



Enseignements de la mise en œuvre du Programme d'Urgence de l'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (PU-IRED)

L'énergie est essentielle au bon fonctionnement des activités économiques et industrielles dans un pays. Elle est une ressource identifiée par les Nations Unies comme un levier pour la réalisation des Objectifs de Développement Durables (ODD) et pour le bien-être de la population. Malgré son importance dans le processus de développement et le bien-être des populations, la sous-région de l'UEMOA a un des taux les plus faibles d'électrification au monde. À l'échelle régionale, le taux d'électrification dans l'UEMOA était établi à 17% en 2007 avec une faible proportion d'énergies renouvelables et durables (hydroélectricité, solaire, biomasse, éolien) dans le parc de production estimé à 36% en 2007¹. À la fin des années 2000, la région a connu une crise énergétique qui a donné naissance à l'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (IRED). L'IRED a été mise en œuvre suivant plusieurs phases dont une phase d'urgence qui a eu pour objectif d'apporter sur le court terme une réponse

à la crise par une augmentation de la production et une amélioration des réseaux de transport et de distribution de l'énergie électrique dans les pays membres de l'Union.

Douze années après le démarrage du Programme d'Urgence de l'IRED (PU-IRED), sur treize projets financés, aucun projet n'est rigoureusement terminé avec le rapport d'achèvement élaboré. Cependant, sept (07) projets ont déjà terminé les travaux et les infrastructures sont en cours d'exploitation, trois (03) projets sont en cours de travaux et trois (03) projets sont encore à la phase de démarrage des travaux.

Le présent Brief a été élaboré pour partager l'expérience issue de l'évaluation de processus du PU-IRED, implémenté par la BOAD dans les pays de l'UEMOA. L'évaluation a été initiée en 2021 par la BOAD et conduit par l'Initiative Internationale pour l'Évaluation d'Impact (3ie).

¹ Document annexe portant sur l'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (IRED), Septembre 2009, UEMOA

Conclusions de l'évaluation

Le Programme d'Urgence de l'IREC a été jugé pertinent en raison de son adéquation aussi bien avec les orientations stratégiques de la BOAD dans le secteur de l'énergie que les objectifs de l'IREC. Il a permis de doter les pays d'infrastructures énergétiques qui ont contribué à accroître la production et améliorer les réseaux de transport et de distribution de l'énergie électrique.

Cependant, alors qu'ils devraient apporter des solutions dans le court terme, les projets mis en œuvre à travers le Programme d'Urgence de l'IREC ont enregistré d'importants retards en raison de plusieurs facteurs qui ont permis de tirer les conclusions ci-après :

- L'implication des institutions telles que le Parlement et la structure en charge de l'évaluation des politiques publiques peut faciliter la levée des conditions des accords de prêt et le suivi évaluation ex-post des projets.
- L'actualisation des études de faisabilité (sous toutes ses formes) est indispensable lors de l'instruction des projets et au démarrage des travaux (si nécessaire) en vue de la maîtrise des coûts des projets et d'une bonne mise en œuvre.
- L'encadrement et le respect des délais d'entrée en vigueur et de levée des conditions suspensives au premier décaissement peuvent aider à réduire les retards enregistrés lors des premières phases d'exécution des projets
- La mise en place de dispositif de suivi évaluation (automatisé) est essentielle pour un suivi efficace des projets et une collecte de données sur les indicateurs de développement.
- La mise en place d'un mécanisme de suivi (automatisé) de la mise en œuvre des recommandations issues des missions de supervisions est nécessaire afin de résoudre avec plus de célérité les difficultés rencontrées par les projets.

Recommandations

Il est recommandé que :

- Les institutions telles que le Parlement et la structure en charge de l'évaluation des politiques publiques soient consultées lors des missions d'instruction de financement des projets dans les pays pour faciliter l'appropriation des projets par ces deux acteurs.
- Les études de faisabilité soient actualisées lors de l'instruction de financement des projets lorsque celles-ci ont été conduites plusieurs années avant.
- Les délais de levée des conditions suspensives au premier décaissement soient encadrés par une norme.
- Les projets régionaux disposent d'un dispositif global de suivi évaluation qui permet de remonter les données et qui intègre la gestion des connaissances.
- Les recommandations issues de la supervision des projets fassent l'objet de suivi à travers un mécanisme qui implique les états emprunteurs et leurs bailleurs.



Contexte

A la fin des années 2000, les pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont connu d'énormes difficultés à satisfaire la demande en énergie émanant d'une population et d'un développement du tissu économique sans cesse croissant. Malgré, les dispositions prises individuellement par les pays pour faire face aux défis énergétiques, la région de l'UEMOA a connu une crise énergétique sur la période de 2006 à 2008. Un rapport de la commission de l'UEMOA décrit la situation par un faible accès à l'énergie avec un taux d'électrification au niveau sous régional de 17% en 2007², un coût élevé de l'électricité en raison notamment d'une prépondérance de l'énergie thermique qui constituait 2/3 du parc, la vétusté des infrastructures avec plus de la

moitié de la production assurée par des centrales de plus de vingt ans d'âge et entraînant des pertes élevées. Cette situation a conduit à de fortes perturbations dans la distribution de l'énergie électrique avec des délestages dépassant parfois douze (12) heures par jour. Les déficits bien que difficilement quantifiables ont été estimés à plus de 100 GWh par an dans certains cas.

Pour faire face durablement à la crise, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA ont décidé de mettre en place l'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (IRED) avec pour ambition de répondre aux défis urgents de la crise énergétique tout en s'inscrivant dans une dynamique prospective d'amélioration du secteur de l'énergie à l'horizon 2030.



² Document annexe portant sur l'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (IRED), Septembre 2009, UEMOA

Détails sur le Programme d'Urgence de l'Initiative Régionale pour l'Energie Durable

L'Initiative Régionale pour l'Énergie Durable (IRED) est un programme initié en réponse à la crise énergétique survenue dans les pays de l'UEMOA sur la période de 2006 à 2008. Sa vision est qu'à l'horizon 2030, l'ensemble des citoyens de l'Union accèdera à une énergie à bas prix, au sein d'un vaste marché d'échanges d'énergie électrique intégré et harmonisé à l'échelon de l'Afrique de l'Ouest, produisant une énergie propre et s'appuyant sur un partenariat public-privé dynamique ».

L'implémentation de la vision de l'IRED a été prise en charge à travers une feuille de route visant trois objectifs :

- **Rendre l'énergie disponible sur le court terme (2009-2012)** : il s'agit d'une phase d'urgence dont l'objectif est de soulager dans l'immédiat les difficultés des populations dues aux nombreux délestages, mais également de poser les bases d'une stratégie d'énergie durable.
- **Réaliser le tournant de l'énergie compétitive sur le moyen terme (2012-2020)** : il s'agit de réaliser des investissements structurants pour soutenir la production d'énergie à faible coût dans les pays de l'UEMOA.
- **Instituer une offre d'énergie durable sur le long terme (2020-2030)** : il s'agit ici d'explorer diverses sources de production en vue d'évoluer vers une offre d'énergie durable et respectueuse de l'environnement.

A travers la phase d'urgence de l'IRED, treize (13) projets ont été financés dans les huit pays membres de l'UEMOA avec un focus sur le renforcement de la production et l'amélioration des réseaux de transport et de distribution de l'énergie électrique.

Parmi ces projets, on distingue trois catégories de projets selon les sous-secteurs concernés.

- **Les projets de production d'énergie électrique** : ces projets visent la construction de centrales thermique et hydro-électrique pour augmenter les capacités de production des pays. Ex : (i) le projet de construction d'une centrale thermique diesel de 100 MW à Gorou Banda au Niger et (ii) le projet de construction d'un centre national de conduite à Bamako et du doublement de la capacité de la centrale hydro-électrique de Sotuba au Mali.
- **Les projets de renforcement des réseaux de transport et distribution de l'énergie électrique** : ces projets visent la construction de ligne de transport pour évacuer l'énergie en haute tension produites dans les zones de production, la construction de postes de transformation de l'énergie haute tension en moyenne et basse tension ainsi que la construction de ligne de transport pour la distribution de l'énergie (basse tension) vers les ménages. Ex : (i) le projet de Renforcement du Réseau National Interconnecté (PR-RNI) du Burkina Faso et (ii) le projet de renforcement et réhabilitation d'ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique de CI-ENERGIES en Côte d'Ivoire.
- **Les projets d'interconnexion** : ces projets visent la construction de lignes de transport d'énergie en haute tension d'une région à une autre ou d'un pays à un autre. Ex : (i) le projet de construction de la ligne d'interconnexion électrique 161 kV Bembèrèkè-Kandi-Malanville au Bénin et (ii) le projet d'interconnexion électrique des États membres de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Gambie (OMVG) en Guinée Bissau.



Détails sur le Programme d'Urgence de l'Initiative Régionale pour l'Energie Durable

Les projets ont été financés dans les pays à travers des accords de prêts entre les États et la BOAD. La mise en œuvre des projets a impliqué les ministères des finances, les ministères de l'énergie et les sociétés d'électricité dans les pays.

Conformément aux procédures de la BOAD, la mise en œuvre des projets a été marquée par les étapes clés décrites ci-dessous :

- **L'identification des projets** : Cette phase fait suite aux requêtes de financement formulées par les pays. La BOAD a effectué des missions d'identification dans les pays et échangé avec les structures du ministère de l'énergie, les sociétés d'électricité et les responsables du ministère des finances. L'objectif de ces échanges était de mieux comprendre les projets, d'évaluer leur rentabilité et d'examiner la capacité des finances des pays à supporter le remboursement des prêts.
- **L'approbation du projet** : Après l'instruction de financement, les projets ont été présentés au Conseil d'Administration de la BOAD qui a approuvé les accords de prêts en vue de leur financement.
- **L'entrée en vigueur des projets** : Après leur approbation, les projets ont été soumis aux conditions pour l'entrée en vigueur des accords de prêt. Ces conditions varient d'un projet à un autre et dépendent de la nature du projet et des négociations entre chaque pays et la BOAD. Toutefois, les conditions d'entrée en vigueur les plus courantes sont : (i) l'avis juridique certifiant que l'Accord de Prêt a été régulièrement autorisé ou ratifié par le Parlement de

chaque pays emprunteur et qu'il a force obligatoire vis-à-vis de lui ; et (ii) les preuves de l'engagement de l'emprunteur à prendre en charge sa contrepartie du financement hors taxes et l'ensemble des taxes, impôts et droits de douanes sur tous les biens et services nécessaires au projet.

Une fois ces conditions levées, l'accord de prêt entre en vigueur et les projets démarrent avec les procédures de passation de marchés pour le recrutement des entreprises prestataires et autres diligences.

- **Levée des conditions suspensives au premier décaissement** : Les premiers décaissements ont été conditionnés par les conditions dites suspensives au premier décaissement. Tout comme les conditions d'entrée en vigueur, les conditions suspensives sont relatives à chaque projet en fonction de sa nature et des négociations entre chaque pays et la BOAD. Toutefois, les conditions suspensives au premier décaissement les plus courantes sont : (i) la preuve de l'inscription budgétaire d'une partie de la contrepartie de l'État, (ii) la preuve d'obtention du certificat de conformité environnementale, (iii) la preuve d'indemnisation des personnes affectées par le projet (PAP), (iv) l'accord de rétrocession de prêt entre l'État emprunteur et l'organisme chargé de la mise en œuvre et de l'exploitation du projet.

Le défaut de levée des conditions suspensives au premier décaissement peut conduire à l'arrêt des travaux et engendrer des retards dans l'exécution des travaux.



Résultats

- **Les projets ont été financés dans les pays à travers des Le Programme d'Urgence de l'IRED a permis de doter les pays d'infrastructures d'énergie qui ont contribué à l'accroissement de la production et à l'amélioration des réseaux de transport et de distribution de l'énergie électrique.**

La mise en œuvre des projets dans les pays de l'UEMOA à travers le PU-IRED a conduit à d'importants résultats avec la réalisation d'infrastructures de production, de transport, de distribution et d'interconnexion de l'énergie électrique. Sur les treize projets étudiés, sept projets connaissent un taux de réalisation des résultats de 100% tandis que les travaux sont toujours au cours sur les six projets restants. En termes d'effets, les données ont été collectées uniquement pour les projets du Burkina et de la Côte d'Ivoire. Au Burkina Faso, les données indiquent que le PU-IRED a contribué à accroître la capacité de production d'énergie électrique sur la période de 2014 à 2017. En Côte d'Ivoire, le PU-IRED a contribué à l'efficacité du système de transport et de distribution de l'énergie électrique. Plusieurs indicateurs comme l'Indice de Durée moyenne d'Interruption du Système (SAIDI), le nombre de branchements, l'énergie non distribuée, le taux d'électrification, se sont améliorés significativement après la mise en œuvre des projets.

Cependant, malgré les résultats de développement obtenus, les projets mis en œuvre dans le cadre du PU-IRED ont enregistré des retards importants. En comparaison avec les durées prévisionnelles, les données indiquent que la durée moyenne de temps consommé est

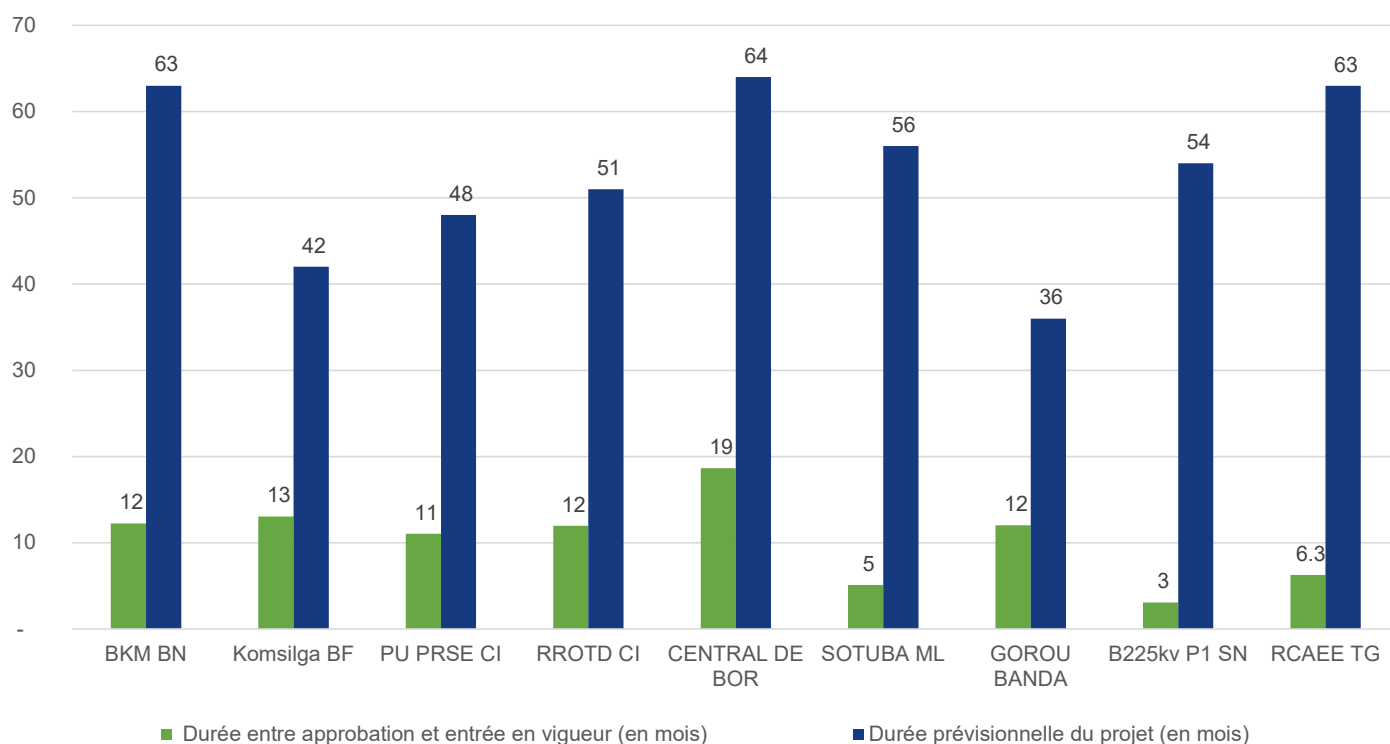
de 214%. C'est-à-dire qu'en moyenne les projets ont connu une durée supérieure au double de leurs durées prévisionnelles. Les principaux facteurs qui expliquent ces retards sont expliqués ci-dessous.

- **Le Parlement et la structure en charge de l'évaluation des politiques publiques n'ont pas été impliqué lors des consultations dans les pays, ce qui n'a pas favorisé une appropriation des projets par ces deux acteurs clés qui jouent un rôle majeur dans le cycle des projets financés par les bailleurs de fonds en particulier les banques de développement.**

Les banques de développement financent les projets dans les pays à travers des accords de prêts signés avec les Etats. Pour leur entrée en vigueur, ces accords de Prêt font l'objet de ratification par le Parlement de chaque pays. Dans le cadre du PU-IRED, les projets ont consacré en moyenne 10 mois pour l'entrée en vigueur et ont ainsi consommé en moyenne 20% de leurs durées prévisionnelles d'exécution. L'un des facteurs qui explique cette situation est le délai parfois long de ratification des accords de prêts au Parlement.

En ce qui concerne les structures en charge de l'évaluation des politiques publiques, elles animent les systèmes nationaux d'évaluation dans les pays et sont un acteur central dans le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Leur implication à l'instruction de financement des projets contribuerait à éclairer les choix de projet et à un meilleur suivi évaluation ex-post des projets lorsque les Unités de Gestion des Projets ne sont plus en place.

Figure 1: Analyse comparative entre durée prévisionnelle des projets et durée pour l'entrée en vigueur après la notification



Source : Rapport de l'évaluation de processus du PU-IRED

Résultats

■ Le défaut d'actualisation des études de faisabilité lors de l'instruction des projets et au démarrage des travaux a engendré des difficultés dans la mise en œuvre des projets notamment dans la maîtrise des coûts.

La non-actualisation des études de faisabilité a entravé la qualité d'instruction de certains projets et induit des biais dans l'estimation des coûts.

L'instruction des projets de la BOAD se fait sur la base d'études de faisabilité technico-économiques, financières et environnementales. Pour les projets du PU-IRED, la durée moyenne entre l'année de réalisation des études de faisabilité ayant servi à l'instruction desdits projets et l'année de leur approbation est de vingt-deux virgule six (22,6) mois. Avec ces décalages, les études de faisabilités ne sont plus pertinentes et lorsqu'elles ne sont pas actualisées, elles induisent des difficultés dans la mise en œuvre efficiente des projets notamment dans la non-maîtrise des caractéristiques des projets, à savoir le coût, la durée, la portée et les spécificités techniques. A titre d'illustration, le projet de renforcement de la production d'énergie électrique par la construction d'une centrale thermique de 15 MW en Guinée Bissau a été instruit en 2010 sur la base d'études de faisabilité réalisée en 2004. Le défaut d'actualisation des études de faisabilité a engendré une non-maîtrise du coût du projet. En effet, après son approbation en 2010, le Conseil d'Administration de la BOAD a été saisie à deux reprises en 2017 et en 2021 pour une augmentation du financement du projet.

■ La performance d'exécution des projets du PU-IRED a été entravée par les retards dans la levée des conditions suspensives au premier décaissement.

Globalement, les projets financés ont consacré en moyenne 23 mois pour la levée desdites conditions et

ont ainsi consommé en moyenne 43% de leurs durées prévisionnelles d'exécution. Par ailleurs, 50% des projets ont consacré plus de 21,5 mois pour la levée desdites conditions et ont consommé plus de 39% de leurs durées prévisionnelles d'exécution. Au nombre des facteurs qui expliquent ces retards figure l'absence de norme qui encadre les délais de levée des conditions suspensives au premier décaissement.

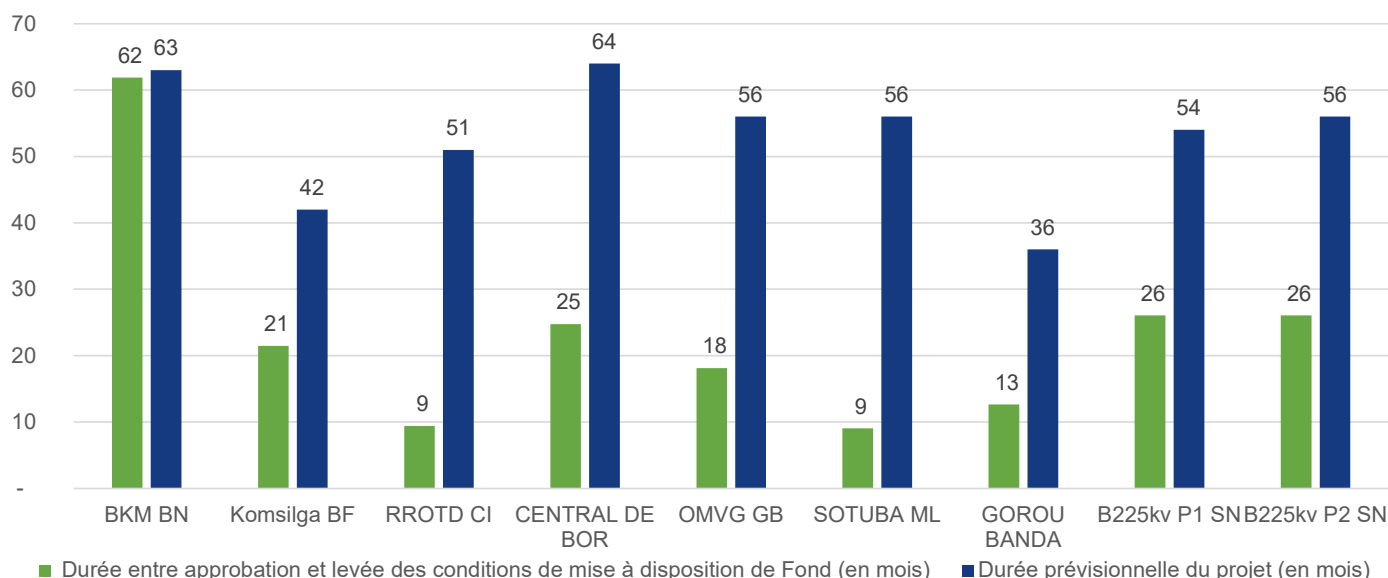
■ Le PU-IRED n'a pas bénéficié de la mise en place d'un dispositif global de suivi évaluation efficace.

Le PU-IRED en tant que programme régional a souffert de l'absence d'un dispositif global de suivi évaluation qui favorise la remontée des données et permettent de capitaliser l'expérience des projets d'un pays à un autre. Il a été noté aussi l'absence de budget dédié aux activités de suivi et évaluation ainsi l'absence d'un spécialiste en suivi évaluation dans les unités de gestion des projets.

■ Le PU-IRED n'a pas bénéficié de la mise en place mécanisme de suivi de recommandations issues de la supervision

La faible mise en œuvre des recommandations issues des missions de supervision des projets n'a pas favorisé une célérité dans la résolution des difficultés rencontrées par les projets. En consultant les rapports des missions de supervisions il a été noté que plusieurs recommandations se répètent d'une mission de supervision à une autre parce qu'elles n'ont pas été mises en œuvre. Ce défaut de mise en œuvre des recommandations a occasionné des retards dans l'exécution des projets.

Figure 2: Analyse comparative entre durée prévisionnelle des projets et durée pour la levée des conditions suspensives au premier décaissement



Source : Rapport de l'évaluation de processus du PU-IRED

Recommandations

- Le Parlement et la structure en charge de l'évaluation des politiques publiques devrait être consultés lors des missions d'instruction de financement des projets afin de favoriser l'appropriation des projets par ces deux structures qui jouent un rôle prépondérant en amont et en aval dans le cycle des projets financés par les banques de développement.
- Les études de faisabilité devraient être actualisées lors de l'instruction des projets. Pour cela il est nécessaire d'accroître les ressources allouées aux études préalables et nécessaires à l'instruction des projets. Ces ressources serviraient à actualiser lesdites études lorsque celles-ci ont été conduites plusieurs années avant l'instruction des projets ou avant le démarrage des travaux ainsi qu'à conduire de façon spécifique des évaluations ex-ante des résultats et des effets attendus des projets en plus des études d'avant-projets détaillés et des études d'impacts environnementales et sociales.
- La levée des conditions suspensives au premier décaissement devrait être encadrée par une norme. Une telle norme permettrait de se doter d'instruments juridiques et réglementaires pour décider d'agir lorsque les délais de levée des conditions suspensives au premier décaissement sont jugés longs.
- Un dispositif global de suivi évaluation devrait être mis en place dans le cadre des programmes/projets régionaux. Ce dispositif devrait être en mesure de fournir en temps réel à tous les acteurs, des données sur l'avancement des projets et sur les résultats de développement par rapport aux cibles des indicateurs. Dans cette perspective, il est important d'intégrer un volet relatif à la gestion des connaissances dans ce système, en vue de faire remonter les données probantes et les leçons apprises au niveau local, national et régional visant à éclairer la prise de décision et l'apprentissage entre pays.
- Un mécanisme de suivi des recommandations issues de la supervision des projets devrait être mis en place dans le cadre des programmes régionaux avec l'implication des Etats emprunteurs et de leurs bailleurs de fonds. Un tel dispositif favoriserait la mise en œuvre des recommandations et l'apprentissage sur les expériences relevées dans la mise en œuvre des programmes/projets.

Qu'est-ce que WACIE?

Le programme de renforcement des capacités et d'évaluation d'impact en Afrique de l'Ouest (WACIE) a été lancé pour aider à renforcer les capacités d'évaluation dans les huit pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA): Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal

et Togo. Les objectifs du programme comprennent le renforcement des capacités en évaluation dans les pays ciblés, la mise à la disposition des décideurs des données probantes pertinentes et la promotion de l'utilisation de données probantes de haute qualité par les parties prenantes concernées.

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) est l'institution commune de financement du développement des Etats de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). La BOAD est un établissement public à caractère international qui a pour objet de promouvoir le développement équilibré des Etats membres et de contribuer à la réalisation de l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest. Les

Etats membres sont : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Par traité de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la BOAD est une institution spécialisée et autonome de l'Union. Elle concourt en toute indépendance à la réalisation des objectifs de l'UEMOA sans préjudice des objectifs qui lui sont assignés par le traité de l'UMOA.

Ce brief est tiré du rapport de 3ie et BOAD "Synthèse de l'évaluation de processus du programme

d'urgence de l'initiative régionale pour l'énergie durable (PU-IREN)".



L'Initiative internationale pour l'évaluation d'impact (3ie) promeut un développement équitable, inclusif et durable, fondé sur des données probantes. Nous soutenons la production et l'utilisation efficace de données probantes de haute qualité pour éclairer la prise de décision et améliorer la vie des personnes vivant dans la pauvreté dans les pays à faible et moyen revenu. Nous fournissons des conseils et un soutien pour produire, synthétiser et assurer la qualité des données probantes de ce qui fonctionne, pour qui, comment, pourquoi et à quel coût.



Pour plus d'informations sur la note d'apprentissage de 3ie, contactez wacie@3ieimpact.org ou visitez notre site web.



3ieimpact.org



[@3ieNews](https://twitter.com/@3ieNews)



[/3ieimpact](https://www.facebook.com/3ieimpact)



[3ieimpact](https://www.instagram.com/3ieimpact)



[/company/3ieimpact](https://www.linkedin.com/company/3ieimpact)

Octobre 2022



[/3ievideos](https://www.youtube.com/3ievideos)