

exPost *EXPost*

Évaluation du CIS Énergie 2012-2016

Synthèse de l'évaluation

Auteurs : Perrine THEILLARD, Julien PEREZ, Alexis GAZZO et Marie BRUNAGEL (EY)

Amandine GAL et Stéphanie NOUR (ECONOLER)



Direction Innovation, Recherche et Savoirs

Département Évaluation et apprentissages

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr



Auteurs : Perrine THEILLARD, Julien PEREZ, Alexis GAZZO et Marie BRUNAGEL (EY)
Amandine GAL et Stéphanie NOUR (ECONOLER)

Coordination : Karen ROUSSEAU (AFD)

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Nathalie Le Denmat
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2017

Crédit photo : Didier Gentilhomme
Graphisme et mise en page : Eric Thauvin

Sommaire

1. Introduction	5
Présentation de l'évaluation	5
Méthodologie	5
Structure et orientations du CIS Énergie	6
2. Bilan du CIS Énergie 2012-2016	7
3. Constats et conclusions en réponse aux questions évaluatives	9
4. Recommandations	16
Recommandations sur le processus d'élaboration et de suivi du CI	16
Recommandations sur la capitalisation et la production de connaissances	16
Recommandations sur les modes de faire de l'AFD pour le secteur de l'énergie	17
Liste des sigles et abréviations	18

1. Introduction

Présentation de l'évaluation

Le consortium EY-ECONOLER a été mandaté par la division Évaluation et capitalisation (EVA) de l'Agence Française de Développement (AFD) pour évaluer le Cadre d'intervention sectoriel (CIS) Énergie 2012-2016.

L'évaluation des CIS est réalisée dans un objectif d'apprentissage de l'Agence pour tirer les leçons de l'expérience et améliorer ainsi ses stratégies futures, mais également dans un objectif de redevabilité de bonne utilisation de ses ressources pour apprécier les résultats de développement anticipés ou obtenus par ses interventions.

L'évaluation du CIS Énergie a été réalisée pour apprécier :

► **la pertinence des choix stratégiques** retenus pour le CIS Énergie par rapport aux enjeux et besoins énergétiques des pays en développement (PED) ;

► **sa cohérence** par rapport aux orientations des autres bailleurs de fonds, aux objectifs internationaux et à la stratégie institutionnelle de l'AFD ;

► **l'efficacité** du CIS Énergie en tant qu'outil de pilotage, de cadrage et d'influence ;

► **les résultats de développement obtenus** par les interventions conduites dans le cadre du CIS Énergie.

Cette évaluation doit ainsi permettre d'alimenter les réflexions en vue de l'élaboration d'un nouveau Cadre d'intervention (CI), qui pourrait évoluer vers un Cadre d'intervention transversal (CIT) transition énergétique.

Méthodologie

Le référentiel d'évaluation de cette étude est organisé autour de sept questions évaluatives (QE). Il permet de couvrir l'appréciation du discours stratégique (en termes de pertinence, de mise en œuvre et d'efficacité), mais également l'évaluation du portefeuille d'interventions. Les questions évaluatives sont détaillées ci-après :

► **QE 1.** Dans quelle mesure la conception et la conduite du CIS Énergie ont-elles permis à l'AFD d'identifier et d'accompagner les mutations dans le secteur de l'énergie ?

► **QE 2.** Dans quelle mesure le CIS Énergie s'appuie-t-il sur

une palette d'outils financiers et de modes de faire en adéquation avec les enjeux et besoins du secteur de l'énergie dans les pays visés par les interventions de l'AFD ? Dans quelle mesure le CIS Énergie a-t-il permis de faire évoluer les outils d'ingénierie financière de l'AFD pour répondre aux modifications des enjeux et besoins du secteur ?

► **QE 3.** Dans quelle mesure les interventions d'appui aux politiques publiques des États (appuis budgétaires sectoriels) représentent-elles un mode de faire pertinent pour accompagner ces politiques publiques, comparativement à d'autres modes de faire ? Quels sont les premiers retours sur l'effica-

citée de l'usage de cet outil par l'AFD dans le secteur de l'énergie ?

► **QE 4.** Dans quelle mesure le CIS Énergie a-t-il été pertinent et efficace sur ses objectifs d'accès à l'énergie et d'efficacité énergétique ?

► **QE 5.** Quelles ont été l'influence et l'efficacité du CIS Énergie pour gérer l'énergie comme une thématique transversale ?

► **QE 6.** Dans quelle mesure le CIS Énergie a-t-il été pertinent et efficace en matière de production de connaissances ?

► **QE 7.** Quelle appréciation porter sur l'évaluabilité du CIS Énergie 2012-2016 ?

Les travaux menés dans le cadre de cette évaluation sont basés sur (i) une analyse documentaire, (ii) une revue des interventions entrant dans le cadre du CIS Énergie (analyse statistique de l'ensemble du portefeuille de projets, analyse préliminaire de 50 projets et analyse approfondie d'un échantillon de 15 projets), (iii) une enquête électronique ayant ciblé 210 agents de l'AFD, avec un taux de retour de 49 %, (iv) des entretiens (41 entretiens ont été conduits hors les deux missions de terrain effectuées), et enfin (v) deux missions de terrain (Mexique et Kenya-Ouganda).

Structure et orientations du CIS Énergie

Les grands choix effectués par le CIS Énergie intègrent les contraintes et enjeux du secteur, et adaptent les priorités aux outils financiers dont dispose l'AFD dans le secteur de l'énergie. Pour refléter ces priorités, les objectifs du CIS Énergie ont été formulés selon trois axes stratégiques et un axe transversal, à savoir :

► **un axe stratégique « Énergie durable » (ED)**, qui vise principalement le développement des énergies renouvelables et le soutien des programmes d'efficacité énergétique et de maîtrise de la demande ;

► **un axe stratégique « Énergie accessible » (EA)**, avec un objectif de soutien aux politiques publiques d'accès à l'élec-

tricité, aux programmes portant sur les combustibles domestiques et les biocarburants locaux ;

► **un axe stratégique « Énergie sécurisée » (ES)**, qui vise une réduction des coûts de l'énergie distribuée et une sécurisation de l'approvisionnement, en particulier par la mise à niveau et le renforcement des réseaux. Cet axe ES précise les modalités d'intervention de l'AFD sur les énergies fossiles, en particulier pour les infrastructures du secteur gazier ;

► **Un axe transversal « renforcement des politiques énergétiques durables et des capacités des acteurs »**, qui promeut une action transversale pour renforcer les politiques énergétiques et la capacité des acteurs.

2. Bilan du CIS Énergie 2012-2016

Au total, le Groupe AFD a octroyé des financements pour un montant de 6,5 Mds EUR au secteur de l'énergie sur la période 2012-2016. On constate ainsi une dynamique générale de croissance des montants engagés, avec notamment pour chacune des années 2014 et 2015 un montant d'engagement proche de 2 Mds EUR. En comparaison, les montants annuels

engagés sur la période couverte par le CIS Énergie 2007-2011 s'élevaient à une moyenne de 1,18 Md EUR.

Quatre objectifs chiffrés avaient été fixés pour la période de référence 2012-2014, dont trois objectifs ont pu être atteints.

Comparaison des objectifs chiffrés globaux du CIS Énergie et de ses performances

Indicateurs de suivi du CIS Énergie	Cibles 2012-2014	2012-2014 cumulés	2015	2012-2015 cumulés	Cible atteinte
Engagements globaux	1,5 Mds EUR/an	4,5 Mds EUR	2 Mds EUR	6,5 Mds EUR	V
Engagements sur l'énergie durable (ED)	2 Mds EUR sur 2012-2014	2,7 Mds EUR	1,1 Md EUR	3,8 Mds EUR	V
Engagements sur l'énergie sécurisée (ES)	2 Mds EUR sur 2012-2014	1,43 Mds EUR	0,73 Md EUR	2,16 Mds EUR	X
Nombre de projets d'accès à l'énergie	2-3 projets/an	17 projets	6 projets	23 projets	V

Source : EY-ECONOLER, d'après les données AFD.

De manière générale, la répartition des montants engagés par l'AFD dans le secteur de l'énergie au cours de la période 2012-2015 suit les grands objectifs stratégiques énoncés dans le CIS :

- ▶ en matière d'axes stratégiques, la priorité a été donnée à l'axe ED, avec plus de 3,8 Mds EUR mobilisés sur l'ensemble de la période. Cette somme représente plus de la moitié des engagements sur le secteur de l'énergie (59 %). Les axes stratégiques ES et EA représentent respectivement 34 et 7 % du montant total des engagements ;

- ▶ la répartition des engagements par zone géographique confirme la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne. En effet, avec plus de 2,5 Mds EUR d'engagements sur la

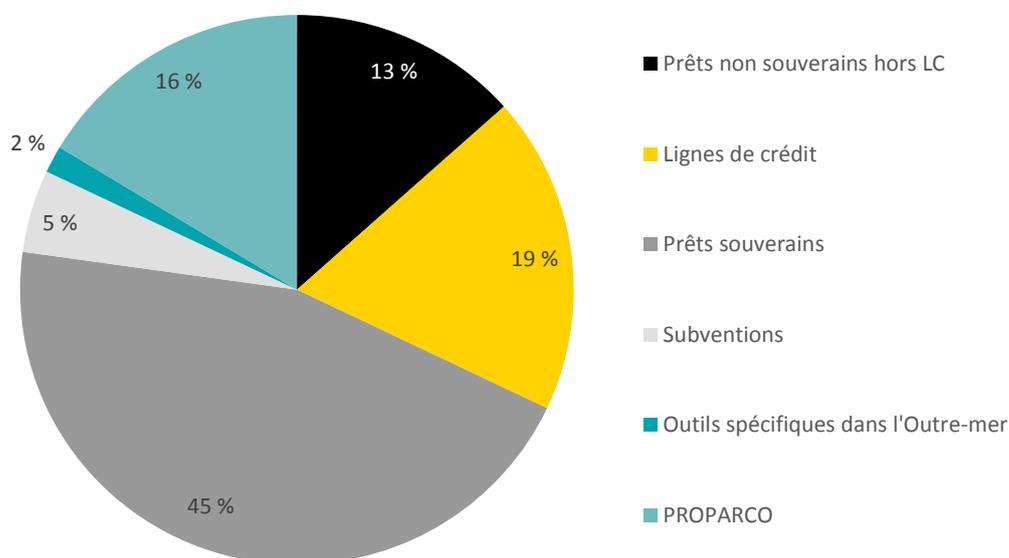
période considérée (soit plus de 40 % du total des engagements), elle représente la première région bénéficiaire en matière d'interventions de l'AFD sur l'énergie. Avec un doublement des montants engagés, il s'agit de la région avec la plus forte croissance entre 2007-2011 et 2012-2015.

En ce qui concerne les outils financiers, les interventions de l'AFD dans le secteur de l'énergie reposent en majorité sur des prêts souverains et non souverains : ainsi, environ 6,2 Mds EUR ont été engagés sous forme de prêts par le Groupe AFD dans l'énergie sur la période 2012-2015. Les formes principales de concours de l'AFD (hors sa filiale secteur privé, PROPARGO) sont les prêts souverains (45 %) et les prêts non souverains (33 %). Les lignes de crédit (ici comptabilisées dans les prêts non souverains) sont de plus

en plus utilisées par l'AFD. Elles permettent, d'une part, un financement plus flexible que les prêts traditionnels pour certains types de projets, et d'autre part, de financer des projets plus petits qui ne pourraient être couverts par des prêts individuels. A l'intérieur de ces 6,2 Mds EUR, PROPARCO est intervenue à hauteur de 1,1 Md EUR sur la période 2012-2015, et ce presque exclusivement au travers de prêts proches des conditions du marché.

Les subventions demeurent un mode de financement peu significatif, qui représente 5 % des engagements (incluant les délégations de fonds, en provenance notamment de l'UE – Union européenne). Elles relèvent de deux ordres principaux : (i) une partie de ces subventions, de montants généralement modérés, finance des études qui accompagnent des prêts ; (ii) l'autre partie porte sur des subventions d'investissement d'un montant substantiel (mobilisant le plus souvent des fonds délégués pour compte de tiers).

Répartition des montants engagés par type de produit sur la période 2012-2015



Source : EY-ECONOLER, d'après les données AFD.

3. Constats et conclusions en réponse aux questions évaluatives

L'analyse par questions évaluatives (QE) a permis de faire émerger de grands constats en réponse à ces questions, lesquels sont repris de façon synthétique ci-dessous.

QE1 : Dans quelle mesure la conception et la conduite du CIS Énergie ont-elles permis à l'AFD d'identifier et d'accompagner les mutations dans le secteur de l'énergie ?

► Les équipes de l'AFD ont identifié les principaux enjeux énergétiques des PED lors de l'élaboration du CIS.

► Les objectifs formulés par le CIS traduisent la position originale de l'AFD, tout en étant globalement en ligne avec les discours donnant la priorité aux énergies renouvelables formulés par ses pairs et la communauté internationale sur la période étudiée :

- *l'AFD se distingue par un discours plus proactif sur la sécurisation et les réseaux ;*

- *l'AFD se distingue par un discours relativement élaboré sur l'accès à l'énergie ;*

- *les orientations du CIS mettent un accent prononcé sur le secteur électrique par rapport aux autres enjeux énergétiques.*

► Les discours des autres bailleurs de fonds, légèrement postérieurs au CIS Énergie 2012-2016 de l'AFD, mettent en avant des axes d'intervention sur lesquels le CIS s'est positionné de façon moins claire :

- *l'AFD n'affiche pas un positionnement fort sur les sujets d'efficacité énergétique, cette dimension étant intégrée au sein*

de l'axe stratégique ED, mais ne ressortant pas aussi clairement du discours que chez d'autres bailleurs (dont les discours sont cependant souvent postérieurs au CIS et alignés avec l'initiative SE4All¹) ;

- *les sujets émergents (stockage, réseaux intelligents...) sont identifiés comme tels dans les discours des autres bailleurs et assortis de priorités d'action précises, en tenant compte de leur caractère émergent (exemple : production de connaissances), ce qui n'est pas entièrement le cas dans le discours du CIS. A titre d'illustration, si l'AFD participe activement au financement des réseaux et intègre progressivement les enjeux d'intelligence des réseaux sur le plan opérationnel, le CIS Énergie n'a cependant pas pris explicitement en compte le caractère émergent de ce sujet à l'époque, en en faisant par exemple une priorité pour la production de connaissances.*

► Le CIS a joué un rôle structurant en interne pour orienter les décisions et structurer la communication vis-à-vis de l'extérieur ; les mutations pertinentes mises en avant dans le CIS ont pu être approchées efficacement sur le terrain, notamment grâce à des procédures souples et un discours fort.

► En parallèle, la formulation des objectifs du CIS a permis une souplesse suffisante pour s'adapter aux mutations survenues sur la période, y compris celles qui n'avaient pas pu être anticipées dans le CIS :

- *la formulation souple et flexible du CIS constitue une force reconnue du document ;*

¹ Sustainable Energy for All (Énergie durable pour tous, en français), initiative lancée par le Secrétaire général des Nations unies en 2011.

- sur l'accès à l'énergie, l'AFD s'est adaptée à l'émergence de l'accès décentralisé à partir de solutions offgrid/mini-grid. Le traitement des sujets gaz et biocarburants, sous forme de notes de doctrine séparées et préparées après le CIS, ont permis d'affiner le positionnement de l'AFD au cours de la période.

QE2 : Dans quelle mesure le CIS Énergie s'appuie-t-il sur une palette d'outils financiers et de modes de faire en adéquation avec les enjeux et besoins du secteur de l'énergie dans les pays visés par les interventions de l'AFD ? Dans quelle mesure le CIS Énergie a-t-il permis de faire évoluer les outils d'ingénierie financière de l'AFD pour répondre aux modifications des enjeux et besoins du secteur ?

► Le Groupe AFD propose une palette d'outils financiers, comparable dans l'ensemble à celle des autres bailleurs intervenant dans le secteur, palette d'instruments lui permettant de s'adapter à différents contextes :

- à travers ses outils éprouvés que sont les prêts souverains, prêts non souverains et lignes de crédit, l'AFD répond de façon particulièrement adaptée aux besoins de financement dans le domaine des infrastructures de réseaux, dans le financement de projets d'énergie renouvelable et de certains projets d'efficacité énergétique (industries principalement) ;

- cependant, du fait d'enveloppes annuelles de subvention limitées en montant (en particulier lorsque l'on compare ces enveloppes à celles des autres bailleurs), certains besoins de financement sont ainsi plus difficilement couverts par le Groupe AFD. C'est notamment le cas :

- des projets d'accès à l'énergie, qui nécessitent dans l'ensemble des subventions de montant important (pour l'accompagnement des acteurs publics, ou encore pour le soutien à de nouveaux modèles de financement de l'accès à l'énergie) ;

- des projets d'efficacité énergétique, qui sont « demandeurs » de subventions, notamment pour fournir les assistances techniques nécessaires aux projets et à l'émergence de marchés privés liés à l'efficacité énergétique (EE) ;

- de l'accompagnement des politiques publiques pour mettre en place des cadres favorables à la transition énergétique durable ;

- on note aussi une absence d'outils dédiés au financement *early stage*, et des carences sur l'amorçage de dynamiques privées (dans le domaine des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, ou de l'accès à l'énergie).

► Le Groupe AFD fait évoluer progressivement sa palette d'outils pour accompagner les besoins de financement en regard de l'évolution du secteur, mais les retours d'expérience sont encore limités :

- sur la période 2012-2016, de nombreux instruments nouveaux ont été mis en place par les bailleurs de fonds, constituant autant de tentatives pour accélérer le financement de projets de transition énergétique et, en particulier, aux fins d'exercer un levier sur la mobilisation des acteurs privés. La Banque européenne d'investissement (BEI) s'est notamment associée à des fonds d'investissement dans les montages financiers des projets, et a eu recours à des fonds mondiaux tels que le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (GEEREF²). La Kreditanstalt für Wiederaufbau³ (KfW) a mis en place l'outil responsAbility Renewable Energy Holding (rAREH) pour investir dans les énergies renouvelables. Plusieurs bailleurs ont également développé le recours au financement en devise locale, afin de mieux atteindre les acteurs privés et convaincre les banques commerciales. Cependant, les exemples d'utili-

² Global Energy Efficiency and Renewable Energy.

³ La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), créée à l'origine pour financer la reconstruction de l'économie allemande après la Seconde Guerre mondiale, a aujourd'hui pour mission, outre la réalisation des commandes publiques, de financer les exportations et la coopération en faveur du développement.

sation de ces nouveaux outils et les retours d'expérience sont encore insuffisants pour juger de leur pertinence et de leur efficacité ;

- le Groupe AFD s'est inscrit dans cette tendance et a cherché à adapter ses modes de faire au paysage financier et aux besoins des acteurs (exemples : outil SUNREF⁴ pour soutenir le financement des projets d'énergie renouvelable [EnR] et d'efficacité énergétique décentralisés, outils de haut de bilan – fonds propres ou quasi-fonds propres – de PROPARCO permettant d'intervenir directement dans des projets EnR privés, ou de se positionner sur les dynamiques naissantes autour des solutions offgrid innovantes). Les nouveaux modes de faire du Groupe AFD ont pu être développés au cours de la période couverte par le CIS et, pour certains, ont été déployés en fin de période : le recul est encore insuffisant pour pouvoir analyser leur pertinence et leur efficacité (exemple : outils de haut de bilan de PROPARCO).

► Le rôle du CIS dans l'adaptabilité et l'évolution de ces outils financiers a été limité :

- contribuer à l'adaptation et à l'évolution des outils financiers ne rentre pas dans les attributions principales d'un CIS. Il est cependant nécessaire de s'intéresser au contenu du discours sur le sujet, afin de comprendre l'articulation entre les orientations stratégiques et opérationnelles ;

⁴ Le label *Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance* correspond au label « Finance verte » de l'AFD. Plus d'informations sont disponibles en ligne : <https://www.sunref.org/>

⁵ En effet, conformément aux attentes vis-à-vis du CIS, ce dernier liste les modes de faire de l'AFD employés à la date de son élaboration, mais ne propose pas de vision évolutive de ces outils.

⁶ Parmi les exemples pouvant être cités à ce sujet, on retient en particulier le projet *'revolving fund'* au Kenya, ou encore le projet *'green-mini-grid'* toujours au Kenya.

⁷ Les Appuis budgétaires sectoriels (ABS), appelés désormais prêts de politique publique (PrPP) à l'AFD, ont pour finalité de financer et d'accompagner une politique publique sectorielle. Il s'agit généralement de financements pluriannuels non ciblés. Les PrPP réunissent trois composantes ne pouvant être dissociées sans perdre en efficacité, à savoir : (i) le prêt budgétaire, (ii) un dialogue sur les politiques publiques, et (iii) une coopération technique. Les PrPP recensés dans le domaine de l'énergie sur la période 2012-2015 se concentrent dans cinq pays, avec des interventions particulièrement importantes de l'AFD au Vietnam.

- le CIS s'est révélé suffisamment flexible dans ses formulations pour permettre l'adaptabilité des modes de faire, bien qu'il n'ait pas clairement identifié la nécessité de faire évoluer les modes de faire en lien avec l'évolution des besoins du secteur⁵. Ainsi, le discours déployé par le CIS a permis de proposer des modes de faire adaptés à chaque contexte, et de porter des innovations allant au-delà des possibilités identifiées par le CIS (notamment sur le sujet de l'accès à l'énergie, des modes de faire innovants ayant été déployés sur la période⁶).

QE3 : Dans quelle mesure les interventions d'appui aux politiques publiques des États (appuis budgétaires sectoriels⁷) représentent-elles un mode de faire pertinent pour accompagner ces politiques publiques, comparativement à d'autres modes de faire ? Quels sont les premiers retours sur l'efficacité de l'usage de cet outil par l'AFD dans le secteur de l'énergie ?

► La pertinence générale du déploiement des modes de faire de l'AFD pour appuyer les politiques énergétiques sur la période 2012-2016 ne peut être appréciée, du fait du faible nombre d'évaluations disponibles sur ce type d'intervention d'une part et de la difficulté à évaluer les effets des politiques publiques soutenues par les ABS d'autre part. Les interventions analysées dans le cadre de cette évaluation, prises séparément, montrent cependant un positionnement pertinent de l'AFD en réponse à différents contextes et une capacité à dépasser la contrainte liée à l'enveloppe de subventions limitée dont dispose l'AFD dans ce secteur pour apporter une valeur ajoutée dans le dialogue avec les pouvoirs publics des États.

► Les implantations relativement nombreuses de l'AFD dans les PED et les pays émergents permettent à l'AFD de maintenir un contact étroit avec les contreparties locales et de favoriser le dialogue qui est un élément crucial des projets d'appui aux politiques publiques. Cependant, l'AFD reste limitée dans ses capacités à soutenir les politiques énergétiques, comparativement aux autres bailleurs, du fait de la relative faiblesse des enveloppes de subvention disponibles pour ce

secteur. Néanmoins, sa plus grande flexibilité d'intervention (notamment par rapport aux bailleurs multilatéraux très contraints par des cadres d'intervention peu souples) lui permet de dépasser en partie ces contraintes, mais les alternatives (apport d'expertise, dialogue sectoriel, etc.) restent coûteuses en termes de temps et de moyens humains.

► L'ABS, en particulier, est un outil pertinent dans les contextes qui le permettent et, en association avec d'autres modes de faire, à même de maximiser les actions d'appui aux politiques publiques. Les exemples réussis d'utilisation d'ABS dans le secteur de l'énergie étudiés ont permis de faire ressortir les contextes adaptés à leur mise en œuvre, résumés comme suit⁸ :

- *capacité de l'État partenaire à s'endetter, en prenant en compte sa stabilité macroéconomique et la qualité de la gestion de ses finances publiques ;*

- *volonté préexistante de l'État partenaire à mettre en place une politique énergétique durable, compatible avec les exigences de l'AFD ;*

- *ouverture de l'État partenaire au dialogue avec un niveau de capacité institutionnelle approprié.*

► L'ABS reste cependant très coûteux en moyens humains, nécessitant la mise à disposition d'une équipe d'agents pour animer le dialogue dès l'instruction et devant se maintenir dans la durée. L'expertise des agents est essentielle pour optimiser la capacité d'appui des ABS. L'organisation actuelle de l'AFD, reposant sur des chefs de projets assurant l'instruction et le suivi de plusieurs projets, semble constituer une

⁸ La liste des critères utilisés par l'AFD pour définir un contexte adapté aux ABS est indiquée dans la Note de procédures interne ope-R5061.

⁹ Le CIS a été élaboré en 2011, année où le lancement de l'initiative SE4All par le Secrétaire général des Nations unies a mis en avant les enjeux d'accès à l'énergie au niveau international. Ce changement de tendance s'est confirmé avec la désignation de l'année 2012 comme « année de l'énergie durable pour tous ». De même, l'accès à l'énergie figure parmi les Objectifs de développement durable (ODD), alors que celui-ci était absent des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) précédents.

limite pour animer le dialogue et l'alimenter par de l'expertise interne. Cette limite complique principalement la réalisation d'ABS de grande ampleur en l'absence d'un appui émanant d'autres bailleurs.

QE4 : Pertinence et efficacité du CIS Énergie sur les objectifs d'accès à l'énergie et d'efficacité énergétique.

- 4.1 : Dans quelle mesure les objectifs du CIS Énergie sont-ils à la hauteur des enjeux en matière d'accès à l'énergie et d'efficacité énergétique ?

- 4.2 : Dans quelle mesure le CIS Énergie est-il un outil de cadrage et de pilotage de l'activité de l'AFD sur ces secteurs ?

Accès à l'énergie

► Le CIS a été élaboré à un moment charnière concernant l'approche relative à l'accès à l'énergie⁹ et, dans une certaine mesure, s'est avéré moteur (et relativement en avance sur son temps), en mettant l'accès à l'énergie au cœur du discours. Ce dernier est assez détaillé et prend en compte les spécificités du secteur. Les objectifs sont engageants au sens où ils affirment la volonté d'intervenir dans ce domaine, mais relativement peu ambitieux, traduisant la difficulté identifiée à l'époque à mettre en avant l'accès à l'énergie et la conscience d'un contexte en pleine évolution.

► Sur la période 2012-2016, on observe le développement rapide de technologies *mini-grid/offgrid*. Le portefeuille de projets a, dans une certaine mesure, suivi cette tendance, traduisant la flexibilité laissée par le CIS et la capacité d'adaptation de l'AFD.

► Le rôle d'impulsion du CIS à cet égard sur la période 2012-2016 a été celui d'encourager à faire des projets d'accès à l'énergie, mais est resté toutefois limité dans la capacité à orienter ces interventions.

Efficacité énergétique (EE)

► Le processus d'élaboration des objectifs du CIS a pris en compte les enjeux d'EE, conformément aux connaissances alors disponibles, mais en se fixant des objectifs moins ambitieux que d'autres bailleurs. Le discours est également moins précis que chez d'autres bailleurs, et met moins l'EE au cœur de la stratégie (pas d'axe stratégique dédié).

► Les objectifs définis sont pertinents par rapport aux besoins identifiés en 2011 : les enjeux principaux ont été correctement identifiés, bien que manquant de précision. Par conséquent, le discours du CIS est peu moteur et peu ambitieux sur ce sujet.

► Les réalisations sur la période 2012-2015¹⁰, ne s'inscrivant pas dans une tendance haussière, témoignent des difficultés de l'AFD à lever les verrous freinant son action sur le sujet. Le rôle d'impulsion du CIS sur l'EE a été moins marqué que sur les autres sujets, tels que l'accès à l'EnR, sur la période 2012-2016. En particulier, sur les mécanismes financiers dédiés à l'EE, certains bailleurs de fonds ont mis en œuvre des mécanismes de financement s'adaptant à des contextes spécifiques tels que les fonds rotatifs d'EE, les facilités de partage de risques ou encore les programmes d'offre standard. Faute de recul suffisant, l'efficacité de ces instruments n'est pas encore démontrée.

QE5 : Cohérence interne, influence du CIS Énergie et son efficacité pour gérer l'énergie comme une thématique transversale.

- 5.1 : Dans quelle mesure le CIS Énergie 2012-2016 et les autres discours stratégiques portés par l'AFD sont-ils cohérents ?

- 5.2 : Dans quelle mesure le CIS Énergie contribue-t-il à la lisibilité et à l'appropriation des axes et modalités pri-

¹⁰ Bien que le CIS concerne la période 2012-2016, le bilan établi pour alimenter l'évaluation du CIS porte sur la période 2012-2015, dans la mesure où les informations portant sur l'année 2016 n'étaient pas encore disponibles au moment de la réalisation des travaux.

oritaires d'intervention dans le domaine de l'énergie en interne au sein du Groupe AFD ? Dans quelle mesure le CIS Énergie a-t-il influencé les autres cadres d'interventions du Groupe AFD ?

- 5.3 : Dans quelle mesure le CIS Énergie prévoit-il des mécanismes et procédures de gestion de la transversalité de la thématique énergie dans le Groupe AFD ? Dans quelle mesure l'organisation actuelle de l'AFD permet-elle de gérer la transversalité de la thématique énergie ?

► Le CIS dans sa formulation tient compte de façon relativement limitée des enjeux de transversalité relative au secteur de l'énergie. Notamment :

- la définition du rôle des CIS à l'AFD en matière de transversalité n'est pas claire sur les limites et attentes vis-à-vis de ce rôle. En conséquence, le CIS Énergie ne s'est pas fixé d'objectifs explicites concernant la transversalité ;

- dans sa formulation, le CIS Énergie assure une cohérence globale avec les autres cadres d'intervention définis par l'AFD, sans pour autant assurer une compatibilité absolue ;

- le discours du CIS Énergie 2012-2016 est construit autour du secteur électrique (production, transport, distribution, consommation), sans proposer une vision transversale des enjeux et usages énergétiques.

► L'efficacité du CIS pour impulser des approches transversales autour de l'énergie n'est pas confirmée :

- le processus d'élaboration du CIS Énergie n'a pas été l'occasion d'impliquer les acteurs agents d'autres divisions de l'AFD dans une réflexion permettant de faire ressortir des synergies entre enjeux transversaux et une stratégie intégrée ;

- l'utilité du CIS Énergie comme moyen de communication interne et outil de gestion de la transversalité est globalement reconnue, mais un manque d'appropriation de la part des

autres divisions de l'AFD semble être dû à un effort de communication insuffisamment déployé pour l'accompagner ;

- d'un point de vue opérationnel, les enjeux de transversalité sont correctement identifiés au sein des projets, mais peu de procédures sont mises en place pour la gérer de manière opérationnelle.

QE6 : Pertinence et efficacité du CIS Énergie en matière de production de connaissances.

- 6.1 : Dans quelle mesure les objectifs du CIS Énergie 2012-2016 en matière de production de connaissances correspondent-ils aux enjeux du secteur et de l'AFD dans ce secteur ?

- 6.2 : Dans quelle mesure le CIS Énergie parvient-il à articuler la production de connaissances sur l'énergie au sein du Groupe AFD ?

- 6.3 : Dans quelle mesure la production de connaissances en matière d'énergie permet-elle d'éclairer l'action de l'AFD dans ce secteur ?

► La définition du rôle des CIS à l'AFD en matière de production de connaissances n'est pas claire sur les limites et attentes vis-à-vis de ce rôle.

► Les priorités du CIS en matière de production de connaissances sont clairement définies, mais ne s'intègrent pas dans une vision stratégique permettant d'articuler la production de connaissances et les enjeux opérationnels.

► Les priorités dans ce domaine sont globalement en ligne avec les objectifs généraux du CIS et les enjeux du secteur de l'énergie, mais des manques sont observés dans les travaux menés par l'AFD sur lesquels les autres bailleurs sont présents. Ainsi, le sujet EE est moins visible dans la production

de connaissances de l'AFD que les sujets d'accès à l'énergie ou à l'EnR, et les sujets émergents (tels que ceux liés au stockage ou aux réseaux intelligents) font l'objet de réelles stratégies d'intervention de la part de quelques autres bailleurs, notamment sur la structuration d'une production de connaissances.

► Les réalisations sur la période étudiée sont dans l'ensemble alignées avec les objectifs du CIS. L'efficacité du CIS pour orienter la production de connaissances n'est cependant pas confirmée, dans la mesure où la production de connaissances n'est pas perçue comme un rôle majeur du CIS par les agents.

► Au-delà de la production académique, les travaux de capitalisation formalisés sur le secteur de l'énergie sont peu nombreux, ce qui limite la capacité de diffusion des enseignements et de la capitalisation :

- les documents de production de connaissances et de capitalisation antérieurs sont rarement utilisés au moment de l'instruction des nouveaux projets ;

- la capitalisation se fait de manière informelle et repose en grande partie sur le travail des agences locales de l'AFD. La formalisation permettant de diffuser cette capitalisation plus largement fait souvent défaut.

QE7 : Quelle appréciation porter sur l'évaluabilité du CIS Énergie 2012-2016 ?

► Le processus d'élaboration du CIS est relativement peu documenté, ce qui ne facilite pas la compréhension des choix effectués (la connaissance repose sur la mémoire des membres de la division technique TED [Transports et Énergie durables] de l'AFD et des chargés d'affaires de PROPARGO qui y ont participé).

► La formulation du discours ne facilite pas non plus son évaluation :

- *les objectifs définis sont clairs, mais difficilement mesurables pour certains objectifs fixés ;*

- *tous les objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs ; les indicateurs qui sont définis ne peuvent pas tous être effectivement suivis.*

► Des dispositifs centralisés de suivi et de mesure de la performance du CIS sont en place. Ils ne couvrent pas encore l'ensemble des objectifs opérationnels du CIS, et la correspondance imparfaite entre les indicateurs énoncés dans le CIS et ceux suivis dans le système d'information de l'AFD

(SIOP) ne facilite pas le pilotage homogène de tous les objectifs du CIS.

► Les dispositifs de suivi à l'échelle des projets sont généralement cohérents avec les enjeux des projets, mais leur clarté est variable. Par ailleurs, ce suivi n'est pas systématiquement documenté. Notamment, le suivi des indicateurs au niveau des projets n'est pas toujours renseigné de manière satisfaisante en raison d'une mauvaise adéquation avec les données disponibles et d'un manque de moyens humains à l'AFD pour assurer ce suivi.

► Les travaux de capitalisation et d'évaluation dans le secteur de l'énergie sont peu fréquents et ne permettent pas d'alimenter le suivi général du CIS de façon satisfaisante.

4. Recommandations

Les constats et conclusions de cette évaluation ont permis d'identifier 18 recommandations à destination du futur CI, qui sera probablement un CIT transition énergétique. Celles-ci sont regroupées en trois catégories :

- ▶ recommandations sur le processus d'élaboration et de suivi du CI,
- ▶ recommandations sur la capitalisation et la production de connaissances,
- ▶ recommandations sur les modes de faire de l'AFD pour le secteur de l'énergie.

Elles traduisent les enseignements de l'évaluation en pistes d'actions et d'améliorations concrètes qui pourront être appliquées dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre du prochain CI.

Recommandations sur le processus d'élaboration et de suivi du CI

1. Renforcer la lisibilité et l'accessibilité du document en vue de sa diffusion auprès de parties prenantes externes.
2. En complément du CI, définir des fiches d'aide à l'orientation des projets en interne, qui pourront contenir des orientations plus précises par thématique ou sous-secteur.
3. Définir, dans le prochain CI, des objectifs qui puissent être suivis plus facilement, en veillant à la clarté et à l'ambition des objectifs, à leur cohérence vis-à-vis des engagements pris par

la communauté internationale, et à l'existence d'indicateurs de suivi associés.

4. Améliorer et enrichir les outils de suivi du CI, qu'il s'agisse d'améliorer la fiabilité et l'exhaustivité du suivi des dimensions financières, ou de renforcer le suivi des dimensions non financières du portefeuille énergie de l'AFD (composantes de dialogue et d'assistance technique, impacts des interventions, etc.).

5. Profiter de la révision du CI pour promouvoir une approche transversale autour de l'énergie. Il pourra s'agir, en particulier, d'aborder le secteur de l'énergie dans sa globalité et en tenant compte de l'ensemble des usages, et d'identifier de façon plus approfondie les recoupements structurants avec les autres secteurs d'intervention de l'AFD.

Recommandations sur la capitalisation et la production de connaissances

6. Renforcer la fréquence et le contenu des évaluations dans le secteur de l'énergie (évaluations de projets, évaluations pays, etc.).
7. Envisager un format de documents de projets plus synthétiques favorisant leur utilisation *a posteriori*.
8. Mieux capitaliser la connaissance « terrain », à travers des outils dédiés davantage formalisés et une généralisation des partages de retours d'expérience.
9. Mieux lier la stratégie sectorielle et les objectifs de production de connaissances dans le prochain CI.

Recommandations sur les modes de faire de l'AFD pour le secteur de l'énergie

10. Maintenir la variété des modes de faire qui permet de s'adapter à différents contextes, et la compléter par des outils de financement *early stage* et de soutien à l'innovation.

11. Renforcer les collaborations AFD – PROPARCO qui constituent un mode de faire pertinent et différenciant pour le Groupe AFD.

12. Capitaliser sur l'outil SUNREF et le valoriser au maximum, en s'appuyant sur les interventions réalisées.

13. Faire évoluer l'outil SUNREF en envisageant d'étendre les types de projets couverts par le dispositif (exemple : projets d'accès à l'énergie).

14. Mener une étude d'opportunité sur le financement de l'EE dans les zones d'intervention prioritaires de l'AFD,

ainsi que sur d'autres sujets où l'AFD a été moins présente au cours de la période 2012-2016 étudiée.

15. Renforcer les travaux de réflexion sur l'innovation dans les outils financiers et utiliser le prochain CI pour impulser de nouvelles dynamiques dans ce domaine, notamment pour soutenir la mise en place des outils de financement *early stage* et de soutien à l'innovation (cf. *supra* recommandation n° 10).

16. Recenser et catégoriser précisément les modes de faire pertinents pour appuyer les politiques publiques des États, afin d'orienter plus précisément les interventions dans ce domaine et de faciliter leur suivi.

17. Renforcer les moyens financiers et humains alloués à l'appui aux politiques publiques de transition énergétique des États.

18. Prendre appui sur les ABS mis en œuvre pour renforcer la présence de l'AFD dans les zones en question, et envisager de mettre en place davantage d'ABS sans le soutien d'autres bailleurs de fonds.

Liste des sigles et abréviations

ABS	Appuis budgétaires sectoriels
AFD	Agence Française de Développement (l'Agence)
BEI	Banque européenne d'investissement
CI	Cadre d'intervention (AFD)
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CIT	Cadre d'intervention transversal (AFD)
EA	Énergie accessible
ED	Énergie durable
EE	Efficacité énergétique
EnR	Énergie renouvelable
ES	Énergie sécurisée
EUR	Euro
EVA	Division Évaluation et capitalisation (AFD)
GEREEF	<i>Global Energy Efficiency and Renewable Energy</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Agence d'aide allemande)
LC	Ligne de crédit
M	Million
Md(s)	Milliard(s)
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies)
PCM	Prêt aux conditions du marché
PED	Pays en développement
PrPP	Prêt de politique publique (AFD)
QE	Question évaluative
rAREH	<i>responsAbility Renewable Energy Holding</i> (KfW)
SE4All	<i>Sustainable Energy for All</i> (en français : énergie durable pour tous)
SIOP	Système d'information de l'AFD
SUNREF	<i>Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance</i> (en français : financement de l'énergie et de la gestion des ressources naturelles), label « Finance verte » de l'AFD
TED	Division Transports et énergie durables (AFD)
UE	Union européenne



Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://librairie.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://librairie.afd.fr>

- N° 68 Améliorer la compétitivité des exploitations familiales au Cameroun : quels impacts ?
- N° 67 Évaluation et capitalisation de la FISONG Biodiversité et Développement
- N° 66 Impact du forfait obstétrical en Mauritanie
- N° 65 Évaluation des projets agricoles financés par l'AFD en Afghanistan (2005-2014)
AFD Agriculture Programs in Afghanistan (2005-2014)
- N° 64 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne 2013-2016 de l'AFD
- N° 63 Comment contribuer au renforcement des droits de l'homme ?
- N° 62 Evaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) éducation, formation et emploi 2013-2015 (Synthèse du rapport)
- N° 61 Evaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo
- N° 61 Limpopo National Park Development Project
- N° 60 Evaluation du Programme national de développement participatif (PNDP) - C2D Cameroun
- N° 59 Contribution de l'AFD au Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF)
- N° 58 Agroécologie : évaluation de 15 ans d'actions d'accompagnement de l'AFD
Agroecology: Evaluation of 15 years of AFD Support
- N° 57 Évaluation des interventions de l'AFD dans les secteurs sanitaire et médico-social en Outre-mer
- N° 56 Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/CSUD 2010-2012
- N° 55 Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc
- N° 54 Refining AFD's Interventions in the Palestinian Territories: Increasing Resilience in Area C
- N° 53 Évaluation des lignes de crédit de l'AFD octroyées à la Banque Ouest Africaine de Développement (2000-2010)
- N° 52 Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé
- N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad
- N° 50 Réhabilitation des marchés centraux
- N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011
- N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)
- N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD
- N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »
- N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009
- N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal
- N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie
- N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc
- N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories
- N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar
- N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités
- N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD
- N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010
- N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux
- N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010
- N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership
Final Report, Period covered: 1997-2009
- N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle :
cas de la Tunisie et du Maroc
- N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPPF) en Guinée :
15 ans d'accompagnement