

Evaluation Ex-Post 2007

Programme Energie Domestique Sahel - Programme Régional des Énergies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS)

Rapport de synthèse

Elaboré par: Institut SÜDWIND

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Editeur:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, avril 2008

Aperçu sous forme de tableau

La Mission d'Evaluation

Période d'évaluation	Octobre 2007 – Janvier 2008
Institut évaluateur	Institut SÜDWIND
Equipe d'évaluation	Oliver Karkoschka (expert international) Ibrahima Sylla (expert national)

Le Projet

Nom	Programme Energie Domestique Sahel (PED Sahel) - Programme Régional des Énergies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS)
Numéro du Projet	PED Sahel 1. phase comme composante régionale du PED suprarégionale (HEP ÜR): 1993.2290.0 PREDAS (2. Phase): 1999.2172.7
Durée totale et phases	Durée totale: 01/1996 du 12/2005 Phase 1: 01/1996 du 07/2000 Phase 2: 08/2000 du 12/2005
Coûts totaux	Contribution allemande: 2.838 Mio. Euro Phase 1: 1,355 Mio Euro Phase 2: 1,483 Mio. Euro Financement de l'Union Européenne : 12/2002 – 12/2009 : 5,4 Mio. Euro
Objectif du projet	Des acteurs publics, non-gouvernementaux et privés du secteur ED assurent de façon professionnelle et concertée l'approvisionnement durable et l'utilisation rationnelle des énergies domestiques dans une perspective de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement.
Structure de tutelle	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)

Structure de mise en œuvre	-
Autres structures de coopération impliquées	Union Européenne
Groupes cibles	Ménages privés urbains et ruraux, gérant(e)s de cuisines de collectivités (p.ex. écoles, hôpitaux, restaurants) et petites entreprises artisanales (p.ex. auberges, boulangeries, fumoirs, forges, poteries).

La notation

<p>Evaluation globale</p> <p><i>Echelle de 1 à 6</i></p> <p><i>1 (Très bon résultat dépassant sensiblement les attentes) - 6 (l'action de développement est inutile/ou la situation s'est –plutôt dégradée)</i></p>	4
Appréciation par critère	Pertinence: 2; Efficacité: 5; Impact: 5; Efficience: 4; Durabilité: 4

L'évaluation ex-post du Programme Energie Domestique Sahel » (PED Sahel) a été mise en oeuvre par l'institut Südwind chargé par la GTZ. L'équipe d'évaluation était composée d'Oliver Karkoschka (expert international) et d'Ibrahima Sylla comme expert national. L'évaluation s'est déroulée sur la période d'octobre 2007 à janvier 2008. Les analyses au Mali et Burkina Faso ont eu lieu du 25.11. au 15.12. 2007. L'évaluation de la performance s'est effectuée à travers les cinq critères d'évaluation de l'OCDE-CAD.

L'objet de l'évaluation a été le « Programme Energie Domestique Sahel » (PED Sahel) qui a été intégré dans le « Programme Régional des Énergies Domestiques et Alternatives au Sahel (PREDAS)» dans sa deuxième phase. La durée totale du projet a été de dix ans étalés en deux phases sur la période de janvier 1996 à décembre 2005. La contribution totale de la partie allemande s'est élevée à 2,838 Mio. EUR.

Pendant que la première phase a été menée comme composante régionale du Programme Energie Domestique supra régional de la GTZ, avec son siège en Allemagne, la deuxième phase nommée PREDAS a été entièrement intégrée dans la structure du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS). En plus du financement allemand, le PREDAS a été aussi financé par l'Union Européenne à partir de décembre 2002 avec un budget plus élevé. Le financement allemand a pris fin en décembre 2005. L'évaluation n'a pas pu faire une distinction entre la contribution allemande et celle de l'Union Européenne pour l'application des critères internationaux d'évaluation. Pour la discussion et l'appréciation des questions des termes de référence d'ordre général, d'ordre politique et stratégique et sur le plan technique le Programme Energie Domestique Supra régional qui a été réalisé de 1994 – 2003 avec siège en Allemagne a été aussi considéré.

Le contexte : Environ 2,5 milliards des personnes n'ont pas d'accès aux ressources modernes de l'énergie. La plus grande partie de la population dans les pays sahéliens doit recourir à la biomasse (bois, résidus de récolte, fumier) pour satisfaire ses besoins en énergie pour la cuisine et le chauffage. Ce sont essentiellement les femmes et les enfants qui sont chargés de ramasser les combustibles. Ceci constitue une activité qui leur prend beaucoup de leur temps et est de surcroît très pénible. Cette occupation ne laisse que peu de place pour que les femmes puissent mener d'autres activités économiques ou que les enfants fréquentent régulièrement l'école. De plus, les femmes et les enfants souffrent des maladies provoquées par la fumée dans les maisons. Selon les estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), environ 1,5 mio. de personnes meurent annuellement du fait des effets nocifs de la combustion traditionnelle. De plus, une part importante des budgets des ménages est consacrée à des dépenses pour l'approvisionnement en énergie. Cette situation diminue pour ces ménages la possibilité plus investir de moyens pour l'amélioration des conditions de vie.

Dans les pays sahéliens, les énergies domestiques occupent une place importante dans leur bilan énergétique. Les besoins énergétiques sont satisfaits à 80% voire 90% par le bois-énergie. Il en découle un processus de déforestation important engendrant du même coup des conséquences écologiques et socio-économiques néfastes. Pour remédier ces effets négatifs, les pays sahéliens ont commencé dès le début des années 80, la mise en œuvre de programmes tendant à améliorer la situation. Les actions menées vont dans le sens de l'amélioration de l'offre des énergies domestiques à travers des programmes de reforestation et d'aménagement des forêts et la réduction de la demande avec la diffusion des foyers améliorés et la mise en place des programmes de substitution.

Au début des interventions, les actions ont été conçues dans une logique de préservation des ressources naturelles. Elles ont été alors portées dans tous les pays par les services techniques en charge des questions de protection de la nature. Plus tard, dans les années 90 la question des énergies domestiques a été de plus en plus vue sous l'angle énergétique. De nouveaux acteurs institutionnels sont arrivés sur la scène notamment les ministères de l'énergie ou des agences étatiques. Ceci a provoqué une crise de leadership institutionnel qui perdure toujours et freine considérablement les avancées dans ce secteur dans beaucoup de cas.

A côté de ces acteurs étatiques, le secteur privé joue un rôle important comme consommateur de l'énergie et aussi producteur de technologies améliorées. Le prix de sources de l'énergie ainsi que des technologies améliorées sont des facteurs déterminants pour leur diffusion. Le faible coût du bois dans le milieu rural est donc un facteur peu favorable à la pénétration des foyers et fourneaux améliorés.

Dans les discussions sur le plan international le thème de l'énergie domestique reçoit aujourd'hui plus qu'au début des années 2000, une attention plus élevée. L'importance de l'approvisionnement de la population pauvre en énergie pour contribuer à l'atteinte des objectifs du millénaire de développement est de plus en plus reconnue. De plus, les discussions par rapport aux changements climatiques démontrent que ni la substitution de l'énergie ni l'économie de la consommation ne représentent de solutions pour des nombreuses régions.

La conception du Programme Energie Domestique Surparégional a connu des changements au cours de sa mise en œuvre. Dans les années 80, le développement des technologies et la diffusion à grande échelle ont été visés pour réduire la consommation. Les questions techniques ont été au centre d'intérêt. Depuis les années 90, l'accompagnement conceptuel des projets de la coopération allemande dans les pays partenaires a comporté aussi les dimensions sociales et des impacts économiques pour les utilisateurs et utilisatrices des technologies améliorées. Plus tard jusqu'au 2003 le programme s'est concentré sur le

conseil politique surtout dans le cadre de ses deux composantes en Afrique australe et Afrique de l'Ouest.

Ainsi a démarré le Programme d'énergie domestique Sahel (PED Sahel) en 1996 pour renforcer le développement et l'ancrage des capacités au niveau régional. L'amélioration de la concertation des acteurs d'énergie domestique (ED) a été visée à travers l'initiation et l'appui de réseaux au niveau national. Selon sa conception, l'intégration du thème ED dans les plans de développement nationaux devrait permettre une mise en œuvre concertée et efficiente des mesures ED pour assurer un approvisionnement des ressources énergétiques pour la population pauvre. La diffusion et l'utilisation des technologies modernes et améliorées devraient permettre d'effectuer les impacts économiques, écologiques et sociaux pour les utilisateurs et utilisatrices.

L'approche intégrée des deux programmes (PED Sahel et PED suprarégional) a été favorable à renforcer les liens entre l'ED et des secteurs voisins comme la foresterie ou la santé. De plus, l'approche a impliqué les différents groupes d'acteurs étatiques, privés et de la société civile. Les contacts et la collaboration avec des acteurs internationaux soit étatiques soit ONG a contribué au succès du PED suprarégional. Le changement de l'approche du niveau technique à la dimension humaine a eu une importance particulière pour démontrer les dimensions du thème ED et son importance pour la population concernée. Ceci a permis de percevoir plus claire la dimension sociale du thème. Une leçon importante a été aussi l'importance et les effets néfastes de la fumée dans les cuisines et maisons sur la santé des femmes et enfants, qui a été sous estimé auparavant. De plus, le PED suprarégional a démontré l'importance du marché et du secteur privé pour la réussite des mesures ED. Cet apprentissage a permis aussi aux projets d'autres secteurs de renforcer sa considération du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre des projets. Le fait que les PED suprarégional ait aussi réalisé des analyses d'impact déjà en 1990 démontre que le programme a thématiqué et considéré plusieurs nouveaux aspects dans son travail sans que cela ait reçu une attention et reconnaissance à l'époque. Un autre exemple est l'approche à plusieurs niveaux car p. ex. les expériences des projets de foyers améliorés expériences du niveau micro ont été considérées dans le conseil politique au niveau macro.

Ce qui n'a pas vraiment atteint par le PED suprarégional est l'intégration des composantes ED dans des projets d'autres secteurs. Ceci est une conséquence des problèmes budgétaires de la coopération allemande à partir de 1998 mais il est aussi dû à la faible intégration dans la structure planification et développement de la GTZ. C'est aussi grâce à la coopération internationale intensive du PED suprarégional que l'expertise de la GTZ dans le secteur de l'ED est reconnue aujourd'hui.

Dans la mise en œuvre du Programme Energie Domestique Sahel (PED Sahel) le début de la deuxième phase en fin 2000 a amené beaucoup de changements bien que la conception n'ait pratiquement pas été changée. Le PED Sahel a reçu un nouveau nom avec PREDAS est a été intégré entièrement dans la structure du CILSS qui a été responsable aussi pour le nouveau personnel. Au sein de la GTZ la responsabilité a alterné aussi de la division planification et développement au département régional. Tout ceci a contribué à ce que les apprentissages de la première phase du PED Sahel et du PED suprarégional n'ont plus été connus ou considérés par le PREDAS. Les réseaux des acteurs ED qui ont été appuyés du PED Sahel dans sa première phase n'ont plus été soutenus dans la suite par le PREDAS. Ce dernier a préféré établir d'autres structures dans les pays membres du CILSS. De plus, le financement de l'Union Européenne qui a commencé en décembre 2002 a engendré de nouveaux mécanismes et manières de gestion du programme et a contribué à une forte accentuation de se focaliser sur les activités (et non pas sur les résultats et impacts). Ces changements ont eu des effets négatifs sur le degré d'atteinte des impacts du programme.

L'appréciation du programme selon les critères d'évaluation internationaux se réfère uniquement au programme PED Sahel/PREDAS et est basée sur une visite des pays de Mali et Burkina Faso en novembre / décembre 2007 deux ans après la fin de la contribution allemande au PREDAS.

L'objectif du PED Sahel a eu une grande pertinence pour les pays du CILSS. Il fournit une réponse à la problématique comme la dégradation des ressources naturelles ainsi qu'aux problèmes institutionnels qui se manifestent dans les conflits de leadership entre les ministères concernés par rapport à la conception et la mise en œuvre de mesures ED. Le thème d'ED a aussi une haute pertinence pour la population pauvre et la situation des femmes. Le fait que trois de neuf pays CILSS aient déjà eu une stratégie ED au début du programme réduit toutefois la pertinence. De plus, la stratégie du programme a manqué d'éléments spécifiques à chaque pays. **La pertinence est notée avec bon (2).**

Efficacité : Un résultat important de la première phase a été la promotion de la concertation sociétale sur des questions de l'ED. Ceci a été une innovation est a déclenché un certain dynamisme dans les pays concernés (pays francophones du CILSS). Les programmes précédents ont été soit davantage centrés sur les acteurs étatiques sans faire participer les acteurs privés et de la société civile, soit ils se sont concentrés sur la mise en œuvre des mesures ED. Toutefois, les réseaux n'ont plus été appuyés dans la deuxième phase et la durée d'appui n'a pas permis d'établir des réseaux durables. La coordinatrice nationale de PED Sahel a confié aussi que déjà pendant l'exécution de la deuxième phase, les réseaux ont arrêté d'être fonctionnels.

Les résultats visibles de la deuxième phase (PREDAS) sont de nombreuses publications, études, analyses et guides. Toutefois, l'évaluation a permis de constater qu'ils ont, comme le PREDAS en général, un faible degré de notoriété et d'utilisation. Les plus connus sont des formations et conférences organisées par le PREDAS. Toutefois, leur utilisation est aussi restée faible. Elles n'ont pas été intégrées dans les processus de qualification ou de changement au sein des structures concernées et le PREDAS n'a pas réalisé ni un suivi ni un accompagnement de la mise en œuvre des aspects de la formation par les participants. Le site web également ne démontre qu'un faible niveau d'utilisation. Avec seulement 282 accès de la région jusqu'au fin 2005, le niveau d'utilisation de ce site ne peut être apprécié autrement qu'insatisfaisant.

Une mesure pilote au Mali a pu démontrer la faisabilité technique de la carbonisation de *Typha australis*, toutefois, la mesure a montré aussi que l'exploitation ne sera pas rentable.

Un autre résultat est constitué par les stratégies ED dont disposent tous les six pays qui n'en ont pas eu au début du PED Sahel. En Gambie et au Cap Vert elles ont été approuvées politiquement fin 2007. Dans les autres pays, les stratégies ne sont pas encore validées politiquement. Jusqu'à la période d'évaluation les stratégies n'ont pu servir à favoriser ou à améliorer la mise en œuvre de mesures ED dans aucun pays. Ceci est dû à la faible priorité du thème pour les gouvernements mais aussi à la manière du PREDAS d'appuyer et d'élaborer les stratégies qui n'a pas favorisé l'appropriation des stratégies par les gouvernements. Le PREDAS n'a pas appuyé et accompagné les gouvernements, comme la concertation des acteurs a été appuyée par le PED Sahel pendant la première phase. Le PREDAS a plutôt commandité des experts pour l'élaboration des stratégies. Les ateliers (un ou deux par pays) qui ont été organisés avec les acteurs concernés pour valider la stratégie techniquement n'a pas été assez pour assurer leur appropriation par les acteurs importants. Le résultat obtenu en Gambie peut être apprécié comme exception ou la stratégie a été validée politiquement et ou le point focal perçoit une nette amélioration de la concertation entre les divers acteurs.

En général le PREDAS a pu fournir quelques contributions mais aucun résultat n'a reçu une véritable utilisation qui aurait pu effectuer des résultats directs perceptibles. On ne peut pas constater une amélioration de la concertation entre les acteurs ED ou la promotion de façon professionnelle et concertée de technologies et mesures efficaces d'économie de l'énergie domestique comme les objectifs l'ont visé. Aucun indicateur de l'objectif du projet n'a été atteint. Aussi, si l'on prend les résultats planifiés comme base de l'appréciation la conclusion reste presque la même. Sur les six résultats deux seulement peuvent être jugés comme étant atteints, pendant que pour trois autres résultats on ne peut constater aucun progrès. Comme conclusion, les résultats obtenus par le programme sont nettement insatisfaisants.

L'efficacité est donc notée à 5.

Les raisons principales de ce faible degré d'atteinte des objectifs sont liées avec l'intégration du programme dans le CILSS et le financement de l'Union Européenne. Son financement plus volumineux et surtout les mécanismes administratifs plus lourdes que la contribution allemande ont dévié l'attention de la coordination régionale de la contribution de la GTZ et ses objectifs et de son approche méthodologique. La gestion du PREDAS se concentré plus sur l'appui à la formulation des stratégies de l'énergie domestiques dans les pays que sur la facilitation de processus de concertation et de l'échange d'information entre les acteurs importants pour l'énergie domestique. Le faible degré de l'atteinte des objectifs n'est donc pas une conséquence d'une planification trop ambitieuse.

Une des raisons pour le faible degré d'atteinte des objectifs est le rôle et l'auto conception des personnes qui ont mis en œuvre le PREDAS. Pendant que dans la première phase, la concertation entre les différents acteurs de la société a été appuyée, la deuxième phase a mis l'accent sur les produits comme contribution d'experts, qui n'ont pas été intégrées dans les processus organisationnels ou sociétaux ou de processus de développement de la politique ED. Les aspects des intérêts institutionnels et de pouvoir n'ont pas été considérés bien qu'ils contribuent essentiellement à la faible cohérence politique dans les pays du CILSS. De plus, ni l'intégration dans le CILSS ni la position hiérarchique des points focaux du PREDAS dans les ministères de l'énergie n'ont été appropriés pour gagner une certaine influence politique du PREDAS dans les différents pays. Le PREDAS a aussi manqué de s'assurer de son mandat politique pour pouvoir effectuer efficacement un conseil politique. Finalement, les mécanismes de décision très centralisés au sein du programme n'ont pas facilité la prise d'initiatives et de responsabilité de la part des équipes de pays membres faute de marge de manœuvre. Beaucoup d'interlocuteurs ont parlé aussi de la lourdeur administrative.

Comme les résultats directs, les résultats indirects n'ont point été atteints dans le degré visé dans la planification. Le PREDAS n'a pas pu influencer positivement ni l'approvisionnement en énergie ni la réduction de la consommation qui auraient déclenché les impacts écologiques, économiques et sociaux et des améliorations au niveau des foyers et au sein des pays. Certes, le programme a pu donner quelques incitations au secteur privé qui ont été utilisées et il a servi d'intermédiaire pour deux projets de diffusion des foyers améliorés mais en résumé le degré d'impacts obtenus n'est pas du tout satisfaisant. **Le critère « impacts » est donc noté à 5.**

Le programme a été intégré administrativement dans le CILSS et a utilisé son infrastructure ce qui favorise son efficience. La partie des coûts pour le personnel a été aussi appropriée car les PREDAS a utilisé surtout des ressources personnelles déjà engagées par d'autres

structures et n'a payé que des indemnités. Toutefois, les mécanismes de décision au sein du PREDAS ont été très centralisés. De plus, les problèmes de communication entre les équipes de pays et la coordination régionale ont contribué à la lourdeur administrative. L'efficacité des missions à court terme a été faible surtout à cause des mécanismes stricts de l'Union Européenne. Les thèmes d'appui qui n'ont pas été identifiés avant le début du programme en 2002 n'ont plus été réalisés. Par conséquent, certains aspects comme p. ex. les aspects économiques, juridiques, n'ont pas été considérés bien qu'ils aient eu une importance dans le contexte. Des appuis par la facilitation ont manqué aussi entièrement. De plus, les mécanismes de l'Union Européenne ont contribué à l'orientation de la gestion et la mise en œuvre envers les activités et non pas envers les résultats et impacts. Même en considérant les aspects positifs, les éléments négatifs de l'efficacité dominent considérablement surtout si l'on considère aussi le faible degré d'atteinte des objectifs. **La notation donnée au critère d'efficacité est donc 4.**

Les deux stratégies ED de Gambie et de Cap Vert ont la meilleure durabilité car elles sont politiquement validées. Toutefois, les deux pays n'ont pas encore commencé avec leur mise en œuvre est leur financement n'est pas encore assuré. Dans les autres pays, les stratégies ED seront seulement durables si elles étaient validées sans délais et des financements seront trouvés en conséquence. Toutefois, les risques que les stratégies ne seront pas utilisées dans la suite sont réels. Leur actualité devient de plus en plus faible. Dans la stratégie ED de Burkina Faso p. ex. de nombreuses réorganisations du ministère de l'environnement ne sont pas considérées ainsi que la décentralisation. De plus, une mise en œuvre concertée n'est pas réaliste car les conflits entre les ministères persistent toujours. Même si l'on trouve des sources de financement, il n'est pas sûr si les bailleurs vont accepter les stratégies comme référence et comme base de leur financement. Une meilleure intégration et relation au processus de CSRP auraient été utiles pour renforcer l'appropriation des stratégies ED par les gouvernements et la considération par les bailleurs de fonds. Les autres résultats du programme constituent une potentialité mais leur utilisation n'est pas pertinente. La durabilité n'est pas satisfaisante jusqu'à la période d'évaluation et il n'existe pas d'indices que cela va changer, **la durabilité est notée 4.**

Bien que les impacts planifiés concernent particulièrement les femmes, la conception du programme n'a pas été basée sur une analyse genre. De plus, le suivi et l'évaluation n'a pas été sensible au genre. Les indicateurs par rapport aux femmes concernent uniquement le niveau de résultats et leur participation aux formations. Toutefois, les femmes n'ont que très peu assisté aux formations. Le fait que les femmes n'aient pratiquement pas profité de l'action de développement n'est toutefois pas due à l'absence d'une approche genre mais

surtout la conséquence du faible degré d'atteinte des objectifs. Le programme n'a donc pas contribué de manière satisfaisante à la promotion de l'égalité des sexes.

La conception du HEP Sahel a eu une claire orientation vers la réduction de la pauvreté mais ceci uniquement à travers des impacts indirects. La chaîne de résultats à travers de décisions politiques se relevé « trop élargie » et trop dépendante de décisions politiques. L'orientation vers les acteurs étatiques n'a pas permis d'exploiter d'autres opportunités comme par exemple la collaboration plus accentuée avec le secteur privé ou bien avec les ONG. La contribution à la réduction de la pauvreté par l'action de développement n'a donc pas été satisfaisante.

La conception du programme donne évidence de nombreux éléments de la promotion de développement durable. L'approche globale se présent dans l'ambition de favoriser la concertation entre l'état, le secteur privé et la société civile et entre les différents niveaux (national, régional, local). Cependant, la mise en œuvre du programme a été caractérisée par une orientation vers les acteurs étatiques au niveau national. Les prestations du programme ont été fournies plutôt de façon isolée sans être intégrées dans un processus, ce qui n'a pas été approprié pour favoriser la promotion du développement durable.

Les conclusions et recommandations essentielles sont les suivants :

Les actions de développement qui conçoivent de résultats globaux en termes de développement uniquement à travers le niveau de décisions politiques sans prévoir une liaison avec d'interventions au niveau meso ou micro comportent le risque élevé que ses prestations soient pas utilisées comme prévu. La fourniture des services auprès du secteur privé s'est relevée beaucoup plus direct avec des résultats plus prévisibles et à court terme.

La prestation du conseil politique aux décideurs n'est pas faisable par des agents du même ministère. De plus, ces derniers ne sont pas aptes à faciliter une concertation sociétal si leur ministère a ses propres intérêts par rapport aux sujets débattus (ou bien d'autres acteurs le perçoivent comme tel). Le rôle de facilitation d'une concertation intersectorielle demande une certaine neutralité qui doit être reflété dans la structure du programme. De plus, ce rôle demande une flexibilité qui est assurée par le cadre de gestion dans la coopération allemande. Par contre, un mécanisme de financement orienté vers les activités n'offre pas le degré de flexibilité nécessaire. D'ailleurs, un avantage comparatif de la coopération allemande est la possibilité de fournir de prestations rapides et peu bureaucratiques ainsi que les standards de planification, de financement et de mise en œuvre orientés aux résultats.