

## ÉVALUATION FINALE

**CVE/083**

Programme d'appui au secteur  
des énergies renouvelables

### FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Cabo Verde
Titre long du projet	Programme d'appui au secteur des énergies renouvelables
Titre court du projet	PASER
Code LuxDev	CVE/083
Version du rapport	June 2022

### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	<b>3</b> Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : <b>3</b> Cohérence : <b>2</b> Efficience : <b>2</b> Durabilité : <b>4</b>

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## Introduction et objectifs

L'objectif de ce rapport est de présenter les principales constatations, conclusions et recommandations respectives résultant de l'évaluation finale du **Programme d'appui au secteur des énergies renouvelables (PASER) - CVE/083**, au nom de la Coopération luxembourgeoise ainsi que de ses pairs. Dans ce contexte, le rapport :

- analyse les résultats et les objectifs spécifiques atteints au moment de l'évaluation ;
- analyse les résultats obtenus en matière de formation ;
- analyse la gestion et le suivi du programme ;
- analyse le programme/projet à l'aide des critères d'évaluation du Comité d'Aide au Développement, en tenant compte d'aspects transversaux ;
- analyse les questions d'évaluation détaillées dans les termes de référence ;
- établit les apprentissages réalisés et fournit des recommandations pour la poursuite du programme.

## Objectifs et résultats spécifiques

L'objectif général du programme est de contribuer à l'accès universel à une énergie adéquate, fiable, moderne et abordable, avec pour conséquent l'amélioration de l'indépendance énergétique en améliorant la gestion, la réglementation et les conditions du marché du secteur des énergies renouvelables (objectif spécifique). Deux résultats complémentaires ont été définis :

1.1. Une gestion rigoureuse du secteur des énergies renouvelables.

1.2. Une meilleure capacité du secteur des énergies renouvelables à mobiliser des ressources.

Le programme a présenté une grande partie de ses résultats, comme en témoignent les indicateurs réalisés, exprimés dans le rapport final provisoire. Cependant, il est impératif de mettre en pratique les recommandations des rapports pour la révision et l'amélioration de la politique de recrutement des ressources humaines du secteur, ainsi que la création d'une structure institutionnelle plus alignée, notamment du point de vue de la visibilité politique, avec les objectifs de transition énergétique et où le secteur des énergies renouvelables occupe une place prépondérante.

Il est également consensuel que les résultats obtenus ouvrent de très bonnes perspectives pour la mise en place d'un marché de l'énergie dans le pays, et que, dans ce contexte, le rôle joué par le programme a été essentiel. Cependant, bien que les conditions d'un certain optimisme dans la poursuite d'un marché efficace des énergies renouvelables au Cabo Verde soient toujours en place, il reste encore un long chemin à parcourir. À ce stade, beaucoup reste à faire dans le cadre de la mobilisation des ressources pour un plus grand engagement du secteur financier et de l'établissement de règles pour toutes les parties concernées. Il faut souligner ici la force de blocage que constitue ELECTRA telle qu'elle est organisée et gérée, puisqu'elle est le plus grand opérateur dans la production d'électricité et qu'elle est le concessionnaire du réseau de distribution.

## Scores d'évaluation et commentaires

Score	Commentaires
<b>Pertinence : 2,65</b>	Le programme a été aligné sur les priorités nationales, répondant aux besoins réels du secteur, mais le taux final est fortement pénalisé par une formulation médiocre, des systèmes de suivi inefficaces, des rapports non informatifs et des structures de pilotage qui se concentrent sur les activités plutôt que sur la stratégie.
<b>Cohérence : 2,33</b>	Le programme est cohérent et complémentaire aux interventions des autres partenaires au développement présents dans le secteur des énergies renouvelables au Cabo Verde et a recherché une meilleure articulation et coordination sectorielle, étant l'une de ses priorités. La cohérence du programme a également été assurée par des efforts d'harmonisation avec les autres partenaires techniques et financiers existants dans le secteur. La complémentarité avec les interventions d'autres partenaires au développement aurait pu être mieux définie au niveau des hypothèses.
<b>Efficacité : 3,29</b>	Le programme a fourni ce qu'il pouvait contrôler (résultats, notamment en termes de cadre juridique et de système d'information sur l'énergie), mais a rencontré davantage de difficultés pour produire les résultats escomptés. Aucun fournisseur de services n'a été créé, aucun producteur indépendant d'énergie en énergies renouvelables, les projets « Brava Île Durable » et Stockage d'énergie pompée n'est pas encore mis en œuvre. Le crédit au secteur des investisseurs privés a connu une augmentation limitée.
<b>Efficiences 2,35</b>	Les moyens utilisés dans la formulation et la mise en œuvre étaient adéquats pour les objectifs visés et ont permis d'atteindre pratiquement tous les indicateurs.
<b>Durabilité : 3,61</b>	L'objectif de créer un cadre institutionnel approprié n'a pas été atteint. L'actuelle Direction nationale de l'Industrie, du Commerce et de l'Énergie compte un petit nombre de fonctionnaires, ce qui aurait pu représenter un recul dans les progrès réalisés dans la transition énergétique s'il n'y avait pas eu une continuation du programme, mais avec un autre format, également financé par la Coopération luxembourgeoise, qui avait récemment commencé.
<b>Impact : 3,54</b>	Le taux est sévèrement pénalisé par la non-crédation de l'Institut de l'énergie et de l'industrie (IEI) et en raison de la restructuration d'ELECTRA. Néanmoins, le programme a créé une série de dispositions législatives et réglementaires qui ont permis de faire progresser la participation privée à l'intégration des énergies renouvelables dans les systèmes énergétiques du pays. Le programme a également permis une prise de conscience très précieuse du secteur financier pour les projets d'énergie renouvelable et a créé les conditions pour l'organisation des producteurs indépendant d'énergie et des entreprises de services énergétiques (ESE) dans le pays, bien que cela ne se soit pas produit pendant le programme. Mais le fait est que les investissements privés dans le secteur restent modestes et qu'aucun fournisseur de services pertinent n'a été créé.

## Leçons apprises avec ce programme

- l'efficacité du cycle des opérations de la Coopération luxembourgeoise peut être améliorée :
  - les études de formulation sont considérées comme coûteuses (de sorte que des ressources appropriées sont mises à disposition pour un travail de qualité),
  - ils sont présentés trop tard et les créateurs sont donc pressés par le temps,
  - malgré le coût, la pression du temps affecte la qualité finale,
  - il existe une division du travail peu claire entre les structures stratégiques et les structures opérationnelles concernées de la Coopération luxembourgeoise, ce qui contribue davantage à l'inefficacité ;
- le fait que les mêmes experts soient responsables de la conception et de la gestion ultérieure du programme soulève plusieurs questions. Hormis d'éventuels problèmes de réputation pour la Coopération luxembourgeoise (la sélection des responsables de programme doit être un processus équitable), elle ne favorise pas une phase de démarrage critique. Une première analyse critique de la pertinence du projet est immédiatement contaminée ;

- cela est évident dans les documents originaux du projet. Le modèle logique derrière le projet a été mal conçu : les résultats ne sont pas clairs en ce qui concerne les biens et services que les programmes fourniront à la population ; de nombreux indicateurs (20), ou ne sont pas disponibles ou ne sont pas mesurables ou les niveaux de référence et les cibles ne sont pas définis ; les hypothèses sont vagues, non basées sur des preuves recueillies lors de l'analyse du contexte et même mal utilisées d'un point de vue méthodologique (hypothèses au niveau des objectifs généraux du cadre logique du programme) ;
- la réalisation d'une étude de diagnostic sectorielle, avant de lancer la phase de formulation, a été essentielle pour la formulation du programme. Cela a permis de réaliser une cartographie détaillée, d'identifier les priorités nationales et les défis nationaux du secteur, d'adopter une approche participative avec les parties prenantes et d'identifier des scénarios d'intervention possibles pour la Coopération luxembourgeoise ;
- le système de surveillance aurait dû être la clé pour remédier aux limites du projet initial. Malheureusement, cela ne s'est pas produit pour trois raisons : pas de budget spécifique pour le suivi et l'évaluation – la planification initiale du programme n'incluait pas de temps et d'argent pour le suivi (uniquement l'évaluation) ; manque de compétences en gestion de projet des équipes de programme – qui sont principalement composées de experts qualifiés et expérimentés dans l'eau et l'assainissement, mais avec des connaissances et une expérience limitées dans les systèmes de suivi et évaluation : inflexibilité pour changer le projet initial – sur le gouvernement et du côté du partenaire de financement en raison du manque de preuves à l'appui (qui auraient dû être générées par un système de suivi approprié) ;
- rapports faibles, conséquence de systèmes de suivi limités traduits par l'absence de responsabilisation : résultats peu clairs, indicateurs modifiés avec des objectifs peu clairs.
- les synergies entre les programmes de la Coopération luxembourgeoise et entre ceux-ci et les programmes gouvernementaux et autres partenaires au développement n'ont pas été pleinement explorées :
  - formulation : les documents techniques et financiers ne définissent pas les éléments de synergie entre les différentes interventions, notamment dans les modèles logiques correspondants. Il en va de même pour les programmes sectoriels du gouvernement et d'autres partenaires de développement,
  - mise en œuvre : les Plans opérationnels annuels et les rapports ne font pas référence à l'articulation avec d'autres interventions en amont ou en aval ;
- néanmoins, d'importantes synergies ont été produites sur le terrain et pendant la mise en œuvre, en particulier avec les projets de la GIZ et de la Banque mondiale. En outre, la participation d'autres partenaires de développement aux comités directeurs a également créé un environnement favorable à une meilleure coordination. Les synergies se sont produites principalement au niveau des activités. À l'avenir, ces synergies devraient être étendues à des niveaux supérieurs de la chaîne de résultats (résultats et objectifs spécifiques) ;
- la durabilité des réalisations du programme peut être entravée par l'absence d'un organisme d'État chargé de la coordination sectorielle, car le programme prévoyait la création de l'Institut de l'Énergie et de l'Industrie, qui n'a pas été réalisée. Dans ce contexte, on peut ajouter le manque de ressources de la Direction nationale de l'Industrie, du Commerce et de l'Énergie, qui a soulevé et continue de soulever la question de la capacité de la contrepartie à absorber les résultats. Bon nombre de ces questions ont été soulevées et discutées lors d'entretiens et de réunions avec des personnes des institutions visitées. La question de la durabilité des résultats obtenus, bien qu'atténuée en partie par la possibilité de poursuivre l'appui de LuxDev au secteur, désormais dans un programme plus large de transition énergétique, se posera certainement à l'avenir, si la question d'un cadre plus efficace n'est pas résolue, avec la visibilité politique et l'autonomie administrative et financière nécessaires, ainsi qu'un personnel technique suffisant ;
- le manque de ressources humaines et le manque de disponibilité du personnel du côté de la contrepartie nationale, à la demande du Document technique et financier, ont créé des risques de substitution, préjudiciables à la durabilité du programme ;

- il est très important que l'engagement politique dans le secteur soit aligné sur les objectifs fixés afin d'obtenir les résultats escomptés. Dans le cas du secteur objet du programme, l'amélioration des conditions de gestion et d'affaires dans le secteur des énergies renouvelables est liée à un écosystème politique fort et dynamique pour prendre des décisions politiques opportunes pour l'avenir, des réformes jugées nécessaires, voire indispensables. Cela aurait pu être le cas de l'Institut de l'Énergie et de l'Industrie recommandé, dont la création n'a pas été réalisée pendant la durée du programme, et qui devrait essentiellement faire l'objet de la nouvelle phase de la coopération luxembourgeoise dans le domaine de la transition énergétique.

## Recommandations

- LuxDev doit améliorer la gestion de son cycle opérationnel en s'orientant vers un véritable système de gestion des connaissances :
  - les études d'évaluation devraient être finalisées avant le début de la formulation de nouveaux programmes afin de bénéficier de l'expérience et des enseignements tirés.
  - les recommandations de l'évaluation à moyen terme doivent être mises en œuvre, sinon elles deviennent une simple formalité ; les partenaires de mise en œuvre devraient être tenus responsables de cette mise en œuvre et fournir des preuves à l'appui,
  - une meilleure planification du cycle augmentera le rapport coût-bénéfice des études de formulation et une mise en œuvre plus forte (plus de temps avec le même argent devrait ouvrir la voie à une meilleure qualité) ;
- les équipes de formulation doivent toujours avoir de très bonnes compétences en gestion de projet. Le contenu technique est essentiel au succès des programmes. Mais le contenu technique sans une structure de gestion bien conçue n'atteindra pas son plein potentiel ;
- la formulation et la mise en œuvre doivent impliquer différents experts, non seulement pour des raisons de transparence et pour éviter les conflits d'intérêts qui pourraient nuire à la réputation de LuxDev, mais aussi garantir une première analyse critique de la conception du projet est effectuée dans la phase de démarrage ;
- les études de formulation devraient envisager des budgets spécifiques pour le suivi, ainsi que du temps consacré au suivi sur le terrain et à distance. Sans temps et sans argent, il est impossible d'avoir des systèmes de surveillance appropriés ;
- LuxDev devrait renforcer ses propres capacités de suivi interne afin de s'assurer que celles-ci orientent les systèmes de suivi et évaluation des programmes. Le simple fait d'avoir la capacité de poser les bonnes questions aux équipes de gestion de projet contribuera grandement à guider les systèmes de mise en œuvre ;
- l'Ambassade et LuxDev devraient renforcer l'articulation avec le système et les outils de planification nationale tout au long du cycle des politiques publiques, de la formulation à l'évaluation, en passant par la mise en œuvre ;
- cette articulation renforcée avec les systèmes nationaux et l'amélioration de l'utilisation des outils correspondants pour une approche basée sur la théorie du changement nécessitent une répartition claire des tâches entre les structures de la Coopération luxembourgeoise pour un travail collaboratif efficace ;
- des stratégies de synergie doivent être établies dès le début de la phase de formulation. L'analyse des interventions pertinentes du gouvernement et des autres partenaires de développement doit faire partie de l'analyse du contexte et alimenter les prémisses politiques, comportementales et opérationnelles fondées sur des preuves. L'interdépendance entre le programme et les autres interventions pertinentes doit être clairement identifiée dans le modèle logique à travers les hypothèses. Cela définira les éléments et les moments où le projet doit interagir avec d'autres interventions pertinentes ;
- les stratégies de synergie doivent être mises en œuvre par une planification conjointe des activités avec les programmes et les projets en amont et en aval qui ont été identifiés dans les hypothèses. Dans la mesure du possible, la planification conjointe des activités devrait réduire les coûts de transaction (initiatives conjointes, formation partagée, mise en œuvre partagée d'études pertinentes, activités communes de collecte de données, etc.) ;

- il est absolument nécessaire d'obtenir l'approbation politique pour la création d'un établissement public qualifié avec toutes les exigences pour une bonne gestion du secteur des énergies renouvelables/énergie en général, avec des ressources humaines techniquement qualifiées, en nombre et en qualité, avec une autonomie suffisante pour déconcentrer les ressources pour couvrir l'ensemble du territoire national ;
- il devrait y avoir une sensibilisation continue du secteur financier pour le soutien nécessaire aux initiatives des opérateurs, afin de renforcer toutes les valences dans la formation du marché de l'énergie, ce qui permet au secteur privé de jouer le rôle fondamental qu'il a dans le développement de projets de production d'électricité et d'eau largement utilisés dans le potentiel d'énergie renouvelable du pays, ainsi que dans l'expérimentation et l'installation de scénarios technologiques pour le stockage intermittent de l'énergie. Ce n'est qu'ainsi qu'il pourra augmenter la part des énergies renouvelables dans le secteur de la production d'énergie et dans son utilisation finale, ce qui permettra d'atteindre les objectifs que le pays propose dans ses plans de transition énergétique et climatique.