Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

Évaluation de l'incidence des investissements dans le secteur énergétique en Guinée

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

1.0 INTRODUCTION

Cette évaluation a pour but de faire la synthèse des effets et des impacts découlant de presque vingt ans de présence canadienne dans le secteur énergie en Guinée. Le programme évalué comportait huit projets, mis en œuvre entre 1984 et 1999 et totalisant des déboursés de 52.3 millions de dollars canadiens.

Il faut noter que l'ensemble de ce programme s'inscrivait dans le cadre du Programme Énergie II multi-bailleurs coordonné par la Banque Mondiale. Cette complémentarité a donné lieu à un dialogue politique suivi, qui est l'une des caractéristiques de la mise en œuvre du programme.

L'équipe d'évaluation, composée de quatre consultants canadiens, a analysé chacun des huit projets et l'a situé dans le contexte de l'ensemble des initiatives prises par le Gouvernement de la Guinée avec l'appui des différents bailleurs de fonds. Trois membres de l'équipe se sont rendus en Guinée en avril 1999. Diverses techniques de collecte de données ont été utilisées : analyse de dossiers et de données statistiques, analyse multi-critères, entrevues avec des interlocuteurs-clés, groupes de discussion, questionnaires semi-ouverts, etc. Une attention particulière a aussi été accordée à la dimension de l'impact auprès des usagers : sur place, les consultants ont fait appel à une équipe de cinq enquêteurs guinéens spécialistes des enquêtes auprès de la population pour évaluer notamment leur perception des changements apportés aux services de distribution de l'électricité.

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre d'une série d'études terrain commandées par la Direction de la Revue du rendement de l'ACDI, en tant que composante d'une revue thématique portant sur les impacts de l'aide canadienne dans le domaine des services d'infrastructures.

2.0 LE CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT

Avec une espérance de vie à la naissance de 45.5 ans, un taux d'alphabétisation moyen de 36% et un produit national brut per capita de 1,139 US$, la Guinée se classait en 1999 au 161ième rang (sur 174 pays) de l'index de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ce qui représentait un progrès par rapport à 1998, alors qu'elle se trouvait au 167ième rang. Par contre, le pays glisse au 161^{ièm} rang de l'index des données de développement par genre, alors qu'il occupait le 157ième rang en 1998.

Après avoir hérité d'une infrastructure rudimentaire du pouvoir colonial, la Guinée a accordé une grande importance aux investissements dans le domaine de l'énergie au cours des années 60. Mais avec l'isolement progressif du pays sous Sékou Touré, les années 70 et le début des années 80 ont été marqués par un sous-investissement prononcé et ce, alors que les autres pays de la région profitaient de la disponibilité de capitaux pour se doter de véritables services d'électricité. Cette situation a entraîné une détérioration significative des installations de production, de transport et de distribution de l'électricité. Malgré les efforts concertés de plusieurs donateurs, le système comporte aujourd'hui encore des faiblesses importantes, notamment au niveau de la

capacité de production du secteur public, de la disponibilité du service, du système institutionnel de gestion et d'une situation financière qui demeure précaire.

La Guinée a acquis le statut de pays-programme de l'ACDI en 1982. Dès cette période, l'Agence a préconisé une approche prudente qui n'engageait pas de ressources humaines et financières à long terme. Le programme d'aide canadien est articulé en fonction de quatre axes majeurs : l'autosuffisance alimentaire, l'aménagement d'infrastructures dans les secteurs de l'énergie et de l'aviation civile, le développement des ressources humaines et l'appui au programme d'ajustement structurel. Les projets d'appui dans le secteur énergie s'inscrivent donc dans le second axe du programme. Il faut rappeler que l'énergie figure dans les domaines de priorité de l'aide canadienne identifiés dans "Les éléments de stratégie" (1984), "Partageons Notre avenir" (1987) et "Le Canada dans le monde" (1995).

3.0 SOMMAIRE DU PROGRAMME SECTEUR ÉNERGIE EN GUINÉE

Le programme de coopération dans le secteur de l'énergie a comporté huit projets principaux (voir tableau ci-dessous) dont la mise en œuvre s'est échelonnée entre 1984 et 1999. L'accent a été mis sur les investissements visant la valorisation et l'accroissement du capital physique, qui représentent quelque 85 % des budgets consentis. Le développement institutionnel et les études de faisabilité se partagent le reste du budget.

Projets	Agences d'exécution	Dates début et fin	Budget
Assistance à la SNE, 436/11641	Banque Mondiale / Boileau et Associés Inc	07/1984 12/1993	5,000,000
Réhabilitation du réseau d'électricité 436/14510	SNC - Shawinigan inc	11/1987 01/1994	1,000,000
Études complementaires-FOMI 436/14844	Société SNC	11/1987 10/1991	2,300,000
Guinée – Réhabilitation et extension du réseau de distribution, 436/17553	Lambert Somec	03/1993 06/1997	11,000,000
Appui a ÉNELGUI- phase intérimaire, 436/17748	BIRD	11/1991 09/1993	500,000
Appui à ENELGUI: Études et systèmes gestion., 436/18035	BIRD	03/1993 12/1995	2,000,000
Barrage hydroélectrique.-GARAFIRI, 436/18894	GE, Dic. Hydroélectrique, Fernnati Parkard Transformer	11/1995 12/1999	30,000,000
Conseiller au ministre de énergie, 436/19917	coopérant : Alpha Tounkara	02/1996 12/1998	498,000
Total			52,300,000

La mise ne œuvre du programme s'est faite par la mobilisation de l'expertise technique canadienne, soit directement par l'ACDI ou par l'entremise de la Banque mondiale, qui a agi

comme agence d'exécution pour les projets portant sur le développement institutionnel. Huit firmes canadiennes ont été mises à contribution ainsi qu'un coopérant en lien direct avec l'ACDI.

4.0 LES RÉSULTATS ATTEINTS

L'évaluation de l'ensemble des interventions canadiennes dans le secteur de l'énergie électrique en Guinée a permis de constater que des résultats significatifs avaient été atteints :

- Quatre des huit projets qui composent le programme prévoyaient la livraison de divers **extrants** (formation, livraison de pièces d'équipement, construction d'un magasin, travaux de réhabilitation du réseau de distribution, etc.) qui a été effectuée tel que prévu.

- Au niveau des **effets**, le programme a permis de doter la Guinée d'une compétence technique au niveau des opérations (Appui à la SNE) de production, de transport et de distribution ; dans un premier temps, de limiter la détérioration et, par la suite, d'améliorer le réseau de distribution à Conakry et le prolongement sur Kindia, contribuant ainsi à rendre le service disponible à un plus grand nombre d'usagers; d'accroître la capacité de production de l'électricité sur une base d'énergie renouvelable par l'hydroélectricité.

- En termes d'**impacts**, l'évaluation indique que le programme a joué un rôle significatif dans la mise en place des conditions nécessaires à une desserte satisfaisante des besoins de la population. Ainsi, l'instauration d'un service d'électricité fiable 24 heures sur 24 a permis aux centres de santé d'utiliser plus efficacement leur matériel (microscopie, stérilisation, radiologie) et d'augmenter leur inventaire de vaccins, parce que leurs conditions de conservation étaient mieux assurées. Les instituteurs et professeurs des niveaux primaires et secondaires ont pu consacrer plus de temps à la préparation de leurs cours et améliorer la qualité de leur enseignement. Les opérateurs économiques (garages, restaurants, commerces, centres de services, etc.) ont diversifié et augmenté leurs activités. Dans la capitale, Conakry, les groupes de discussion ont fait ressortir que l'approvisionnement électrique continu s'est traduit par des améliorations significatives de la qualité de vie des ménages. Il faut cependant noter que cette utilisation accrue de l'électricité est souvent le résultat de branchements illégaux.

L'enquête auprès des usagers a également fait ressortir quelques **résultat inattendus** du programme : de l'avis des personnes interrogées, l'éclairage public désormais disponible dans les rues de Conakry, a accru la sécurité des personnes. En outre, des particuliers ont tiré parti de la disponibilité de l'électricité pour initier des activités productives à l'intérieur du secteur informel (par ex. fabrication et vente de glace).

5.0 PRINCIPAUX FACTEURS DE RÉUSSITE

L'évaluation reposait largement sur l'utilisation du Cadre des résultats et des facteurs-clés de réussite. Elle comportait également une quantification de ces facteurs dans une analyse

multi-critères. La note obtenue est très élevée. En se fondant sur les éléments recueillis et sur l'analyse qui en a été faite, l'équipe d'évaluation pense avoir démontré que de manière générale:

i. Les investissements de l'ACDI sont conformes aux facteurs de développement et se sont avérés **pertinents** par rapport aux orientations et contenus de l'énoncé de politique "Le Canada dans le monde", de la politique de l'ACDI en matière de services d'infrastructure et au cadre de programmation géographique. L'engagement canadien dans le secteur de l'énergie a permis d'établir et de maintenir une bonne visibilité du Canada et d'assurer une participation efficace aux différentes instances du dialogue politique.

ii. les moyens mis en œuvre ont été **adéquats** eu égard à la capacité canadienne de livrer les services et équipements requis en se fondant sur l'expertise existante et sur les technologies disponibles ; le rapport coût - efficacité a été satisfaisant et la valeur des résultats obtenus acceptable compte tenu des budgets consentis ; les formules de financement retenues ont permis l'exécution des projets à l'intérieur des budgets approuvés, tandis que les choix d'investissements et les approches utilisées ont permis d'optimiser la durabilité des contributions en les concentrant dans le capital physique. Les calendriers d'exécution ont été ajustés pour tenir compte des aléas de l'évolution du secteur et des prises de décisions dans le cadre du dialogue sur les politiques; par ailleurs les projets ont été exécutés dans les temps prévus et dans un cas particulier, avec un gain substantiel sur la durée prévue des travaux.

iii. L'analyse des **facteurs de gestion** démontre une utilisation appropriée des ressources humaines, la mise en place de mécanismes pour assurer la prudence et la probité en matière de gestion et une participation des partenaires satisfaisante et ce, même en tenant compte des difficultés relatives au contexte institutionnel. Les mécanismes de suivi continu ont permis d'analyser les différents risques et de prendre les décisions en temps opportun, de manière à assurer la mise en œuvre des engagements canadiens dans un contexte optimum.

iv. À cet égard, il importe de souligner la façon dont le dialogue politique a été utilisé comme instrument de gestion à savoir en tant que composante importante du suivi effectué au niveau sectoriel. Ses incidences sur les aspects techniques du programme ont été à ce point importants que le bien-fondé des décisions prises pour assurer le déroulement des activités ne peut être compris sans une référence précise à la chronologie des événements et aux péripéties des prises de position des différents intervenants.

v. Les activités ont contribué à mettre en place les conditions de réduction de la pauvreté et les publics-cibles prioritaires ont pu profiter des résultats et effets des projets. Les projets ont satisfaits les exigences des politiques de l'ACDI en matière d'environnement et d'équité en fonction des genres et de promotion du rôle de la femme dans le développement.

6.0 LEÇONS ET RECOMMANDATIONS

La présente évaluation amène ses auteurs à identifier diverses leçons et à formuler des recommandations, à différents niveaux .

AU NIVEAU DES POLITIQUES

1. Les différents segments de la population, y compris les plus démunis, se sont montrés capables de saisir les opportunités créées par la disponibilité des services d'électricité et de les utiliser pour améliorer leurs conditions de vie et leur situation économique. Au vu de cette situation, il est recommandé que les investissements dans les services d'infrastructure soient considérés comme une contribution significative à la lutte contre la pauvreté.

2. Les rapports entre les trois niveaux du jalonnement stratégique énoncés dans la politique de l'ACDI en matière de services d'infrastructure - *l'environnement favorable, le développement institutionnel et l'accroissement du capital physique* - relèvent d'une séquence itérative et non d'une séquence linéaire. Dans le cas de la Guinée, l'accroissement du capital physique (constitution d'une masse critique) s'avérait un préalable à un véritable développement institutionnel (la concession classique) et à la mise en place d'un environnement favorable (le rétablissement de la confiance des investisseurs privés qui fourniront les capitaux requis à moyen et long terme), pour combler le sous-investissement qui affecte ce secteur. Au vu de cette expérience il pourrait être avantageux de développer un instrument de diagnostic qui permette d'évaluer chacune des dimensions et les rapports qui existent entre elles, et de le mettre à la disposition des gestionnaires de programmes.

3. Dans une perspective d'aide publique au développement, la privatisation des services d'infrastructure doit viser l'amélioration des services aux usagers et la constitution d'un secteur capable de maintenir ces services de manière durable. Le rôle de l'État doit être orienté vers la mise en place des conditions objectives de fonctionnement du secteur. Le cas échéant, son désengagement doit être progressif et obéir à une valeur ajoutée pour le développement du secteur plutôt que dicté par l'impératif de l'équilibre des finances publiques. Le cas de la Guinée montre que l'État a dû absorber les déficits même après l'affermage, avec des conséquences non-négligeables sur les dépenses publiques. L'ACDI devrait utiliser son influence sur le dialogue politique pour promouvoir une approche qui vise l'optimalisation des services aux usagers au détriment, si nécessaire, des impacts à court terme sur la situation des finances publiques, qui sont dépendantes, ultimement, de la santé économique du pays.

4. La contribution de l'ACDI sous forme de subvention est assimilable à la partie financée par le pays sur capitaux propres et, conséquemment, permet de réduire le facteur d'endettement. Outre qu'elle rend le projet éligible au Programme d'investissements publics, elle peut avoir un effet de levier très significatif sur la capacité de mobiliser les capitaux requis pour de grands ensembles comme les aménagements hydroélectriques. Ce faisant, les subventions contribuent à l'habilitation du pays à canaliser les capitaux privés. Pour cette raison, le rapport recommande que l'effet de levier que les subventions exercent sur la mobilisation des fonds privés fasse partie du calcul du coût d'opportunité des investissements dans les services

d’infrastructures et que les instruments nécessaires à son calcul soient développés et mis à la disposition des gestionnaires de programmes.

5. Les investissements ciblés dans l'accroissement du capital physique pour les services d’infrastructure dans les domaines de base - électricité, eau, etc. - représentent une alternative pour la mise en œuvre d’un programme d’aide dans les pays les moins avancés confrontés à un climat social instable et/ou à des situations géopolitiques difficiles. Ils permettent de limiter les risques liés à l’implantation et peuvent atteindre très rapidement les usagers de toutes les strates de la population. De plus ces investissements sont porteurs de garanties de durabilité dans la mesure où ces investissements visent des composantes qui permettent de réhabiliter des services existants ou d’utiliser le potentiel des équipements complémentaires. Ce type d’intervention devrait être mis de l’avant dans le programmes de relance des pays en sortie de crise.

AU NIVEAU DU PROGRAMME-PAYS

1) La continuité de l’engagement canadien sur une longue période a permis de créer un climat de confiance, d’accroître l’influence de l’ACDI sur le dialogue politique et d’acquérir une position stratégique favorable aux intérêts publics et privés du Canada. Le Canada devrait maintenir son engagement dans le secteur énergie en Guinée et jouer un rôle actif dans la relance des investissements et l’accroissement des services aux usagers.

2) L’instauration de réformes institutionnelles, souvent imposées par les bailleurs de fonds et ce, avant que les conditions matérielles minimales pour assurer le fonctionnement du secteur ne soient en place, a fait échouer ces réformes et a occasionné des retards considérables dans la capacité de répondre à la demande d’électricité. Le Canada devrait user de son influence pour ramener le débat à un niveau plus technique et rationnel et travailler à la mise en place des conditions requises pour permettre un transfert plus harmonieux du public vers le privé.

3) La mise en autorité de l’assistance technique et plus tard, l’affermage de l’exploitation, ont amené chez les Guinéens un sentiment de dépossession qui a eu et continue d’avoir des conséquences très néfastes sur le fonctionnement du secteur. La privatisation, ou tout autre mécanisme institutionnel à venir, devra faire une place équitable aux intérêts guinéens, privés et publics. Le Canada est dans une bonne position pour promouvoir cette approche à la table des bailleurs de fonds.

4) Le mécanisme de suivi sectoriel que la Direction de programme de l’ACDI a mis en place a permis un soutien continu au dialogue politique et un pilotage efficace des projets, notamment au niveau des calendriers de mise en œuvre qui ont tenu compte de l’évolution du dialogue politique. Ce mécanisme de suivi sectoriel devrait être maintenu et mis à contribution dans la planification des interventions à venir dans ce secteur.

POUR LES PROGRAMMES ET LES PROJETS SEMBLABLES

- L'efficacité des projets est principalement due à un ciblage très précis des contraintes à lever, au recours à une technologie simple et éprouvée pour laquelle il existe une capacité canadienne reconnue, ainsi qu'à une autonomie de gestion dans la mise en œuvre des activités. L'ACDI devrait maintenir cette approche d'exécution autonome des projets en s'assurant qu'après le démarrage des opérations, le nombre d'intervenants dans les décisions ainsi que les conditions posées soient réduites au minimum fonctionnel.

7.0 CONCLUSION

Cette évaluation fait ressortir l'importance d'une vision à long terme dans la mise en œuvre d'un programme comme celui des investissements dans le secteur énergie en Guinée. Dans ce contexte, la question de la façon dont cette vision est traduite concrètement et quotidiennement devient essentielle. Chose certaine, une perspective entièrement fondée sur des considérations techniques et sur des échéanciers ne peut suffire à assurer le succès. L'utilisation à bon escient du dialogue politique comme outil de gestion est ici largement démontrée. Enfin, le présent rapport fait également ressortir la nécessité pour les bailleurs de fonds d'appliquer un juste niveau de conditionnalité : dans le cas de la livraison d'un service aussi essentiel que l'électricité, qui repose sur une technologie simple, les efforts en ce sens gagnent à être centrés sur cette livraison même, et à ne pas y attacher d'autres éléments qui n'y sont pas reliés.