenus fluctuants qui ont besoin d'un combustible de remplacement quand ils n'ont pas les moyens d'acheter une recharge de GPL, par exemple, il s'agit souvent d'une fausse économie. Le prix unitaire de ces combustibles, achetés en petites quantités, a tendance à être comparativement élevé: ainsi, les chiffres émanant du Kenya montrent que les individus qui achètent du charbon de cette manière paient finalement plus qu'ils ne le feraient pour d'autres combustibles. L'étude de l'Inde présente les mêmes conclusions, indiquant que l'achat de biomasse sur une base quotidienne, sans aucun coût initial, peut sembler un choix attractif pour les ménages à très faibles revenus, alors qu'en réalité, sur une base mensuelle, le coût de l'utilisation de biomasse est en fait la plus coûteuse de toutes les options de combustibles.

Cela a des implications pour la question cruciale des subventions. Tous les pays étudiés avaient introduit des subventions d'un genre ou l'autre portant sur les coûts de fonctionnement de l'énergie, la plupart du temps sous forme de tarifs réduits d'électricité pour les petits consommateurs ou de subventions aux bouteilles de GPL ou de kérosène. Toutefois, celles-ci ciblent rarement les utilisateurs pauvres en particulier et, si elles parviennent à encourager la pénétration globale de combustibles, il s'agit surtout de subventions générales qui ont plutôt profité aux classes les plus aisées, et très peu aux pauvres.

En Thaïlande, par exemple, une subvention au GPL a contribué à faire fortement augmenter le niveau général d'accès. Cependant, la subvention ne s'applique qu'aux bouteilles de taille standard (15 kg), obligeant les ménages pauvres qui ne peuvent faire cette dépense initiale à acheter, à un prix nettement plus élevé, des bouteilles de 4 kg non subventionnées. Des politiques et des mesures visant à réduire le prix du GPL, notamment en petites bouteilles, augmenterait fortement l'accessibilité à prix abordable des ménages pauvres. L'encadré 7 propose un exemple d'une telle approche, adoptée par le Sénégal face à un problème similaire de ciblage.

Les subventions ont un rôle à jouer à la fois pour encourager la transition vers des combustibles plus efficaces et plus propres et pour alléger le fardeau des coûts énergétiques pour les membres les plus pauvres de la société, qui, par rapport aux riches, consacrent une part plus importante de leur revenu disponible pour obtenir leur énergie. Pour y parvenir, néanmoins, un soin particulier doit être apporté à leur conception, afin de s'assurer que les subventions correspondent bien aux modes de consommation réels et aux véritables besoins des populations ciblées qu'elles sont censées aider. Il faut faire en sorte que ces subventions ne finissent pas par

subventionner aveuglément la consommation ni par acquérir un caractère permanent, faute de stratégies existantes.

Absence de mécanismes officiels de suivi

Une fois les politiques et les mesures en place, il faut encore les mettre en œuvre de manière efficace, si l'on veut que les services devant être fournis le soient vraiment. Comme le souligne l'étude de l'Afrique de Sud: "en l'absence d'approvisionnement local effective, le gouvernement est impuissant à mettre en œuvre ses politiques et à fournir des services". Cela, à son tour, suggère que le processus stratégique doit inclure une approche de suivi de la mise en œuvre et donner lieu à un feedback afin que les mesures soient, à l'avenir, mieux conçues.

Encadré 6 : raccordements illégaux

L'importance de ce phénomène, déjà abordé dans la discussion sur l'exclusion du raccordement du fait de la nature des établissements humains, a été identifiée par toutes les études. L'étendue du phénomène apparaît dans le tableau ci-dessous, qui montre soit des incidences quantifiées, soit une évaluation qualitative à partir des rapports de chaque Centre du GNESD (les mots en italique indiquent l'appellation locale de ce phénomène).

Obtenir de l'électricité illégalement : l'étendue du phénomène

Un raccordement illégal ne signifie pas nécessairement le vol pur et simple d'électricité aux compagnies publiques. Dans la plupart des cas, les citadins pauvres sont prêts à payer leur électricité et, en réalité, c'est le cas, puisqu'ils achètent leur électricité à un voisin possédant un raccordement légal, en payant souvent bien plus qu'ils ne le feraient s'ils étaient eux-mêmes légalement raccordés. Par exemple, dans les communautés interrogées en Afrique du Sud, le coût moyen d'un "raccordement par prolongateur" (c'est-à-dire un câble provenant d'un bâtiment voisin) s'est révélé presque dix fois supérieur à celui d'un raccordement muni d'un compteur, les dépenses mensuelles d'électricité pour ces utilisateurs étant environ 60% plus élevées que pour les usagers possédant un compteur.

En Inde, les utilisateurs paient souvent des sommes relativement importantes à des entrepreneurs pour des raccordements "sauvages", comprenant des frais initiaux de "raccordement", suivis de paiements mensuels. Dans le bidonville de Kibera (au Kenya), les habitants payent leur électricité aux propriétaires, en même temps que leur loyer mensuel. Les "vendeurs" d'électricité illégale tirent habituellement un profit suffisant de cet arrangement pour

²Le rapport du Sénégal offre un point de vue différent à ce sujet et introduit une motivation différente eu égard aux raccordements illégaux: l'importance des liens sociaux dans les sociétés africaines est telle que l'électricité peut être obtenue de voisins sans aucun coût de raccordement. Le voisin, généralement un parent ou un ami proche, paiera la totalité de la consommation élec-

Pays	Incidence et/ou évaluation qualitative
Argentine	<i>Colgados</i> signifiant “clandestins”: ‘une culture de raccordements illégaux’
Brésil	‘Répandu’
Inde	Raccordement sauvage: ‘une société privée de Delhi a identifié 6 500 sur 8 700 de ses consommateurs [] comme n’ayant pas d’accès légal au courant. Dans les bidonvilles visités par TERI, la plupart des ménages avaient obtenu l’électricité par raccordement sauvage’.
Kenya	‘A Kibera, la majorité des maisons raccordées à l’électricité dans la région avaient soit des raccordements illégaux, soit étaient alimentées à partir d’un point unique.’
Sénégal	‘Dans les zones pauvres comme Rail et Ben-Barack, entre 50 et 70% des raccordements électriques sont illégaux’.
Afrique du Sud	Prolongateurs: ‘dans la zone non viabilisée de Dontseyake, 20 (sur 46) des ménages interrogés étaient approvisionnés en électricité par des voisins. Aucun des ménages interrogés n’avait de raccordement illégal, au sens d’obtention d’électricité sans paiement’.
Thaïlande	‘A Bangkok, seuls 68% des ménages étaient raccordés par le biais du réseau de la Municipal Electricity Authority (MEA), les 32% des ménages restants étant raccordés par l’intermédiaire de voisins.’

couvrir largement le coût de leur raccordement et de leur propre consommation électrique. Pour le “consommateur”, en revanche, le “service” est généralement très médiocre, peu fiable et souvent dangereux. Ainsi, les habitants de bidonvilles interrogés au Kenya comme au Sénégal ont évoqué les dangers d’électrocution et d’incendies, ces derniers étant particulièrement graves dans les bidonvilles, où les matériaux de construction sont hautement inflammables, les rues étroites et la densité de population très forte.

A juste titre, les pauvres considèrent l’électricité comme propre, pratique et sûre, lorsqu’elle est fournie correctement. Il ressort également des exemples ci-dessus qu’ils sont prêts à payer un prix élevé pour en obtenir. En réalité, l’électricité représente une part disproportionnée de leurs dépenses d’énergie, pour un service peu fiable qui ne leur fournit assez de courant que pour l’éclairage, voire pour quelques loisirs et média d’information.

Qu’ils résultent de la nature du quartier, qui l’exclut du réseau, ou de l’impossibilité pour les consommateurs de payer les frais de raccordement, les raccordements illégaux représentent de très lourdes pertes pour les compagnies de services publics, nuisant gravement à l’établissement de secteurs électriques sains, et fournissent aux usagers un service coûteux et, dans le meilleur des cas, médiocre et dangereux.

Les efforts déployés jusqu’ici (en Argentine, par exemple) ont généralement privilégié la normalisation de la facturation par les compagnies publiques, mais ont manqué de la continuité nécessaire pour parvenir à un accès légal et régularisé de manière permanente et forfaitaire. On a constaté que les systèmes qui n’incluent pas de relevé/compteur individuel, tels que les relevés communs à toute une zone, découragent les économies d’électricité au niveau des ménages.

Cette situation n’est, à l’évidence, pas durable, et doit être abordée. L’inéligibilité au raccordement et le coût initial du raccordement électrique ont été identifiés comme étant les principaux obstacles incitant les individus à opter pour des raccordements illégaux.

Encadré 7 : Cibler les subventions au GPL au Sénégal

Pour le Sénégal, la principale question en ce qui concerne le GPL est de parvenir à cibler les subventions publiques actuelles en faveur des ménages pauvres des zones péri-urbaines. L’une des options consiste à créer des points de distribution spécialisés qui fournissent des bouteilles de GPL de 6 et de 2,75 kg à un prix subventionné.

Ces points de vente seront uniquement ouverts dans les quartiers pauvres, non dans les plus aisés. Afin de s’assurer que la subvention ne profite qu’aux pauvres, une carte d’accès au GPL subventionné sera donnée pour identifier les ménages et leur permettre d’obtenir du GPL subventionné après avoir été dûment identifiés.

Cette approche ciblée permettra de maintenir la subvention actuelle pour les pauvres, tout en appliquant les prix du marché aux couches plus aisées de la population.

Toutefois, l’étude du GNESD n’a trouvé aucune agence nationale chargée de l’accès des pauvres à des énergies propres, ni aucune obligation de service universel de la part du gouvernement pour leur assurer un approvisionnement durable en énergies propres. Inversement, l’étude a identifié des problèmes au niveau des mécanismes d’approvisionnement, qui touchent directement les consommateurs pauvres des zones urbaines, en l’absence de suivi et de contrôle véritables. Les plus marquants étaient des cas de négligence de la part des distributeurs de combustible, incidents qui ont été rapportés, en

particulier, au Kenya et en Inde. Le cas le mieux documenté des études est le 'Système de Distribution Publique' de l'Inde, décrit à l'encadré 8.

Au Kenya, il a été rapporté que la pratique de distributeurs peu scrupuleux vendant des bouteilles de GPL à moitié vides serait répandue dans les zones à faible revenu. Cela a fortement influé sur la crédibilité des fournisseurs de GPL, ralentissant, en conséquence, la diffusion de ce combustible. La description succincte de la situation observée dans les bidonvilles de Delhi (encadré 8) résume la manière dont des obstacles et des dysfonctionnements peuvent survenir, même dans un système censé aider les pauvres, si leur situation réelle n'est pas au cœur de politiques coordonnées qui sont contrôlées du début jusqu'au point de livraison. Il convient, en particulier, d'établir un processus complet de vérification afin d'éviter que les combustibles subventionnés ne "s'évaporent", pour réapparaître ensuite au marché noir, où ces mêmes consommateurs pauvres à qui ils étaient destinés sont obligés de les acheter à des prix exorbitants.

Les pauvres sont, de par la nature de leur situation, les segments de la population les plus vulnérables aux types de malversations décrits ci-dessus, ainsi qu'aux fluctuations et aux forces du marché. Par exemple, un marché du GPL doté d'une multitude d'intermédiaires peut augmenter le coût du service énergétique d'ici à ce qu'il atteigne les consommateurs (comme c'est le cas au Kenya). En outre, lorsque le prix des combustibles est lié aux prix mondiaux fluctuants du pétrole, cela peut rendre les combustibles inabordables ou engendrer de l'incertitude quant à leur utilisation parmi le groupe cible et retarder leur adoption. En l'absence de mécanismes de suivi et de contrôle, ce sont les pauvres qui font les frais de telles fluctuations. A l'inverse, si de tels mécanismes existent, il devient possible de réagir plus vite pour atténuer le choc et protéger tout progrès fragile pouvant être réalisé vers un accès amélioré à l'énergie. Le Sénégal en fournit un bon exemple. Ayant observé que les producteurs de charbon définissaient les prix sur le marché, le gouvernement sénégalais a introduit un système officiel de quotas et de licences pour la production de charbon, ce qui a permis d'ajuster les prix pour garantir leur accessibilité aux pauvres, principaux utilisateurs de charbon.

Sensibilisation insuffisante à l'utilisation de combustibles propres

L'attitude des utilisateurs peut également empêcher l'adoption de formes modernes d'énergie. Beaucoup de personnes interrogées lors des enquêtes du GNEED ont exprimé des doutes et des craintes quant à la sécurité de sources comme le GPL et l'électricité, tout en paraissant inconscients des

graves risques pour la santé et des impacts environnementaux associés à la biomasse. A l'évidence, des programmes de vulgarisation s'imposent, afin de dissiper certains mythes à propos de la sécurité et de garantir l'exactitude des informations sur la réglementation: dans l'un des cas, les utilisateurs potentiels d'électricité avaient l'impression qu'ils ne pouvaient prétendre à un raccordement s'ils possédaient déjà un raccordement au GPL.

Des mécanismes comme celui suggéré par l'Afrique du Sud, à savoir des centres d'énergie urbains intégrés (magasins centralisés) offrant des informations et vendant des appareils et des combustibles pour donner aux ménages un accès immédiat à l'information et aux sources d'énergie, pourraient former une base solide pour ce type d'action.

Conclusion

A l'instar de la nourriture, de l'habillement et du logement, l'énergie est un besoin humain fondamental, mais qui n'est visiblement pas satisfait pour une grande partie de la population mondiale. Après des décennies de tentatives de réformes fondées sur un "modèle" emprunté au monde développé et considéré comme unique et irremplaçable, les pays en développement connaissent un fossé énergétique croissant entre les riches et les pauvres. Cela n'est nulle part ressenti plus cruellement que dans les bidonvilles et les quartiers urbains défavorisés en extension, où les populations pauvres sont privées d'accès aux services de base, tout en vivant à portée, et souvent à côté, de ces mêmes infrastructures auxquelles ils n'ont pas accès.

Dans la plupart des cas, l'approvisionnement de services énergétiques modernes et propres aux zones urbaines ne pose pas de problème technique fondamental, même s'il existe des besoins pressants en termes d'infrastructures plus présentes et plus efficaces à de nombreux endroits. C'est plutôt une nouvelle approche qui est nécessaire, en mettant l'accent sur la levée des obstacles institutionnels et administratifs qui empêchent l'accès des individus à tout un éventail de services énergétiques, et il est clair qu'il s'agit plus d'une question de conception et de mise en œuvre de politiques et d'instruments adaptés, que de proposer de nouvelles solutions techniques.

Le présent Résumé à l'intention des Décideurs a tenté de donner un aperçu de la situation de la pauvreté énergétique des citoyens pauvres, dans la mesure où cela est possible à partir d'un ensemble d'études de cas limitées et discrètes. A partir de là, il a été possible de mettre le doigt sur certains obstacles à l'accès, à tous les stades d'un processus qui va de la programmation à l'approvisionnement, et d'identifier des options de politiques ou des instruments ressortant de ces études. Ceux-ci sont résumés au Tableau 1 (ci-dessous).

La question de la pauvreté énergétique urbaine est une question pressante. Dans les trois prochaines décennies, pratiquement 95 pour cent de la croissance démographique devraient se produire en milieu urbain et, sans une gestion minutieuse et adaptée, le fossé énergétique entre ceux qui ont accès aux services énergétiques et ceux qui en sont privés, se creusera et s'élargira. Si l'on veut que les villes de demain prospèrent, elles devront être

capables de faire appel aux capacités de citoyens libérés du poids de la faim et de la pauvreté, ayant atteint un niveau raisonnable d'éducation et étant en bonne santé. Il convient de souligner une nouvelle fois le rôle déterminant de l'énergie pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement: si le problème de la pauvreté énergétique n'est pas abordé en détail, il sera très difficile d'atteindre ces Objectifs à de nombreux endroits.

Encadré 8 : Le 'Système de Distribution Publique' à Delhi, ou l'échec d'un approvisionnement

Le kérosène reste le combustible de référence pour la cuisson des aliments pour une majorité des citoyens pauvres en Inde. Pour garantir sa disponibilité et son accessibilité à prix abordable pour les pauvres, il est fourni par l'intermédiaire d'un réseau de magasins de rationnement (Fair Price Shops/FPS), dans le cadre d'un mécanisme appelé le Système de Distribution Publique (PDS).

La distribution est facilitée par l'utilisation de "cartes de rationnement", permettant à leurs détenteurs d'obtenir des articles spécifiés, dont du kérosène, à des prix subventionnés.

Alors que ce système est censé aider les pauvres, une enquête réalisée à Delhi révèle plusieurs de ses dysfonctionnements:

- Dans le cadre du PDS, le kérosène ne peut être distribué aux ménages dotés d'un raccordement au GPL, ce qui les oblige à payer le prix du marché, voire celui du marché noir, s'ils veulent se rabattre sur le kérosène quand il n'y a plus de recharges de GPL ou qu'elles sont temporairement trop chères.
- Un justificatif de domicile est nécessaire pour obtenir une carte de rationnement, mais étant donné le statut illégal de nombreux bidonvilles, leurs résidents ne peuvent généralement pas y prétendre. Il s'agit-là d'un obstacle fréquent à l'accès au kérosène subventionné, qui oblige une nouvelle fois les pauvres à se tourner vers le marché noir.
- Du fait des pratiques frauduleuses des vendeurs des FPS, les ménages n'obtiennent pas la totalité de ce à quoi ils ont droit en réalité. L'étude du TERI montre que jusqu'à 26 pour cent de l'ensemble du kérosène attribué en Inde "disparaissent". Une autre étude affirmant que la quantité de kérosène détournée vers le marché noir ou frelatée et vendue illégalement comme carburant pour véhicules équivaut à presque 40 pour cent de la subvention destinée au groupe cible.

Tableau 1 : Obstacles à l'accès à des services énergétiques propres en milieu urbain et péri-urbain, options politiques et instruments

Obstacles à l'accès	Policy options et/ou instruments
<p>Absence de programmation stratégique et de vision à long terme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'absence de définition claire de la pauvreté en milieu urbain et péri-urbain prive les individus de droits fondamentaux; - les objectifs actuels visant à améliorer la qualité de vie n'incluent pas l'accès à des énergies modernes parmi les services de base. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier, cartographier et mesurer les établissements humains informels en priorité. • Elaborer des politiques énergétiques globales et s'assurer que l'énergie fait partie de toutes les mesures destinées à améliorer l'accès aux services de base. • Faire de l'énergie un élément intégral lors de la programmation de stratégies pour atteindre les OMD.
<p>Combustibles propres inaccessibles à cause de la nature des établissements humains :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'absence d'adresse valable constitue un obstacle majeur à l'accès des habitants de quartiers sans statut légal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des formes particulières de statut temporaire pourraient être accordées pour leur permettre d'accéder aux services de base, en parallèle au traitement de la question plus complexe des droits fonciers. Le programme thaïlandais de "quasi-identité" constitue un exemple réussi qui pourrait être reproduit.
<p>Les coûts peuvent constituer un obstacle à l'accès :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le coût élevé des raccordements pour l'électricité et le GPL, conjugués au coût des appareils, constitue un obstacle important à l'accès; - L'incapacité à payer les factures d'électricité ou à acheter des recharges de GPL constitue un obstacle 	<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir et introduire des mécanismes "souples" pour répartir les coûts de raccordement (mensualités, etc.). • Envisager d'étendre les subventions aux appareils. • Introduire des tarifs subventionnés bien conçus pour l'électricité. Pour le GPL, s'assurer que les subventions couvrent les tailles de bouteilles les mieux adaptées aux pauvres, en plus des tailles "standard". • S'assurer que les subventions atteignent le groupe cible et éviter les "fuites" vers des groupes plus aisés. Le Sénégal donne un exemple de points de vente de GPL stratégiquement situés et conçus spécifiquement pour approvisionner les quartiers pauvres en bouteilles subventionnées de tailles appropriées. L'Argentine a également introduit un Programme social de bouteilles de gaz, avec un nombre limité de points de vente.
<p>Absence de mécanisme officiel de suivi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'absence de suivi du début jusqu'à la livraison des services énergétiques peut laisser le champ libre aux malversations; - la structure et les fluctuations du marché peuvent avoir des effets pervers sur les pauvres, qui sont vulnérables à de telles forces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des agences dotées de responsabilités et de pouvoirs adéquats. S'assurer qu'il existe une piste de vérification complète des combustibles subventionnés afin d'éviter leur détournement vers un marché informel. • Envisager des actions permettant de réglementer les prix si leur hausse atteint des niveaux qui rendent les services énergétiques inabordable aux pauvres.
<p>Sensibilisation insuffisante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'attitude des utilisateurs peut empêcher l'adoption d'énergies modernes. Les personnes interrogées ont exprimé des doutes quant aux aspects liés à la sécurité ou détiennent des informations inexacts sur la disponibilité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lancer des activités de vulgarisation pour améliorer la sensibilisation. En Afrique du Sud, les centres d'information «Magasin centralisé» en sont un exemple.

Annexe : Tableau récapitulatif des conclusions

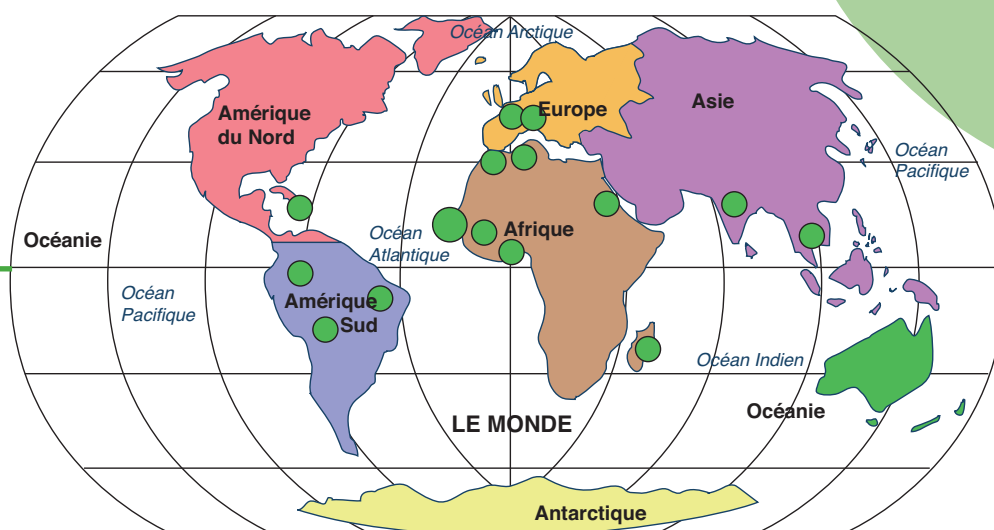
Annexe : résumé des profils énergétiques et des politiques et initiatives mises place dans les régions étudiées

Pays et cible de l'étude	Profil énergétique	Politiques et initiatives en place
<p>Argentine : Bidonvilles de Villa Fiorio et de Budge, Buenos Aires</p>	<p>GPL : Utilisé par 92% des ménages pour la cuisson des aliments et d'autres usages à forte consommation, en l'absence de raccordements au réseau de gaz naturel.</p> <p>Kérosène et biomasse : faible pourcentage de consommateurs sans GPL dépendent toujours du kérosène et de la biomasse. Charbon: Utilisé pour compléter le GPL pour le chauffage des locaux et la cuisson des aliments.</p> <p>Electricité : Utilisée par la quasi-totalité des ménages, principalement pour l'éclairage. Service de mauvaise qualité et discontinu, nombreux raccordements illégaux ou factures impayées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Régularisation' des raccordements illégaux et introduction de compteurs de quartier pour réduire les pertes non-techniques. • Introduction de compteurs électriques pré-payés et mise au point d'un tarif social pour l'électricité. • "Programme social de bouteilles de gaz": création d'un nombre limité de points de vente pour les bouteilles de GPL subventionnées.
<p>Brésil</p>	<p>Bois de feu, charbon et kérosène : principaux combustibles pour la cuisson des aliments. Certaine utilisation du gaz naturel (GN) et de GPL. Réseau de GN absent dans les zones pauvres. Le GPL bénéficie d'un bon réseau de distribution de bouteilles de 13 kg, mais faible pénétration du fait du coût des taxes payées aux groupes informels.</p> <p>Electricité : Utilisée pour l'éclairage et les communications. Nombreux raccordements illégaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Etude sanitaire détaillée sur les effets de la biomasse (pollution atmosphérique domestique) sur les femmes et les enfants. • Programme social d'allocation de gaz (2002) pour encourager l'utilisation de GPL. • Tarifs sociaux pour l'électricité. • Nouveau cadre réglementaire pour l'industrie brésilienne de l'énergie. • Programme "Electricité pour tous" (électrification). • "Compte pour le Développement de l'Energie", visant à promouvoir un accès universel à l'électricité et l'utilisation de sources d'énergie innovantes.
<p>Inde : Delhi (bidonvilles)</p>	<p>Kérosène : combustible de base des citoyens pauvres.</p> <p>GPL : principal combustible chez les ménages dotés d'un raccordement légal. C'est un combustible plus important parmi ceux dont les dépenses mensuelles par habitant sont plus élevées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le kérosène est distribué par le biais de 'magasins de rationnement', dans le cadre du 'Système de Distribution Publique', auquel l'accès se fait par carte de rationnement. • Le GPL fait l'objet d'une subvention générale.

	<p>Biomasse : toujours très utilisée du fait de sa facilité d'utilisation et de sa disponibilité en petites quantités.</p> <p>Electricité : Utilisée pour l'éclairage. Obtenue soit par le biais de compteurs soit illégalement, par des raccordements "sauvages".</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tarif minimal pour l'électricité: consommation jusqu'à un certain niveau à un tarif très bas, augmentant progressivement avec la consommation. • Efforts visant à étendre l'électrification.
<p>Kenya : Kibera, Nairobi</p>	<p>Kérosène : principal combustible pour l'éclairage et la cuisson des aliments (rapide, efficace, bon marché et doté d'un bon réseau de distribution).</p> <p>Charbon : également utilisé pour la cuisson des aliments; bien que sa production soit illégale, le charbon reste facile à obtenir en permanence et en petites quantités.</p> <p>GPL : commence à gagner du terrain étant donné qu'il est maintenant proposé en bouteilles plus petites. Pas encore populaire du fait des coûts initiaux élevés, de l'approvisionnement peu fiable et d'appréhensions quant à la sécurité.</p> <p>Electricité : certaine utilisation dans les ménages et les PME. Très faible taux d'accès légal enregistré.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Politique énergétique nationale du Kenya (approuvée en 2006) propose des principes directeurs pour l'ensemble du secteur énergétique et contient des déclarations de principe explicites sur l'accès à l'énergie des pauvres, pour encourager la pénétration de combustibles à base de pétrole et légaliser à nouveau, tout en la réglementant, la production de charbon afin de la rendre durable. • Tarif minimal pour l'électricité, en accordant aux particuliers consommant moins de 50 kWh/mois un prix subventionné et la suppression de la TVA pour toute consommation inférieure à 50 kWh/mois.
<p>Sénégal: Ben Barak, Daliford et Rail, zones périurbaines de Dakar</p>	<p>GPL : principal combustible pour la cuisson des aliments. Disponible en bouteilles de tailles variées (2,75/6/9 et 12 kg). Les bouteilles de 2,75 et de 6 kg sont les plus utilisées, dans la mesure où ce sont les seules pouvant être raccordées aux fourneaux.</p> <p>Charbon : facile à se procurer en petites quantités. Utilisé comme substitut du GPL en cas de pénurie ou de contraintes budgétaires familiales. Egalement privilégié par certains pour la préparation de plats traditionnels.</p> <p>Electricité : les taux d'électrification varient, mais l'électricité est utilisée pour l'éclairage. Très forts taux de raccordements illégaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le GPL subventionné et proposé en bouteilles de tailles variées (y compris subvention des petites bouteilles) a permis d'encourager la transition vers ce combustible. Le retrait progressif des subventions semble geler l'augmentation de la demande parmi les pauvres. • Système de quotas et de licences pour le charbon, afin de gérer durablement les ressources.

<p>Afrique du Sud: Khay-elitsha, Imizamo Yethu, Le Cap</p>	<p>Kérosène : combustible le plus utilisé par les ménages pauvres pour la cuisson des aliments et le chauffage, parce qu'il est facile à se procurer, que le réseau de distribution est fiable, et que ce combustible est facile à utiliser avec des appareils bon marché.</p> <p>GPL : Utilisation limitée par la fixation des prix actuelle et le réseau de distribution. Il est également considéré comme un combustible dangereux.</p> <p>Electricité : principale source d'éclairage, avec un fort taux de raccordements de voisin à voisin par l'intermédiaire de rallonge</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un Programme national d'électrification, lancé dans les années 1990 pour aborder le retard dans ce domaine d'ici à 2012. • TVA nulle sur le kérosène. • Tarif minimal pour les services de base dans le secteur de l'électricité (2003): allocation gratuite de 50 kWh aux ménages consommant moins de 150 kWh par mois. • Promotion de combustibles alternatifs par le biais de la Politique énergétique en faveur des combustibles de base de remplacement. • Programme de renouveau urbain destiné à améliorer la coordination interdépartementale. • Production de bouteilles de GPL de 5 kg sous forme de "lot à prix réduit" offrant des caractéristiques de sécurité et compatibles avec les autres appareils. • Le Cap est la première ville sud-africaine à élaborer une stratégie d'ensemble sur l'énergie et le climat.
<p>Thaïlande: Khon Kaen (bidonville), Bangkok</p>	<p>GPL : principal combustible utilisé pour la cuisson des aliments, suivi de l'électricité et du charbon. L'utilisation de biomasse traditionnelle est marginale.</p> <p>Electricité : très fort taux d'électrification, mais également de raccordements illégaux (32%) à Bangkok. Utilisée pour l'éclairage, le chauffage, les loisirs, etc. La plupart des ménages possèdent des appareils électroniques, 1/4 des unités à courant alternatif et plus de la moitié des machines à laver le linge.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forte priorité accordée à l'électrification dans la stratégie de développement du gouvernement. • Enregistrement temporaire des ménages pour leur permettre de demander un raccordement électrique légal. • Tarifs électriques réduits pour les consommations mensuelles inférieures à 150 kWh sur 3 mois; tarif standard pour les consommations supérieures à 150 kWh.

ENDA TM dans le monde



ENDA TM est une organisation non gouvernementale internationale dont le siège est à Dakar, Sénégal. L'organisation est formée d'un ensemble d'équipes et de programmes travaillant en synergie tant au Sénégal que dans la quinzaine d'entités décentralisées à travers les pays du sud (15 à l'heure actuelle).

L'objectif premier de l'organisation est de combattre la pauvreté. Sa mission globale est de trouver des voies et moyens pour engager un combat permanent contre la pauvreté, la dégradation sociale et environnementale de telle sorte que l'organisation accompagne les changements sociaux et économiques.

Les objectifs et activités du programme "Energie, Environnement, Développement" d'ENDA TM sont d'analyser les relations entre l'énergie, l'environnement, et le développement à la lumière des accords multilatéraux sur l'environnement, en particulier les changements climatiques et la désertification, afin d'aider les professionnels africains à mieux maîtriser les méthodes et les outils qui permettent d'apporter des solutions aux problèmes du continent et également renforcer la coopération et le dialogue entre les pays du sud et du nord.

Les positions ainsi développées sont échangées au sein des réseaux internationaux et permettent ainsi d'apporter la contribution des sociétés civiles du sud, et africaines en particulier, au débat international.



Cette revue est éditée par :

Enda, Programme

«Energie, Environnement, Développement»,

54, rue Carnot BP : 3370 - Dakar, Sénégal

Téléphone : (221) 33 822 59 83 / (221) 33 822 24 96

Télécopie : (221) 33 821 75 95

Email : enda.energy@orange.sn

Site web : <http://energie.enda.sn>

Voir les nouvelles sur : www.endaenergy.org