



Étude cofinancée par
la Commission Européenne
Contrat de Subvention
n°9 ACP RPR 498



**Club des agences et structures Africaines
en charge de l'Électrification Rurale (Club-ER)**



La coordination multisectorielle et l'électrification rurale en Afrique

Décembre 2010



RÉDACTION

René MASSE

Samuel WATCHUENG

COORDINATION THÉMATIQUE

Agence de Développement de l'Électrification Rurale (ADER)

Ilot M 05 Nouakchott Mauritanie

Tél. : +222 529 38 36

Fax: +222 529 46 01

Email : ader@mauritel.mr

CONTACTS :

El Kory OULD H'MEITY, Président Directeur Général

Ahmedou OULD MOHAMED MAHMOUD, Directeur technique
et de la formation

SECRÉTARIAT DU CLUB-ER

Innovation Énergie Développement (IED)

2 Chemin de la Chaudière

69 340 Francheville, France

Tél. : +33 4 72 59 13 20

Fax : + 33 4 72 59 13 39

Site Web : www.club-er.org

Email : secretariat@club-er.org

CONTACTS :

Denis RAMBAUD-MEASSON, Directeur Général

Anjali SHANKER, Directeur Général Délégué

Samuel WATCHUENG, Directeur Stratégie et Développement

Ce document a été produit à partir de l'expérience des membres du CLUB-ER, des échanges au cours des ateliers thématiques organisés par le CLUB-ER, le Secrétariat du CLUB-ER et des contributions d'experts. Il constitue un document de travail pour alimenter les réflexions et les échanges d'expériences entre institutions africaines en charge de l'électrification rurale.

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du CLUB-ER et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne, ni la position officielle des membres du CLUB-ER.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
CIMES/RP	Comité Intersectoriel de Mise en œuvre des synergies entre le secteur de l'Énergie et les autres Secteurs Stratégiques pour la réduction de la pauvreté
CCI	Comité de Coordination Intersectorielle
CDER	Centre de Développement des Énergies Renouvelables
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CM	Centre Médical
CMA	Centre Médical avec Antenne chirurgicale
CNM	Commission Nationale Multisectorielle
CNME	Comité National Multisectoriel Énergie
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DANIDA	Danish International Development Agency
DSLPL	Document de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EHFA	The Electric Home and Farm Authority
ERD	Electrification Rurale Décentralisée
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program
EUEI	European Union Energy Facility
FMI	Fonds Monétaire International
GERES	Groupe Énergies Renouvelables, Environnement et Solidarité
GIMSYS	Geographic Information Management System
GMN	Groupe Multisectoriel National
GMR	Groupe Multisectoriel Régional
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
GTMN	Groupe de Travail Multisectoriel National
IED	Innovation Énergie Développement
IEPF	Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie
IMPROVES-RE	Improving economic and social impact of Rural Electrification
IPD	Indicateur du Potentiel de Développement
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles

LBR	Livre Blanc Régional
LBN	Livre Blanc National
MEPRED	Mainstreaming Energy in Poverty Reduction and Economic Development
MNG	Multisectoral National Group
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base
PDF	Partnership Dialogue Facility
PDF-Cameroon	Capacity building for interministerial cooperation in the collection of energy-related data for improved energy and development planning in Cameroon
PEM	Point d'Eau Moderne
PERACOD	Programme pour la promotion de l'électrification rurale et de l'approvisionnement durable en combustibles domestiques
PERG	Programme d'Électrification Rurale Global
PIB	Produit Intérieur Brut
Plan VER	Plan de Valorisation de l'Électrification Rurale
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PN-AEPA	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PRASE	Programme de Référence d'Accès aux Services Énergétiques
PREMs	Projet Énergétique Multisectoriel
PREP	Programme Régional Énergie-Pauvreté
PRS	Programme Régional Solaire
PTMF	Plate-forme multifonctionnelle
SDRP	Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté
SETUP	Services Énergétiques et Techniques à Usages Productifs
SIG	Système d'Information Géographique
TVA	Tennessee Valley Authority
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

MEMBRES DU GROUPE THÉMATIQUE AYANT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX

ACER	Agence Centrafricaine d'Électrification Rurale
ADER	Agence de Développement de l'Électrification Rurale (Madagascar)
ADER	Agence de Développement de l'Électrification Rurale (Mauritanie)
ASER	Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale
AMADER	Agence Malienne pour le Développement de l'Énergie Domestique et l'Électrification Rurale
DER	Direction de l'Électrification Rurale (Côte d'Ivoire)
FDSEL	Fonds de Développement du Secteur de l'Électricité (Congo)
ONE	Office National de l'Électricité (Maroc)
SOPIE	Société d'Opération Ivoirienne d'Électricité

TABLE DES MATIÈRES

■ SYNTHÈSE	9
1 INITIATIVES MULTISECTORIELLES ET ÉLECTRIFICATION RURALE EN AFRIQUE	17
1 1 Deux constats majeurs	18
1 2 Et un plaidoyer pour une approche multisectorielle	21
1 3 Les premières expériences multisectorielles	21
1 4 Et l'émergence de deux familles d'initiatives complémentaires	24
2 INITIATIVES INSTITUTIONNELLES STRUCTURANTES	25
2 1 Caractéristiques et typologie	26
2 2 Exemples d'initiatives institutionnelles structurantes	26
2 3 Premiers bilans des initiatives institutionnelles structurantes	34
3 INITIATIVES OPÉRATIONNELLES	37
3 1 Caractéristiques et typologie	38
3 2 Exemples d'initiatives multisectorielles opérationnelles	39
3 3 Premiers bilans des initiatives multisectorielles opérationnelles	43
4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	47
4 1 Conclusions	48
4 2 Recommandations	49

Synthèse

Le Club des agences et structures africaines en charge de l'électrification rurale est un réseau qui regroupe une trentaine d'institutions publiques responsables de l'électrification rurale en Afrique. Par la mise en commun des savoir-faire et des retours d'expériences de ses membres, le CLUB-ER a pour vocation le renforcement des capacités de ces institutions africaines d'électrification rurale et la recherche de solutions appropriées à cette problématique.

Ce document est une synthèse des échanges et analyses sur la « Coordination multisectorielle pour l'amélioration de l'impact de l'électrification rurale » conduits au sein du Groupe thématique « Impacts socioéconomiques de l'électrification rurale », coordonné par l'Agence de Développement de l'Électrification Rurale (ADER-Mauritanie) sur la période 2008-2010.

www.club-er.org

■ L'infrastructure électrique seule n'apporte pas le développement rural

Le développement d'approches multisectorielles dans les programmes d'électrification rurale est une réalité en Afrique depuis une quinzaine d'années seulement. Un constat s'est vite imposé au fur et à mesure que se réalisaient les programmes d'investissement dans des infrastructures d'électrification rurale : l'arrivée de l'électricité dans une localité rurale qui n'en a jamais bénéficié ne génère pas, spontanément, du développement économique et social. Les premiers clients sont les familles, qui améliorent ainsi leurs modes de vie à la maison avec un éclairage de meilleure qualité, l'accès aux communications télévisuelles, etc. Mais, l'électricité n'est pas suffisante pour promouvoir de nouveaux ateliers, de nouvelles entreprises, de nouveaux services sociaux... D'autres ingrédients sont tout aussi indispensables comme l'information, la formation professionnelle, l'accès au crédit... À l'échelle d'un pays, la construction d'infrastructures de distribution électrique en zones rurales ne garantit donc pas le décollage économique des régions. Ce développement socioéconomique repose sur la valorisation de l'électricité dans les services collectifs sociaux et dans le secteur productif local. Il ne dépend donc pas directement du promoteur public de l'électrification rurale ou de son exploitant, mais d'autres acteurs, administration centrale pour les secteurs collectifs sociaux, entrepreneurs, institutions de (micro)finance, pour le secteur productif.

Cette approche sectorielle de l'électrification rurale est nécessaire, mais insuffisante pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Concernant l'électricité, les Documents de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) de première génération (de 1999 à 2005) se sont focalisés sur une approche exclusivement sectorielle de l'électrification rurale, c'est-à-dire une approche programmatique par l'offre d'énergie électrique : les programmes d'électrification rurale consistaient à financer des infrastructures, à charge pour les acteurs domestiques, sociaux et productifs de s'abonner aux services électriques proposés et de valoriser cette énergie, sans autre assistance technique et financière. L'examen des DSRP de première génération mis en œuvre dans les pays africains montre que les besoins en services énergétiques de ces secteurs stratégiques du développement étaient très peu pris en compte, alors même que leur satisfaction conditionne la réalisation de ces plans sectoriels de développement : sans énergie, sans électricité, les plans de développement de l'agriculture, de la santé publique, de l'éducation, de l'accès à l'eau potable ne peuvent être pleinement accomplis.

Ces constats conduisent à s'interroger : comment maximiser l'usage de l'électricité en zones rurales pour y promouvoir le développement économique et social ? Comment concevoir l'électrification rurale pour réduire la pauvreté et contribuer au mieux à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ? Un premier élément de réponse, expérimenté en Afrique, est de substituer à l'approche sectorielle de l'électrification rurale une approche multisectorielle.

Une approche multisectorielle de l'électrification rurale devrait en effet permettre la dynamisation de l'économie locale, le renforcement de la lutte contre la pauvreté et assurer la viabilité des exploitations d'électrification rurale par :

- 1. Les effets d'une bonne coordination** des programmes sectoriels et de leurs moyens financiers et humains ;
- 2. L'accélération des usages productifs de l'électricité**, créateurs d'emplois locaux et de richesses à injecter dans l'économie locale ;
- 3. L'augmentation durable des consommations d'électricité** liée à l'accroissement du nombre de gros clients des secteurs productif (artisanat, PME, agriculteurs, etc.), collectifs et sociaux (écoles, centres de santé, éclairage public...)

4. **Une contribution importante à la réussite des autres programmes sectoriels** par la fourniture de services électriques adaptés aux besoins de l'agriculture, des centres de santé, des écoles, de la téléphonie, de la pêche etc. et, donc, à la lutte contre la pauvreté et à l'atteinte des OMD ;
5. **Les effets exogènes à plus long terme de l'électrification des entreprises et des services collectifs et sociaux** ; réduction du temps de travail, en particulier pour les femmes ; amélioration de la qualité des soins de santé ; amélioration de l'accès à l'eau potable ; amélioration des résultats scolaires et ses effets sur le développement ; amélioration de la qualité de vie des personnels enseignants et soignants ; accès aux médias, et en particulier à la télévision ; amélioration de la productivité agricole ; création d'emplois indirects ; amélioration des revenus monétaires et de l'épargne des ménages ; réduction de l'exode rural ;
6. **La réduction des coûts d'investissement sectoriels** ; la coordination multisectorielle permet d'optimiser les ressources publiques et privées, en privilégiant la qualité du package global de services ruraux de base (santé, éducation, eau, électricité, agriculture, transports...) au détriment du saupoudrage habituellement observé.

Les initiatives multisectorielles institutionnelles et opérationnelles

L'analyse des premières expériences d'approches multisectorielles dans les pays membres du CLUB-ER, menées tour à tour avec l'aide de différents bailleurs internationaux, conduit à distinguer deux familles d'approches complémentaires :

- **Une famille d'initiatives institutionnelles structurantes**, destinées à créer un cadre institutionnel, réglementaire, programmatique et financier au niveau national : elles impliquent les Ministères ayant la responsabilité de l'électrification rurale, et ceux des secteurs stratégiques comme l'agriculture, la santé, l'éducation, la décentralisation, etc. Les initiatives institutionnelles ont pour objectif de donner les moyens institutionnels, juridiques et financiers à la réalisation de projets et programmes multisectoriels énergie ;
- **Une famille d'initiatives opérationnelles**, qui ont pour objectif de mettre en œuvre des programmes multisectoriels énergie. Elles sont intégrées aux programmes d'électrification rurale qui impliquent les promoteurs (agences d'électrification rurale notamment), les opérateurs d'électrification rurale et d'autres acteurs publics et privés extérieurs (services techniques d'autres administrations, collectivités locales, institutions de microfinance, etc.).

Cette typologie, issue de l'expérience et des travaux ayant impliqué des membres du CLUB-ER^[1], est très proche de celle proposée en avril 2008 par le programme ESMAP de la Banque mondiale^[2] et qui a introduit deux types d'approches : une approche dite systématique et une approche dénommée pragmatique.

1 Initiatives institutionnelles structurantes

Les initiatives institutionnelles structurantes peuvent être regroupées en trois catégories d'actions, illustrées ci-après par différentes initiatives mises en œuvre dans les pays membres du CLUB-ER :

1. Les documents de stratégies, de dimension régionale ou nationale :

- Le Livre Blanc Régional (LBR) de la CEDEAO/UEMOA, qui préconise une approche multisectorielle à l'échelle nationale de ses pays membres pour atteindre les OMD ;

[1] Elle ne représente peut-être pas toute la gamme d'expériences réalisées dans le monde, voire même en Afrique.

[2] Maximizing the Productive Uses of Electricity to Increase the Impact of Rural Electrification Programs. An Operational Methodology, ESMAP, Avril 2008.

- Le Livre Blanc National (LBN) du Burkina Faso ; rapport publié en 2007 sous le titre : « Vision 2020 de l'accès aux services énergétiques modernes au Burkina Faso » ; il fournit un modèle de la méthode multisectorielle préconisée pour élaborer un Livre Blanc National ;

2. Les plans et programmes stratégiques, de dimension régionale ou nationale :

- Le Programme Régional Énergie-Pauvreté (PREP) du PNUD^[3], initié en 2003 : il avait initialement pour objectif de promouvoir le développement des Plateformes Multifonctionnelles (PTF, définies au 1.2.2) au Burkina Faso, Niger^[4], Mali et Sénégal. Après l'adoption du Livre Blanc Régional à Dakar en mars 2006, le PREP a élargi son programme à un appui technique et financier à la mise en œuvre des recommandations du LBR dans ces quatre pays et à l'échelle régionale ;
- Le Programme de Référence d'Accès aux Services Énergétiques (PRASE) au Niger : mis en place dans le cadre du Programme MEPRED^[5], l'étude de faisabilité du PRASE a été réalisée sur le périmètre de 20 communes rurales des régions de Maradi et de Tahoua (1,2 millions d'habitants, soit 10 % de la population rurale). Elle a montré que les services collectifs, tout particulièrement ceux qui relèvent des secteurs sociaux, sont très mal pourvus en services énergétiques alors qu'il est possible d'améliorer la situation à bon compte et contribuer ainsi à atteindre rapidement les OMD.

3. Les groupes multisectoriels nationaux :

- Le Comité Intersectoriel de Mise en œuvre des synergies entre le secteur de l'Énergie et les autres Secteurs Stratégiques pour la réduction de la pauvreté au Sénégal (CIMES/RP), qui illustre un modèle de Comité Multisectoriel National, comme il s'en est développé dans de très nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ;
- Le Comité Multisectoriel Énergie du Mali et le Comité de Coordination Intersectorielle (CCI) de l'AMADER ; le CCI propose un modèle de comité multisectoriel initié par une Agence pour optimiser les effets de son programme ;
- La Commission Nationale Multisectorielle (CNM) de coordination entre l'énergie et les autres secteurs stratégiques de lutte contre la pauvreté en Côte d'Ivoire ;
- Le Comité National Multisectoriel Énergie (CNME) au Niger, mis en place par le Ministère des Mines et de l'Énergie ;
- Le Groupe de Travail Multisectoriel National (GTMN) au Cameroun, mis en place par le Ministère de l'Énergie et de l'Eau pour assurer la coordination multisectorielle dans le cadre du projet IMPROVES-RE^[6].

Il ressort de ces initiatives:

- La forte mobilisation internationale autour de cette approche au moment de son initiation, que nous situons autour de 2002 ;

[3] On peut également citer le Plan d'Action Énergie de la Communauté Économique et Monétaire des États de l'Afrique Centrale (PAEC, CEMAC), élaboré avec l'appui financier de la Commission Européenne (Partnership Dialogue Facility, PDF) à la demande des Ministres de l'Énergie réunis à l'Atelier de Brazzaville en juillet 2005, pour être présenté à la Conférence des Chefs d'État de la Communauté au premier trimestre 2006.

[4] On peut également citer le Plan d'Action Énergie pour la Réduction de la Pauvreté (PANERP) au Cameroun, élaboré avec l'appui du PNUD et de la Banque Mondiale, pour accroître le niveau d'accès aux services énergétiques de base dans le cadre des OMD, et adopté par le Gouvernement camerounais en 2006.

[5] MEPRED (Mainstreaming Energy in Poverty Reduction and Economic Development, www.mepred.eu) est un programme qui vise l'intégration de l'énergie dans les programmes de réduction ou de lutte contre la pauvreté et le développement économique. Le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Sénégal, la CEDEAO participent au projet MEPRED qui a bénéficié du soutien du programme COOPENER de la Commission Européenne, de l'Allemagne, du Danemark, des Pays Bas et de la France, et aussi de celui du Programme Régional Énergie – Pauvreté (PREP) du PNUD.

[6] IMPROVES-RE (Improving the Economic and Social Impact of Rural Electrification, www.improves-re.com) est un programme financé dans le cadre de COOPENER avec un cofinancement de l'ADEME.

- L'essoufflement de l'activité des Groupes multisectoriels, qui correspond à l'achèvement des programmes nationaux et régionaux de coopération dans ce domaine et, ce faisant, à l'épuisement de la disponibilité de ressources financières ;
- Des faiblesses des Groupes multisectoriels, liées à un déficit d'ancrage politique et institutionnel dans certains pays, malgré leur caractère souvent formel : leurs travaux n'influencent alors pas réellement les politiques et stratégies mises en œuvre au niveau national.

2 Initiatives opérationnelles

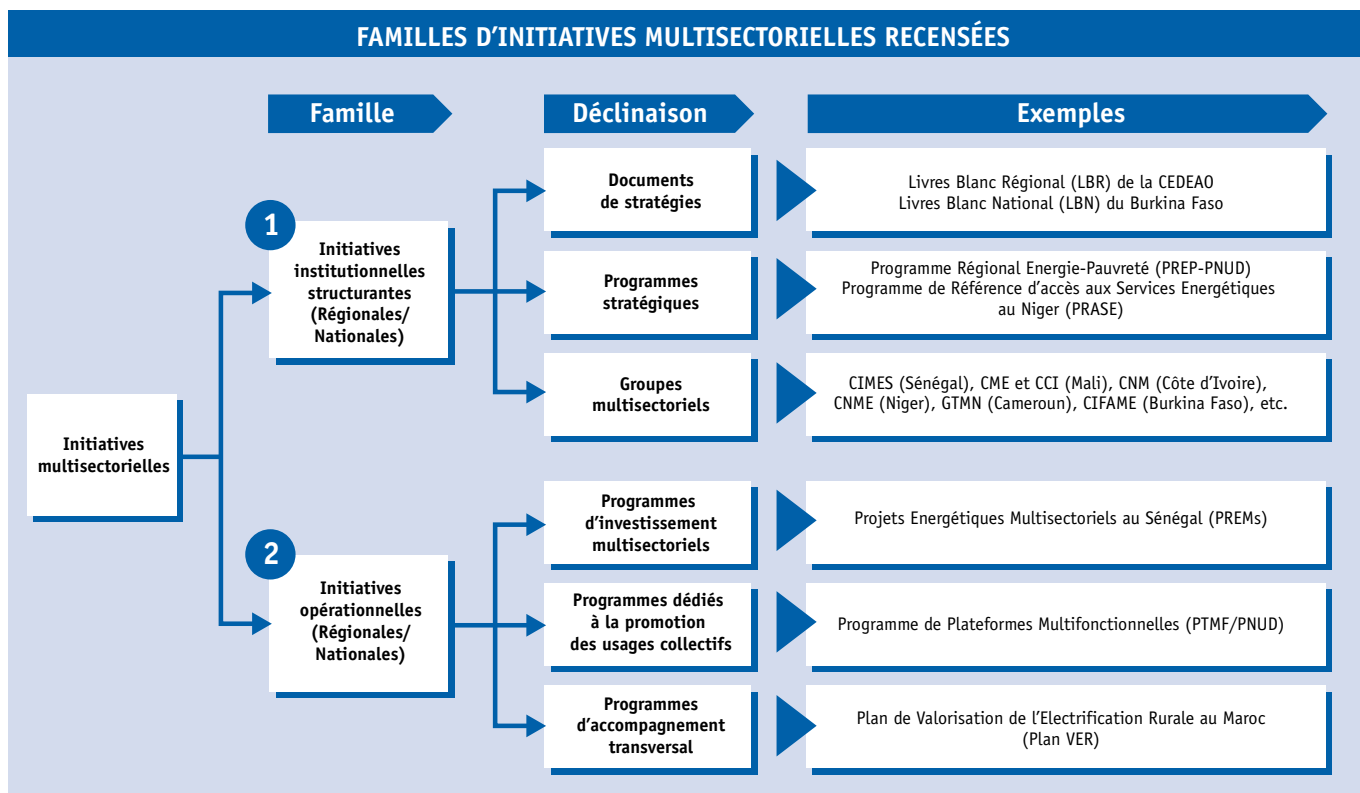
Les initiatives multisectorielles opérationnelles peuvent être regroupées en trois catégories d'actions, illustrées par une variété de projets mis en œuvre dans les pays des membres du CLUB-ER :

- 1. Les programmes d'investissements multisectoriels**, tels que les Projets Énergétiques Multisectoriels (PREMs) au Sénégal : le PREM est un sous projet à forte composante électrique d'un programme de développement initié et planifié par un promoteur sectoriel. Les PREMs sont rattachés à un ou plusieurs programmes disposant d'infrastructures et d'équipements à forte composante énergétique qui lui servent de réceptacle ;
- 2. Les programmes dédiés à la promotion des usages productifs**
 - Le programme de Plateformes multifonctionnelles (PTMF) du PNUD : une plate-forme type est composée d'un moteur diesel, capable d'actionner différentes machines, comme par exemple un moulin, une décortiqueuse, un alternateur, un chargeur de batteries, une pompe, un appareil à souder, des équipements de menuiserie, voire de mini-réseaux d'éclairage public ou domestique, etc. La composition exacte des services énergétiques est décidée au cas par cas, par les utilisateurs villageois. Ce programme s'est diffusé au Burkina Faso et au Mali d'abord, puis s'est étendu à d'autres pays de la sous-région et en particulier au Sénégal, en Guinée et au Ghana ;
 - Le programme de Services Énergétiques et Techniques à Usages Productifs (SETUP), de développement de services de microfinance pour accompagner un projet d'électrification rurale dans la région du Zou au Bénin : illustration d'un programme d'accompagnement de l'électrification rurale par la fourniture d'un service complémentaire à forte valeur ajoutée, l'accès au microcrédit ;
 - Le projet d'accompagnement de Planet Finances qui apporte une assistance technique à 3 Institutions de Microfinance (IMF), pour la mise en place de modèles financiers pour le développement de services électriques et le développement d'activités économiques pour améliorer les revenus des populations ;
- 3. Les programmes d'accompagnement transversal**, tel que le Plan de Valorisation de l'Électricité Rurale (Plan VER) au Maroc : le Plan VER^[7] est une continuité du Programme marocain d'Électrification Rurale Global (PERG), mais orienté cette fois vers la promotion des usages productifs de l'électricité en zones rurales. Il poursuit un double objectif : i) faire du réseau électrique existant un levier pour le développement socio-économique de l'espace rural marocain, et ii) rentabiliser l'investissement des réseaux et équipements électriques réalisés dans le cadre du PERG. Ce Plan part d'un constat : « il est nécessaire d'accrocher les autres acteurs à la locomotive ONE pour renforcer les effets induits de l'électrification rurale (artisanat –agriculture –tourisme...) » comme aussi de « développer des mesures d'accompagnement pour améliorer les effets de l'électrification et la rentabilité du programme ».

[7] Hassan LISSIGUI, ONE-Maroc, Atelier CLUB-ER, Nouakchott, février 2010. Grâce au PERG, le taux d'électrification au Maroc (ratio des localités électrifiées dans le pays) est passé de 18% en 1996 au démarrage du programme à 98% en 2009.

L'analyse de ces différentes initiatives révèle^[8] :

- Des difficultés d'ordre général i) inhérentes à l'exigence d'adaptation des équipements lorsque l'électrification arrive en retard, non sans contraintes sur les budgets des acteurs économiques ou des structures sectorielles concernées, et ii) concernant les contraintes de financement des investissements et consommations multisectoriels par les bénéficiaires ;
- Des difficultés spécifiques, concernant d'une part les programmes PREMs (absence de structures formelles pour le pilotage, difficulté à localiser des PME-PMI organisées de manière formelle dans les zones à électrifier, difficulté à collecter les données de gestion permettant de monter des Plans d'affaires convenables), et d'autre part concernant les programmes PTMF (rôle des opérateurs, nécessité d'une optimisation des implantations de PTMF à l'échelle d'un territoire donné, limites d'une gestion communautaire).



[8] L'état d'avancement du Plan VER, encore en phase de montage, n'en a pas permis l'évaluation.

Conclusions et recommandations

À l'issue de cette analyse, on peut conclure que :

- Les initiatives multisectorielles expérimentales de la période 2003-2008 ont, à minima, permis de faire évoluer les mentalités de tous les acteurs du développement rural et de leurs partenaires financiers. Il est de plus en plus probable que les prochains programmes d'électrification rurale s'efforceront de se coordonner avec les autres programmes sectoriels mis en œuvre ou en projet dans les zones rurales concernées. Qu'ils penseront à inscrire dans une composante spécifique, des activités d'accompagnement et de valorisation de l'électricité.
- Dans de nombreux pays cependant, l'accès et la valorisation de l'électricité dans tous les autres secteurs du développement rural ne sont pas encore programmés dans les documents de stratégie, de lutte contre la pauvreté (DSLPE), ou de développement économique, en zone rurale. L'achèvement des programmes internationaux de soutien aux initiatives multisectorielles pionnières de la période euphorique 2003-2008 fait courir le risque que les résultats de ces travaux passés ne soient pas (pleinement) pris en compte dans l'élaboration des prochains documents stratégiques et programmes d'électrification rurale nationaux, à moins que la dynamique multisectorielle ne soit valorisée, intériorisée et prise en main directement par les États.

Le CLUB-ER recommande par conséquent :

- 1. Une mise en place endogène de groupes multisectoriels nationaux et le renforcement de leur ancrage politique et institutionnel au plan national ;**
- 2. Le renforcement en particulier de la participation des groupes multisectoriels nationaux dans les différents processus d'élaboration de stratégies, plans et programmes sectoriels, notamment dans le sous-secteur de l'électrification rurale ;**
- 3. La mise en cohérence cependant, des stratégies, plans et programmes multisectoriels, avec les stratégies, plans et programmes visant l'accès pour tous aux services énergétiques sur un territoire et à un horizon donné ;** plutôt qu'une démarche isolée ou menée en parallèle d'autres initiatives de développement rural, il s'agit à la fois d'optimiser les efforts, d'utiliser rationnellement les ressources et de garantir la mise en œuvre de programmes multisectoriels, y compris au plan du financement (principe de subsidiarité)^[9] ;
- 4. L'inscription du financement du fonctionnement de la coordination multisectorielle dans la durée, en le prenant en charge dans le cadre des budgets publics ;**
- 5. Le recours au partage des données multisectorielles, notamment à travers des plates-formes d'échanges distants basés sur la technologie des Systèmes d'Information Géographique (SIG) et d'Internet,** comme moyen de concrétisation d'une coordination multisectorielle institutionnelle, mutuellement bénéfique et durable.

[9] Dans ce registre, la planification de l'électrification rurale, menée dans une optique d'amélioration de l'impact économique et social a fait notamment l'objet de la publication d'un Document thématique du CLUB-ER, capitalisant les travaux menés par le Groupe thématique « Outils et méthodologies » sur la période 2008-2010, sous la coordination de la SOPIE-Côte d'Ivoire.

Initiatives multisectorielles et électrification rurale en Afrique

1

Tout le monde s'accorde aujourd'hui à promouvoir une approche multisectorielle dans les programmes d'électrification. Que recouvre ce concept ? Une approche multisectorielle peut-elle véritablement améliorer l'impact de ces programmes sur la pauvreté en zones rurales ? Par quels truchements ? Quels sont les exemples de démarches et de réalisations initiées dans les pays africains, voire dans d'autres pays du monde ? Ce rapport analyse ces questions, principalement à partir des expériences dans les pays des membres du CLUB-ER.

1 1 Deux constats majeurs

1 L'électricité est un ingrédient nécessaire, mais pas suffisant pour promouvoir le développement économique et social

L'arrivée de l'électricité dans une localité rurale qui n'en a jamais bénéficié ne génère pas, spontanément, du développement économique et social.

À minima, l'impact est limité aux familles clientes ; elles l'utilisent pour améliorer leurs modes de vie à la maison, en remplaçant leurs lampes à pétrole et bougies par un éclairage électrique plus sûr et de bien meilleure qualité, en s'équipant de télévisions et d'autres moyens audiovisuels. Cet impact direct est proportionnel au nombre de clients raccordés.

Lorsque des services sociaux comme le centre de santé, l'école, le service d'éclairage public... y sont également abonnés, ce sont toutes les populations des localités électrifiées, voire des environs, qui profitent des nouveaux services et/ou de l'amélioration des anciens services sociaux proposés. Cet impact indirect est proportionnel au nombre de centres collectifs sociaux effectivement raccordés au service électrique ET à l'usage qu'ils font de l'électricité : amélioration et/ou développement de nouveaux services par l'administration centrale qui en a la charge.

Les entreprises commerciales existantes profitent aussi de l'électricité pour moderniser leur mode d'éclairage, voire leurs équipements de réfrigération (pour les commerces). Mais, la disponibilité de l'électricité n'impulse pas massivement la création de nouvelles activités génératrices d'emplois locaux : créer un atelier requiert non seulement de l'électricité, mais aussi un savoir-faire et un apport initial pour financer les premiers investissements, apport que les populations rurales ne peuvent généralement mobiliser ni sur leurs fonds propres, ni sous forme de prêt bancaire. Cet impact indirect est donc conditionné par l'existence d'autres ingrédients comme l'accès à l'information/formation, l'accès à des ressources financières, voire l'accessibilité d'un marché que les programmes d'électrification rurale ne se préoccupent généralement pas de fournir.

Ces observations ne sont pas spécifiques aux pays africains. Aux États-Unis^[10] par exemple, La Tennessee Valley Authority (TVA) a vite remarqué que les fermiers ne pouvaient pas simultanément financer le réseau électrique rural et les équipements électroménagers. La TVA a été à l'origine de la création en décembre 1933 de « the Electric Home and Farm Authority » (EHFA), qui a eu pour mission d'aider les ruraux à acquérir des équipements électriques. Pendant 9 ans, EHFA a développé avec les industriels de nouveaux équipements électriques à bas coûts, et mis en place un dispositif de microcrédit à taux subventionné pour les clients (durée longue, réglé entre les mains des fournisseurs) : les résultats ont été immédiats.

À l'échelle d'un pays, la construction d'infrastructures de distribution électrique en zones rurales ne garantit donc pas le décollage économique des régions. Ce développement socioéconomique repose sur la valorisation de l'électricité dans les services collectifs sociaux et dans le secteur productif local. Il ne dépend pas directement du promoteur public de l'électrification rurale ou de son exploitant, mais d'autres acteurs, administration centrale pour les secteurs collectifs sociaux, entrepreneurs, institutions de (micro)finance, pour le secteur productif.

Ce constat conduit à s'interroger : comment maximiser l'usage de l'électricité en zones rurales pour y promouvoir le développement économique et social ? Comment concevoir l'électrification rurale pour réduire la pauvreté et contribuer au mieux à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement ? Un premier élément de réponse, expérimenté en Afrique, est de substituer à l'approche sectorielle de l'électrification rurale une approche multisectorielle.

[10] Histoire de l'électrification aux États-Unis, René Massé, GRET, <http://www.gret.org/ressource/resume.asp?cle=227>

2 Une approche sectorielle de l'électrification rurale est nécessaire, mais insuffisante pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Au début des années 2000, chaque pays africain a été incité d'abord par les institutions du Groupe Banque mondiale, puis par l'ensemble des bailleurs de fonds des Nations Unies et des services de coopération bilatérale, à définir leurs Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans un Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ces DSRP sont très importants car, depuis la Déclaration de Paris^[11] en 2005, ils fixent le cadre pluriannuel de la coopération internationale ; dit d'une autre façon, ils conditionnent l'affectation des ressources financières de ces institutions internationales de coopération.

Concernant l'électricité, les DSRP de première génération (de 1999 à 2005) se sont focalisés sur une approche exclusivement sectorielle de l'électrification rurale, c'est-à-dire une approche programmatique par l'offre d'énergie électrique : les programmes d'électrification rurale consistaient à financer des infrastructures, à charge pour les acteurs domestiques, sociaux et productifs de s'abonner aux services électriques proposés et de valoriser cette énergie, sans autre assistance technique et financière. Cela a conduit aux observations constatées dans le paragraphe précédent : en négligeant les avantages des synergies entre l'énergie et les autres secteurs stratégiques (agriculture, santé, éducation, eau potable, téléphonie), l'offre d'électricité en zones rurales a surtout bénéficié aux clients domestiques, mais n'a pas automatiquement impulsé de nouveaux services sociaux, de nouvelles activités génératrices de revenus et de richesses locales.

L'examen des DSRP de première génération^[12] mis en œuvre dans les pays africains montre que les besoins en services énergétiques des secteurs stratégiques du développement étaient très peu pris en compte, alors même que leur satisfaction conditionne la réalisation de ces plans sectoriels de développement : sans énergie, sans électricité, les plans de développement de l'agriculture, de la santé publique, de l'éducation, de l'accès à l'eau potable ne peuvent être pleinement accomplis.

Pour que l'électricité puisse contribuer pleinement au progrès social et au développement économique, l'expérience montre qu'il faut compléter l'approche par l'offre de services électriques, par une approche par la demande, en privilégiant les besoins des services collectifs de base et des activités génératrices de revenus. L'efficacité des investissements en infrastructures énergétiques devrait donc être aussi appréciée en fonction de leur contribution à l'atteinte d'objectifs tels que les OMD.

Cela plaide pour une approche multisectorielle, qui programme non seulement la fourniture de services électriques destinés aux familles (secteur domestique), mais aussi celle dont ont besoin les institutions collectives sociales et les créateurs d'emplois et de richesses locales (secteur productif). Le caractère transversal du secteur électrique en fait un instrument déterminant dans les efforts directs et indirects de lutte contre la pauvreté.

Le tableau ci-dessous illustre la nécessité d'une approche multisectorielle en analysant les besoins de services énergétiques^[13] de différents secteurs, pour atteindre cinq des OMD au Sénégal^[14] :

[11] La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs.

[12] Le rapport du Fonds Monétaire International et de l'Association Internationale de Développement intitulé « Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP) : principaux constats », préparé par les services du FMI et de la Banque mondiale, approuvé par Masood Ahmed et Gobind Nankani, édité le 15 mars 2002, recommande « d'analyser et considérer les liens existant entre les différentes questions sectorielles et les questions plurisectorielles lors de la formulation des politiques prioritaires ».

[13] Tous ces besoins énergétiques ne sont pas des besoins d'électricité.

[14] Synergie entre l'énergie et les autres secteurs stratégiques de lutte contre la pauvreté au Sénégal. Contribution du Comité Multisectoriel COMES. Secou SARR de ENDA-TM, Avril 2005.

Cadre de référence : Les Objectifs du Millénaire pour le Développement	Contribution de services énergétiques à la réalisation de ces objectifs	Cadre opératoire : Les objectifs du DRSP au Sénégal
<p>Objectif 1 : Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim</p> <p>Cible n°1 : réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.</p> <p>Cible n°2 : réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Motorisation rurale ➤ Pompage (motorisation des systèmes d'exhaure) ➤ Froid ➤ Chaleur (Séchage) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intensifier et moderniser l'agriculture ➤ Développer l'agriculture irriguée ➤ Promouvoir de micro-entreprises de transformation et de conservation des produits agricoles et développement de l'artisanat rural ➤ Améliorer l'accès à l'eau
<p>Objectif 2 : Assurer l'enseignement primaire pour tous</p> <p>Cible n°3 : d'ici 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Electrification des infrastructures scolaires ➤ Motorisation des processus de transformation des céréales ➤ Electricité pour l'accès aux TIC 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amélioration de la qualité de l'enseignement ➤ Réduire les tâches extrascolaires des jeunes filles ➤ Améliorer le taux de remplissage des écoles ➤ Réduire l'analphabétisme
<p>Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</p> <p>Cible n°4 : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 de préférence, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Force motrice (mécanisation des tâches attribuées d'ordinaire aux femmes dont la mouture des céréales) ➤ Cuisson (énergie moderne / GPL) ➤ Pompage pour améliorer l'accès à l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accroître l'accès à l'eau ➤ Réduire la consommation de biomasse dans la cuisson ➤ Réduire les tâches physiques des femmes
<p>Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle</p> <p>Cible n°5 : réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Froid pour la conservation des vaccins ➤ Chaleur (eau chaude sanitaire) ➤ Stérilisation ➤ Éclairage 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Des services énergétiques modernes peuvent se substituer à l'utilisation la biomasse qui est une cause de la pollution ➤ Améliorer la qualité et l'offre de services de santé ➤ Améliorer les actions préventives
<p>Objectif 7 : Assurer un environnement durable</p> <p>Cible n°10 : réduire de moitié d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Motorisation des systèmes d'exhaure 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accroître le taux d'accès à l'eau potable

■ La maximisation de l'impact des services énergétiques requiert donc une approche multisectorielle.

1 2 Et un plaidoyer pour une approche multisectorielle

En récapitulant toutes les attentes d'une approche multisectorielle formulées dans les documents de politique énergétique, de programmes d'électrification rurale ou de stratégie de lutte contre la pauvreté... on découvre l'importance des espoirs placés dans cette approche.

Une approche multisectorielle de l'électrification rurale devrait en effet permettre la dynamisation de l'économie locale, le renforcement de la lutte contre la pauvreté et assurer la viabilité des exploitations d'électrification rurale par :

1. Les effets d'une bonne coordination des programmes sectoriels et de leurs moyens financiers et humains ;
2. L'accélération des usages productifs de l'électricité, créateurs d'emplois locaux et de richesses à injecter dans l'économie locale ;
3. L'augmentation durable des consommations d'électricité liée à l'accroissement du nombre de gros clients des secteurs productifs (artisanat, PME, agriculteurs, etc.), collectifs et sociaux (écoles, centres de santé, éclairage public...) ;
4. Une contribution importante à la réussite des autres programmes sectoriels par la fourniture de services électriques adaptés aux besoins de l'agriculture, des centres de santé, des écoles, de la téléphonie, de la pêche etc. et, donc, à la lutte contre la pauvreté et à l'atteinte des OMD ;
5. Les effets exogènes de l'électrification des entreprises et des services collectifs et sociaux^[15] : l'accès à l'énergie génère les effets directs immédiats décrits précédemment. À plus long terme, il provoque aussi une série d'effets significatifs et durables, induits par les usages économiques et sociaux de l'électricité : réduction de la pollution domestique due en particulier à l'utilisation du pétrole lampant pour l'éclairage ; réduction du temps de travail, en particulier pour les femmes ; amélioration de la qualité des soins de santé ; amélioration de l'accès à l'eau potable ; amélioration des résultats scolaires et ses effets sur le développement ; amélioration de la qualité de vie des personnels enseignants et soignants ; accès aux médias, et en particulier à la télévision ; amélioration de la productivité agricole ; création d'emplois indirects ; amélioration des revenus monétaires et de l'épargne des ménages ; réduction de l'exode rural ;
6. La réduction des coûts d'investissement sectoriels : la coordination multisectorielle permet d'optimiser les ressources publiques et privées, en privilégiant la qualité du package global de services ruraux de base (santé, éducation, eau, électricité, agriculture, transports...) au détriment du saupoudrage habituellement observé.

Les premières expériences d'approches multisectorielles décrites ci-dessous s'inspirent toutes des objectifs précédemment décrits.

1 3 Les premières expériences multisectorielles

L'indispensable promotion de l'accès à l'énergie a été affichée au Sommet du Millénaire (2000) et réaffirmé à la 9^{ème} session de la Commission sur le Développement Durable (2001) puis réitéré lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable (2002).

Mais ce n'est qu'à partir de 2003 que la communauté internationale des bailleurs de fonds et les États ont pleinement pris conscience de l'erreur conceptuelle commise dans l'élaboration des DSRP de première génération, à savoir une

[15] Vision 2020 de l'accès aux services énergétiques modernes. Ministère de Mines des Carrières et de l'Énergie, 2007.

approche exclusivement sectorielle dans le secteur de l'énergie. Les bailleurs de fonds et les États africains ont alors entrepris de créer les conditions d'une approche multisectorielle dans les programmes énergie en faisant évoluer les cadres institutionnels et en amendant les DSRP. Ils ont également commencé à insérer dans des programmes d'électrification rurale, une composante expérimentale d'activités multisectorielles. Ainsi :

- De 2002 à 2003, en Afrique, le programme ESMAP de la Banque Mondiale a organisé des rencontres régionales sur le thème « Énergie et pauvreté », successivement à Addis Ababa, en Éthiopie (oct.2002), à Dakar, au Sénégal, (fév.2003) et à Douala, au Cameroun (juil.2003). Elles ont rassemblé des responsables gouvernementaux de haut niveau en provenance d'une vingtaine de pays, des représentants d'ONG et du secteur privé pour analyser ensemble les liens identifiés entre la fourniture de services énergétiques et la réduction de la pauvreté. Tous les participants ont pris acte de l'erreur de méthode dénoncée plus haut, et ont recommandé la création de groupes multisectoriels dans chaque pays afin de faire évoluer ces documents de stratégie et donner à l'énergie, une dimension transversale, reconnaissant l'électrification rurale comme un instrument majeur de lutte contre la pauvreté. Le « Comité Intersectoriel de Mise en œuvre des Synergies entre le secteur de l'Énergie et les autres Secteurs Stratégiques pour la réduction de la pauvreté » (CIMES) a été créé au lendemain de la rencontre de Dakar. Au lendemain de la rencontre de Douala, le Comité National Multisectoriel Énergie du Niger a été créé.
- Au Sénégal, la Banque mondiale et ESMAP étaient impliqués en 2003 dans le montage du premier programme d'électrification rurale d'envergure nationale en Afrique. Parmi les sept études confiées alors à des bureaux d'études pour la conception opérationnelle du programme conduit par l'ASER, une étude était consacrée à « La valorisation de l'électricité en zone rurale et la maximisation de ses effets sur la pauvreté ». Elle avait pour objectifs de : i) concevoir et programmer des investissements multisectoriels en collaboration avec les services techniques des autres secteurs ; ii) promouvoir les complémentarités entre les concessionnaires d'électrification rurale et le programme PNUD de diffusion régionale des plates-formes multifonctionnelles ; iii) identifier les actions à soutenir par l'ASER pour maximiser les retombées directes et indirectes du programme d'électrification rurale ; et iv) analyser le rôle des collectivités locales dans ces processus d'électrification rurale et de maximisation de ses effets socio-économiques. Cette étude a donné naissance aux programmes PREMs, que nous analyserons plus loin.
- Le PNUD a initié en 2003 le programme PREP - Programme Régional Énergie pour la Réduction de la Pauvreté - au Burkina Faso, Niger, Mali et Sénégal, avec pour objectifs : i) d'aider les pays membres de la CEDEAO-UEMOA à mettre en application les recommandations du Livre Blanc Régional, en commençant par la mise en place d'un processus multi-acteurs multi sectoriels (GMN), et ii) de promouvoir le programme de Plateformes multifonctionnelles dans ces pays.
- L'IEPF^[16] et le GRET ont organisé en mai 2004 à Ouagadougou un séminaire international sur le thème « Accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté » auquel participaient des représentants de 22 pays francophones et de 8 institutions internationales de coopération. Au terme des travaux, le texte pour une « Charte sur l'accès à l'énergie et la lutte contre la pauvreté » a été produit, engageant les pays signataires « à inscrire leurs programmes dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, en les orientant, à l'échelle locale, vers des objectifs de maximisation de leurs effets d'entraînement sur les activités génératrices de revenus et l'amélioration des services collectifs (santé, éducation, accès à l'eau potable, téléphonie, etc.). À cet effet, ils veilleront au décloisonnement sectoriel de l'énergie, par la mise en œuvre des actions adéquates de coordination intersectorielle, de manière à apporter une réponse rapide aux priorités du développement telles que définies dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté ».

[16] Actes du Séminaire « Accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté », IEPF-GRET, Ouagadougou, 2004.

À partir de 2005, la Commission Européenne et des services de coopération bilatérale ont soutenu des programmes pour maximiser l'impact économique et social de l'électrification rurale, en particulier :

- **MEPRED^[17]**, mis en œuvre sur la période 2005-2008 au Burkina Faso, Mali, Niger et au Sénégal. Son objectif principal consiste à intégrer la problématique « énergie pour le développement durable et la réduction de la pauvreté » dans les programmes d'aide publique au développement de l'Union européenne. Le Livre Blanc de la CEDEAO-UEMOA représente un élément fédérateur des activités conduites dans chacun des quatre pays. Une méthode d'analyse multisectorielle des besoins en services énergétiques de chaque secteur important pour le développement rural a été conçue dans le cadre de ce programme et en constitue l'axe méthodologique et sans doute un des apports principaux du projet ;
- **IMPROVES-RE^[18]** mis en œuvre sur la période 2005-2007. Il a été mis en œuvre dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale : Burkina Faso, Cameroun, Mali et Niger. Son objectif global était d'améliorer l'impact de l'électrification rurale sur le développement durable et la réduction de la pauvreté. Il s'agissait d'aboutir à la mise en place effective d'investissements multi-sectoriels, la planification coordonnée dans le cadre de synergies avec les services sociaux (santé, éducation, etc.), les services marchands (eau potable, télécommunication...) et les initiatives économiques (PME, agro-industrie, etc.), à une échelle nationale et régionale. IMPROVES-RE a permis de revisiter les méthodes et les outils de planification de l'électrification rurale, afin d'améliorer leur impact économique et social dans un contexte de ressources restreintes. Ainsi, à l'échelle d'un territoire et à un horizon donné, les outils développés introduisent une notion d'Indicateur de Potentiel de Développement (IPD) basée sur une approche multisectorielle (santé, éducation, économie locale) pour caractériser les localités et sélectionner les pôles de développement, et utilisent des modèles mathématiques pour analyser les dynamiques territoriales et hiérarchiser ces pôles. Après une simulation de l'extension du réseau interconnecté et une optimisation technico-économique des options d'approvisionnement décentralisées (hydroélectricité, biomasse, mais aussi diesel à défaut), ces outils proposent des solutions de pré-électrification (kits solaires communautaires, force motrice, etc.) afin que des services énergétiques de base soient accessibles à tous. Dans le cas particulier du Burkina Faso, les données multisectorielles ont été regroupées dans un Système d'Information Géographique (SIG), accessible via Internet^[19] ;
- **PDF-Cameroon^[20]** mis en œuvre à partir d'octobre 2007 par le Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MINEE), dans la continuité du projet IMPROVES-RE. Le projet permet de poursuivre l'ancrage institutionnel et opérationnel du Groupe de Travail Multisectoriel National (GTMN) initié dès janvier 2006 par le Gouvernement camerounais dans le cadre de IMPROVES-RE, et dont l'une des principales responsabilités est de susciter des synergies et une coopération interministérielle dans le cadre de la planification multisectorielle de l'électrification rurale. Il permet en particulier d'inscrire le partage des données multisectorielles dans la durée en mettant en place une plate-forme d'échange reposant à la fois sur la technologie des Systèmes d'Information Géographique (SIG) et d'Internet. Le projet PDF-Cameroon a également permis de capitaliser la démarche de planification multisectorielle initiée dans le cadre du projet IMPROVES-RE en l'éprouvant à nouveau dans le contexte de la zone intercommunale Moundou-Nkam^[21].

[17] MEPRED (Mainstreaming Energy in Poverty Reduction and Economic Development, www.mepred.eu) a bénéficié du soutien du programme COOPENER de la Commission Européenne, de l'Allemagne, du Danemark, des Pays Bas et de la France (ADEME), et aussi de celui du PNUD (Programme Régional Énergie-Pauvreté, PREP).

[18] IMPROVES-RE (Improving the Economic and Social Impact of Rural Electrification, www.improves-re.com) est un programme financé dans le cadre de COOPENER avec un cofinancement de l'ADEME.

[19] <http://www.improves-re.com/sig/>

[20] PDF-Cameroon (Capacity building for interministerial cooperation in the collection of energy-related data for improved energy and development planning in Cameroon, <http://www.mng-cameroon.org>) est un projet financé par le programme Partnership Dialogue Facility de la Commission Européenne (EUEI-PDF).

[21] Élaboration d'un plan directeur d'électrification rurale respectant le découpage communal.

1 4 Et l'émergence de deux familles d'initiatives complémentaires

L'analyse des expériences initiées par les membres du CLUB-ER depuis bientôt dix années pour promouvoir les effets bénéfiques d'une coopération multisectorielle dans le secteur de l'électrification rurale conduit à distinguer deux familles d'initiatives complémentaires :

1. **Une famille d'initiatives institutionnelles structurantes**, destinées à créer un cadre institutionnel, réglementaire, programmatique et financier au niveau national : elles impliquent les Ministères ayant la responsabilité de l'électrification rurale, et ceux des secteurs stratégiques comme l'agriculture, la santé, l'éducation, la décentralisation, etc. Les approches institutionnelles ont pour objectif de donner les moyens institutionnels, juridiques et financiers à la réalisation de projets et programmes multisectoriels énergie ;
2. **Une famille d'initiatives opérationnelles**, qui ont pour objectif de mettre en œuvre des programmes multisectoriels énergie. Elles sont intégrées aux programmes d'électrification rurale qui impliquent les promoteurs (agences d'électrification rurale notamment), les opérateurs d'électrification rurale et d'autres acteurs publics et privés extérieurs (services techniques d'autres administrations, collectivités locales, institutions de microfinance, etc.).

Cette typologie, issue de l'expérience et des travaux ayant impliqué des membres du CLUB-ER^[22], est très proche de celle proposée en avril 2008 par le programme ESMAP de la Banque mondiale^[23].

Après avoir analysé la nécessité et les modalités d'une approche sectorielle dans les efforts d'électrification rurale, le rapport ESMAP distingue deux démarches susceptibles d'accélérer la coopération intersectorielle :

- **« L'approche systématique »** : elle consiste à analyser les technologies utilisées dans les processus de fabrication de biens et services d'une zone rurale considérée, pour identifier les goulots d'étranglement et voir si l'électricité peut être utilisée pour les réduire ou les faire disparaître. Dans les cas favorables, il s'agira d'évaluer les coûts au regard des gains escomptés et de proposer une assistance pour développer ces usages de l'électricité dans les process. Cette approche est « systématique » car elle suggère d'analyser systématiquement toutes les activités productives de la zone rurale électrifiée. Elle requiert une interaction conséquente avec les secteurs concernés ;
- **« L'approche pragmatique »** : elle propose une tactique opportuniste, qui tente de tirer avantage de la préexistence de projets sectoriels dans les zones rurales déjà électrifiées ou en projet. Cette approche est appropriée lorsque les conditions sont remplies pour réaliser rapidement un projet qui permette des gains substantiels grâce à l'utilisation de l'électricité. Elle est pragmatique car elle se focalise uniquement sur les projets ou programmes d'autres secteurs dont les études de réalisation sont bien avancées. L'importance des gains en valeur absolue, quoique significative, importe moins que la perspective de réaliser rapidement des projets multisectoriels d'investissements électriques qui procureront ces gains.

La principale différence entre la typologie du CLUB-ER et celle de ESMAP porte sur l'importance accordée aux services collectifs sociaux. ESMAP se focalise surtout (mais pas exclusivement) sur le secteur productif, alors que les membres du CLUB-ER considèrent qu'il est tout aussi important de soutenir le développement local par la promotion de services électriques dans les services collectifs.

Cette typologie est respectée dans la suite de ce rapport, chaque groupe d'approches étant illustré par des études de cas, avant d'en tirer les premiers bilans.

[22] Elle ne représente peut-être pas toute la gamme d'expériences réalisées dans le monde, voire même en Afrique.

[23] Maximizing the Productive Uses of Electricity to Increase the Impact of Rural Electrification Programs. An Operational Methodology, ESMAP, Avril 2008.

Initiatives institutionnelles structurantes

2

Les initiatives institutionnelles structurantes consistent à la fois en stratégies et programmes régionaux et internationaux, mais aussi en la mise en place de Groupes multisectoriels nationaux.

Quelle est la réalité opérationnelle de ces différentes modalités de coordination multisectorielle ? Quels en sont les premiers bilans ? Comment inscrire tout particulièrement le partage de données multisectorielles dans la durée ?

2 1 Caractéristiques et typologie

Caractéristiques

Ces initiatives multisectorielles ont pour objectif de créer un cadre institutionnel, réglementaire, programmatique et financier pour donner les moyens institutionnels, juridiques et financiers à la réalisation de projets et programmes multisectoriels énergie. Elles disposent d'une dimension institutionnelle et ont un effet structurant.

Elles impliquent nécessairement les responsables politiques et administratifs des secteurs concernés et ont été largement soutenues par les institutions régionales (CEDEAO-UEMOA, CEMAC) et internationales (Banque mondiale, PNUD, Commission européenne, Agences de coopérations bilatérales), particulièrement sur la période 2003-2008.

Typologie

Ces initiatives se traduisent par la production de documents juridiques, réglementaires, de stratégie et/ou de programmes, régionaux ou nationaux, ainsi que par la création d'institutions formelles de coordination multisectorielle (Comités, Commissions ou Groupes multisectoriels) essentiellement à l'échelle des pays^[24].

2 2 Exemples d'initiatives institutionnelles structurantes

2 2 1 Stratégies et programmes, régionaux et nationaux

A Exemple de stratégie régionale : le Livre Blanc Régional (LBR) de la CEDEAO/UEMOA

L'accès à l'énergie est encore un privilège dont ne bénéficie qu'une faible proportion des populations ouest-africaines. C'est avec la volonté d'inverser cette tendance que les États membres de la CEDEAO se sont dotés, le 12 janvier 2006, lors du 29^{ème} sommet de la conférence des chefs d'État et de Gouvernement, d'un document fixant les objectifs à atteindre à l'horizon 2015 en matière d'accès à des services énergétiques modernes.

La réflexion développée dans le Livre Blanc régional (LBR) se fonde sur une série de constatations sur la consommation énergétique des pays de l'Afrique de l'Ouest et ses conséquences en termes de développement économique et social.

- Un potentiel énergétique important mais inégalement réparti : si globalement les États membres de la CEDEAO/UEMOA sont bien dotés en ressources énergétiques, ces ressources sont inégalement réparties et exploitées. Ainsi, sur les 25 GW de potentiel hydroélectrique, le Burkina Faso dispose à peine d'1 GW. De plus, le potentiel régional n'est exploité qu'à 16 % de sa valeur.
- Les niveaux de consommation d'énergie sont parmi les plus faibles de la planète. Suivant le LBR, les habitants de la région CEDEAO consomment en moyenne le 7^{ième} de ce que consommerait un habitant d'un pays OCDE, la consommation moyenne d'un Burkinabé est quant à elle la moitié de la moyenne des pays la CEDEAO.
- Un accès aux services énergétiques insuffisant. En moyenne 20% des populations de la CEDEAO ont accès à l'électricité et leur consommation énergétique repose à 80 % sur l'utilisation du bois énergie.
- L'intensité énergétique du PIB est très faible. Si les pays de l'OCDE ont besoin de 190 grammes de pétrole équivalent pour produire un dollar de PIB, le Burkina en utilisera 800 grammes soit quatre fois plus. En relation avec

[24] Un Groupe Multisectoriel Régional, fédérant les Groupes Multisectoriels Nationaux, a été créé par la CEDEAO en 2005

la croissance du PIB on peut dire que l'accès à l'énergie est un facteur limitatif de la croissance économique de l'Afrique de l'Ouest en général.

Pour parvenir à ces résultats, les États membres se sont fixé trois objectifs spécifiques comme suit :

1. Le renforcement de l'intégration régionale à travers la mise en commun des bonnes pratiques, les échanges d'expériences à travers un système d'information régional permettant entre autres le développement et le renforcement des capacités ;
2. La promotion de cadres politiques et institutionnels harmonisés intégrant l'accès aux services énergétiques comme une priorité nationale pour assurer un développement humain et atteindre les OMDs ;
3. Le développement de programmes énergétiques cohérents et axés sur la réduction de la pauvreté en milieu rural et périurbain et l'atteinte des OMDs. Ces programmes porteront une attention particulière :
 - Au développement des activités productives principalement celles liées à la valorisation et la transformation des productions agropastorales destinées aux marchés urbains ;
 - À la modernisation des services sociaux de base (santé, éducation, accès à l'eau potable... etc.) et à l'amélioration des conditions de vie de ces populations ;
 - À la situation des femmes sujettes de manière disproportionnée à toutes les dimensions de la pauvreté, en particulier en termes de santé (voir les aspects pénibles et consommateurs de temps de la collecte du bois et de l'eau).

B Exemple de stratégie nationale : Le Livre Blanc National (LBN) au Burkina Faso

Suivant les recommandations du LBR, le Burkina Faso a préparé un Livre Blanc National (LBN) dans un rapport publié en 2007 sous le titre : « Vision 2020^[25] de l'accès aux services énergétiques modernes au Burkina Faso^[26] ». Ce document a été réalisé dans le cadre du projet MEPRED sur financement de la Commission Européenne (programme « Énergie Intelligente –Europe ») et de DANIDA (Coopération danoise). Il met en œuvre une approche multisectorielle innovante pour élaborer un véritable programme énergie à l'horizon 2020.

Le LBN du Burkina Faso considère que l'impact d'un projet sectoriel de développement rural est d'autant plus large que celui-ci est associé à d'autres initiatives. Cela est d'autant plus vrai dans le domaine de l'énergie, dont certaines applications peuvent considérablement optimiser la rentabilité des investissements réalisés dans d'autres secteurs. Rares sont les intrants aussi indispensables à toute activité rurale, plaidant en faveur d'une prise en compte des options d'approvisionnement en énergie dans toute proposition d'action en matière de développement rural.

L'objectif majeur du LBN burkinabé est de définir une politique d'accès aux services énergétiques qui soit cohérente avec les aménagements sectoriels programmés, afin de valoriser les services offerts aux populations rurales, et de respecter les engagements pris dans le cadre du LBR, imposant aux États Membres de la CEDEAO et de l'UEMOA de « formuler des programmes susceptibles de combler l'écart qui existe aujourd'hui entre le taux d'accès effectif aux services énergétiques, et les taux d'accès nécessaires à l'atteinte des OMD, ainsi que de mobiliser les financements requis pour y parvenir ».

[25] La Vision a été finalement calée sur 2025, conformément aux autres stratégies sectorielles nationales.

[26] Vision 2020 de l'accès aux services énergétiques modernes au Burkina Faso. Ministère de Mines, des Carrières et de l'Énergie, Octobre 2007.

Pour appuyer cette démarche au Burkina Faso, un effort tout particulier a été consacré à l'analyse de la composante « énergie » dans les programmes sectoriels :

- **Secteur de l'éducation :** le Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB) n'inclut pas dans son programme l'électrification des nouveaux complexes scolaires. Sur les 8.183 complexes scolaires, seuls 10% avaient en 2007 accès à un service électrique. Ce sont essentiellement les écoles urbaines qui pour les 2/3 sont électrifiées, alors que moins de 3% des écoles rurales ont accès à un service électrique moderne, le plus souvent financé par les communes, les associations de parents d'élèves ou des ONGs. Selon la Vision 2020, l'Éducation devra appuyer sa programmation sur les prévisions en matière d'électrification rurale afin d'anticiper d'un point de vue technique l'arrivée de l'énergie dans les années à venir. Les complexes scolaires qui seront construits dans des zones où le réseau (réseau, mini-réseau, plateforme) est programmé devront être pensés dans l'optique de pouvoir effectivement s'y raccorder.
- **Secteur de la santé :** le taux d'accès des populations rurales à un centre sanitaire de base « électrifiée » n'est que de 47 %. Par contre tous les Centres médicaux (CM) et les Centres Médicaux avec Antenne chirurgicale (CMA) sont électrifiés. Le Plan National de Développement Sanitaire 2001-2010 (PNDS) a pour objectif général de réduire la morbidité et la mortalité au sein des populations. En termes d'infrastructures, le PNDS se propose d'accroître la couverture sanitaire nationale en mettant à niveau et en normalisant l'ensemble des infrastructures sanitaires des districts. Selon la Vision 2020, la politique d'Électrification Rurale doit prendre en considération les constructions programmées de Centre de santé et de promotion sociale par le Plan national de développement sanitaire afin d'identifier les localités dans lesquelles l'option mini-réseau sera à privilégier.
- **Secteur de l'eau :** en 2006, le taux d'accès national à l'eau était de 61%. L'accès se fait essentiellement aux points d'eau moderne, qui sont des forages équipés d'une pompe à motricité humaine. Le taux d'accès à l'eau potable des zones rurales était de 60,8% en 2006. Le taux d'accès à un point d'eau moderne motorisé y est quant à lui de 4%. 40% des populations rurales restent tributaires des sources d'eau traditionnelles non potables. Le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PN-AEPA) a pour objectif de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de personnes, en milieu urbain et rural, n'ayant pas un accès adéquat à l'eau potable et à l'assainissement en 2005. En matière d'eau potable en milieu rural, le PN-AEPA prévoit la réalisation de 10.745 Points d'Eau Modernes (PEM) équipés de pompe à motricité humaine pour les populations et de 6.545 PEM dans les écoles et dispensaires, ainsi que 519 réseaux d'adduction d'eau potable simplifiée représentant l'équivalent de 6 500 bornes-fontaines, 75 postes d'eau autonomes, le remplacement de 4 500 pompes à motricité humaine. Selon la Vision 2020, l'implantation de réseau d'adduction d'eau potable simplifié, dont la motorisation est indispensable pour approvisionner les bornes fontaines, devra se faire idéalement en tenant compte des ambitions du secteur ERD afin de définir les modes d'alimentations les plus adaptés.
- **Secteur de l'irrigation :** le potentiel en terres irrigables identifié par bassin a été globalement estimé à 233 500 ha ; seul 13,8% sont aménagés (32 258 ha) dont 10,4% en moyenne annuelle sont mis en valeur (24 300 ha). La Politique Nationale de Développement Durable de l'Agriculture Irriguée est basée sur l'accroissement de la production irriguée, une exigence pour l'économie nationale et la sécurité alimentaire. Le programme cible notamment : i) le développement des aménagements hydro-agricoles avec une priorité à l'aménagement des bas-fonds en vue d'intensifier la petite irrigation, ii) la promotion des filières porteuses, iii) le développement de la transformation agro-industrielle et la promotion de la commercialisation des produits agricoles, et iv) le développement de la mécanisation agricole. D'après le document de Vision 2020, sur le volume total de 60.000 hectares aménagés en

2015, de 23 à 25.000 ha pourront être irrigués par gravitation. 60% auront des besoins de pompage (35 000 ha). La synergie proposée dans la Vision LBN 2020 pour les périmètres irrigués repose sur deux constats principaux : i) les populations des localités au voisinage d'un périmètre irrigué ont rarement accès à un service énergétique de base, alors qu'elles disposent de puissances installées pour l'irrigation qui pourraient être mis à profit de l'électrification et de la transformation des produits agricoles, et ii) ces mêmes populations sont actuellement « asphyxiées » par le prix très élevé du gasoil utilisé pour alimenter les motopompes irriguant leurs cultures, réduisant d'autant leurs revenus nets. Concernant les stations de pompage d'au moins 20 kW installés, la puissance des moteurs pourrait convenir à la production d'électricité pour les besoins des villages avoisinants.

La mise en place de ces propositions passe par le renforcement d'une concertation opérationnelle entre le secteur de l'électricité rurale et les autres secteurs.

C Exemple de Programme régional : le Programme Régional Énergie-Pauvreté (PREP) du PNUD

Ce programme régional Énergie-Pauvreté (PREP)^[27] du PNUD, initié en 2003, avait initialement pour objectif de promouvoir le développement des Plateformes Multifonctionnelles au Burkina Faso, Niger, Mali et Sénégal. Après l'adoption du Livre Blanc Régional à Dakar en mars 2006, le PREP a élargi son programme à un appui technique et financier à la mise en œuvre des recommandations du LBR dans ces quatre pays et à l'échelle régionale.

Les principales activités réalisées par le PREP avaient pour objectifs :

- Le renforcement des capacités pour la mise en œuvre du Livre Blanc, basé sur la création d'un processus inter-acteurs et multisectoriel, qui s'est principalement traduit par la création de Groupes multisectoriels nationaux (GMN) dans tous les pays. Ces GMN sont ensuite devenus les membres du Groupe Multisectoriel Régional (GMR), créé en 2005 et animé par la CEDEAO ;
- Une étude relative à la création d'une Agence régionale d'accès aux services énergétiques (ARAS) comme une institution spécialisée de la CEDEAO^[28] ;
- La promotion et la diffusion d'expériences ; des outils de communication et de diffusion de l'information ont été produits et diffusés par l'équipe PREP, notamment un Atlas de l'énergie, une Lettre d'information numérique hebdomadaire et le site de la CEDEAO sur l'accès aux services énergétiques^[29] ; des rencontres ont été organisées par le PREP à l'échelle nationale et régionale.

Les Groupes Multisectoriels Nationaux (GMN) mis en place avec le soutien du PREP, ont en général, comme missions de :

- développer une approche de la planification énergétique guidée par la demande et basée sur l'identification des besoins énergétiques,
- formuler des plans d'action et programmes nationaux d'accès aux services énergétiques,
- assurer la coordination et rechercher les synergies possibles entre les différents acteurs et les différentes initiatives dans le domaine de l'accès aux services énergétiques.

[27] Source : le compte rendu CEDEAO-UEMOA de la 4ème Réunion du Comité Régional Multisectoriel « relative à l'accès aux services énergétiques des populations dans les zones rurales et périurbaines pour atteindre les OMD en Afrique de l'Ouest », qui s'est tenue du 12 au 15 novembre 2007 à Lomé, Togo.

[28] La première réunion du Comité multisectoriel régional CEDEAO-UEMOA s'est tenue à Bamako, en novembre 2005. Il marque un tournant décisif dans le processus d'accès à l'énergie en Afrique de l'Ouest. Une centaine de représentants des 15 pays membres, représentant toutes les administrations parties prenantes importantes des ministères de l'énergie et de la planification, se sont rencontrés pour discuter de la situation énergétique dans la région et ont approuvé un document provisoire constituant un avant-projet du Livre blanc régional.

[29] <http://energyaccessafrica.org/>

Ainsi, la mise en œuvre de la démarche multisectorielle préconisée par le PREP passe par les activités ci-dessous :

- Lancer un processus participatif et multisectoriel pour une approche par les services (collectifs, productifs, et domestiques),
- Créer une vision du rôle des services énergétiques afin de permettre la reconnaissance du rôle de l'énergie dans la réduction de la pauvreté,
- Mener une évaluation des besoins en services énergétiques. L'approche régionale sera à la fois basée sur la rédaction d'un guide de programmation de l'accès aux services énergétiques pour les régions, et la réalisation d'un SIG,
- Élaborer un programme d'accès aux services énergétiques sur le moyen et le long terme, au niveau de chaque région, sur la base d'une l'évaluation des besoins de services énergétiques,
- Planifier les investissements et les financements.

Parmi les principales réalisations dans les pays, on retient :

- Au Sénégal, l'élaboration d'un « Programme d'accès à long terme aux Services énergétiques »;
- Au Burkina Faso, la production de la Vision 2020 pour l'accès aux services énergétiques (cf. 3.2.1.2 ci-dessus) ;
- Au Niger, l'élaboration d'un « Programme de référence d'accès aux services énergétiques modernes (PRASE) dans les régions de Maradi et de Tahoua » (cf. 3.2.1.4 ci-après).

D Exemple de Programme national : le PRASE au Niger

Le programme MEPRED-Niger^[30], coordonné par le Ministère des Mines et de l'Énergie, est venu renforcer la démarche multisectorielle mise en place dès 2003 au Niger. Les besoins en services énergétiques ont été identifiés sur l'ensemble du territoire national et une étude de faisabilité d'un Programme de Référence d'Accès aux Services Énergétiques (PRASE) a été réalisée sur le périmètre de 20 communes rurales des régions de Maradi et de Tahoua (1,2 millions d'habitants, soit 10 % de la population rurale). L'étude de faisabilité PRASE montre que les services collectifs, tout particulièrement ceux qui relèvent des secteurs sociaux, sont très mal pourvus en services énergétiques alors qu'il est possible d'améliorer la situation à bon compte et contribuer ainsi à atteindre rapidement les OMD.

- **Santé** : près de 600 centres de santé intégrés (avec et sans maternité) disposent d'équipements énergétiques très limités et peu fiables ; plus de 1 600 cases de santé sont totalement dépourvues de services énergétiques modernes.
- **Eau potable** : il y a environ 25 000 points d'eau modernes au Niger, un millier d'entre eux est motorisé. En multipliant par 3 le nombre de points d'eau modernes motorisés, donc sans avoir à en créer d'autres, le taux d'accès à l'eau serait alors de 100 %.
- **Éducation** : la grande majorité des 9 917 établissements scolaires que compte aujourd'hui le Niger sont dépourvus de services énergétiques modernes. La fourniture en services énergétiques modernes de 6 000 écoles d'ici 2015, soit les 2/3 des établissements scolaires secondaires et primaires, pourrait accélérer l'atteinte des OMD.
- **D'autres services collectifs dépendant des communes** (équipement des marchés, centres de télécommunication, etc.) et des activités génératrices de revenus (petites exploitations agricoles, plates-formes

[30] Extraits de la Lettre d'information du Projet MEPRED-NIGER. Numéro 4 – Avril 2008.

multifonctionnelles, artisanat, commerce) pourraient aussi bénéficier de services énergétiques, notamment dans les localités desservies (ou en voie de l'être) par le réseau électrique et dans celles qui abritent ou dans lesquelles sont prévues de grosses infrastructures agricoles.

En concentrant les efforts sur les trois sous-secteurs sociaux, en équipant de services énergétiques (électricité, combustibles modernes de cuisson et force motrice) une partie des infrastructures les existantes (les 2/3 des formations sanitaires de base et des établissements d'enseignement, 1/10^{ème} des points d'eau moderne), le coût global du PRASE a été estimé à environ 95 milliards de FCFA (soit 145 millions d'Euros), sur une période de 10 années.

2 2 2 Groupes multisectoriels nationaux

Sénégal : le Comité Intersectoriel de Mise en œuvre des synergies entre le secteur de l'Énergie et les autres Secteurs Stratégiques pour la réduction de la pauvreté (CIMES/RP)

Le CIMES est un cadre de coordination intersectorielle créé en décembre 2005. Sa Présidence est assurée par le Directeur de l'Énergie et son secrétariat par l'ASER.

La mise en place d'un Comité Intersectoriel comme le CIMES s'est imposée à l'ASER lorsqu'elle a mesuré l'importance pour le développement local, mais aussi pour la viabilité et la durabilité des exploitations d'électrification rurale, de créer des synergies entre l'électrification rurale et les autres programmes sectoriels de développement. L'ASER a alors décidé de s'impliquer de façon opérationnelle dans l'assistance technique et le cofinancement des PREMs (cf. 4.2.1). Dans cette stratégie opérationnelle, il était nécessaire de créer et d'animer un groupe multisectoriel, qui serait l'outil de déclouonnement sectoriel, chargé de vulgariser au sein des autres ministères, cette volonté de coordination des actions sectorielles, de recherche de synergies gagnantes-gagnantes.

Le CIMES assure le lien synergique entre le secteur de l'énergie et les autres secteurs, et a pour objectif d'assurer une meilleure prise en compte du volet Énergie dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes sectoriels intervenant dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Il a pour principales missions^[31] :

- La facilitation de l'accès aux services énergétiques de base aux secteurs stratégiques engagés dans la lutte pour la réduction de la pauvreté ;
- Le développement des synergies entre le secteur de l'électricité et les autres secteurs ;
- L'appui technique aux autres secteurs dans l'identification et la prise en compte de la composante énergétique dans le cadre des actions à initier par le Gouvernement au titre de la mise en œuvre du programme de réduction de la pauvreté ;
- L'appui à l'identification et à la diffusion des technologies mûres en matière d'électrification rurale et ce, dans une perspective de réduction de la pauvreté ;
- La capitalisation des expériences de développement des synergies à travers les projets en cours d'exécution, notamment le projet d'électrification rurale mise en œuvre par l'Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale (ASER) avec l'appui des Partenaires au développement ;
- La mise en place d'un système de suivi/évaluation assorti d'indicateurs d'impacts pertinents.

[31] Amadou SOW, ASER-Sénégal, Marrakech, novembre 2007.

C'est ainsi que le CIMES a réalisé les activités suivantes^[32] :

- Contribution importante à l'élaboration d'une méthodologie pour identifier des PREMs ;
- Contribution importante à la réhabilitation de la place de l'énergie dans les documents stratégiques du Programme Régional Solaire (PRS II) par : i) la production de documents de sensibilisation sur les liens entre l'énergie et les autres secteurs, ii) l'organisation de nombreuses réunions avec l'équipe chargée de la révision du PRS pour s'assurer que l'énergie serait bien prise en compte dans les secteurs clés dans le PRS II ;
- Contribution à l'élaboration du Livre Blanc de la CEDEAO;
- Contribution à l'identification, puis au montage de projets présentés au financement de la Facilité Énergie de l'Union Européenne.

Les membres du CIMES ont d'autres responsabilités principales et ne s'occupent de cette activité qu'à temps partiel. Il n'existe donc pas de structure permanente.

Mali : le Comité Multisectoriel Énergie et le Comité de Coordination Intersectorielle (CCI)

La démarche multisectorielle du Mali a démarré réellement en 2004, après sa participation aux rencontres de Ouagadougou. Un Comité Multisectoriel Énergie a été formalisé en novembre 2004. Il est composé de douze départements ministériels, de coordinations d'ONG, d'associations de consommateurs, des chambres consulaires et des chambres des métiers, des associations professionnelles de l'énergie.

De son côté, l'AMADER a mis en place un Comité de Coordination Intersectorielle (CCI), organe consultatif sur tous les sujets relatifs aux règles générales édictées par elle, pour l'attribution des autorisations et des financements. Dans le cas de l'attribution des autorisations d'électrification rurale, déclarations et financements, le maire de la commune concernée et le ou les opérateurs candidats participent à la réunion du CCI. Le rôle de ce comité est celui d'un « facilitateur », agissant pour renforcer ou créer les liens nécessaires entre les différentes structures étatiques, privées, collectivités territoriales, acteurs de développement et société civile avec lesquelles les programmes d'électrification rurale doivent travailler. Il joue un rôle de pilotage, de lobbying, d'appui politique à la mobilisation des ressources, d'orientation sur les plans d'action annuels de l'AMADER, et de la coordination intersectorielle. Le CCI est formé paritairement de représentants des Ministères intervenant dans le monde rural et dont les activités participent à la réduction de la pauvreté (santé, éducation, eau, agriculture, artisanat, transport, etc.), de représentants des utilisateurs de l'énergie en milieu rural (consommateurs domestiques, artisans, commerçants, agriculteurs) proposés par les organes représentatifs adéquats et résidants d'une commune rurale et de représentants des élus de communes rurales proposés par les organes représentatifs (Haut Conseil des Collectivités, Association des Municipalités du Mali, etc.).

Côte d'Ivoire : la Commission Nationale Multisectorielle (CNM)

La Commission Nationale Multisectorielle (CNM) de coordination entre l'Énergie et les autres secteurs stratégiques de lutte contre la pauvreté a été mise en place par Arrêté N°2 MME du 02 mars 2006. Elle regroupe des cadres des différents secteurs d'activités, qui appartiennent aux Ministères des Mines et de l'Énergie, de l'Éducation, de la Santé, du Plan, de l'Agriculture, de l'Économie et Finances, des Infrastructures économiques et à la société civile et à des ONG.

Partant du constat que les programmes d'électrification rurale n'ont pas été conçus en synergie avec les programmes des autres secteurs, ses missions ont été définies comme suit : i) Développer des synergies entre le secteur énergie et les autres secteurs stratégiques ; ii) Appuyer les autres secteurs pour l'identification de la composante énergétique

[32] Sécou SARR, ENDA, Energy Week 2006.

dans l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté et iii) Sensibiliser les autres secteurs sur l'importance de la composante énergie dans le développement de leur secteur.

La CNM est dotée d'un plan d'action type mis au point avec les experts du PNUD-PREP comprenant le calendrier de la démarche, les objectifs et activités par étapes. Par contre, il ne dispose d'aucun budget de fonctionnement ou de mise en œuvre de ses recommandations ; seul, un don du PNUD a permis de financer quelques activités.

Niger : le Comité National Multisectoriel Énergie (CNME)

Le Comité National Multisectoriel Énergie (CNME) a été créé par arrêté N° 00078/MME/DERED du 18 août 2005, par le Ministre des Mines et de l'Énergie. Le CNME est constitué de représentants des différents ministères, du Secrétariat Permanent du Suivi de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, des partenaires au développement, de représentants du secteur privé, des ONG, etc., et a participé à la Cellule de Coordination de la mise en œuvre du projet MEPRED au Niger sur la période 2005-2008. Dans le cadre de ce projet, le CNME a vu ses activités renforcées, des Groupes Sectoriels ayant identifié les infrastructures de chacun des secteurs sociaux (santé, éducation, hydraulique) et productifs (agriculture, activités génératrices de revenus) sur le territoire national^[33]. Le Groupe Institutionnel a mené une analyse détaillée du cadre légal et institutionnel qui ouvre de bonnes perspectives à la fourniture de services énergétiques au Niger. La Cellule de coordination MEPRED a participé aux travaux de révision de la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) qui affiche parmi ses priorités l'accès aux services énergétiques, notamment dans les secteurs sociaux et productifs.

Cameroun : le Groupe de Travail National Multisectoriel (GTMN)

Le GTMN a été créé le 20 janvier 2006 par Décision n°000002/MINEE/SG/DEL du Ministre de l'Énergie et de l'Eau (MINEE), à la suite du lancement du projet « Improving economic and social impact of rural electrification (IMPROVES-RE) ». Il regroupe douze départements ministériels (Énergie, santé, éducation, PME, développement rural, etc.), deux agences (électrification rurale, régulation du secteur électrique), deux Instituts (Cartographie et Statistiques), ainsi que le Programme National de Développement Participatif (PNDP) et le Fonds d'équipement et d'Intervention intercommunale (FEICOM).

Sa Présidence est assurée par le Directeur de l'Électricité (DEL) et son secrétariat par l'Agence d'Électrification Rurale (AER).

Le GTMN a été au centre des réflexions stratégiques initiées par la DEL en décembre 2005, dans le cadre du projet IMPROVES-RE, pour une amélioration de l'impact de l'économique et social de l'électrification rurale au Cameroun. Sur la période 2005-2007, les principaux résultats de ce processus sont sans conteste l'élaboration i) d'un plan directeur de l'électrification rurale et ii) d'un programme d'investissements prioritaires dans la zone pilote Rumpi. C'est sur la base de ces deux documents que le projet ERD-Rumpi qui bénéficie actuellement d'un cofinancement de la Facilité Énergie I et de l'État camerounais a été monté, à la suite d'une Décision du MINEE^[34], et soumis à l'instruction de la Facilité Énergie.

Pendant l'année qu'a duré l'instruction par la Commission Européenne du projet ERD-Rumpi, le GTMN a poursuivi ses travaux dans le cadre du projet PDF-Cameroon (Capacity building for interministerial cooperation in the collection and exchange of energy-related data for improved energy and development planning in Cameroon), coordonné par la DEL.

[33] Les résultats de ces travaux sont accessibles sur le site www.mepred.eu

[34] Décision N°000106/MINEE/SG/DEL du Ministre de l'Énergie et de l'Eau le 16 août 2006, portant, création, attribution et organisation du Comité de Préparation du Projet ERD-Rumpi.

Ces travaux ont eu comme résultats essentiels i) la concrétisation et la pérennisation des échanges multisectoriels par la mise en place d'une plate-forme d'échanges distants de données multisectorielles entre les membres du GTMN (cf. 3.3.), et ii) la capitalisation des enseignements tirés du projet IMPROVES-RE dans la zone Moungo-Nkam^[35].

2 3 Premiers bilans des initiatives institutionnelles structurantes

■ Le difficile ancrage national et la faible concrétisation des propositions

Bien qu'impulsés dans la majorité des cas par des institutions à forte légitimité régionale (tout particulièrement la CEDEAO et l'UEMOA en Afrique de l'Ouest) ou par des bailleurs de fonds (Banque Mondiale, PNUD, Commission Européenne, etc.), la plupart des Documents et programmes stratégiques sont restés confidentiels, et ont difficilement franchi le cap d'une mise en œuvre effective. Les stratégies régionales n'ont pas toujours été déclinées à l'échelle nationale, et les programmes stratégiques nationaux, généralement très ambitieux, ne se sont pas toujours traduits par des réalisations concrètes sur le terrain.

Les Groupes multisectoriels, pourtant souvent régies par des textes réglementaires certes de niveau ministériel (Arrêtés, Décisions, etc.), n'ont souvent pas fait long feu, comme si leur pertinence, impulsée de l'extérieur (Institutions sous-régionale, bailleurs de fonds, ...), n'avait pas réellement convaincu au plan national. Or comme démontré ci-dessus, ils semblent avoir été efficaces sur un plan opérationnel. Certains ont été à l'origine de propositions structurantes pour l'élaboration de stratégies régionales ou nationales, ou de montage de programmes d'électrification rurale à fort impact économique et social. D'autres ont été jusqu'à produire des études et propositions programmatiques, parfois très détaillées, mais qui ne sont jamais parvenu au stade de la faisabilité technique et opérationnelle.

Ainsi, le déficit d'ancrage politique et institutionnel dans certains pays et le caractère parfois isolé des propositions stratégiques multisectorielles, expliquent probablement le peu d'influence de ces initiatives institutionnelles à visées pourtant structurantes sur les politiques, stratégies et programmes développées et mis en œuvre au niveau national.

■ La question du financement durable de la coordination multisectorielle, au-delà des programmes initiateurs

L'essoufflement de l'activité des Groupes multisectoriels, correspond à l'achèvement des programmes nationaux et régionaux de coopération qui les ont propulsés au départ et, ce faisant, à l'épuisement de la disponibilité de ressources financières.

Dans le cas du Cameroun par exemple, les membres du GTMN ont déploré le fait que le Ministère de l'Énergie n'inscrive pas structurellement le fonctionnement du Groupe de travail dans le cadre de son Budget d'Investissement Public (BIP). Dans la Décision portant création et fonctionnement du GTMN, l'article 6 prévoyait pourtant que les frais de fonctionnement soient imputables au budget du projet, à la contribution des partenaires au développement, mais aussi au BIP. Il faut cependant dire que le même texte prévoyait la dissolution du GTMN de plein droit à la fin du projet IMPROVES-RE (Article 8).

Au Sénégal, les frais de fonctionnement au démarrage de la structure ont été assurés par la mise à disposition par l'Union Européenne d'un montant de 5 000 euros par pays participants, afin de poursuivre la réflexion sur les idées de projets émises lors de l'atelier d'animation et de dialogue politique sur l'Accès des Pauvres en Milieu Rural à l'Énergie tenu en octobre 2004 à Ouagadougou. Le CIMES a par la suite bénéficié d'un appui de la Banque Mondiale.

[35] Élaboration d'un plan directeur d'électrification rurale respectant le découpage communal.

■ Organisation et structuration du partage des données multisectorielles, pour inscrire la coordination dans la durée

1. Une démarche mutuellement bénéfique

Au-delà des questions de financement, une difficulté de la coordination multisectorielle réside dans son inscription dans la durée. Comment intéresser durablement les différentes parties prenantes à la coopération ? Dans cette optique, le partage des données multisectorielles, qui consiste pour chaque secteur à mettre à disposition ses données contre la récupération d'une base de données multisectorielles consolidées, utile pour sa propre planification sectorielle, constitue une perspective intéressante. En effet, bien que chaque secteur dispose souvent d'une mécanique interne pour produire et analyser ses propres données, le cloisonnement de ces données sectorielles est souvent une réalité dans les pays dont les membres du CLUB-ER sont issus : avec comme conséquence, une démultiplication des efforts de collecte et l'absence de coordination des programmes d'investissements.

À titre d'illustration, il est souvent courant de noter dans le secteur de la santé par exemple, la prise en charge d'investissements pour une auto-électrification de centres de santé (groupes électrogènes, panneaux solaires, etc.), alors que des programmes d'électrification prévoient par ailleurs une électrification de la localité concernée. La gestion de ces infrastructures électriques constitue alors un poste de dépense important pour le secteur de la santé, là où les ressources auraient pu être consacrées à la prise en charge de besoins réellement sectoriels. Il en est de même des données sur l'accès à l'eau potable, etc. Ainsi, le secteur de la santé serait preneur de données sectorielles consolidées pour ses propres besoins de planification.

C'est l'intérêt stratégique de cette démarche de partage de données multisectorielles, illustrée par les deux expériences ci-après, qui a justifié l'organisation d'une formation au bénéfice des membres du Groupe thématique du CLUB-ER « Impact économique et social de l'électrification rurale » sur le partage durable des données à partir de la plate-forme GIMSYS[®][36] à Nouakchott, le 23 février 2010.

2. L'expérience de la plate-forme SIG-ER en Côte d'Ivoire

La SOPIE a développé en 2004 un Système d'Information Géographique sur l'Électrification Rurale en Côte d'Ivoire (SIG-ER) qui comporte 3 volets :

- La diffusion et le partage de l'information au niveau national ;
- L'aide à la planification à travers une analyse multisectorielle de l'électrification rurale ;
- La diffusion et le partage d'information à l'échelle sous-régionale.

Le SIG-ER a pour but à la fois i) de doter la SOPIE d'un outil informatique d'aide à la planification de l'électrification rurale, et ii) de partager en temps réel des informations pertinentes sur l'électrification rurale avec des structures de décision.

3. L'expérience de la plate-forme GIMSYS[®] au Burkina Faso et au Cameroun

La Direction Générale de l'Énergie (DGE) du Burkina Faso, et la Direction de l'Électricité (DEL) du Cameroun ont pu mettre en place une plate-forme de partage de données multisectorielles dans leurs pays respectifs dans le cadre de projets spécifiques^[37]. Dans ces contextes, la formalisation et la structuration du partage des données multisectorielles se sont opérés à travers la mise en place d'un outil informatique doté d'une interface SIG/Internet.

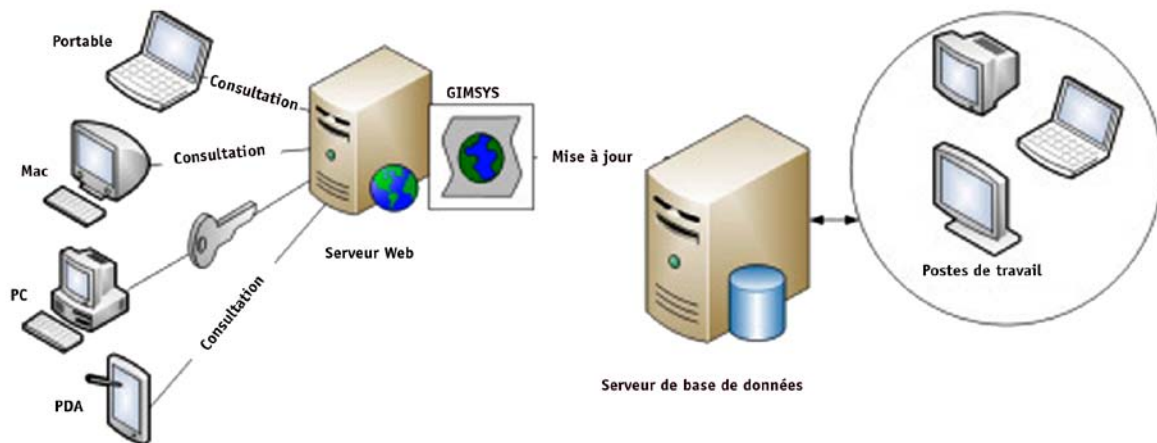
[36] Geographic Information Management System (GIMSYS), plate-forme SIG/Internet développé par IED (www.ied-sa.fr).

[37] Respectivement IMPROVES-RE (www.improves-re.com/sig) et PDF-Cameroon (www.mng-cameroon.org/sig).

Dans le cas particulier du Cameroun, la DEL souhaitait ainsi donner une dimension concrète et durable aux activités des membres du Groupe de Travail Multisectoriel National (GTMN) qu'il préside, en facilitant un échange transparent de données sur la situation en cours et les perspectives d'électrification rurale, sur les infrastructures sociales à travers le pays et sur les opportunités économiques en zone rurale.

Le partage des informations multisectorielles a été rendu possible grâce à une plateforme SIG/Internet permettant à tous les membres du GTMN d'accéder en temps réel aux informations des autres secteurs. Ce partage de l'information est matérialisé au sein de la plate-forme GIMSYS®. Le SIG est mis à jour par la DEL à partir des informations fournies par les différents membres du GTMN. À travers cette application SIG, tous les partenaires ont accès en temps réel aux informations consolidées, et peuvent les utiliser dans leur propre processus de planification sectorielle.

Afin d'inscrire ce partage de données dans la durée, des protocoles d'échanges de données ont été signés entre le Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MINEE) et les autres membres du GTMN et la DEL a été dotée du matériel informatique requis pour gérer les flux et la consolidation des données.



Initiatives opérationnelles

3

Il s'agit de programmes d'activités spécifiques caractérisés par leur nature opérationnelle, une finalité immédiate à travers la réalisation de projets de valorisation de l'électricité, et un rapport excellent entre les effets escomptés (développement de services sociaux, création d'emplois et de richesse) et les investissements additionnels.

En quoi consistent-ils et quelles en sont les contraintes aujourd'hui?

3 1 Caractéristiques et typologie

Caractéristiques

Sans attendre les retombées des initiatives institutionnelles décrites précédemment, certaines Agences d'électrification rurale ont pris l'initiative de développer des activités spécifiques au sein de leurs programmes d'électrification rurale pour promouvoir et soutenir des acteurs productifs et sociaux dans les localités électrifiées. Cela s'est manifesté de plusieurs façons ; i) création et animation de groupes multisectoriels chargés d'identifier et de sélectionner des projets multisectoriels que les programmes pourraient soutenir techniquement et financièrement, ii) expérimentation de projets d'électrification rurale conçus prioritairement en fonction des besoins électriques des entreprises locales, l'excédent d'énergie étant distribué aux familles...

Toutes ces expérimentations sont caractérisées par :

- **Leur nature opérationnelle** : la finalité immédiate, à très court terme de cette approche est la réalisation in situ de projets qui valorisent l'électricité par la création d'activités, donc d'emplois et de richesses locales ou de services collectifs nouveaux ou de meilleure qualité pour les populations. On est là dans le Faire, plus que dans la Programmation ;
- **L'échéance à court terme des effets attendus** ; les effets directs de ces projets multisectoriels sont la création d'emplois, de richesses, de services sociaux nouveaux...
- **Le rapport entre les effets escomptés et le coût des investissements additionnels** est excellent, que ce soit pour la collectivité locale bénéficiaire, l'État ou l'opérateur d'électrification rurale. Cela résulte de la synergie entre les acteurs des autres secteurs concernés et ceux du programme d'électrification. Cela inclut les bénéfices attendus de l'opérateur (concessionnaire) d'électrification rurale : en augmentant le volume des services électriques commercialisés, en fidélisant des gros consommateurs d'électricité que sont les petites entreprises et services collectifs, les opérateurs accroissent la viabilité à long terme de leur exploitation, en garantissant la rentabilité financière et, en conséquence, la durabilité du service public rendu.

Typologie

L'analyse des différentes formes d'intervention opérationnelle pour concrétiser une approche multisectorielle opérationnelle conduit à distinguer trois catégories d'actions :

1. **Les programmes d'investissement multisectoriels**, identifiés par des Groupes multisectoriels et cofinancés par l'Agence ER (pour les investissements d'alimentation énergétique) et au moins une autre administration (pour les investissements d'utilisation de l'énergie et pour le règlement des consommations), comme les PREMs au Sénégal ;
2. **Les programmes dédiés à la promotion des usages productifs**, directement conçus pour les besoins électriques du secteur productif, comme les projets de Plateformes multifonctionnelles du PNUD au Burkina Faso, Mali, Sénégal et au Bénin ;
3. **Les programmes d'accompagnement transversal** pour faciliter les usages productifs, sociaux ou domestiques de l'électricité, tel que le Plan VER au Maroc.

Ces trois types de programmes ne sont pas exclusifs les uns des autres, au contraire, ils ont vocation à se compléter en mettant en œuvre des moyens et acteurs différents. On retrouve cette gamme de projets au Sénégal par exemple.

3 2 Exemples d'initiatives multisectorielles opérationnelles

3 2 1 Exemple de programme d'investissements multisectoriels : les PREMs au Sénégal

Justification des Projets Énergétiques Multisectoriels (PREMs)

Un programme de développement sectoriel démultiplie ses effets socio-économiques lorsqu'il est mis en œuvre dans une localité électrifiée. Il y a donc un intérêt partagé à promouvoir des projets multisectoriels, qui associent l'électrification rurale à des investissements publics dans au moins un autre secteur du développement local (éducation, santé, agriculture, élevage, hydraulique villageoise, télécommunications, artisanat, PME-PMI rurales, etc.).

C'est pourquoi, en marge de son activité d'électrification rurale, l'ASER est déterminée à soutenir techniquement et financièrement des initiatives susceptibles de valoriser de nouveaux usages productifs de l'électricité. Il s'agit ainsi d'ancrer l'électrification rurale au cœur de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Définition du PREM

Un PREM est un sous-projet à forte composante électrique d'un programme de développement initié et planifié par un promoteur sectoriel. Les PREMs n'ont pas d'existence sui generis : ils sont rattachés à un ou plusieurs programmes disposant d'infrastructures et d'équipements à forte composante énergétique qui lui servent de réceptacle. En conséquence, le cycle des PREMs épouse, en général, celui du ou des programmes de base qui lui servent de cadre d'ancrage. Ces programmes sont sélectionnés en tenant compte de leur ouverture multisectorielle ainsi que des interactions dans une même localité qui permettent d'optimiser la ressource électrique et de contribuer à l'atteinte des objectifs du DSRP.

Processus de construction des PREMs^[38]

Il obéit à une démarche interactive et itérative qui consiste à :

- Sélectionner les programmes ayant une forte composante énergétique non satisfaite et un impact dans la réduction de la pauvreté, sur la base de l'identification des programmes en cours ou planifiés dans les différents secteurs de développement économique et social en milieu rural ;
- Déterminer, en relation avec les promoteurs sectoriels concernés, tous les usages énergétiques possibles liés à des activités directement productives ou d'accès aux services sociaux de base (santé, éducation...etc.) ;
- Apprécier la localisation des infrastructures, équipements, et activités du PREM en rapport avec la délimitation des périmètres de la SENELEC et de l'ASER ; et
- Assurer la validation sectorielle et/ou intersectorielle du PREM ; mesurer les besoins de financement propres mobilisables dans le cadre du programme sectoriel de base ou à rechercher ; définir les rôles et responsabilités des partenaires (à l'échelon national et local) et les modalités de contractualisation.

Mode opératoire des PREMs

Les projets sont conçus à l'initiative de l'un quelconque des représentants des services techniques et des professionnels de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique villageoise, de l'artisanat, etc. Les investissements sont partagés entre l'ASER et au moins une des directions techniques concernées par le projet. Ces

[38] «Étude de montages de projets d'investissements énergétiques multisectoriels (PREMs) », ASER, 2004.

projets couvrent des grappes d'activités structurées autour des filières de production laitière, d'éducation et formation, d'infrastructures de santé, d'hydraulique rurale et pastorale et d'artisanat rural.

Les investissements et les systèmes techniques des projets multisectoriels ainsi sélectionnés sont ensuite imposés dans les cahiers des charges des contrats de concession passés avec les futurs prestataires d'électrification rurale. En effet, l'élaboration du Plan Local d'Électrification de la concession à attribuer prend en compte non seulement l'accès à l'électricité des familles rurales, mais aussi les services de base élaborés à travers des partenariats ciblés de type « PREMs » qui font l'objet d'accords particuliers entre l'ASER et le concessionnaire. Les PREMs sont donc intégrés dans les contrats de concession des opérateurs, qui doivent les réaliser^[39]. Les PREMs de première génération, mis en place dans les deux premières concessions, ont surtout concerné des projets ponctuels comme :

- Dans la concession de Saint-Louis-Dagan-Podor, des PREMs de première génération jugés relativement mûrs ont été identifiés, incluant : 28 infrastructures sanitaires, des centres de refroidissement et de transformation du lait et de fabrication d'aliments du bétail ;
- Dans la concession Kaffrine-Tamba-Kédougou, 226 PREMs ont été identifiés, dont 21 concernent des projets productifs et 205 des projets sociaux (éducation, hydraulique, santé).

Les PREMs de seconde génération s'inscrivent dans de véritables programmes pluriannuels de développement rural. À titre d'illustration, les programmes suivants ont été retenus dans la concession de Dagana-Podor :

- **La consolidation des acquis et le renforcement de la capacité de construction de réseaux d'adduction d'eau potable du programme régional solaire (PRS II)**, avec l'installation de 45 pompes solaires supplémentaires. L'ASER financera la composante énergétique à hauteur de 156 millions de FCFA sur un budget estimé à 6 milliards et financé par le PIIR/CILSS pour 2,9 milliards et par le PIN de la Commission européenne pour 3,1 milliards de Francs CFA ;
- **La généralisation des PIV (Périmètres irrigués villageois) le long du Fleuve Sénégal** : les terres potentielles à aménager sont de l'ordre de 250 000 ha. Les PIV permettent une plus grande implication des populations dans les activités agricoles. L'ASER apportera 280 millions de FCFA pour financer la composante énergie sur un budget total de 15 350 millions ;
- **La réhabilitation des centres et stations de recherches de l'Institut Sénégalais de Recherches Agronomiques (ISRA)** : Ndiol et Fanaye : amélioration de la qualité des recherches en station et développement d'un plus grand partenariat avec les bénéficiaires et agents d'encadrement : l'ASER apportera 25 millions de FCFA pour financer l'achat d'un transformateur, d'une électropompe et le câblage, sur un budget total de 120 millions de FCFA ;
- **La transformation semi industrielle du paddy dans la Vallée du Fleuve Sénégal (3 unités)** : augmentation de la compétitivité du riz local par une transformation de qualité. L'ASER apportera 180 millions de FCFA pour financer l'achat de groupes et l'installation électrique, sur un budget total de 120 millions de FCFA ;
- **La réhabilitation des forages des départements de Dagana et Podor** : mise à la disposition des zones concernées d'eau de bonne qualité pour l'abreuvement du bétail, meilleure production de lait, production d'animaux sur pieds en bonne santé pour l'abattoir. L'ASER apportera 30 millions de FCFA pour financer l'achat et l'installation de cinq groupes motopompes ;
- **Le programme régional de Développement agricole (PRDA) de Saint-Louis** : amélioration de la performance des systèmes de production répertoriés vers une autosuffisance alimentaire régionale. L'ASER apportera 200 milliards de FCFA pour la composante énergétique sur un budget total de 254 milliards de FCFA.

[39] Oumar THIAM, ASER-Sénégal, Atelier CLUB-ER, Nouakchott, février 2010.

Mise en œuvre des PREMs

Elle repose sur une relation tripartite entre l'ASER, le concessionnaire et le porteur de projet. Tirant les leçons des PREMs initiés dans la concession d'électrification rurale Dagana-Podor-Saint Louis, trois modèles de convention seront conçus pour définir les rôles et attributions de chaque partie :

- La convention des PREMs santé mettra en avant l'ASER, le concessionnaire d'électrification et la région médicale correspondante, qui sera considérée comme le porteur de projet et représentera son ministère de tutelle ;
- La convention des PREMs éducation regroupera l'ASER, le concessionnaire d'électrification et l'inspection d'académie, qui sera désignée comme le porteur de projet ;
- La convention des PREMs productifs concernera l'ASER, le concessionnaire d'électrification et le porteur de projet.

Acteurs et rôles des parties prenantes

Promoteurs	Partenaires techniques	Partenaires financiers	Bénéficiaires directs
Ministères sectoriels	ASER/concessionnaires	ASER	Micro Petites et Moyennes Entreprises (MPME)
Collectivités locales	Fournisseurs	Bailleurs de fonds	GIE
ONGs	Prestataires	Instituts financiers (banques et SFD)	Populations
Entreprises publiques et para publiques et Programmes de développement			Collectivités locales

L'ASER aura pour tâches le suivi opérationnel du projet et la mobilisation subséquente de la subvention d'investissement destinée à couvrir la composante approvisionnement énergétique du projet. Le concessionnaire d'électrification assurera la réalisation des investissements se limitant à la composante approvisionnement énergétique desdites infrastructures et équipements. Le porteur de projet garantira l'accès aux installations et le respect des normes et règlement des équipements et installations en aval du compteur. Les CIMES régionaux, s'ils sont opérationnels, pourraient être amenés à jouer un rôle de relais dans la mise en œuvre et le suivi direct sur le terrain.

Modalités de financement des PREMs

En ce qui concerne la composante énergétique, les modalités de son financement sont prévues dans le cadre des accords de crédit entre les Bailleurs de fonds et le Gouvernement du Sénégal, sous forme de subvention :

- La Banque Mondiale a accordé 50 000 euros de subvention pour les PREMs des Concessions Dagana - Podor - St Louis ; 30 000 euros pour la concession de Mbour, et 100 000 euros pour celle de Kolda - Vélingara ;
- La BAD contribue aux PREMs dans la concession Louga - Linguère - Kébémér ;
- L'AFD intervient pour la concession de Kédougou.

3 2 2 Exemples de programmes de promotion des usages productifs

Le Programme (PTMF) du PNUD

Depuis 1994, le concept de plate-forme multifonctionnelle (PTMF)^[40] aujourd'hui soutenu financièrement par le PNUD, est développé avec succès au Mali (plus de 500 plateformes installées^[41]). Ce programme s'est depuis diffusé dans d'autres pays de la sous-région et en particulier au Burkina Faso au Sénégal, en Guinée et au Ghana. L'objectif est de développer des activités productives en zones rurales non électrifiées. Une plate-forme type est composée d'un moteur diesel, capable d'actionner différentes machines, comme par exemple un moulin, une décortiqueuse, un alternateur, un chargeur de batteries, une pompe, un appareil à souder, des équipements de menuiserie, voire de mini-réseaux d'éclairage public ou domestique, etc. La composition exacte des services énergétique est décidée au cas par cas, par les utilisateurs villageois.

Au Mali, ces plates-formes sont essentiellement utilisées pour alléger les tâches féminines et leur procurer des ressources monétaires. Elles sont autogérées par une association des femmes utilisatrices, qui est légalement propriétaire des équipements et de la plateforme. Des contrats sont passés avec des entrepreneurs locaux pour assurer l'entretien et les réparations des équipements. L'association des femmes doit financer au moins 50% des coûts d'investissement, le reste étant subventionné par le projet. Les services énergétiques fournis par la PTMF sont payants : les tarifs sont fixés pour financer l'entretien de l'équipement, le salaire de l'opératrice, les frais de réparation et d'amortissement afin de garantir la viabilité technique et financière de l'outil.

Le Projet SETUP dans la région du Zou au Bénin^[42]

La région du Zou regroupe 400.000 habitants. Seulement 5% de la population villageoise est raccordée au réseau électrique. Le manque d'accès à une énergie moderne contraint les populations locales à utiliser leur force physique et/ou la biomasse traditionnelle, et constitue un des facteurs de pauvreté.

Le Projet de Services Énergétiques et Techniques à Usages Productifs (SETUP), mis en œuvre en 2008, est axé sur l'introduction de services énergétiques à usages productifs en milieu rural. Il est financé par la Commission Européenne. Ce programme vise à : i) améliorer les conditions de vie des populations rurales, ii) améliorer l'accès à l'énergie comme facteur de développement d'activités génératrices de revenus, et iii) instaurer un cadre de concertation territorial pour développer l'accès à l'énergie et soutenir les entreprises rurales.

Le projet concerne 9 communes du département du Zou et 27 arrondissements. Le cœur de l'action repose sur la mise en place de plateformes multifonctionnelles de services : une source d'énergie thermique alimente différents modules mécaniques ou électriques (moulin à céréales, presse à huile) offrant une prestation de service au bénéfice d'usagers locaux. Cette plateforme est gérée par des opérateurs privés.

Le projet d'accompagnement de Planet Finances^[43]

Le projet souhaite apporter une assistance technique à 3 Institutions de Microfinance (IMF), pour la mise en place de modèles financiers pour le développement de services électriques, le développement des activités économiques pour améliorer les revenus des populations.

[40] Le concept de Plateforme multifonctionnelle a été appliqué pour la première fois dans le cadre d'un programme sous-régional ONUDI/FIDA mis en œuvre au Mali et au Burkina Faso de 1994 à 1995. Il a ensuite été opérationnalisé à travers le projet « Plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté » de 1999 à 2004.

[41] Programme national de développement des plateformes multifonctionnelles au Mali (Vol. I), Kalfa Sanogo, 2006.

[42] <http://www.geres.eu/fr/activites-economiques/21-benin-sedel-setup>

[43] <http://www.planetfinancegroup.org>

Ses activités se composent de trois volets principaux : i) accompagner les micro-entrepreneurs, les partenaires institutionnels et les opérateurs de services énergétiques pour la mise en place de modèles financiers ; ii) accompagner les IMF pour le développement de services de microfinance dans la zone de projet et iii) suivi, évaluation et dissémination du projet à d'autres zones potentielles du Bénin.

3 2 3 Exemple de programme d'accompagnement transversal : le Plan VER au Maroc

Le Plan de Valorisation de l'Électricité Rurale Plan VER^[44] est une continuité du PERG, mais orienté vers la promotion des usages productifs de l'électricité en zones rurales. Il poursuit un double objectif : i) faire du réseau électrique existant, un levier pour le développement socio-économique de l'espace rural marocain, et ii) rentabiliser l'investissement des réseaux et équipements électriques réalisés dans le cadre du PERG.

Ce Plan part d'un constat révélé par l'évaluation des impacts socio-économiques du PERG, à savoir que les retombées économiques des investissements d'électrification rurale ne sont pas spontanées, et qu'il est nécessaire « d'accrocher les autres acteurs à la locomotive ONE pour renforcer les effets induits de l'ER (artisanat –agriculture –tourisme...) » comme aussi de « développer des mesures d'accompagnement pour améliorer les effets de l'électrification et la rentabilité du programme ».

Pour y parvenir, le Plan VER envisage : i) d'identifier et de promouvoir des activités économiques qui valorisent le réseau électrique rural ; ii) de créer des synergies avec les programmes sectoriels, et de iii) développer et améliorer les services de proximité dans le monde rural.

La conception et la mise en œuvre du Plan VER seront effectuées à travers une série d'activités, comme :

- Concevoir et tester une offre préliminaire Plan VER dans les projets pilotes,
- Analyser la typologie des Activités Génératrices de Revenus tout en augmentant la cadence des projets à raccorder au réseau...
- Concrétiser des partenariats multisectoriels....
- Initier un incubateur de projets pour l'accompagnement des porteurs de projets,
- Analyser le Retour d'expérience,
- Réaliser au niveau national un diagnostic des potentialités régionales à travers une démarche participative....
- Finaliser la stratégie et le plan d'action en cours.

3 3 Premiers bilans des initiatives multisectorielles opérationnelles

Sont présentées ci-après des difficultés d'ordre général (adaptation a posteriori des équipements électriques et financement local des investissements et des consommations d'énergie), ainsi que des contraintes spécifiques concernant les PREMs (programme d'investissement multisectoriel) et les programmes PTFM (programme dédié à la promotion des usages productifs).

Le programme Plan VER (programme d'accompagnement transversal), encore en phase de montage au moment de la finalisation de cette analyse n'offre pas encore suffisamment de recul pour en exposer les limites et contraintes éventuelles.

[44] Hassan LISSIGUI, ONE-Maroc, Atelier CLUB-ER Nouakchott, février 2010.

■ Contraintes d'adaptation a posteriori des équipements électriques

La mise en place d'une offre de services énergétiques longtemps après l'arrivée des autres services ruraux (santé, éducation, eau potable...) révèle souvent l'inadéquation des infrastructures sociales réalisées sans électricité. La valorisation sectorielle de l'électricité nécessite alors de revoir les contenus des services proposés, d'adapter les équipements existants ou d'en acquérir de nouveaux (pompes hydrauliques électriques, chaîne de froid sanitaire, etc.). Autant d'exigences d'adaptation non programmées et difficiles à assurer par les structures sectorielles concernées. Il en est de même du besoin d'évolution des équipements existants chez les commerçants et particuliers (équipements domestiques, moulins, équipements agricoles, etc.). Cela plaide pour une implication technique (conception) et financière (investissement) du programme d'électrification rurale, comme cela est prévu dans les PREMs au Sénégal.

■ Difficultés de financement des investissements et des consommations d'énergie

La gestion des services collectifs sociaux (écoles, centres de santé, etc.) relève des pouvoirs publics, et pour ces questions d'investissements et de frais de fonctionnement, de l'échelon central. L'échelon local peut être amené à proposer certaines installations collectives, télévision ou télécommunication collective par exemple, mais sans prendre part au financement car il ne dispose pas de ressources suffisantes. Il en résulte des difficultés pour l'opérateur d'électrification rurale à être réglé des consommations électriques de ces organismes, du moins dans des délais compatibles avec une bonne exploitation. Cela peut aller jusqu'au désabonnement.

■ Contraintes spécifiques aux programmes PREMs

Dans le cas particulier des PREMs au Sénégal, plusieurs contraintes ont été notées lors des enquêtes d'identification^[45]. Il s'agit entre autres :

- du pilotage des PREMs ; les PREMs n'ont pas d'existence sui generis : ils sont rattachés à un ou plusieurs programmes disposant d'infrastructures et d'équipements à forte composante énergétique qui lui servent de réceptacle ;
- de la difficulté à localiser des PME-PMI organisées de manière formelle dans les zones à électrifier ;

De plus, la préparation de Plans d'affaires des PREMs, basés sur l'analyse de l'évolution du chiffre d'affaires, des résultats, du coût des investissements, de la capacité d'endettement, du taux de rentabilité interne, etc.), indispensables pour évaluer la faisabilité financière des PREMs, s'est heurtée à l'indisponibilité des données de gestion de l'activité.

■ Contraintes spécifiques aux programmes PTMF

Le rôle des opérateurs d'électrification rurale dans la gestion des PTMF

Les systèmes décentralisés individuels de production d'électricité dans les zones rurales trop dispersées pour être raccordées au réseau interconnecté présentent des limites de puissance incompatibles avec une activité de transformation artisanale. Concernant les petits réseaux électriques locaux, leurs contraintes économiques conduisent souvent les opérateurs à n'offrir des services électriques que quelques heures par jours, et toujours en soirée. Or ces acteurs productifs ont des besoins de puissance, et plutôt dans la journée... De plus, ils ont souvent besoin de force mécanique stationnaire et, de ce fait, non spécifiques de l'électricité. C'est pourquoi les programmes de plates-formes peuvent constituer une opportunité et apporter des éléments de réponse opérationnels à ces besoins dans les zones non raccordables au réseau.

[45] Oumar THIAM, ASER-Sénégal, Atelier CLUB-ER Nouakchott, 23 février 2010.

Pour autant, il est important de bien intégrer ce concept de PTMF, dans les programmes nationaux d'électrification rurale afin que les efforts se conjuguent. Il s'agit de permettre une diffusion efficace des plateformes sur les territoires des concessions d'électrification rurale accordées à des opérateurs par voie d'appels d'offres et d'assurer leur pérennité technique, économique et sociale. Cela pose par exemple les questions sur la pertinence et les modalités d'une contribution de l'opérateur concessionnaire d'ER du point de vue de l'installation et de la maintenance des plates-formes (rôle éventuellement indirect à travers la sélection et l'encadrement de PME locales), du point de vue d'éventuelles campagnes d'information et de formation des associations de femmes potentiellement intéressées, de l'assistance à la gestion et au développement des activités des plates-formes, voire de la participation au montage financier pour assurer sa responsabilisation, etc.

La nécessité d'une optimisation des implantations de PTMF à l'échelle d'un territoire

Parallèlement à la recherche de synergies positives, l'enjeu d'une telle articulation est également de prévenir des programmations sous-optimales, voire des conflits d'intérêts pouvant résulter d'un manque de coordination, notamment sur le terrain. En particulier, il est un écueil au moins qu'il faut éviter : les concessionnaires d'électrification rurale sont sélectionnés suivant une procédure longue et contraignante et reçoivent en échange des garanties d'exclusivité territoriale pour rentabiliser leurs investissements. Il convient de s'assurer que la procédure d'autorisation d'implantation de plates-formes multifonctionnelles sera compatible avec celle, légale, d'attribution des concessions d'électrification rurale. Il serait effectivement dommageable de voir se développer des plates-formes dans des localités où un concessionnaire en titre pourrait alimenter en énergie électrique des équipements productifs comme ceux installés sur les plates-formes. D'un côté certaines plateformes pourraient précocement perdre leur raison d'être du fait du raccordement du village au réseau, conduisant de ce fait à une allocation sous-optimale des ressources allouées aux plates-formes qui auraient pu être redirigées vers le désenclavement énergétique de sites plus appropriés. Ce serait d'autre part également dommageable pour le concessionnaire qui verrait s'opérer un écrémage des clients productifs potentiels.

Cette préoccupation renvoie à une problématique par ailleurs traitée dans le cadre du CLUB-ER : la planification territoriale de l'électrification rurale^[46].

Les limites d'une gestion communautaire

Par ailleurs, la gestion communautaire de la PTMF est surtout liée à sa philosophie initiale qui prône l'émancipation sociale et financière de la femme à travers l'allègement des tâches domestiques, le développement des AGR, etc. Mais, les évaluations au Mali mettent en évidence les limites du mode de gestion communautaire des PTMF : 26 PTMF au Mali ont changé de système de gestion. Les femmes ont donné les équipements en concession à un exploitant. On observe aussi que les PTMF privées au Burkina Faso sont parmi les plus performantes.

[46]] Ce sujet a fait l'objet de la publication d'un Document thématique capitalisant les travaux menés par le Groupe thématique « Outils et méthodologies » sur la période 2008-2010, sous la coordination de la SOPIE-Côte d'Ivoire.

Conclusions et Recommandations

4

4 1 Conclusions

■ Du constat de la faiblesse des effets d'entraînement de l'électrification infrastructurelle...

Tous les acteurs de la communauté internationale de l'électrification rurale en Afrique considèrent que l'électrification rurale contribue d'autant plus à la création de richesses et d'emplois en milieu rural, qu'elle est développée en synergie avec les autres secteurs stratégiques tels que l'artisanat et les PME, l'éducation, la santé, l'agriculture, l'élevage, la pêche et la maîtrise de l'eau potable et d'irrigation.

Cette conviction se fonde sur le constat que l'arrivée de l'électricité dans une zone qui en a toujours été dépourvue ne provoque pas spontanément le développement de ses usages productifs et collectifs. Au contraire, sans actions d'accompagnement spécifiques, l'électricité rurale reste longtemps confinée à la satisfaction des besoins domestiques des seules familles qui peuvent payer leur raccordement. Des études d'impacts de la SENELEC ont montré que, dans certaines localités sénégalaises où l'électricité était présente depuis plus de 15 ans, seulement 20 à 30% des ménages étaient branchés au réseau.

Amener l'électricité dans un village, puis se désintéresser de la promotion de ses usages productifs se traduit par : i) une stagnation de la dynamique d'électrification rurale, ii) une moindre attractivité de cette activité commerciale, et iii) un impact restreint sur la pauvreté. Il est donc de l'intérêt bien compris du concessionnaire comme des populations rurales et pouvoirs publics d'accompagner les programmes d'électrification rurale par des activités publiques de valorisation de l'électricité.

■ ...à la promotion d'initiatives visant à l'amélioration de l'impact économique et social de l'électrification rurale

C'est pourquoi, en accompagnement de leurs activités de développement d'infrastructures électriques, les Agences d'électrification rurale (et leurs bailleurs internationaux), sont de plus en plus déterminées à soutenir techniquement voire financièrement toutes les initiatives susceptibles de i) valoriser les usages productifs de l'électricité, ii) maximiser les retombées pour le tissu économique et social local, et, ce faisant, iii) renforcer la rentabilité financière des exploitations d'électrification rurale par l'accroissement des consommations de services électriques.

Si cela ne s'est pas réalisé spontanément avec l'arrivée de l'électricité en zones rurales, c'est que l'action multi-acteurs et multisectorielle pose de difficiles problèmes de coordination entre des services techniques : ils n'ont ni les mêmes priorités, ni le même timing, ni les mêmes moyens, et doivent souvent respecter des procédures différentes de programmation et de réalisation... Souvent encore, les autres services sectoriels ne mesurent l'étendue des bénéfices qu'ils pourraient tirer d'une alimentation en électricité : amélioration de la qualité des services existants, réduction des coûts, développement de nouveaux services. Par ignorance, ils négligent alors de programmer et de budgéter l'accès et les valorisations de l'électricité dans leurs Plans de développement sectoriel.

■ Bilan des premières initiatives multisectorielles

De nombreuses expérimentations ont été conduites dans les pays des membres du CLUB-ER particulièrement sur la période 2003-2008, dans le but de lever les obstacles d'une coopération multisectorielle et atteindre les objectifs de développement local, de lutte contre la pauvreté (les OMD), sans oublier le renforcement de la viabilité financière des exploitations d'électrification rurale, qui conditionne la durabilité des services électriques.

L'analyse de ces premières initiatives conduit à distinguer, de l'amont vers l'aval, du régional au national, deux grandes familles d'intervention :

- **En amont (initiatives multisectorielles institutionnelles et structurantes)**, des documents de stratégie, des programmes de dimension stratégique, des travaux de groupes multi-acteurs et multisectoriels, destinés à créer, au niveau national et régional, les conditions institutionnelles, réglementaires et financières de la réalisation de véritables projets multisectoriels sur le terrain, et,
- **En aval (initiatives opérationnelles), des projets multisectoriels réalisés sur le terrain** : ils peuvent résulter i) d'une simple coordination intersectorielle animée par une agence/structure en charge de l'électrification rurale, ii) de l'identification et du cofinancement de projets d'investissements énergétiques dans d'autres programmes sectoriels déjà existants, iii) d'ajout d'une composante aux programmes d'électrification rurale existants destinée à maximiser les usages de l'électricité, voire iv) de nouveaux programmes d'électrification rurale directement conçus pour satisfaire les besoins des secteurs productifs et/ou collectifs ruraux.

Ces initiatives multisectorielles expérimentales ont, à minima, permis de faire évoluer les mentalités de tous les acteurs du développement rural et de leurs partenaires financiers. Il est de plus en plus probable que les prochains programmes d'électrification rurale s'efforceront de se coordonner avec les autres programmes sectoriels mis en œuvre ou en projet dans les zones rurales concernées. Qu'ils penseront à inscrire dans une composante spécifique, des activités d'accompagnement et de valorisation de l'électricité.

Dans de nombreux pays cependant, l'accès et la valorisation de l'électricité dans tous les autres secteurs du développement rural ne sont pas encore programmés dans les documents de stratégie, de lutte contre la pauvreté (DSLSP), ou de développement économique, en zone rurale. L'achèvement des programmes internationaux de soutien aux initiatives multisectorielles pionnières de la période euphorique 2003-2008 fait courir le risque que les résultats de ces travaux passés ne soient pas (pleinement) pris en compte dans l'élaboration des prochains documents stratégiques et programmes d'électrification rurale nationaux, à moins que la dynamique multisectorielle ne soit valorisée, intériorisée et prise en main directement par les États.

4 2 Recommandations

À l'issue de cette analyse et des échanges qui ont eu lieu au sein de son Groupe thématique « impacts économique et social de l'électrification rurale », le CLUB-ER émet les recommandations suivantes :

- **Opter pour une mise en place endogène de groupes multisectoriels nationaux et renforcer leur ancrage politique et institutionnel au plan national ;**
- **Renforcer en particulier la participation des groupes multisectoriels nationaux dans les différents processus d'élaboration de stratégies, plans et programmes sectoriels, notamment dans le sous-secteur de l'électrification rurale ;**
- **Mettre en cohérence cependant, les stratégies, plans et programmes multisectoriels, avec les stratégies, plans et programmes visant l'accès pour tous aux services énergétiques sur un territoire et à un horizon donné ;** plutôt qu'une démarche isolée ou menée en parallèle d'autres initiatives de développement rural, il s'agit à la fois d'optimiser les efforts, d'utiliser rationnellement les ressources et de garantir la mise en œuvre de programmes multisectoriels, y compris au plan du financement (principe de subsidiarité) ;
- **Inscrire le financement du fonctionnement de la coordination multisectorielle dans la durée, en le prenant en charge dans le cadre du Budget public ;**
- **Recourir au partage des données multisectorielles, notamment à travers des plates-formes d'échanges distants basés sur la technologie des Systèmes d'Information Géographique (SIG) et d'Internet,** comme moyen de concrétisation d'une coordination multisectorielle institutionnelle, mutuellement bénéfique et durable.



Notes

