



TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE DE L'AGENCE REGIONALE

**POUR LA MISE EN ŒUVRE DU LIVRE BLANC POUR UNE POLITIQUE REGIONALE SUR L'ACCES AUX
SERVICES ENERGETIQUES POUR LES POPULATIONS RURALES ET PERIURBAINES**

POUR L'ATTEINTE DES OMD

MARS 2006

Résumé

Contexte

L'Agence Régionale est l'instrument proposé par les Etats membres de la CEDEAO , pour la coordination et la mise en œuvre du Livre Blanc pour une Politique Régional d'Accès aux services Energétiques des populations rurales et périurbaines, en particulier le développement et la mise en œuvre des programmes d'investissements associés.

Le rôle et les missions de cette agence seront définis à travers une étude afin de pouvoir présenter une proposition de décision, comprenant un budget prévisionnel aux Chefs d'Etat de la CEDEAO en Juin 2006.

Objectifs

L'objectif de cette étude est donc de permettre d'étudier les modalités de mise en place d'une structure régionale dont la mission serait la mise en œuvre du Livre Blanc, tant dans sa dimension régionale telle que prévue dans le Plan d'Action Régionale, que dans sa dimension nationale, avec en particulier l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'investissements prévus. Ceci se fera à travers un processus participatif associant les parties prenantes (CEDEAO, UEMOA, Etats Membres, Bailleurs et partenaires) :

Les principaux résultats attendus de cette requête sont les suivants :

- 1- Le rôle et la mission de l'Agence sont définis ainsi que le statut juridique, la structure interne et les règles et procédures internes.**
- 2- Le programme pluriannuel de l'Agence, budgétisé à partir du Plan d'Action Régional, est défini ainsi que la stratégie d'intervention de l'Agence pour la mise en œuvre de ce programme.**
- 3- Le plan de financement de l'Agence ainsi que la stratégie de financement, de mise en œuvre, et de pérennisation sont définis**

Sur la base de ce rapport, qui aura été discuté et validé par le CMR et les Ministres de l'énergie de la CEDEAO, une proposition de décision sera soumise aux Chefs d'Etats et de Gouvernement lors de leur Sommet prévu à Dakar en Juin 2006.

Sur la base de cette décision, les modalités détaillées de l'Agence, et le calendrier pour sa mise en place effective, seront élaborées.

Calendrier :

1. Validation des TDR de l'étude de l'Agence, par le Comité Régional Multisectoriel (CRM) le 24 mars 2006.
2. Création d'un groupe de travail ad hoc avec des représentants de la CEDEAO, de l'UEMOA, du Comité Multisectoriel Régional et des partenaires avant le 20 Juin 2006
3. Démarrage de l'étude par briefing du sous-traitant : avant le 20 juillet 2006
4. Examen du rapport provisoire par le groupe de travail ad hoc : 20 septembre 2006
5. Présentation et validation des résultats de l'étude par le Comité Régional Multisectoriel : 20 Octobre 2006
6. Dépôt du rapport intermédiaire intégrant les commentaires du CMR : 1^{er} novembre 2006
7. Présentation du rapport final aux ministres de l'énergie par les représentants du CMR : novembre 2006
8. Décision par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO : novembre 2006

L'objectif visé est la mise en place de l'Agence au 1^{er} trimestre 2007.

Cette requête s'inscrit dans le cadre de la formulation et la mise en œuvre d'une Politique Régionale de la CEDEAO / UEMOA visant l'accroissement de l'accès aux services énergétiques des populations rurales et périurbaines pour l'atteinte des OMD et l'éradication de la pauvreté.

Cette Politique et sa Stratégie de mise en œuvre, sont définies dans le Livre Blanc et dans la résolution prise par les Ministres de l'Energie de la CEDEAO à Accra, le 27 octobre 2005.

A. LA POLITIQUE REGIONALE DE LA CEDEAO/UEMOA POUR L'ACCES AUX SERVICES ENERGETIQUES

L'objectif de la Politique Régionale

Face aux défis posés par le développement de l'accès aux services énergétiques en Afrique de l'Ouest, les Etats Membres et la Région de la CEDEAO ont décidé de s'engager dans une politique régionale ambitieuse pour faciliter l'accroissement de l'accès aux services énergétiques modernes, et se fixent pour objectif, à l'horizon 2015, de:

Objectif : permettre au moins à la moitié de la population d'accéder aux services énergétiques modernes, ce qui représente 36 millions de foyers supplémentaires et plus de 49 000 localités supplémentaires ayant un accès à des services énergétiques modernes.

Cela représente une multiplication par quatre par rapport au nombre de personnes desservies en 2005.

La Politique se fixe pour cela trois objectifs spécifiques :

- 1 - Le renforcement de l'intégration régionale**, à travers la mise en commun des bonnes pratiques, les échanges d'expériences, un système d'information régional, le développement de la coopération transnationale, qui servira notamment à alimenter le développement et le renforcement de capacités. Une première étape étant la mesure et l'expression harmonisée des besoins de services énergétiques.
- 2 - La promotion de cadres politiques et institutionnels harmonisés** (i.e. DSRP, cadre de suivi des OMD...) intégrant l'accès aux services énergétiques comme une des priorités nationales pour assurer un développement humain et atteindre les OMD.
- 3 - Le développement, sur la base des cadres politiques nationaux, de programmes énergétiques** cohérents et axés sur la réduction de la pauvreté en milieu rural et périurbain, et l'atteinte des OMD.

Le Plan d'Action Régional et le Programme d'investissement

Afin d'atteindre cet objectif, un Plan d'Action Régional, destiné à soutenir l'élaboration et le développement d'un Programme d'Investissement Régional, a été élaboré.

Le Programme d'Investissement Régional proposé pour répondre aux besoins en services énergétiques s'articule autour de 3 "piliers énergétiques" :

- 1 - L'accès aux combustibles domestiques modernes pour la cuisson à l'ensemble des habitants de la Région, tant du monde rural que périurbain,**
- 2 - L'accès aux services productifs dans les villages et en particulier de force motrice, pour accroître la productivité du travail des actifs dans les zones rurales et la qualité des services communautaires,**
- 3 - L'accès à un service électrique**

Ce plan d'investissement est l'expression régionale des plans nationaux définis pour chaque pays en fonction de leurs priorités nationales sous un cadre commun. Cela permettra d'obtenir un volume financier global, pour la mise en œuvre dans les 15 pays des objectifs négociés au niveau régional. Pour soutenir et développer ce Programme d'Investissement, le Plan d'Action Régional s'articule autour de quatre axes d'actions, détaillé dans le Livre Blanc :

Axe 1 : Renforcement des capacités des acteurs privés et publics

Axe 2 : Appui à la formulation de programmes d'investissements et soutien à la mobilisation de prêts concessionnels et de financements pour les projets de fourniture de services énergétiques en zones rurale et périurbaine

Axe 3 : Echanges, promotion et diffusion d'expériences sous-régionales en matière de fourniture de services énergétiques en zones rurales et périurbaines (gestion des connaissances)

Axe 4 : Promotion de la production locale de biens et de services énergétiques

Le coût de la mise en œuvre du Plan d'Action Régional est pour sa part évalué à **249 Millions de dollars sur 10 ans**.

Les instances de Pilotage de l'Initiative Régionale

Au vu des objectifs que l'on se fixe et de la hauteur des enjeux que l'on porte au niveau régional, la région ne saura réussir de telles missions sans se doter de moyens institutionnels, financiers et humains à la hauteur de ses ambitions. La Région bénéficie de l'expérience acquise au niveau de l'EEEOA et qui peut aujourd'hui servir de référence pour la coopération et l'intégration régionale ainsi que pour la mobilisation de financements publics et privés sous l'impulsion de la Région, mais dont la mise en œuvre reste assurée au niveau des Etats membres.

La Région a déjà posée les premiers jalons d'un dispositif institutionnel approprié, avec la signature de la convention CEDEAO – UEMOA et la création du Comité Energie. Un Comité de pilotage du programme d'accès aux services énergétiques sera également mis en place, et aura un rôle stratégique de direction et d'orientation des activités, et de suivi - évaluation annuel des résultats atteints. Il s'organisera pour désigner en son sein une équipe qui assurera le pilotage rapproché de ses activités.

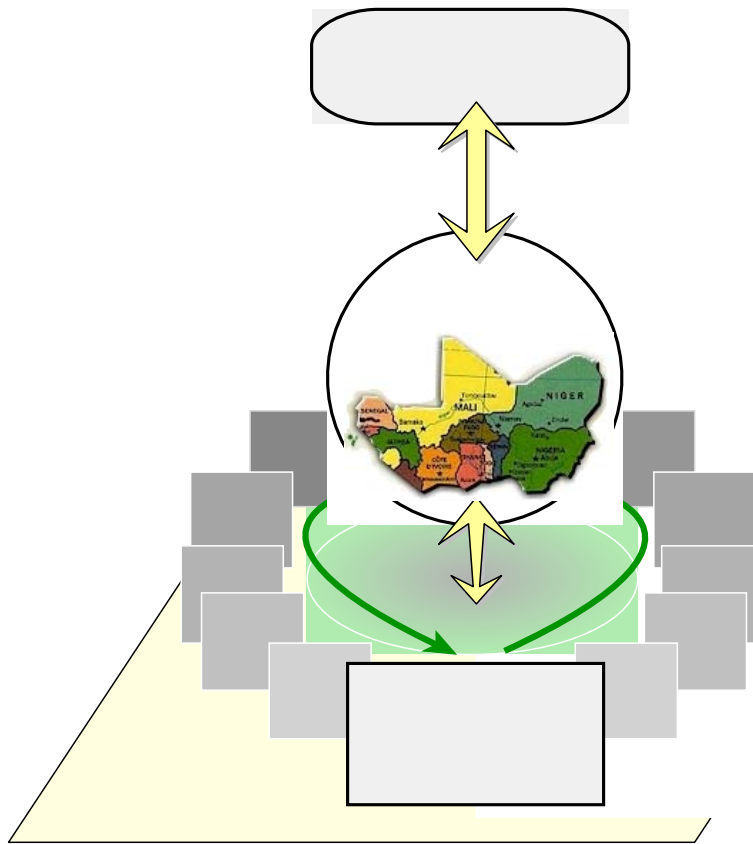
Il regroupera les principaux acteurs régionaux :

- le Secrétariat Technique de la CEDEAO / UEMOA ;
- le Comité Energie CEDEAO / UEMOA ;
- le Comité Régional Multisectoriel ;
- des représentants de la société civile et du secteur privé ;
- les bailleurs de fonds.

Le cadre de concertation Régional / National et de coordination

A ce jour, et afin d'assurer une dynamique participative dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa Politique Régionale, avec les Etats Membres, la CEDEAO et l'UEMOA ont mis en place un cadre de concertation et de coordination. Celui-ci repose sur le double niveau National et Régional afin de développer la Politique Régional sur la base des problématiques et des besoins des Etats Membres.

La nécessité de développer une approche multisectorielle de l'énergie pour sa prise en compte par l'ensemble des secteurs et son financement, ont amené la CEDEAO et l'UEMOA à s'appuyer sur les initiatives des différents partenaires ayant permis la mise en place de groupes multisectoriels dans les pays. Un Comité Régional Multisectoriel, émanation des Groupes Multisectoriels Nationaux, chargé de l'interface entre la région et les Etats Membres a donc été créé, en appui à la CEDEAO pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique.



Ce cadre de concertation et de coordination a pour but de développer un véritable partenariat entre la région et les Etats sur ces problématiques. Cela démontre une volonté claire d'apporter une valeur ajoutée aux actions des Etats Membres dans le cadre d'une coopération régionale, le succès de l'initiative dépendant de la participation active des acteurs nationaux.

B. UNE AGENCE REGIONALE : DOTER LA REGION D'UNE CAPACITE DE MISE EN ŒUVRE DU LIVRE BLANC

Au plan opérationnel, des moyens ad hoc sont également requis. En effet, au même titre que la concertation impliquant les représentants des Etats membres est un principe fondamental au niveau de l'élaboration des orientations stratégiques, le succès du plan d'actions et des orientations données par le Comité de Pilotage repose sur un double principe d'efficacité et d'opérationnalité permanente. Cela implique la création d'une structure permanente dédiée à la mise en œuvre de la politique régionale d'accès aux services énergétiques modernes, et disposant d'une autonomie de fonctionnement.

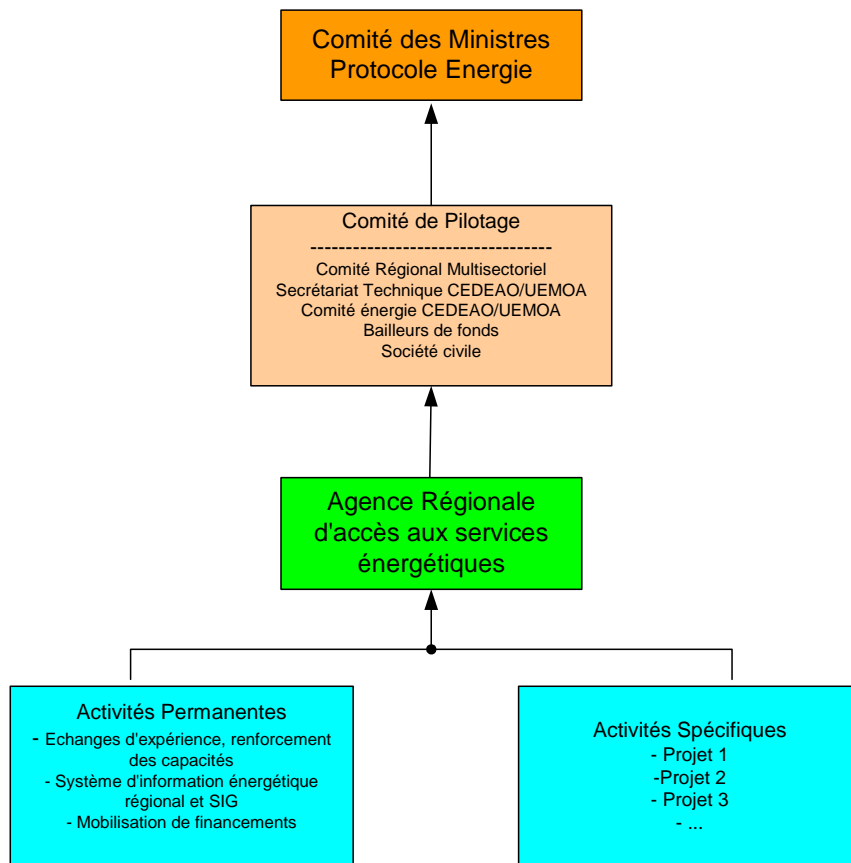
Une telle *Agence Régionale pour l'Accès aux Services Energétiques* sera mandatée pour assurer un certain nombre d'activités permanentes qui découlent des quatre axes d'intervention définies dans le Plan d'Action Régional :

- (1) Gérer le système d'information énergie/développement régional : assurer la collecte des données auprès des Etats membres et leur mise à jour, ainsi que la diffusion des informations aux acteurs du secteur ;
- (2) Appuyer les Etats Membres dans la mise en place de système de suivi d'impacts des politiques et programmes et dans les activités de communication et plaidoyer ;
- (3) Organiser des ateliers d'échanges régionaux, de formations, de formulation de politiques énergétiques durables pour l'accès aux services énergétiques des plus pauvres ; organiser des activités de formation et d'échanges au niveau régional ;
- (4) Elaborer et assurer la diffusion auprès des collectivités « donneurs d'ordre » en matière de développement des services énergétiques, des outils d'aide à la décision (Systèmes d'information géographiques dédiés à l'évaluation des rapports entre les inputs énergétiques au niveau local et les

outputs économiques et sociaux correspondants) et appui au réseau des centres de l'assistance à l'ingénierie des projets et à leur gestion ;

- (5) Appuyer les Etats membres – y compris à l'échelon décentralisé - dans la mobilisation des financements : formuler des propositions, des schémas directeurs, susciter des rencontres avec les bailleurs de fonds– avec l'effet de levier régional ;
- (6) Gérer un « fonds d'innovation et de développement » qui permettra de lancer rapidement des réalisations sur le terrain sur quelques objectifs prioritaires, dans une logique de « learning by doing », et d'appuyer l'émergence d'un secteur privé régional compétitif en couvrant les risques projets non-financables;
- (7) Assurer le secrétariat du Comité de Pilotage et l'organisation du Forum Régional sur l'Accès aux Services Energétiques pour les pays de la CEDEAO, conjointement avec le pays organisateur.

Schéma organisationnel provisoire de l'Agence Régionale d'Accès aux services énergétiques



Parallèlement, l'Agence assurera des activités plus spécifiques et limitées dans le temps, qualifiées de « projet », qui feront l'objet de mobilisation de moyens ad hoc. On peut citer quelques exemples :

- (1) Appui aux Etats Membres pour introduire la composante énergie dans les DSRP.
- (2) Etude d'impacts et de cas pour documenter des bonnes pratiques, en liaison avec le calendrier international pour préparer la participation et le plaidoyer de la sous région et de l'Afrique au sein des grandes conférences internationales et du processus politique global.
- (3) Revue et étude de faisabilité des différents services productifs correspondant aux besoins exprimés, en particulier en zone rurale.

- (4) Etude régionale des conditions technico-économiques de valorisation du potentiel des filières des principales énergies renouvelables (biomasse-énergie, hydro-électricité, chauffage solaire, pompage PV).
- (5) Potentiel de marché pour les biocarburants et conditions de développement des cultures industrielles ad hoc.
- (6) Analyses de faisabilité d'unités régionales de fabrication de composants/équipements pour la fourniture de services énergétiques tel que des chauffe-eau solaires ou des unités de cogénération à partir de biomasse au niveau local.

C. OBJECTIFS DE L'ETUDE DE L'AGENCE

Si la vision et les ambitions du présent Livre Blanc rendent évidente la nécessité de se doter d'une structure opérationnelle, la création de l'Agence résultera d'un processus de concertation au cours duquel seront élaborés son statut juridique, son premier plan d'actions quinquennal, son organisation et les moyens humains et financiers requis. L'Agence devra faire la preuve de son efficacité et de sa capacité à atteindre les objectifs qui lui seront fixés. Des objectifs précis seront définis pour l'Agence sur une période quinquennale, à la fin de laquelle elle sera évaluée et l'opportunité de sa reconduction discutée.

Ainsi l'étude de l'Agence doit permettre à la CEDEAO de disposer de l'ensemble des éléments de réponse institutionnels, juridiques, financiers et techniques lui permettant de dialoguer avec les Etats Membres, et avec ses partenaires institutionnel et bailleurs, pour la mise en place de l'Agence et son fonctionnement sur 10 ans. Elle devra en particulier déterminer les conditions de la création d'une structure viable à long terme.

L'étude s'articule autour de trois objectifs spécifiques :

- 1- La définition, en concertation avec les instances nationales et régionales, du rôle et des missions détaillées de l'Agence, permettant de définir les Statuts juridiques, institutionnels et de gouvernance l'Agence, ainsi que ses règles et procédures internes.**
- 2- La définition du programme pluriannuel de l'Agence, incluant les besoins en personnel et budgétaires à partir du Plan d'Action Régional, et la définition de la Stratégie d'intervention de l'Agence pour la mise en œuvre de ce programme;**
- 3- La définition du Plan de financement de l'Agence et la stratégie de financement, de mise en œuvre, et de pérennisation de l'Agence.**

Objectif 1 : La définition, en concertation avec les Etats Membres et les Organes Régionaux, du rôle et des missions détaillées de l'Agence, permettant de définir les statuts juridiques, institutionnels et de gouvernance de l'Agence, ainsi que ses règles et procédures internes;

L'objectif est de fournir à la CEDEAO les outils nécessaires à la création de l'Agence.

Pour cela **il est d'abord nécessaire** de détailler et formaliser le rôle et la mission de l'Agence, que reflèteront les documents définissant son fonctionnement interne, son articulation institutionnelle avec la CEDEAO, l'UEMOA, les Etats Membres et les autres programmes régionaux et institutions. En fonction du rôle et des missions de l'agence, sa structure interne, son statut et son mode de fonctionnement seront définis.

Résultats attendus :

- Le rôle et la valeur ajoutée de l'agence ainsi que ses relations avec les acteurs régionaux et nationaux sont définis.
- L'analyse comparative des options de structure possible d'une agence pour remplir son mandat est effectuée.
- La mission de l'agence est précisée et son domaine d'intervention circonscrit.
- Les mécanismes de gouvernance de l'agence, et le mécanisme de contrôle sont définis.
- Les mécanismes et obligations de reporting et de communication sont définis.
- L'articulation institutionnelle et contractuelle entre l'agence, les Etats membres, la CEDEAO l'UEMOA et les bailleurs sera décrite.
- Les actes de partenariat, d'accord ou de contractualisation devant être passés entre la structure et les différentes parties prenantes pour asseoir le cadre institutionnel et de mise en œuvre sont identifiés.
- Le modèle organisationnel de l'agence sera construit.

- Les statuts juridiques de l'agence sont rédigés.

Objectif 2 : La définition du programme pluriannuel de l'Agence, budgétisé à partir du Plan d'Action Régional, et la définition de la Stratégie d'intervention de l'Agence pour la mise en œuvre de ce programme;

Selon les recommandations du Forum d'Accra, l'objectif est de disposer d'un Programme Pluriannuel de l'Agence.

Il est donc nécessaire de définir, à partir du Plan d'Action Régional contenu dans le Livre Blanc, (porté en Annexe 2), et du rôle et des missions de l'Agence, les activités détaillées de l'Agence, en relation avec la stratégie de mise en œuvre de ses missions, par l'Agence. Ces activités sont de types permanentes ou ponctuelles (de type "projet"). Les activités détaillées pourront alors être budgétisées et planifiées dans le temps sur une période de 10 ans.

Afin de définir clairement les activités à mettre en œuvre et de les budgétiser, il est donc nécessaire auparavant, de définir la stratégie de mise en œuvre de ses activités par l'Agence, et d'y associer les outils nécessaires.

Résultats attendus :

- La synthèse des activités du Programme Pluriannuel en fonction de la stratégie sera effectuée.
- Une stratégie de mise en œuvre pour l'Agence, sera définie.
- Définition des moyens de mise en œuvre, budgétaires et de personnel seront identifiés ;
- La définition des outils nécessaires, notamment en matière de gestion et de management organisationnels, y compris une stratégie d'internalisation / externalisation des activités et des ressources humaines par rapport aux différentes missions est définie.
- Le manuel des règles de management, de comptabilité et d'achat est élaboré.
- Le budget de mise en place et de fonctionnement de l'agence sur 10 ans sera évalué.

Objectif 3 : La définition du Plan de financement et de pérennisation de l'Agence.

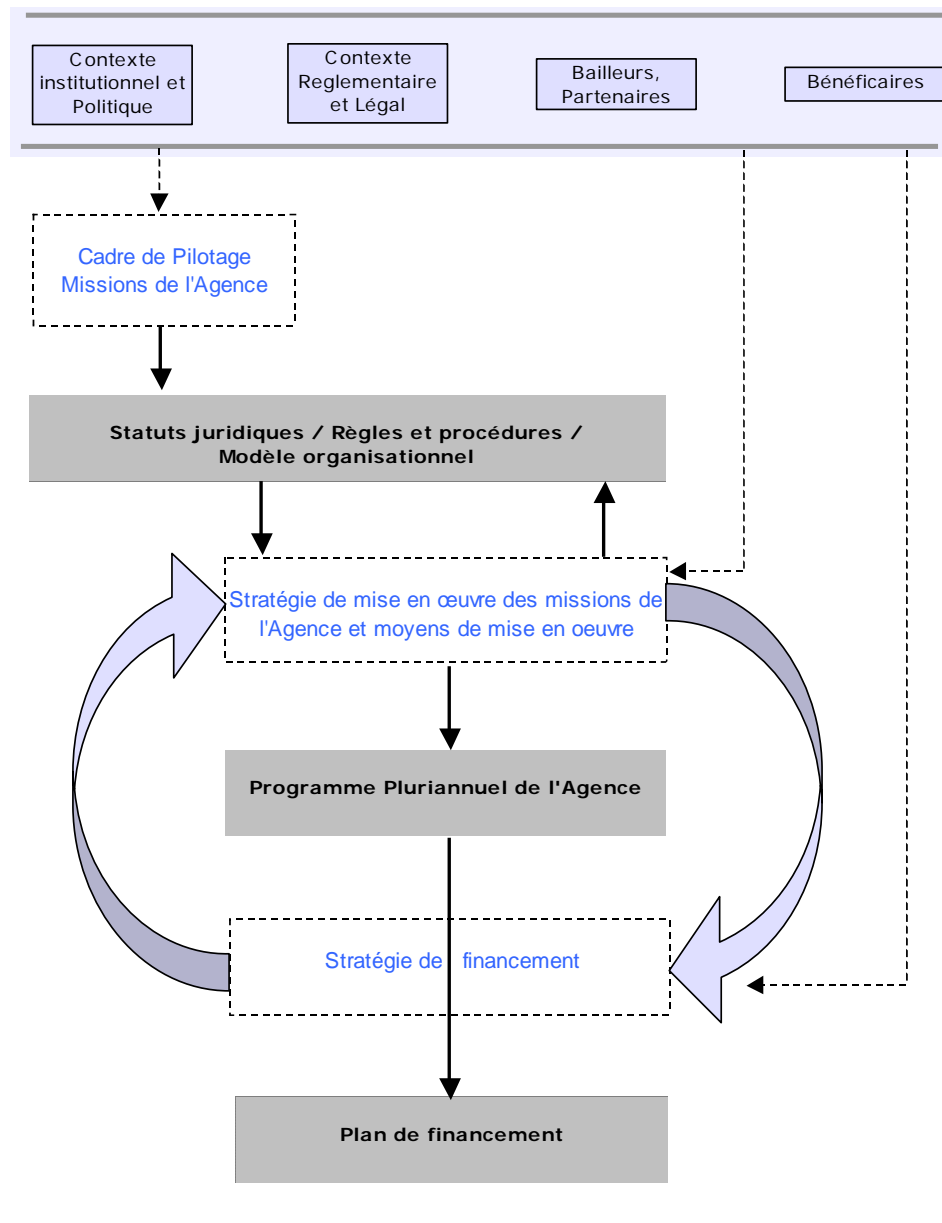
L'objectif vise, à partir du programme pluriannuel, à définir un plan de financement de l'Agence, associé à une stratégie de financement qui intègre le principe d'une autonomisation progressive de l'Agence. L'efficacité de cette stratégie de financement dépendra notamment des outils financiers qui seront définis pour la mise en œuvre de ses missions par l'agence.

Résultats attendus

- Stratégie de financement du fonctionnement et des activités de l'Agence, intégrant la recherche d'une autonomie financière.
- Les moyens de mise en œuvre de l'agence (programmes, outils financiers, systèmes d'information, etc....) sont définis en fonction des différentes missions.

L'objectif est donc de fournir l'ensemble de ces éléments à la CEDEAO et à l'UEMOA, selon le schéma illustratif page suivante, de l'articulation des objectifs de l'étude :

Schéma 1 : Illustration de l'articulation des objectifs de l'étude



D. METHODOLOGIE

Les instances de pilotage de définition du projet d'agence régionale

Les conditions de faisabilité de l'agence étant, par nature, politiques, le groupe de travail qui guide les consultants doit avoir une compétence à la fois technique et politique. Ce groupe de travail supervisera la réalisation de l'étude qui sera confié à un sous contractant.

Composition de l'équipe : cette équipe sera composée de représentants :

- de la CEDEAO et de l'UEMOA,
- du groupe multisectoriel régional (président/vice président),
- des partenaires, dont le PDF, PNUD, ainsi que les partenaires soutenant la mise en œuvre du Livre Blanc.

Structure du rapport final, selon les résultats attendus

L'équipe de consultants devra fournir un rapport de l'étude présentant les options possibles avec des recommandations. L'ensemble des choix effectués et consignés dans les différents documents seront discutés et explicités dans le corps du rapport, en lien avec les documents annexés.

Le corps du rapport sera donc composé de l'ensemble des éléments relatifs aux analyses menées, aux propositions, aux choix effectués et aux recommandations, selon les résultats attendus, et en terme de :

1- Cadre de pilotage institutionnel et modèle organisationnel de l'agence

Cette partie contiendra notamment les éléments relatifs au(x) :

Cadre institutionnel et de gouvernance, en particulier :

- La définition du rôle et des missions de l'Agence
- L'articulation institutionnelle de l'Agence, et son cadre de gouvernance (rôle des différents acteurs et règles associés)
- L'articulation entre l'Agence et son Programme Pluriannuel, et le Programme d'Investissement Régional

Statuts juridiques de l'Agence, en particulier :

- Les éléments juridiques pour les obligations de l'Agence et les recommandations
- La liste des différents actes de formalisation des relations entre l'Agence et ses partenaires, et leurs objectifs spécifiques respectifs (points importants)

Structure organisationnelle et les règles de l'Agence, en particulier :

- La description du modèle organisationnel de l'Agence
- La description des ressources humaines
- Le budget de mise en place et de fonctionnement de l'Agence sur 10 ans
- Autorités financières

2- Stratégie opérationnelle, activités, moyens et Programme Pluriannuel

- Définition de la Stratégie de mise en œuvre de l'Agence, de ses missions
- Identification des moyens de mise en œuvre de l'Agence et des règles associées
- Identification des outils nécessaires
- Synthèse des activités du Programme Pluriannuel en fonction de la stratégie.

3- Stratégie de financement et d'autonomisation

- Stratégie de financement du fonctionnement et des activités de l'Agence, intégrant la recherche d'une stratégie de pérennisation financière.

En outre, le rapport contiendra donc dans ses annexes les documents suivants, présentés de manière indépendante :

- Les procédures administratives et de comptabilité ;
- Le manuel des règles et procédures opérationnelles ;
- Les statuts juridiques de l'Agence ;
- Le programme pluriannuel de l'Agence ;
- Le budget prévisionnel des activités sur 10 ans ;
- Le Plan de financement sur 10 ans ;
- La feuille de route pour la mise en oeuvre de l'Agence.

E. CALENDRIER DE L'ETUDE

L'objectif de la requête est donc d'appuyer la CEDEAO et l'UEMOA à rendre opérationnelle la stratégie définie de mise en œuvre de la Politique Régionale, qui s'appuie, en particulier sur un schéma institutionnel composé d'une Agence Régionale d'Accès aux services Energétiques, qui sera chargée de mettre en œuvre le Plan d'Action Régional. A ce titre, la décision des chefs d'Etat de Janvier 2006 donne un mandat clair aux autorités régionales pour élaborer les instruments nécessaires pour la mise en œuvre de l'initiative régionale.

Certaines activités préliminaires ont été identifiées dans le Livre Blanc, dont l'étude de l'Agence.

L'étude de l'Agence permettra de disposer des éléments détaillés chiffrés et de stratégie permettant d'assurer la mobilisation des fonds pour la mise en œuvre de l'Agence et de ses missions, et son appropriation par l'ensemble des acteurs.

Il est proposé d'atteindre cet objectif grâce à un processus participatif de dialogue avec les Etats Membres, la CEDEAO et l'UEMOA. Ceci inclura une visite par les consultants à la CEDEAO et l'UEMOA ainsi qu'un certain nombre d'Etats membres.

- 1. La validation des TDR de l'étude de l'Agence, par le Comité Régional Multisectoriel (CRM) le 24 mars 2006.**
- 2. Création d'un groupe de travail ad hoc avec des représentants de la CEDEAO, de l'UEMOA, du Comité Multisectoriel Régional et des partenaires avant le 10 avril 2006**
- 3. Démarrage de l'étude par briefing du sous-traitant: fin avril 2006**
- 4. Examen du rapport provisoire par le groupe de travail ad hoc : 30 mai 2006**
- 5. Présentation et validation des résultats de l'étude par le Comité Régional Multisectoriel : 8-10 Juin 2006**
- 6. Dépôt du rapport préliminaire intégrant les commentaires du CMR : 16 juin 2006**
- 7. Présentation du rapport final aux ministres de l'énergie par les représentants du CMR : 20 juin 2006**
- 8. Décision par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO : 26 juin 2006**

Sur la base de cette décision, l'ensemble des thèmes abordés seront finalisé par le sous-traitant, sous l'égide de la CEDEAO et de l'UEMOA.

L'objectif visé est la mise en place de l'Agence au 1^{er} janvier 2007.