

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

CVE/085

Appui au partenariat entre le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle et le Centre de compétences Génie technique du bâtiment

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Cabo Verde
Titre long du projet	Appui au partenariat entre le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle et le Centre de compétences Génie technique du bâtiment
Titre court du projet	Accélérateur « 3C »
Code LuxDev	CVE/085
Version du rapport	Novembre 2020

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	2 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 : 2 Efficience : 2,5

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En 2020, LuxDev a mandaté le cabinet EY pour réaliser l'**évaluation intermédiaire du projet CVE/085** d'appui au partenariat entre le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle et le Centre de compétences Génie technique du bâtiment de Luxembourg.

L'objectif de ce rapport d'évaluation est triple :

- apprécier les acquis du projet au moment de l'évaluation ;
- réaliser une évaluation intermédiaire du projet CVE/085 et du programme d'action mis en œuvre par le Centre de compétences à partir des critères d'évaluation d'efficacité et de pertinence, tout en analysant des questions spécifiques (transmission du savoir-faire, transmission des connaissances immatérielles, application des niveaux d'alignement des formations aux normes en vigueur, stratégie pour assurer la complémentarité entre les marchés/opportunités d'affaires destinées au Centre de compétences du Cabo Verde vs. Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle, effets liés à la crise sanitaire COVID-19) ;
- tirer des leçons et formuler des recommandations.

Le présent rapport a été élaboré à partir du croisement de deux outils de collecte de données, à savoir la revue documentaire et des entretiens (14 avec 25 personnes), avec des acteurs luxembourgeois au siège et sur le terrain (LuxDev, ministère des Affaires étrangères et européennes/Ambassade, Centre de compétences-Génie technique du bâtiment, Sustain) et des acteurs capverdiens (Centre de compétences du Cabo Verde, Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle, Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, Direction nationale de l'Énergie). La phase de collecte a été effectuée en novembre 2020, et le rapport rédigé transmis à LuxDev sous forme provisoire début décembre 2020. Une restitution par visioconférence s'est tenue en présence des parties prenantes concernées par le projet le 1 février 2021. La présente version constitue la version finale du rapport.

Avec un budget prévu de 3,8 M EUR, le projet CVE/085, qui a démarré ses activités le 1 septembre 2018 pour une durée de 36 mois, vise à appuyer la création d'un Centre de compétences du Cabo Verde sous forme d'entreprise privée et soutenir son positionnement en tant qu'acteur de premier plan de la formation et de la certification en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, avec un rayonnement national et régional (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Pays africains de langue portugaise).

Ce projet pilote d'appui à la mise en place d'un partenariat public-privé est **atypique à plus d'un titre**. Le ministère des Affaires étrangères et européennes a confié mandat à LuxDev pour appuyer cette initiative pilote de partenariat public-privé qui s'appuie dans une large mesure sur la gestion de l'assistance technique par le Centre de compétences-Génie technique du bâtiment confiée par délégation par LuxDev à travers une convention d'exécution et dans une moindre mesure sur une gestion directe (régie) d'activités par LuxDev, à savoir le monitoring, les évaluations, les audits, des acquisitions et la clôture.

Acquis du projet

Par la convention CVE/085 - 18 1974, signée avec LuxDev le 24 juillet 2018, le Centre de compétences-Génie technique du bâtiment, s'est engagé sur les objectifs spécifiques suivants :

Phase 1 : mise en place et création de l'entité Centre de compétences du Cabo Verde, entreprise de droit privé capverdien dont le Centre de compétences-Génie technique du bâtiment sera actionnaire à hauteur de 51 % conjointement avec le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle qui sera actionnaire à hauteur de 49 %. Les différentes actions du *Work package* 1, correspondant à la gestion du projet et la création de la société, ont été dans une large mesure effectivement mises en œuvre (hors recrutement du Directeur général). L'acte de création officiel du Centre de compétences du Cabo Verde, principal résultat attendu, a eu lieu le 21 janvier 2019, lors de la première Assemblée générale extraordinaire de constitution.

Phase 2 : mise en œuvre du programme d'assistance technique à l'entité Centre de compétences du Cabo Verde et au Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle, pour assurer la réalisation du plan d'affaires du Centre de compétences du Cabo Verde.

Les actions du programme CVE/085 ont été subdivisées en différents *work packages*. Le Document technique et financier comportait initialement cinq *Work package* ; les *work package* 3 et 4 ont été réunis en un même *work package*, à partir du Plan opérationnel annuel de 2020. Les quatre *work packages* actuels sont les suivants :

- *work package* 1 : mise en place du projet Centre de compétences du Cabo Verde (correspondant à la phase 1) ;
- *work package* 2 : création des lignes de service du Centre de compétences du Cabo Verde :
 - *work package* 2.1 : services d'ingénierie de formation,
 - *work package* 2.2 : services d'ingénierie en efficacité et énergies renouvelables,
 - *work package* 2.3 : services de recherche, développement, innovation et d'incubation,
 - *work package* 2.4 : services d'accréditation, de certification en efficacité et de métrologie ;
- *work package* 3 et 4: lancement des services du Centre de compétences du Cabo Verde sur le marché domestique et régional ;
- *work package* 5 : activités transversales et gestion de projet.

L'atteinte des résultats et l'avancée des activités pour la phase 2 sont inégales par *work package* :

- **l'objectif du *work package* 2.1. apparaît en cours de finalisation.** L'objectif de ce *work package* est de transférer les connaissances, l'expertise et les systèmes de gestion du département d'ingénierie de formation du Centre de compétences-Génie technique du bâtiment vers le Centre de compétences du Cabo Verde afin que ce dernier dispose des ressources mais aussi des outils techniques et pédagogiques lui permettant de se positionner en tant que centre de formation sur les marchés national et régional. Les actions encore incomplètes à stade relèvent principalement de l'élaboration d'un des contrats de partenariat et du paramétrage des logiciels. Aucun retard n'est à signaler, et des formations ont pu être délivrées à des formateurs du Cabo Verde et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre du programme CVE/881 ;
- **l'atteinte des objectifs est en voie de finalisation pour le *work package* 2.2.** Celui-ci renvoie à la création des lignes de services en efficacité et énergies renouvelables, concernant le rôle d'organisme de conseil, sensibilisation et de formation du Centre de compétences du Cabo Verde. Les actions attendues sont sur le point de se finaliser, suite à un report au dernier trimestre 2020 lié à la pandémie. Le plan d'action détaillé a aussi été révisé concernant l'assistance à la définition du public cible et des outils/contenus de sensibilisation, et la mise en œuvre de services en énergies renouvelables, qui ont été effectivement entrepris au dernier trimestre 2020 ;
- **le *work package* 2.3. connaît du retard** et connu un remodelage, devant la remise en cause de la pertinence de certaines de ses activités. Ce *work package* visait initialement à la création d'un incubateur de start-ups par le Centre de compétences du Cabo Verde, spécialisé dans les activités d'efficacité et d'énergies renouvelables, ainsi que de lignes de services connexes en recherche et développement. La création de l'incubateur a finalement été abandonnée en 2020, du fait de l'existence d'un incubateur du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle couvrant le même périmètre. Le rapport narratif et financier de 2020 indique que « *le Centre de compétences du Cabo Verde n'a pas vocation à disposer de services d'incubation, déjà mis en place au sein du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle Spin off, ni à accompagner des startups directement. Le Centre de compétences du Cabo Verde offre des services de conseil et formation aux incubateurs et accélérateurs.* ». Suite à cette décision, le *work package* 2.3 se concentre désormais sur le deuxième volet initial, consistant à créer des lignes de service pour répondre aux besoins du marché cap-verdien et du marché régional dans le domaine de la recherche, développement, innovation et d'incubation dans les secteurs d'intervention du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle et du Centre de compétences du Cabo Verde. Il s'agit de l'identification des vecteurs d'innovation dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'efficacité et de la maintenance industrielle (efficacité énergétique, énergies renouvelables, MI), en liaison avec les autres *work packages*, dans une logique de surveillance des opportunités futures et d'échanges avec des incubateurs spécialisés, mais aussi de la conceptualisation et de la création d'un service d'incubation, de soutien et de suivi des start-ups ;

- **la réalisation des activités prévus au titre des *work packages* 2.4, 3 et 4. est principalement en cours.** Le *work package* 2.4. prévoit la création des lignes de services de métrologie, d'accréditation et de certification en efficacité . Après nouvelles analyses, l'équipe projet et les partenaires prestataires ont convenu à l'occasion du Plan opérationnel annuel 2020 de scinder ce *work package* en deux, un premier dédié à l'accréditation et la certification en efficacité et un second pour la métrologie. L'ensemble des *work packages* 3 et 4 traite de façon transversale de l'opérationnalisation de la stratégie marketing et vente recommandée dans le dossier technique pour les différentes lignes de service du Centre de compétences du Cabo Verde. Il définit également le positionnement attendu pour le Centre de compétences du Cabo Verde sur les marchés national et régionaux, tout en respectant la complémentarité avec les services offerts par Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle sur les deux marchés. **La réalisation des actions de ces *work packages* réunis est principalement en cours de réalisation, et connaît des retards liés au contexte de la crise du Covid-19.** L'incertitude et le ralentissement économiques qui en résultent ont ralenti les activités de prospection et de marketing.

L'analyse synthétique de l'état d'avancement du projet est la suivante : par l'investissement des principaux acteurs (LuxDev, Centre de compétences-Génie technique du bâtiment, Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle), le projet de création du Centre de compétences du Cabo Verde, structure autonome de droit privé qui se place comme partenaire qui épaulé le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle dans le domaine de la formation et des services en énergies renouvelables et efficacité , est amené à aboutir dans les délais et selon les objectifs définis au début du projet. Cela inclut la capacité à délivrer des formations de qualité en efficacité et en énergies renouvelables, complétés par d'autres lignes de services (certification, conseil en innovation). Avec le bon état d'avancement de la constitution de cette offre de services, l'enjeu principal du Centre de compétences du Cabo Verde et de ses partenaires consiste désormais dans le développement et la pérennisation de ses ressources, par la conquête de clients et le gain de marchés (privés et publics) au niveau national et régional. Sur ce point, le développement de l'action commerciale du Centre de compétences du Cabo Verde apparaît encourageante sur le marché domestique, mais reste limitée au niveau régional, et devra prendre en considération certaines limites structurelles de ses marchés (faiblesse réglementaire, limite du marché des entreprises au Cabo Verde, concurrence d'autres centres au niveau régional), en plus des limites conjoncturelles liées à la crise du Covid, amenées à se résorber dans les prochaines années.

Principales conclusions et recommandations

Au terme de l'évaluation, la mission a attribué la qualification globale 2 correspondant à l'appréciation « Résultats au-dessus de la moyenne, dans certains domaines les performances sont meilleures que prévues ». Elle souhaite ainsi souligner le bon déploiement du projet dans un contexte rendu plus difficile par la crise sanitaire du Covid-19, ainsi que la qualité globale des services délivrés et du cadre général de gouvernance. Ses recommandations incluent la poursuite de plusieurs bonnes pratiques, et des actions relatives à certains points d'amélioration si un montage de ce type partenariat public-privé se reproduit (renforcement de l'évaluation des risques dans le business plan, conduite d'études de viabilité économique dès la conception du projet, renforcement du suivi financier par Lux)

L'efficacité a bénéficié d'une notation équivalente à 2,5 tandis que la pertinence a bénéficié d'une notation équivalente à 2. Dans le détail, elle formule les constats suivants :

Efficacité [Notation: 2,5]

[Adéquation des moyens et atteinte des résultats au moindre coût - Notation : 3]. La contribution luxembourgeoise attendue initialement était de 3,8 M EUR dont 3 485 000 EUR relatifs aux coûts liés à la mise à disposition de l'assistance technique par le Centre de compétences-Génie technique du bâtiment (Résultat 1), 235 000 EUR de coûts prévus pour des acquisitions (Résultat 2) et 80 000 EUR de coûts liés à la gestion du projet (Résultat 0). 61 % des crédits initialement prévus ont été décaissés à fin novembre 2021.

Les enveloppes prévues initialement ont été mal calibrées pour au moins deux des trois résultats du budget du Document technique et financier :

- celle pour la mise en place de l'assistance technique (résultat 1) a été surestimée, sur la base des données actuelles, puisque les crédits ont été versés pour deux tiers d'entre eux. Par ailleurs, l'enveloppe cumulée, sur la base du montant du *work package* 1 issu du Document technique et financier et des montants prévisionnels extraits des autres Plan opérationnel annuel, ressort à 2 824 217 EUR, soit un montant bien inférieur à celui de 3 485 000 EUR, prévu pour le résultat 1 dans le Document technique et financier ;

- l'enveloppe concernant le résultat 2 a été faiblement exécuté à date (15 %) mais devrait l'être pleinement d'ici fin 2020, ceci est lié aux retards dans l'acquisition des équipements de métrologie ;
- enfin, les moyens dédiés au résultat 0 de gestion de projet ont été faiblement exécutés à ce stade (7 %).

En menant une analyse plus approfondie au niveau de la mise en œuvre de l'assistance technique, **le taux d'exécution accumulé des montants versés par rapport aux crédits prévus sur la période 2018-2020 (via les Plan opérationnel annuel) est bon**, étant de 70 % sur la période 2018-2020 (87 % en moyenne sur 2018-2019, en excluant l'année 2020), avec des taux d'exécution de 91 % en 2018 et de 87 % en 2019. Près de la moitié des crédits prévus en 2020 (48 %) ont été versés au premier semestre 2020, ce qui témoigne d'un bon rythme d'exécution. À l'exception du *work package* 1 (taux d'exécution de 91 %), les moyens ont été moins bien dimensionnés sur les autres *work packages* en 2019. Concernant le *work package* 2, l'on relève une forte sous-exécution du *work package* 2.3 (52 %) qui questionne sa pertinence et une exécution moyenne concernant le *work package* 2.4 (74 %). Ceci a été compensée par une sur-exécution du *work package* 2.2 (108 %) et du *work package* 5 (109 %). Enfin, sur le premier semestre 2020, le rythme de versement est en bonne marche sur les *work packages*, même si un retard conséquent est à relever concernant le *work package* 2.3 (14 % des crédits versés).

Parmi les bonnes pratiques, le principe de réserve budgétaire a constitué une mesure opportune afin de conditionner l'allocation par an du budget de la phase 2 à des programmes d'actions et des projets détaillés par les partenaires Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle et Centre de compétences-Génie technique du bâtiment dans les Plan opérationnel annuel et soumis à la validation du Comité de Pilotage.

[Durée de la convention et respect du calendrier - Notation : 2]. La durée du programme d'actions (trois ans) est appropriée. Le CVE/085 est le seul projet LuxDev au Cabo Verde à ne pas avoir demandé d'extension en 2021. Par rapport aux attendus calendaires explicités dans les Plan opérationnel annuel, les activités ont été réalisées dans les temps ou sont en cours, avec toutefois des retards pour plusieurs d'entre elles (notamment l'installation du laboratoire métrologie, *work package* 2.4.)

Pertinence [Notation: 2,2 – arrondi à l'unité : 2]

[Par rapport aux cadres stratégiques du Luxembourg, de la coopération bilatérale et des enjeux internationaux - Notation : 1] - La pertinence du projet est avérée à plusieurs titres car il s'insère dans plusieurs cadres :

- stratégique de la Coopération luxembourgeoise (soutien au développement de partenariats multi-acteurs et renforcement des lien avec le secteur privé) ;
- de la coopération bilatérale (inscription dans l'axe Emploi et Employabilité, appui à la diversification des relations bilatérales, continuité de programmes ayant permis l'émergence du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle depuis sa création en 2012) ;
- des enjeux internationaux (Programme d'action d'Addis Abeba).

[Alignement par rapport au cadre stratégique du Cabo Verde - Notation : 2] - Le projet CVE/085 répond également à des priorités du Cabo Verde exprimées dans ses stratégies nationales de développement et sectorielles. Le programme du gouvernement pour la IXème législature 2016-2021, le Plan stratégique pour le développement durable 2017-2021 et le Programme national pour la durabilité énergétique intégré au Plan stratégique pour le développement durable, promeuvent notamment le développement des énergies renouvelables et la promotion de l'efficacité énergétique. Le Plan stratégique d'éducation 2017-2021 préconise une amélioration de la qualité et de la pertinence des services éducatifs et d'améliorer l'adéquation entre les offres formatives et les exigences du marché du travail (en lien avec le *work package* 2.4).

[Prise en compte des besoins, risques et contextes locaux - Notation : 3] - Le projet a pris en compte les besoins locaux à travers l'élaboration du plan d'affaires et des consultations locales, mais ces besoins ont toutefois pu être davantage suscités (par l'entreprise qui a réalisé le plan d'affaires du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle, relayée ensuite par un appui ministériel) qu'exprimés directement par le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle. La réalité locale, notamment certains freins structurels, aurait pu être mieux appréciée, en particulier l'existence d'un tissu économique peu dense et le fait que le Cabo Verde ne soit pas si bien desservi en termes d'infrastructures pour faciliter les déplacements depuis/vers la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ce qui peut constituer un frein à la volonté de rayonnement régional du Centre de compétences du Cabo Verde (notamment sur le *work package* 4), mais aussi la lenteur des processus décisionnels et de l'évolution du cadre réglementaire, en lien avec le processus attendu d'accréditation, de certifications en efficacité et de métrologie (*work package* 2.4).

Par ailleurs, une étude approfondie de viabilité économique du Centre de compétences du Cabo Verde dès la conception du projet fait défaut, en dépit de l'existence d'un plan d'affaires et d'un business plan. Le volet financier du business plan (concernant les trois exercices du 1 janvier 2019 au 31 février 2021) est peu développé (deux pages, sans réelles explications). Les recettes associées au projet sont insuffisamment détaillées. Une réflexion plus approfondie aurait dû être menée pour s'assurer de la diversification des sources de financement.

[Modalités d'intervention - Notation : 2,5] - LuxDev (siège) a été associée relativement tardivement lors de la genèse du projet. Il aurait été préférable que LuxDev puisse apporter son expertise davantage en amont. LuxDev et l'Ambassade à Praia ont pu réagir toutefois sur le plan d'affaires, sans que toutes leurs remarques ne soient prises en compte (ex : démarche prospective à mener sur le poste des recettes), ni n'ait accès à la version révisée du business plan. Le montage financier prévoit une contribution forte de la Coopération luxembourgeoise (3,8 M EUR) et bien moindre des deux partenaires, notamment du Centre de compétences-Génie technique du bâtiment (200 000 EUR), ce qui a suscité des réactions contrastées (aide liée) et a imposé la nécessité de mettre en place certaines conditions pour le bon usage de l'allocation de la Coopération luxembourgeoise et favoriser des conditions de durabilité du partenariat.

Au final, les modalités retenues de mise en œuvre du projet reposent sur un montage approprié, bien qu'atypique, mêlant délégation de l'assistance technique au Centre de compétences-Génie technique du bâtiment par convention d'exécution avec LuxDev et dans une moindre mesure une gestion directe (régie) d'activités par LuxDev (monitoring, évaluations, audits, acquisitions, clôture). Ce montage spécifique permet au Centre de compétences-Génie technique du bâtiment, en liaison avec le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle, de créer l'entité Centre de compétences du Cabo Verde et de mettre en œuvre le programme d'assistance technique, ainsi que d'avoir des garanties dans le suivi du projet via la mobilisation et l'appui de LuxDev.

[Adéquation des activités - Notation : 2,5] - Les activités conçues dans le cadre du projet ont répondu en partie aux besoins, sauf exception, notamment sur le *work package* 2.3 qui prévoyait la création d'un incubateur de start-ups liées aux thématiques de l'efficacité et des énergies renouvelables, cette activité relevant finalement davantage des compétences du Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle.

De manière globale, le renforcement des capacités prévu par le projet s'est déployé opportunément notamment dans deux domaines liés à des *work packages* :

- capacité à assurer la gestion d'un centre de compétences : maîtrise des outils logiciels de gestion des formations, gestion financière (*work package* 2.1.) ;
- capacité d'ingénierie de formation et de services : création de nouvelles formations, adaptation des formations aux besoins des clients etc. (tout le *work package* 2.).

Si le recours important à des missions de conseil pour la réalisation des différents *work packages*, combiné à la mobilisation d'experts disposant de compétences techniques et sectorielles spécifiques, ont été nécessaires pour favoriser la création et le lancement de la société, l'intensité de cette mobilisation peut soulever des questions en matière d'efficacité et d'appropriation du projet par le bénéficiaire sur certains volets. D'ici la fin du projet, il conviendra de s'interroger sur les ajustements nécessaires au regard du bien-fondé (exemple *work package* 2.2) ou non (2.3) de *work package*, tout en répondant aux besoins restants de renforcement de capacité qui n'ont pas été jusqu'ici suffisamment adressés, en particulier en matière de capacité commerciale.

À partir des constats identifiés, l'évaluation préconise les recommandations suivantes :

- concentrer les efforts sur les *work packages* qui répondent le mieux aux besoins locaux et à plus fort potentiel de développement pour le Centre de compétences du Cabo Verde ;
- obliger au renforcement de l'évaluation des risques dans le business plan et à la conduite d'études de viabilité économique dès la conception du projet (à l'avenir si un montage de ce type partenariat public-privé se reproduit) ;
- assurer une continuité dans le suivi de projets en cas de crise de force majeure (Covid-19) ;
- soutenir le partage d'expérience et des bonnes pratiques favorisant la pérennité financière et opérationnelle de la société en cas de projets partenariat public-privé similaires.