



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement, du Fonds  
des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale  
26 novembre 2021  
Français  
Original : anglais

---

**Première session ordinaire de 2022**

31 janvier-4 février 2022, New York

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation**

**Évaluation de la contribution du PNUD à l'accès  
à l'énergie et de son appui à la transition énergétique**

**Résumé**

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	2
II. État des lieux . . . . .	2
III. Constats . . . . .	5
IV. Conclusions . . . . .	14
V. Recommandations . . . . .	18



## I. Introduction

1. La présente évaluation est la première tentative de rassembler et d'analyser l'ensemble des données empiriques concernant la contribution du PNUD à l'accès à l'énergie et son appui à la transition énergétique. Ce travail, présenté au Conseil d'administration lors de la première session ordinaire de 2022, a pour objet de fournir à la direction du PNUD et aux parties prenantes une estimation indépendante de l'efficacité des travaux accomplis par le Programme dans ce domaine au cours de la période 2018-2021. Cette évaluation favorise l'application du principe de responsabilité, car elle a permis de déterminer dans quelle mesure les objectifs du PNUD relatifs à l'énergie étaient atteints et si ses interventions conservaient leur utilité à l'appui des efforts mondiaux visant à atteindre l'objectif de développement durable n° 7, à savoir garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable. Elle est également tournée vers l'avenir, car elle comporte un examen de la position stratégique du portefeuille énergétique du PNUD pour la période 2022-2030 et une analyse des initiatives en cours. Elle devrait apporter des informations propres à faciliter le positionnement du PNUD à l'égard du document stratégique de l'ensemble du système des Nations Unies, en vue d'appuyer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'exécution du plan stratégique du PNUD pour la période 2022-2025, ainsi que la planification et la mise en œuvre des programmes nationaux. Elle vise en outre à établir quelle a été la réponse du PNUD au dialogue de haut niveau des Nations Unies sur l'énergie, au cours duquel les États Membres et d'autres parties prenantes ont renouvelé leur engagement à atteindre l'objectif n° 7 d'ici à 2030.

2. L'évaluation débouche sur tout un ensemble de résultats et de conclusions concernant l'appui apporté par le PNUD à l'accès à l'énergie, à la promotion des énergies renouvelables et à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Il en ressort que l'appui fourni par le PNUD à de nombreux partenaires nationaux pour qu'ils progressent vers la réalisation des différentes cibles de l'objectif n° 7 est important, mais qu'il peut encore être sensiblement amélioré. L'évaluation inclut des recommandations dont la mise en œuvre devrait permettre au PNUD de renforcer ses travaux, de tirer parti de ses succès et d'améliorer sa contribution unique au service du développement durable mondial.

## II. État des lieux

3. Bien que des progrès sensibles aient été réalisés ces dix dernières années, 759 millions de personnes – dont les trois quarts vivent en Afrique subsaharienne – n'ont toujours pas accès à l'électricité, et de fortes inégalités d'accès existent entre les zones urbaines et les zones rurales. La pandémie mondiale de maladie à coronavirus (COVID-19) a mis en difficulté les approvisionnements en énergie, notamment dans les systèmes de santé, ce qui a annulé plusieurs années de progrès réalisés vers l'élargissement de l'accès à l'énergie et a empêché plus de 100 millions de personnes raccordées à l'électricité dans le monde d'avoir accès aux services de base à un prix abordable.

4. Dans les pays à faible revenu, où la cuisson des aliments représente plus de 80 % des besoins énergétiques des ménages, 2,6 milliards de personnes n'ont toujours pas les moyens de cuisiner proprement. Si les tendances actuelles se poursuivent, 2,3 milliards de personnes – soit 30 % de la population mondiale, principalement répartis entre l'Asie et l'Afrique subsaharienne – resteront exposées à des pratiques de cuisson nocives en 2030.

5. Le financement public de l'accès à l'énergie et de la transition énergétique a considérablement augmenté ces dix dernières années, passant de 265 milliards de dollars en 2011 à 304 milliards de dollars en 2020. Cependant, pour parvenir d'ici à 2030 à l'accès universel et réaliser d'ici à 2050 les objectifs d'atténuation des effets des changements climatiques, il faudra procéder à un changement radical du financement. Les flux de financement sont concentrés dans un petit nombre de pays en développement et il faudra, afin d'atteindre les cibles de l'objectif n° 7 concernant l'accès à l'énergie, investir chaque année d'ici à 2030 environ 35 milliards de dollars pour l'accès à l'électricité et 4,5 milliards de dollars pour la cuisson propre.

6. Le secteur privé constitue la plus grande source d'investissement dans les énergies renouvelables au niveau mondial, mais de nombreux pays en développement n'offrent pas encore les conditions nécessaires pour attirer ces investissements ou les orienter vers un développement durable et équitable. Un objectif important du programme énergétique pour le développement est donc d'utiliser les ressources publiques de manière à encourager l'investissement privé.

7. La consommation mondiale d'énergie a augmenté de 12 % ces dix dernières années et le secteur de l'énergie, qui produit environ 60 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre, reste le principal responsable du réchauffement de la planète. Ces émissions proviennent pour la plupart de pays dans lesquels l'accès universel est depuis longtemps réalisé, en grande partie toutefois grâce à des formes de combustion produisant de fortes émissions et avec une utilisation inefficace des ressources.

8. Des progrès ont été réalisés dans la réduction du coût des sources d'énergie renouvelables, ainsi que vers une meilleure efficacité énergétique des bâtiments, des moyens de transport, des appareils électriques et d'autres produits des technologies. Les énergies solaire et éolienne, dont la contribution à l'approvisionnement énergétique total a augmenté de 18,5 % par an, constituent des solutions de plus en plus viables pour la production d'énergie renouvelable dans les pays en développement. En 2019, la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement énergétique mondial a atteint 27 % sous l'effet d'une forte expansion des secteurs solaire, éolien et hydroélectrique.

9. Malgré ces progrès, le monde est encore loin des trajectoires de réduction des émissions requises pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré au-dessus des niveaux préindustriels, comme le prévoit l'accord de Paris. Bien que la trajectoire du développement technologique soit positive, plusieurs obstacles liés au coût ou d'ordre pratique subsistent dans les pays en développement : l'exploitation des systèmes énergétiques ruraux hors réseau reste coûteuse, de même que le stockage de l'électricité provenant des systèmes solaires domestiques. La mise en place et l'exploitation de services énergétiques dans les régions très reculées et dans les communautés insulaires demeurent un défi de taille. En outre, les nouvelles technologies sont souvent produites et brevetées en dehors des pays qui ont les plus grandes difficultés d'accès, et leur adoption doit affronter la concurrence des combustibles fossiles dont le coût est maintenu artificiellement bas par des subventions ou de la biomasse d'origine locale. Ainsi, pour qu'elles soient mises en place et maintenues, il faudra adopter des politiques qui tiennent compte des systèmes de propriété intellectuelle et des accords commerciaux et fiscaux.

10. Le volet énergétique est un élément majeur de la réponse « associant l'ensemble de la société » qui est requise pour faire face aux changements climatiques. L'ampleur du défi exige une réponse à tous les niveaux des administrations publiques et l'implication d'autres ministères de tutelle que celui de l'énergie, tels que ceux qui sont chargés de la santé, de l'environnement, de la production alimentaire, des moyens de subsistance et de l'emploi, selon une approche globale propre à assurer la

réalisation des objectifs de développement durable. De nombreux pays sont en train de donner forme à ces interactions, alors qu'ils mettent à jour leurs contributions déterminées au niveau national au titre de l'accord de Paris. Plus de 60 % des contributions déterminées au niveau national qui ont été établies pour la vingt-sixième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui se tiendra en novembre 2021, comportent un volet de modification de l'approvisionnement énergétique.

11. Les pays en développement ne sont pas tenus de signer des engagements contraignants de réductions d'émissions dans le cadre de la CCNUCC. L'accord de Paris encourage cependant les économies émergentes et les pays en développement à prendre des engagements volontaires, avec l'aide financière et technique des pays qui ont un lourd passé d'émissions. Le dernier rapport en date du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat confirme la nécessité de réduire les émissions dès que possible, ce qui crée un dilemme politique et économique pour les pays en développement qui disposent de réserves de charbon, de pétrole ou de gaz de nature à favoriser leur accès à l'énergie et leur développement. Les engagements à abandonner les formes d'énergie polluantes sont certes une bonne nouvelle pour l'environnement mondial, mais personne jusqu'à présent n'a entrepris d'en faire autant pour aider ces pays à délaissier les combustibles fossiles.

### **La réponse du PNUD**

12. Dans le cadre du Plan stratégique pour la période 2018-2021, le PNUD a commencé de mettre en œuvre la solution distinctive 5, qui établit ses travaux sur l'énergie conformément aux objectifs de développement durable et aux dispositions de l'Accord de Paris. Cette solution vise trois objectifs : accroître l'accès à l'énergie, assurer la transition vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et rétablir l'accès à l'énergie à la suite des crises.

13. Dans les cas où tout le monde n'est pas desservi, le PNUD chercherait à soutenir des solutions privées et publiques novatrices pour accroître l'accès à l'énergie et la fourniture d'énergie. Lorsque la plupart des habitants sont desservis, le PNUD s'emploierait à appuyer la transition vers les énergies renouvelables et l'adoption de mesures et politiques d'efficacité énergétique. Dans les situations de crise et d'après-crise, le PNUD axerait son action sur le rétablissement de l'accès à l'énergie et sur le renforcement du développement sans carbone et tenant compte des risques.

14. La présente évaluation de l'action entreprise par le PNUD dans le domaine de l'énergie couvre tous les projets exécutés entre 2018 et 2021 qui comportaient une composante énergétique importante ayant pesé sur le budget. Elle a plus précisément porté sur un échantillon de 200 projets, représentant un budget total de 391,5 millions de dollars et des dépenses totales de 254,5 millions de dollars, constituant un peu moins de 2 % de la programmation totale du PNUD, qui s'est élevée à 13,52 milliards de dollars en 2018-2020.

15. Le portefeuille énergétique du PNUD comprend deux grands sous-portefeuilles, à savoir les fonds verticaux, composés de projets du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds vert pour le climat, et les fonds non verticaux, constitués de toutes les autres sources de financement. Le budget total des fonds verticaux était un peu plus élevé que celui des fonds non verticaux (51 % contre 49 %). Pour ce qui est des dépenses, la principale divergence entre ces deux ensembles de fonds concerne l'appui à la transition vers des sources d'énergie renouvelables, auquel les fonds verticaux ont au total affecté 56 millions de dollars de plus.

16. En vue de mettre en œuvre la solution distinctive, le PNUD collabore avec d'autres organismes dans le cadre d'ONU-Énergie, du Programme mondial d'action

sur l'énergie durable dans les situations de déplacement et de l'initiative Énergie durable pour tous. Il travaille également avec l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale et d'autres organisations dans le cadre du Programme d'action santé et énergie.

17. Le PNUD a réaffirmé son appui aux politiques énergétiques dans le cadre du Plan stratégique pour la période 2022-2025. Ses principaux domaines d'intervention, à savoir améliorer l'accès à l'énergie pour les personnes moins bien desservies, ainsi qu'appuyer un plus large recours aux sources renouvelables et aux mesures d'efficacité énergétique, restent inchangés. Agissant dans le cadre de partenariats, il entend accélérer les investissements dans les solutions d'énergie renouvelable distribuée, en particulier pour les personnes les plus difficiles à atteindre et dans les contextes de crise, ainsi qu'accroître l'accès à une énergie propre et abordable pour 500 millions de personnes.

### III. Constats

#### Constat n° 1. Le positionnement du PNUD dans le secteur de l'énergie

18. Le PNUD met en œuvre d'importantes initiatives dans le domaine de l'énergie, là où elles sont nécessaires et en accord avec les priorités énergétiques nationales. Sa neutralité et son impartialité sont tout à fait essentielles en raison des enjeux nationaux de la sécurité énergétique et des aspects géopolitiques de l'approvisionnement en énergie, et compte tenu du commerce mondial des technologies et des connaissances.

19. Les ressources du PNUD sont bien réparties pour faire face aux situations dans lesquelles l'accès à l'énergie est faible, comme au Burkina Faso, au Burundi, en République démocratique du Congo et au Malawi, ou perturbé, comme en Afghanistan, à Cuba, en Irak, au Liban, en Somalie, au Soudan, en République arabe syrienne, au Yémen et dans l'État de Palestine. Il est important de noter que le PNUD a évité d'engager ses ressources dans des pays qui avaient déjà obtenu le plus de fonds d'autres partenaires. Au niveau infranational, le PNUD a orienté ses ressources vers des solutions hors réseau, qui nécessitent moins d'investissements en infrastructures que l'extension du réseau et sont donc mieux adaptées pour atteindre à plus bref délai les groupes les plus pauvres et apportent en outre tout un ensemble d'avantages au niveau local. L'appui du PNUD aux réseaux électriques répond dans son ensemble aux objectifs de la transition énergétique et comporte également un petit nombre de projets de restauration de centrales électriques dans des contextes de crise.

20. Rares sont les pays dans lesquels le PNUD est le principal conseiller des pouvoirs publics en matière de politique énergétique, et de nombreux autres organismes s'occupent activement de la plupart des questions liées à l'énergie et au développement. Le PNUD est sans doute mieux à même de jouer un rôle de premier plan pour fournir un soutien direct à l'élaboration des politiques gouvernementales ou une assistance technique, mais il n'est qu'un des nombreux acteurs qui apportent un appui sous diverses formes.

21. Les projets du PNUD portent essentiellement sur les étapes initiales de l'adoption des technologies et sur la mise au point du cadre de politique correspondant. Cette orientation reste justifiée pour soutenir l'accès à l'énergie dans les pays les moins avancés et encourager l'utilisation de mesures d'efficacité énergétique. En ce qui concerne l'appui aux énergies renouvelables à grande échelle qui, de plus en plus, peuvent être adoptées grâce à des investissements publics et privés, le PNUD joue un rôle important car il a la capacité de gérer des projets pilotes multipartites dans des contextes où les innovations peuvent être freinées parce que

les relations institutionnelles ne sont pas en place. L'approche du PNUD en matière d'adoption de technologies et de politiques n'est cependant pas uniforme dans l'ensemble du portefeuille de projets. Les portefeuilles de projets relatifs à l'accès et aux énergies renouvelables à grande échelle n'ont pas bénéficié d'une utilisation systématique d'outils et d'approches analytiques pour des activités clés telles que l'analyse des obstacles, la mobilisation du secteur privé et le choix du mode de soutien – en amont ou en aval – le plus efficace. Les programmes du PNUD concernant l'efficacité énergétique sont plus cohérents, car ils comportent les éléments d'une approche commune.

### **Constat n° 2. De l'engagement mondial à l'engagement national**

22. Le PNUD n'a pas réussi à tirer parti de sa présence dans les pays pour fournir les connaissances et la coordination qui pourraient apporter plus de cohérence à l'offre actuellement disparate du système des Nations Unies dans le domaine de l'énergie.

23. Les parties prenantes apprécient le rôle qu'a joué le PNUD dans le passé, en mettant au point des plans d'action pour la réalisation de l'objectif de développement durable n° 7 et la mise en œuvre de l'initiative Énergie durable pour tous, en tenant des discussions au niveau mondial sur l'énergie et le genre et sur le lien entre l'énergie et l'action humanitaire et en contribuant à la banalisation de l'énergie décentralisée à une époque où les banques de développement se montraient réservées à ce sujet. Elles constatent également que, pendant les années qui ont précédé le dialogue de haut niveau sur l'énergie, le PNUD a relativement peu fait entendre sa voix, au niveau mondial, sur les questions énergétiques. Le PNUD a certes soutenu des initiatives de collaboration technique, mais les parties prenantes externes estiment qu'il a manqué des occasions de faire profiter de son expérience de terrain, unique par son étendue, les secteurs du développement et de l'investissement énergétiques.

24. Le PNUD est un coprésident actif d'ONU-Énergie, mais ce mécanisme de coopération ne fournit pas de modèle de mise en œuvre coordonnée au niveau régional ou national qui permettrait aux gouvernements d'appliquer les approches les plus avancées pour élargir leur accès à l'énergie et sortir leurs économies de la dépendance envers les combustibles fossiles. S'étant penchées sur les tâches restant à accomplir pour atteindre l'objectif de développement durable no 7, les parties prenantes externes ont proposé que le PNUD appuie les efforts de facilitation des initiatives nationales en matière d'énergie et de développement engagées par les différents ministères, organismes des Nations Unies et partenaires de développement, de la même manière que les équipes du PNUD chargées des questions climatiques ont permis à celui-ci d'aider à mettre au point les contributions déterminées au niveau national. Les parties prenantes ont estimé que le PNUD pourrait servir de « point d'ancrage » pour l'action du secteur public en matière d'accès à l'énergie et d'efficacité énergétique, en tirant parti de sa présence sur le terrain pour diffuser et enrichir les compétences détenues par des organismes plus spécialisés mais dont le rayonnement mondial est plus limité.

### **Constat n° 3. Situations de crise**

25. L'appui aux politiques énergétiques dans des situations de crise et d'après-crise est un domaine d'intervention du PNUD encore peu développé. Le PNUD a bien réussi à fournir des solutions efficaces d'énergie renouvelable, mais il manque de directives opérationnelles pour gérer les problèmes d'énergie dans de telles situations.

26. Le PNUD a fourni des solutions d'énergies renouvelables dans le cadre de ses programmes applicables à des situations de crise et d'après-crise. En 2012, il a restauré une centrale électrique en Iraq, en prêtant cependant peu d'attention aux autres modèles possibles. La restauration de centrales électriques en République arabe

syrienne en 2018 s'est accompagnée d'un programme d'éclairage des rues à l'énergie solaire, de projets d'énergie renouvelable pour les services essentiels et d'activités de renforcement des capacités des ingénieurs et des techniciens en matière de planification et de financement des technologies d'énergie renouvelable. Les travaux au Yémen sont axés sur des solutions renouvelables visant à changer la donne en matière de carburant dans le pays tandis qu'en Somalie, des mesures plus modestes ont été prises pour aller au-delà des interventions immédiates et engager des activités de transition énergétique.

27. Dans l'ensemble de ces programmes, le PNUD a été confronté à plusieurs difficultés ayant trait, notamment, au manque de clarté des modèles de gouvernance relatifs à l'énergie et aux ressources naturelles, aux effets des changements climatiques, à la fourniture et à l'entretien des équipements, ainsi qu'à l'équilibre entre les compétences nationales et les compétences internationales. Il lui reste encore à tirer les enseignements de son expérience dans les situations de crise et de fragilité en vue d'établir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

#### **Constat n° 4. Les risques de la transition vers une économie à faible émission de carbone**

28. Le PNUD présente ses travaux à l'appui de la transition énergétique de transition sous un jour prometteur pour les pays intéressés, mais certains pays dans lesquels il est actif sont mal préparés aux conséquences économiques auxquelles ils s'exposeraient s'ils cessaient d'investir dans les sources d'énergie polluantes. Dans ces pays, le PNUD n'est guère parvenu à promouvoir une meilleure intégration des stratégies énergétiques et des systèmes de gouvernance à l'appui de la transition.

29. Une analyse récente recense les pays pour lesquels la transition mondiale vers un avenir à faible émission de carbone risque d'avoir un impact considérable parce que leur produit intérieur brut, leur production manufacturière, leurs exportations et leur production d'énergie sont lourdement tributaires des réserves d'énergies fossiles. Il s'agit notamment de la Guyane, de l'Irak, du Kazakhstan, de la Libye et du Nigeria. Cette analyse ne tient cependant pas compte des effets produits sur l'économie informelle, de sorte que la transition peut également avoir un impact sur des groupes qui dépendent des sous-produits des combustibles fossiles ou qui travaillent au service de certaines industries.

30. Les projets du PNUD dans ces pays ont tendance à se limiter à un secteur, et concernent soit la fourniture et la production d'énergie renouvelable, soit des mesures spécifiques d'efficacité énergétique. Même si ces projets sont couronnés de succès, les mesures du PNUD en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables peuvent être considérées comme additionnelles et non propres à assurer la transition, et la plupart des mesures d'appui à la transition énergétique portent sur les importations de carburants plutôt que sur les réserves nationales. Certains bureaux du PNUD ont commencé à prendre des mesures à l'appui d'une plus ample transition, et les services du PNUD sont conscients des risques encourus par les groupes les plus pauvres.

#### **Constat n° 5. Accès à l'énergie**

31. Le PNUD a contribué à la fourniture de combustibles et d'équipements propres aux ménages, et à l'approvisionnement en électricité d'installations, de services et d'entreprises divers. Les initiatives de signal sont destinées à présenter des modèles d'accès à l'énergie, et non à fournir des niveaux d'accès substantiels dans des situations où les pouvoirs publics ne peuvent le faire.

32. Dans l'exécution des 22 projets examinés, le PNUD et ses partenaires ont fourni des formes d'énergie propres à plus de 120 000 ménages (soit plus de 600 000 personnes). Ces projets couvrent les cinq régions du PNUD, mais sont un peu plus nombreux en Afrique et en Asie-Pacifique. Les projets ont permis d'encourager plus efficacement l'adoption de technologies d'accès à l'énergie lorsqu'il ont établi un modèle de coût approprié pour les ménages et les petites entreprises, équilibré par rapport au coût des autres solutions disponibles localement. Le PNUD n'a pas fait suffisamment d'efforts pour comprendre les modèles de coût et de paiement au niveau des ménages ou des communautés et ses résultats dans ce domaine sont inégaux. Il a encouragé une adoption rapide lorsque les initiatives ont déplacé le coût pour les ménages et les installations, mais l'adoption a été plus lente lorsque les communautés préféreraient attendre l'expansion du réseau ou disposaient de bois de chauffage.

33. Les projets de bioénergie du PNUD ont eu de grandes difficultés à atteindre leurs objectifs. Les projets de biomasse n'ont pas atteint dans la plupart des cas les objectifs quantitatifs fixés et, même lorsqu'ils les ont dépassés pendant leur durée de vie, la durabilité des résultats obtenus reste un problème. La conception et l'exécution de ces projets sont particulièrement difficiles en raison de la complexité de la chaîne de valeur de la biomasse et de la logistique.

#### **Constat n° 6. Cuisson propre**

34. L'action du PNUD à l'appui de la cuisson propre est fragmentée et d'ampleur limitée et elle ne s'inscrit pas dans une stratégie cohérente et à long terme.

35. De nombreuses initiatives du PNUD en matière de combustibles de cuisson propres n'ont pas été poursuivies au-delà de la durée de vie des projets et ont produit des résultats et un impact limités. Dans presque tous les cas, le résultat quantitatif du PNUD était le suivant : les ménages bénéficiaires avaient accès à des fourneaux de cuisson améliorés, mais pas aux combustibles de cuisson propres nécessaires pour les alimenter. Fréquemment, les utilisateurs de ces fourneaux améliorés continuent à utiliser du bois de chauffage ordinaire ou du charbon de bois. Le PNUD n'a pas prévu de fournir un soutien au niveau de la planification et des politiques, ni d'appui au développement de produits, à l'approche de diffusion, à la commercialisation et au financement, qui sont des éléments indispensables pour le déploiement à grande échelle de fourneaux améliorés, et n'a pas davantage mis en place l'approche commerciale nécessaire pour atteindre la durabilité à long terme.

#### **Constat n° 7. Environnement favorable**

36. Le PNUD a contribué à établir, sur la base des priorités et stratégies nationales d'accès à l'énergie, des cadres de politique et principes directeurs, des stratégies sectorielles et des évaluations des capacités nécessaires à leur mise en œuvre. Le manque d'orientation pour contextualiser et tirer parti des sites pilotes a compromis les efforts visant à encourager la mise à l'échelle et une plus large adoption de solutions favorables pour l'environnement.

37. Dans un certain nombre de pays, le PNUD a aidé les gouvernements à élaborer leurs stratégies nationales en matière d'énergies renouvelables. Dans la plupart des cas, il a travaillé en étroite collaboration avec les ministères concernés pour mettre au point des sous-initiatives s'inscrivant dans la stratégie nationale. Au Yémen, par exemple, le PNUD étudie des innovations telles que les micro-réseaux solaires et les solutions de valorisation énergétique des déchets, et a réalisé une évaluation macroéconomique du potentiel du pays pour l'utilisation d'autres sources d'énergie renouvelables. Dans un vaste ensemble de pays, le PNUD a contribué à l'élaboration de produits analytiques destinés à soutenir l'expansion des initiatives d'accès à l'énergie, tels que des études de faisabilité, des analyses des obstacles et le



recensement des ressources naturelles. En Bosnie-Herzégovine, il a mis au point des bases de données et des cartes de la biomasse forestière et agricole potentielle. Le bureau de pays du Soudan prévoit d'évaluer le régime des vents dans le pays afin d'identifier d'autres sites pour les turbines. Dans tous les projets, le PNUD a mis l'accent sur le renforcement des capacités, en encourageant le développement des connaissances et des compétences nécessaires à l'adoption de politiques ou en soutenant la mise en œuvre d'initiatives d'accès à l'énergie.

38. Les politiques, les capacités et des technologies ne sont utiles que si les projets pilotes peuvent convaincre les décideurs d'élaborer les réglementations et de prendre les mesures d'incitation financière qui favoriseront une plus large adoption des solutions préconisées. Dans la plupart des cas, les décisions concernant le suivi et le développement ne se concrétisent pas. Cela est dû au sous-développement des chaînes de valeur, au rôle du secteur privé et aux options de financement pour l'équipement et la technologie énergétique dans leurs contextes. Le PNUD ne dispose pas d'une approche systématique pour développer des initiatives concernant l'accès à l'énergie qui mettent en correspondance les capacités et les marchés locaux. Dans plusieurs évaluations de projets, les initiatives du PNUD sont présentées comme trop avancées pour les gouvernements infranationaux, les chaînes d'approvisionnement locales et les institutions.

#### **Constat n° 8. Énergie renouvelable**

39. Le PNUD a soutenu la transition énergétique avec des partenaires infranationaux dans des contextes difficiles. Cependant, les projets multinationaux et nationaux, bien qu'ils aient été largement couronnés de succès, n'ont pas encore été porteurs d'un changement à grande échelle. Il faut généralement davantage d'années pour que les projets visant à encourager l'investissement en renforçant les capacités, en démontrant la viabilité et en assurant un changement de politique donnent des résultats.

40. Les projets énergétiques examinés dans le cadre de la présente évaluation portent sur la production durable de biomasse à l'échelle industrielle ou municipale, la réduction des risques liés à la transition vers les énergies renouvelables, le renforcement des capacités de développement à faible intensité de carbone et de production photovoltaïque, ainsi que le renforcement des capacités pour commencer à transformer les systèmes de transport public. La plupart des initiatives évaluées ont été couronnées de succès, ayant mis en place des technologies viables et créé des environnements propices à l'adoption des énergies renouvelables sur une plus grande échelle.

41. Les plus grands succès dans ce domaine reposaient sur des accords de financement efficaces et ont bénéficié de l'expérience du PNUD en matière de gestion de projets. Ils ont souvent permis d'établir des partenariats, notamment avec le secteur privé et les municipalités, dans des environnements institutionnels complexes qui sans doute auraient été trop risqués pour d'autres organismes que le PNUD. Cependant, les délais d'exécution des projets sont le principal facteur limitant l'effet de démonstration. Les projets qui visaient à encourager de nouveaux investissements en renforçant les capacités, en démontrant la viabilité et en cherchant à obtenir un changement de politique sur une période de trois à cinq ans n'y sont généralement pas parvenus. Il est plus réaliste de prévoir une période de sept à huit ans pour mener à bien ces processus. Le PNUD a eu plus de succès lorsque lui-même ou d'autres acteurs ont disposé d'une plus longue période pour aider les marchés à s'adapter.

**Constat n° 9. Efficacité énergétique**

42. Le PNUD a contribué au déploiement de mesures d'économie d'énergie efficaces, grâce à des projets qui démontrent sa capacité de travailler dans des partenariats complexes et intersectoriels. Même si les projets sont menés à bonne fin, la pérennité des mesures d'efficacité dépend de financements qui se matérialisent rarement au cours de leur durée de vie.

43. Le PNUD a joué un rôle déterminant dans la gestion de projets qui apportent des changements dans les réglementations ou la législation en matière d'efficacité énergétique, dans l'amélioration de la conformité dans certains secteurs – notamment les bâtiments publics et différentes branches d'activité – et dans le renforcement des capacités, de la sensibilisation et du suivi à un stade précoce, pour des actions d'atténuation appropriées au niveau national, à l'appui des processus de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La conformité et les réglementations en matière d'efficacité énergétique peuvent être difficiles à établir car, souvent, elles ne créent pas de nouveaux débouchés commerciaux aussi rapidement que, par exemple, les politiques relatives aux énergies renouvelables.

44. Un bon modèle de financement fait souvent la différence entre un succès et un grand succès, et est déterminant pour qu'un projet d'efficacité énergétique puisse être développé de la phase pilote. C'est pourquoi les chances de pérennité des résultats sont relativement faibles, même lorsque les projets ont été menés à bonne fin. Les projets ont permis de renforcer les capacités et d'encadrer des interventions, mais le travail supplémentaire qui consistait à établir une réglementation de l'efficacité énergétique s'est avéré trop ambitieux au regard de la durée de vie normale d'un projet. Les investisseurs ne sont souvent pas certains que les mesures d'efficacité énergétique leur permettront de réaliser des économies suffisantes pour rentabiliser leurs investissements, généralement parce qu'ils ne font pas confiance au matériel et au personnel concerné, comme par exemple les planificateurs des services énergétiques et les auditeurs du secteur de l'énergie.

**Constat n° 10. Lien avec les autres objectifs de développement durable**

45. Le PNUD a tiré parti du dialogue de haut niveau pour aider les pays à mettre en conformité leur politique énergétique avec leur planification des objectifs de développement durable, leurs contributions déterminées au niveau national et d'autres dispositions découlant de cadres internationaux. Toutefois, pour que le secteur de l'énergie progresse plus rapidement vers la réalisation des objectifs de développement durable, il faut améliorer non seulement l'approvisionnement en énergie, mais aussi les fournitures de services. Les projets énergétiques du PNUD se sont heurtés à des problèmes de pérennité des résultats qui compromettent ces progrès.

46. La note de synthèse de l'Organisation des Nations Unies sur la mobilisation de l'énergie pour accélérer la réalisation des objectifs de développement durable expose clairement les incidences attendues de l'objectif n° 7 sur la réalisation des autres objectifs. Cette étude s'appuie sur l'idée, avancée par le Secrétaire général en 2012, selon laquelle l'énergie est un fil conducteur reliant la croissance économique, l'équité sociale et la durabilité environnementale. Les bureaux de pays du PNUD qui ont réalisé des projets énergétiques dans le cadre de la solution distinctive fournissent effectivement les cadres de planification pour orienter ces incidences.

47. Sur le plan pratique, les bureaux de pays interrogés ont indiqué avoir pris en compte plusieurs formes de connexion, qui concernent notamment les ménages, les établissements de santé, les entreprises, les bureaux de l'administration, les chaînes de valeur alimentaires, les services d'information météorologique et les systèmes d'alerte précoce. Cependant, le PNUD ne planifie souvent pas bien la durabilité de la

connexion, ce qui a limité le succès de projets intersectoriels importants dans les domaines de la santé et de la réduction des risques de catastrophe. Ce problème est reconnu par les personnes interrogées en externe et en interne, et des améliorations ont commencé à être apportées en conséquence à la conception des programmes.

#### **Constat n° 11. Mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de développement durable**

48. Le PNUD ne réalise pas d'évaluations qui lui permettraient de planifier et de promouvoir la pérennité des projets énergétiques et de vérifier si ses initiatives se traduisent par un surcroît d'avantages pour le développement et l'environnement.

49. Dans ses projets, le PNUD n'a pas suffisamment cherché à comprendre quelles étaient l'expérience et les capacités de l'utilisateur d'énergie, qui sont des éléments clés pour mettre au point des solutions abordables, pratiques à utiliser et favorisant la maintenance locale du matériel. Après la conception des projets, les bureaux de pays collectent un ensemble de données binaires sur les chiffres de l'accès à l'énergie et les ventilent entre les ménages, les services et les activités génératrices de revenus. C'est là un moyen efficace de collecter des données à grande échelle, qui ne permet cependant pas au PNUD de bien savoir quels sont la fiabilité, le coût et les autres qualités de l'énergie utilisée par les hommes et les femmes. Ces facteurs qualitatifs peuvent être utilisés pour adapter les conceptions des projets en vue d'encourager l'adoption des solutions préconisées et d'améliorer le service, et ils constituent un élément clé de l'objectif n° 7.

#### **Constat n° 12. Égalité des sexes et autonomisation des femmes grâce à l'énergie**

50. Le portefeuille de l'énergie a intégré des éléments positifs d'égalité des sexes et d'autonomisation économique des femmes dans la conception des initiatives mais, dans la plupart des cas, le PNUD s'en remet trop à l'hypothèse selon laquelle les femmes bénéficieront automatiquement de ces initiatives du seul fait de leur inclusion.

51. Souvent, le PNUD cible tout particulièrement les femmes afin d'accroître leur accès à l'énergie. Cependant, il a rarement pris en considération les prises de décision des ménages concernant leur consommation d'énergie et leur budget, et les femmes continuent d'avoir peine à faire en sorte que leur accès à l'énergie se traduise par une évolution de leur statut économique, souvent parce que les initiatives n'ont pas tenu compte des normes sociales concernant les moyens de subsistance et le contrôle financier des femmes ni cherché à y remédier.

52. Un peu plus de la moitié du budget total du PNUD consacré à l'énergie vise des résultats qui sont censés favoriser l'égalité et l'autonomisation économique des femmes. Ce faible niveau est décevant car la stratégie du PNUD en matière d'égalité des sexes encourage les projets à viser des résultats tenant compte des questions de genre, c'est-à-dire des résultats répondant aux besoins propres aux femmes et favorisant une répartition équitable des avantages, des ressources, des statuts et des droits. Il y a de bonnes raisons d'agir de la sorte à l'égard du secteur de l'énergie : les évaluations démontrent que ce secteur d'intervention du PNUD est dominé par les hommes, et des preuves recueillies auprès d'autres intervenants indiquent qu'il faudrait à tout le moins envisager une stratégie sensible aux questions de genre pour éviter un impact négatif sur l'égalité femmes – hommes.

#### **Constat n° 13. Accès des personnes handicapées à l'énergie**

53. Le PNUD ne prend pas de mesures suffisantes pour comprendre la situation particulière des personnes handicapées au regard de l'accès à l'énergie, ce qui laisse

une part non négligeable de la population dépendante de modèles d'accès risquant de ne pas lui convenir. Le handicap est mentionné dans la note stratégique du PNUD sur l'énergie durable, mais aucune mesure pratique n'est envisagée à son égard<sup>1</sup>.

54. La prise en considération, au niveau mondial, de la manière dont les personnes handicapées vivent l'accès à l'énergie et le développement économique s'améliore progressivement depuis 2018. Cependant, le portefeuille de projets énergétiques du PNUD ne contient pas de produits spécifiquement axés sur le soutien aux personnes handicapées. Certains projets fournissent de l'électricité à des installations ou à des services qui desservent des personnes handicapées, mais cela résulte souvent d'un ciblage plus large et non d'une approche concertée adaptée aux besoins de ces personnes. Cela reflète un problème général dans le secteur de l'énergie, où les approches tenant compte du handicap en sont encore à leurs débuts, mais c'est néanmoins préoccupant car seulement 27 % des bureaux de pays interrogés ont indiqué que les personnes handicapées pouvaient facilement accéder aux projets énergétiques du PNUD, et seulement 7 % estimaient que l'accès à l'énergie pouvait se traduire par une évolution à long terme du statut économique de ces personnes.

#### **Constat n° 14. Réduction des risques liés aux investissements dans les énergies renouvelables**

55. Le cadre de « réduction des risques liés aux investissements dans les énergies renouvelables » a fourni au PNUD un outil analytique pour démontrer les avantages financiers des énergies renouvelables aux parties prenantes gouvernementales et aux investisseurs. Il a permis au PNUD de ne pas limiter son offre à ses activités de base d'appui aux politiques et de renforcement des capacités et a donné aux partenaires gouvernementaux un outil important pour les aider à adapter les marchés.

56. Le PNUD a mis au point cette méthodologie après avoir constaté que dans de nombreux pays en développement, les coûts de financement des énergies renouvelables restaient élevés même si les coûts du matériel diminuaient, parce que les investissements dans ces pays étaient plus risqués. Le cadre fournit une analyse financière précise pour compléter le soutien du PNUD à l'amélioration des politiques et des capacités et est particulièrement utile dans les situations où le marché ne s'est pas encore développé et où les options financières manquent de clarté. L'approche du PNUD en matière d'énergie renouvelable comporte des avantages institutionnels manifestes. Avant l'adoption de cette approche, le PNUD participait à au moins un projet énergétique dans lequel il n'avait pas la capacité de mobilisation de fonds exigée par les donateurs. Ses services se penchent désormais davantage sur les questions d'investissement et préconisent une planification et un ciblage plus systématiques des projets. Cette analyse aurait permis au PNUD de mieux prendre en considération la relation entre les politiques et les activités du secteur financier.

#### **Constat n° 15. Activités de réduction du risque financier postérieures à l'analyse**

57. En l'absence d'outils de suivi du cadre d'investissement pour la réduction des risques liés aux énergies renouvelables, le PNUD n'a pas été jusqu'à présent pleinement en mesure de tirer parti de son investissement ni de faire valoir sa capacité institutionnelle de mobiliser des financements pour l'énergie. Le PNUD ne dispose pas encore d'un ensemble d'instruments financiers normalisés pour les activités de réduction du risque postérieures à l'analyse; celles-ci supposent que les banques de développement et les gouvernements transfèrent le risque et que le PNUD formalise la participation du secteur financier local ou des investisseurs privés.

<sup>1</sup> PNUD, Delivering Sustainable Energy in a Changing Climate: Strategy Note on Sustaining Energy, 2017-2021.

58. Le PNUD a de bonnes relations avec certains acteurs financiers du secteur de l'énergie. Les institutions financières internationales d'Amérique latine et d'Afrique ont jugé envisageable de relier les approches du PNUD, axées sur l'appui en aval et l'octroi de subventions, à leurs stratégies d'investissement et des discussions à ce sujet sont en cours dans le cadre du nouveau programme de développement des marchés de mini-réseaux verts en Afrique (Africa Mini-grid). Dans de nombreuses régions, cependant, la réussite de la coopération dépend davantage des capacités individuelles des participants que d'un ensemble de directives communes permettant de rassembler des financements provenant de sources différentes.

59. L'absence d'outils de suivi limite également la capacité du PNUD de déployer stratégiquement ses propres investissements en aval. Bien que ces investissements permettent aux projets du PNUD d'introduire des innovations et de fournir directement un accès à l'énergie, ils absorbent également des capacités et des fonds qui pourraient être plus efficaces pour atteindre les objectifs du PNUD s'ils étaient affectés à de plus amples activités de réduction des risques liés aux politiques et du risque financier, menées dans une perspective à plus long terme. Si le PNUD se consacre moins à la mise en œuvre des projets pilotes sur le terrain pour s'employer de façon plus systématique à créer un environnement propice, il est envisageable que les projets pilotes initiaux puissent être mis en œuvre par d'autres parties prenantes (investisseurs, financiers ou communautés). Cela pourrait avoir un effet de démonstration plus fort, en indiquant que l'installation du système d'énergie propre résulte d'une amélioration du cadre ou des conditions politiques, réglementaires ou financières, et non de l'initiative de donateurs.

#### **Constat n° 16. Financement**

60. Le volume de financement du portefeuille énergétique du PNUD n'a cessé de diminuer depuis 2018 et, parmi les solutions distinctives, l'énergie a reçu la plus faible part des contributions aux ressources ordinaires (ressources de base). Conjugué à l'étendue géographique de ses activités, cette tendance en baisse réduit la capacité du PNUD de mobiliser des compétences et des ressources pendant une durée suffisante pour apporter une contribution durable face aux défis énergétiques nationaux.

61. Depuis le lancement de la solution distinctive, les montants budgétaires totaux affectés à l'énergie ont diminué de 30 %, passant d'un peu moins de 126 millions de dollars en 2018 à un peu moins de 88,5 millions de dollars en 2020, et les dépenses ont diminué d'autant. La recherche des financements reste l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les bureaux de pays, qui cherchent à maintenir un portefeuille énergétique stable ou à intégrer plus profondément les questions énergétiques dans leurs programmes de pays. Malgré cette tendance générale en baisse, de nouveaux types de financement ont été mis au point dans les domaines de l'accès à l'énergie et du rétablissement de l'accès après une crise. L'organisation a mis au point des modèles de financement novateur qui pourraient être appliqués à l'énergie, et les économies réalisées par les gouvernements grâce aux énergies renouvelables et aux mesures d'efficacité énergétique pourraient en outre être affectées au partage des coûts.

#### **Constat n° 17. Absence d'une approche programmatique**

62. L'action du PNUD dans le domaine de l'énergie repose excessivement sur les projets. En conséquence, sa contribution à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 7 est très sensible aux difficultés de mise en œuvre et aux solutions de continuité, et sa capacité d'inscrire son action dans une perspective à plus long terme et de l'axer davantage sur la planification et la gestion est limitée.

63. Le PNUD opère dans des contextes de politique énergétique où il faut dûment prendre en considération, dans une perspective à long terme, les facteurs sociaux, financiers et environnementaux avant d'investir dans des technologies et des infrastructures. Certains bureaux de pays sont parvenus, au fil des décennies, à un point où l'énergie est reconnue comme un atout du PNUD et où le gouvernement consulte celui-ci sur les stratégies sectorielles, les politiques et de projets qui pourraient être mis en œuvre dans le cadre de plans nationaux. Mais d'une manière générale, des relations sont nouées sur la base de projets et elles sont ensuite affaiblies ou rompues en raison de difficultés de mise en œuvre et au gré des cycles de projets.

64. Du fait que près de 90 % des fonds énergétiques sont financés sur la base de projets, et non par les ressources ordinaires du PNUD, celui-ci doit consacrer une large part de son temps de travail et de ses ressources financières à des activités de collecte de fonds répétées, c'est-à-dire à la conception, à l'examen et à l'approbation des projets, ainsi qu'à l'examen d'autres coûts de transaction. Le PNUD est bien parvenu dans le passé à obtenir des financements du FEM, dont les projets demandent un travail de conception et de gestion plus approfondi que ceux qui sont financés par d'autres donateurs. Cependant, le processus d'approbation retarde sensiblement les projets. Le PNUD n'a pas inscrit son action en matière d'énergie dans une perspective à plus long terme qui lui permettrait de surmonter ces changements et de tirer parti d'une planification et d'une gestion à plus grande échelle pour le partage des connaissances, la réduction des coûts et les achats d'énergie.

## IV. Conclusions

**Conclusion 1. L'appui multiforme fourni par le PNUD, couvrant l'accès à l'énergie, la promotion des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique, représente une aide importante pour de nombreux partenaires nationaux. Le PNUD a utilisé sa neutralité, son impartialité et sa présence de longue date dans les pays pour fournir un soutien particulièrement adapté à la mise en œuvre de mesures propres à atteindre les cibles de l'objectif de développement durable n° 7.**

65. Au niveau mondial, le rôle et les priorités du PNUD dans le domaine de l'énergie durable sont importants pour les partenaires internationaux du développement. Celui-ci a en effet une large présence dans les pays, s'intéresse à une vaste gamme de sujets en rapport avec l'énergie et établit des liens entre la politique énergétique et les cadres stratégiques nationaux relatifs aux objectifs de développement durable. La présence de longue date du PNUD dans les pays a aidé à élargir et à concrétiser l'engagement des parties prenantes. Le PNUD a apporté aux pays une aide non négligeable, qui leur a permis de créer des cadres propices pour étendre l'accès durable à l'énergie et transformer les systèmes énergétiques nationaux. Les meilleurs résultats sont observés lorsque les dirigeants nationaux ont reconnu qu'il était urgent d'agir et avaient la capacité financière de prendre et de promouvoir des mesures en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

66. Le PNUD a démontré qu'il pouvait élaborer et gérer des projets rassemblant de multiples acteurs pour promouvoir les nouvelles technologies d'énergie renouvelable et les initiatives d'efficacité énergétique. Pourtant, son application des compétences que détiennent d'autres fournisseurs dans le domaine de l'énergie a manqué de cohérence. Il ressort de ses travaux passés dans ce domaine qu'il faut établir un modèle de partenariat permettant d'assurer une coordination efficace et de fournir aux partenaires gouvernementaux un appui plus intégré.

**Conclusion 2. Le PNUD apporte une contribution précieuse à l'effort mondial d'élargissement de l'accès à l'énergie. Il opère dans des contextes où des obstacles majeurs s'opposent à la diffusion de services énergétiques durables, et ses initiatives doivent surmonter ces obstacles pour promouvoir l'adoption et le développement de ces services.**

67. Le PNUD a aidé des pays à lancer des programmes d'accès à l'électricité et à accroître l'usage de combustibles et de technologies de cuisson propres. Les projets du PNUD montrent que, malgré les progrès accomplis, de grandes difficultés de mise en œuvre subsistent dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, les initiatives énergétiques étant freinées par le grand retard qui reste à combler dans des domaines tels que les capacités institutionnelles, les services financiers et l'engagement du secteur privé. Le PNUD a fourni un appui en amont, conjugué à des projets en aval, afin de combler des lacunes perçues dans les capacités du gouvernement, de confirmer ou d'écarter des innovations et de préparer le terrain pour des investissements futurs. Il n'a cependant pas toujours donné les orientations qui auraient permis de recourir le plus efficacement possible à ces stratégies. Les meilleurs chiffres obtenus concernent le nombre de personnes qui utilisent les installations et l'éclairage public et le nombre des ménages qui reçoivent des fourneaux. C'est dans ces deux domaines que les risques de pérennité des résultats sont les plus élevés dans le portefeuille du PNUD, souvent parce que les projets ne tiennent pas compte de la façon dont l'équipement fourni et les besoins de maintenance connexes s'intègrent dans les budgets des institutions, des ménages et des communautés. Des problèmes similaires se posent lorsque le PNUD soutient une utilisation productive de nouvelles formes d'énergie ou de technologie, parce que la conception des projets ne permet qu'une évaluation limitée de l'expérience des utilisateurs et que les mécanismes de suivi prennent en compte les paramètres de base et non les expériences qualitatives.

**Conclusion 3. Les délais d'exécution des programmes du PNUD sont souvent trop courts pour atteindre le niveau de progrès et de durabilité souhaité dans le secteur de l'énergie. En outre, le PNUD n'a pas systématiquement établi une chaîne de projets de suivi en aval pour mettre en œuvre sa stratégie énergétique.**

68. Le PNUD a réussi à élaborer des projets qui ouvrent la perspective d'un changement transformateur dans le secteur de l'énergie et en définissent les étapes essentielles. C'est seulement dans un petit nombre de cas qu'il a cherché suffisamment tôt à s'assurer que les acteurs nationaux avaient les moyens de poursuivre ces initiatives une fois achevés les cycles de projets à court terme. Les secteurs sous-développés ont besoin d'une période de gestation plus longue que ne le permettent généralement les projets financés par les donateurs et les fonds verticaux. Dans quelques contextes, le PNUD a été en mesure de définir et ensuite d'aider à mettre en œuvre des stratégies à plus long terme qui incluent des projets échelonnés et des fonds d'appoint. Devant l'urgence des questions d'accès à l'énergie et de transition énergétique, et étant donné qu'il existe des possibilités de soutien technique et financier de la part du secteur privé, on peut penser qu'une préparation routinière des projets ne sera pas suffisante pour que le PNUD et les pays partenaires atteignent leurs cibles de l'objectif de développement durable n° 7.

**Conclusion 4. Les programmes du PNUD dans le domaine de l'énergie sont en général cloisonnés, basés sur des projets et spécifiques aux pays, ce qui fait perdre des occasions de diffuser les meilleures pratiques et les techniques novatrices. Le PNUD n'a pas établi le niveau d'intégration et de gestion des connaissances requis pour apporter des solutions énergétiques intégrées avancées aux problèmes contextuels.**

69. L'approche par pays du PNUD accroît la réceptivité des pays, mais elle crée une trop grande dépendance à l'égard d'un petit nombre d'experts internes des questions énergétiques et elle se prête mal aux comparaisons avec les solutions et expériences d'autres projets inclus dans le portefeuille de programmes mondiaux du PNUD ou mis en œuvre par d'autres organismes. Il est envisageable que grâce à une amélioration des échanges d'informations et de l'apprentissage, les bureaux de pays puissent mieux promouvoir les technologies, s'attaquer aux obstacles contextuels et faire participer le secteur privé. Les conseils stratégiques du PNUD sur l'efficacité énergétique font exception à cet égard. Leur bonne réputation tient au fait qu'ils utilisent des approches mondiales largement appliquées – en respectant notamment les exigences du FEM concernant la mise au point des projets – et mettent à profit l'apprentissage et l'expérience. Néanmoins, l'offre en matière d'efficacité énergétique s'appuie sur l'expérience d'un nombre relativement restreint de bureaux de pays. Celle-ci devrait être élargie grâce à la présence de longue date du PNUD dans les pays en vue de raccourcir les délais d'exécution des projets et susciter durablement un plus ample engagement des parties prenantes.

**Conclusion 5. Le PNUD a à présent la possibilité de repositionner stratégiquement ses capacités d'action dans le domaine de l'énergie en faveur de la transition énergétique et des mesures de viabilité, en vue de fournir aux gouvernements un appui cohérent et à la mesure de l'importance accordée au niveau national à l'élaboration de politiques énergétiques pouvant s'inscrire dans la durée et être favorables aux pauvres.**

70. L'énergie concerne tous les secteurs de l'économie et elle implique des décisions de politique générale délicates en matière d'investissement, d'infrastructure, d'emploi et de ressources naturelles. Le soutien du PNUD en matière d'énergie est axé sur le secteur énergétique, il dépend des compétences et des relations établies sur la base de projets et il est souvent limité par les objectifs étroits des projets pilotes. Depuis l'élaboration de la stratégie énergétique du PNUD en 2017, l'urgence de la transition vers l'abandon des combustibles fossiles est devenue manifeste, et l'on en sait davantage sur les avantages potentiels mais aussi sur les risques économiques que comporte pour nombre de pays en développement la transition mondiale vers un avenir neutre en carbone. Dans certaines économies, la transition nécessitera des niveaux importants de désinvestissement, de diversification des actifs, de remplacement des emplois et de soutien aux moyens de subsistance. Elle suscitera sans doute également un intérêt, au niveau national, pour d'autres domaines de la politique énergétique, tels que l'utilisation des terres pour la production d'énergie renouvelable et l'utilisation du gaz naturel en tant que combustible de transition, pour lesquelles une planification tenant compte du contexte s'impose afin de garantir que les besoins nationaux sont satisfaits d'une manière qui reste conforme aux engagements internationaux.



**Conclusion 6. Le PNUD a eu peine à diversifier les sources de financement de ses activités d'appui énergétique, le FEM continuant d'être la principale d'entre elles, et le niveau actuel du financement est bien inférieur à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Il n'a pas encore lancé de modèles de financement novateurs en vue d'accroître les ressources de l'aide publique au développement affectées à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 7 et à la transformation énergétique, dont le niveau reste faible.**

71. Grâce à ses bons résultats dans l'obtention de financements du FEM, le PNUD a pu se hisser au premier rang des organismes des Nations Unies fournissant un appui dans le domaine de l'énergie; ces financements ont également favorisé une plus grande cohérence dans les processus de gestion. Il reste néanmoins nécessaire de diversifier les sources de financement. En outre, les préoccupations environnementales du FEM et leurs conséquences directes pour le secteur de l'énergie, notamment l'atténuation des effets des changements climatiques, ont parfois empêché le PNUD de prêter attention à des questions liées au développement humain.

72. Les nouveaux fonds mobilisés au cours des cinq dernières années ont souvent été consacrés à l'accès à l'énergie en période de crise ou de relèvement, ou à des activités de renforcement des capacités et des institutions nationales ; dans plusieurs cas, les financements ont été apportés par les pays eux-mêmes. Ces projets ont généralement eu pour objet de s'attaquer à certaines déficiences du secteur de l'énergie et il ne procédaient pas d'approches globales intégrées. Les nouveaux développements que représentent les émissions obligatoires liées aux objectifs de développement durable et d'autres modèles financiers novateurs n'ont pas encore été appliqués aux objectifs énergétiques. Ils peuvent contribuer à diversifier les sources de financement et à accroître les ressources de l'aide publique au développement affectées à la réalisation de l'objectif n° 7, dont le montant reste faible.

**Conclusion 7. Dans ses travaux relatifs à l'énergie, le PNUD ne prête pas suffisamment attention à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. L'accroissement de l'accès des femmes à l'énergie est effectivement une cible, mais le PNUD a rarement pris en considération les prises de décision des ménages concernant leur consommation d'énergie et leur budget, et les femmes continuent d'avoir peine à faire en sorte que leur accès à l'énergie se traduise par une évolution de leur statut économique.**

73. Le PNUD a soutenu la parité des sexes dans ses initiatives énergétiques, en visant une participation égale des hommes et des femmes, mais il n'a pas fait assez pour augmenter le nombre de projets ayant pour objectif principal de s'attaquer aux questions de genre liées à l'énergie, ou qui pourraient aider de façon non négligeable à mieux répondre aux besoins différents des hommes et des femmes. L'hypothèse courante, selon laquelle les femmes bénéficieraient automatiquement de l'accès à l'énergie et ne seraient pas susceptibles de subir d'autres discriminations liées aux nouvelles technologies, aux modèles commerciaux ou aux positions institutionnelles qui vont de pair avec les énergies renouvelables, est celle qui présente le plus grand risque. On constate un manque d'attention similaire dans la conception d'initiatives pour lesquelles les personnes handicapées ne sont pas consultées. Ce groupe de la population est en effet laissé pour compte dans l'examen des questions liées à l'énergie.

## V. Recommandations

**Recommandation 1. Le PNUD devrait détailler son approche stratégique et programmatique des questions énergétiques dans un plan d'action qui expose clairement comment il aidera les gouvernements nationaux à atteindre les cibles de l'objectif de développement durable n° 7.**

74. Le plan d'action doit s'attacher à garantir que les initiatives énergétiques lancées au cours des huit prochaines années aboutissent à des résultats durables grâce à une prise en main des programmes par les pays, à une meilleure connexion entre les conseils en amont et les perspectives en aval et à de nouveaux modèles de collaboration régulière avec les entités publiques et privées. Le PNUD devrait continuer à mettre l'accent sur la spécificité du contexte, mais en fournissant davantage de conseils et d'instruments permettant aux bureaux de pays : a) de concevoir des initiatives qui abordent systématiquement les facteurs favorables et les obstacles à la mise à l'échelle et b) de mettre en place des filières de projets permettant d'échelonner ces activités sur les périodes au cours desquelles les secteurs et les marchés de l'énergie auront généralement le temps de se préparer à l'adoption sur une plus grande échelle des politiques et de technologies en question.

75. Les domaines qui méritent une plus grande attention sont les suivants : a) la promotion de modèles d'adoption de technologies et de systèmes énergétiques dans les zones géographiques que le réseau électrique a peu de chances d'atteindre dans les trois à cinq prochaines années ; b) la possibilité de tirer parti des achats d'énergie du PNUD ; c) l'atténuation de l'impact des changements climatiques sur la production d'énergie renouvelable et les infrastructures y relatives ; d) la position du PNUD sur la numérisation des services énergétiques et son rôle dans ce domaine. Le plan d'action doit clairement distinguer le PNUD des autres acteurs, en exposant en détail la proposition de valeur mise à jour et la stratégie de partenariat visée ultérieurement. Du personnel supplémentaire doté de compétences approfondies dans le secteur de l'énergie sera nécessaire aux niveaux régional et national.

**Recommandation 2. Le PNUD devrait actualiser sa proposition de valeur sur l'accès à l'énergie et la transition vers les technologies à faible émission de carbone, en jouant plus largement son rôle d'organisateur et d'agent d'exécution pour des initiatives de projets énergétiques complexes qui favorisent l'innovation et débouchent sur la mise en place de politiques énergétiques durables en faveur des pauvres.**

76. Le PNUD devrait systématiquement recenser les contextes de sous-développement énergétique et les pays dans cette situation qui bénéficieraient de sa capacité de facilitateur, en travaillant avec les gouvernements, les partenaires donateurs, le secteur privé et les entités infranationales. Dans le cadre de ce rôle de facilitateur, le PNUD devrait aider les gouvernements à créer des plans pour l'élimination des obstacles à long terme, l'investissement et le développement des capacités, en vue de transformations profondes du secteur énergétique. Il devrait encourager le passage à des mesures d'accès et d'efficacité plus avancées, ainsi que l'accroissement et la réalisation des contributions déterminées au niveau national, et aider les gouvernements à accéder à des sources de financement appropriées pour exécuter des projets en aval.

77. Le PNUD devrait accorder une plus grande attention à ses activités de conseil dans le domaine de l'élaboration des politiques, en particulier les politiques économiques qui influent sur le coût et la commercialisation des énergies renouvelables, ainsi que dans ceux des évaluations et des réglementations qui garantissent que les groupes les plus en retard bénéficient de l'expansion des investissements dans l'énergie. Pour ce faire, il devrait envisager de mettre au point

lui-même les outils de réduction du risque post-analyse ou de former des partenariats plus étroits avec des organisations qui proposent de tels mécanismes (voir également la recommandation 7).

**Recommandation 3. Les initiatives du PNUD en faveur de l'accès à l'énergie devraient contenir des éléments de conception formels qui répondent à l'expérience locale des initiatives en matière d'énergie, notamment celle des utilisateurs, et le PNUD devrait assurer le suivi de ses services énergétiques pour savoir comment ils apportent aux pauvres des avantages durables.**

78. L'engagement du PNUD à accroître l'accès à une énergie propre et abordable pour desservir 500 millions de personnes est ambitieux et lance un défi. Sa réalisation nécessitera des mesures pratiques, concernant la préférence technologique, les modèles de coût et de paiement, les chaînes de valeur locales, l'utilisation productive et les modèles de propriété et de maintenance. En mettant au point cet élément de la conception des projets, le PNUD devrait intégrer les perspectives des ménages, des entreprises locales, des installations et des entités infranationales, qui sont indispensables au succès et à la pérennité des initiatives énergétiques. L'évaluation devrait conduire à une amélioration de la fourniture d'énergie, qui devrait elle-même faire l'objet d'un suivi tout au long de l'exécution des projets et au-delà, à l'aide d'un outil permettant de saisir des données relatives à l'expérience des utilisateurs et des indications de base concernant la qualité du service. En vue d'améliorer les services énergétiques et d'accroître les avantages pour le développement, il conviendra de s'appuyer sur les évaluations d'impact des projets du PNUD qui ont abouti à la fourniture de services énergétiques étendus.

**Recommandation 4. Le PNUD devrait s'imposer comme un leader mondial dans les domaines de l'énergie durable en faveur des pauvres et de la transition énergétique, en opérant un changement radical de ses ambitions pour cibler son appui en direction des économies les moins avancées et des économies à revenu intermédiaire qui sont fortement exposées à une transition mondiale vers une énergie à faible teneur en carbone.**

79. Le PNUD devrait renforcer son rôle consultatif auprès des gouvernements et leur fournir des orientations pour encourager une adoption plus rapide des énergies propres et l'abandon des sources d'énergie polluantes, en prenant en considération tant la vulnérabilité du pays face à la transition que sa contribution aux changements climatiques et sa capacité énergétique. Pour cela, il faudra que l'appui du PNUD aux pays en matière de stratégie énergétique s'inscrive dans une perspective plus large qui prenne en compte l'ensemble de l'économie, y compris les facteurs de substitution énergétique dans les principaux secteurs d'activité, les besoins de création ou de remplacement d'emplois, les effets éventuels sur les groupes particulièrement vulnérables et les risques pesant sur les intérêts particuliers ou émanant de ces derniers. Pour tenir ce rôle, le PNUD devrait tirer parti de ses atouts dans les domaines de la gouvernance et de la réduction de la pauvreté, conjugués à ses compétences dans le domaine de l'énergie.

80. Étant donné que la politique mondiale de l'énergie et les investissements dans ce domaine se décident au sommet, le PNUD devrait avoir un rôle important à jouer grâce à son expérience sur le terrain pour promouvoir des réponses appropriées face aux transitions énergétiques complexes qui se profilent. Il devrait s'appuyer sur ses connaissances acquises dans les pays pour s'assurer que les perspectives des groupes les plus pauvres et les plus exclus sont prises en compte dans les programmes de transition mondiaux et nationaux. Il faut pour cela investir dans la production de connaissances selon une approche ascendante

**Recommandation 5. Le PNUD devrait revoir les approches selon lesquelles il soutient l'accès à l'énergie dans les situations de crise et les contextes fragiles et élaborer des principes et des directives formels pour répondre aux besoins énergétiques immédiats dans le cadre d'un plan de relèvement et de transition écologique plus général.**

81. Le PNUD devrait élaborer un plan d'action exposant précisément comment il entend soutenir des initiatives dans le domaine de l'énergie avant, pendant et après toute intervention par suite d'une crise, et, dans la mesure du possible, s'assurer que ces initiatives renforcent les capacités locales d'adopter et de gérer des sources d'énergie plus propres. Il doit s'appuyer sur l'expérience des pays et des bureaux qui opèrent dans de telles situations et prendre en compte des recherches plus vastes et des études de cas approfondies sur les contextes énergétiques nationaux ou transnationaux. L'objectif devrait être d'intervenir de façon plus approfondie au niveau national tout en conservant la souplesse nécessaire pour faire face aux différences de contexte.

82. En mettant au point ce plan d'action, le PNUD devrait envisager : a) un appui aux modèles de gouvernance pour les initiatives énergétiques et la gestion des ressources naturelles ; (b) la possibilité de soutenir les chaînes d'approvisionnement locales par un approvisionnement en énergie et le renforcement des capacités ; c) des modèles permettant de mettre davantage l'accent sur les énergies renouvelables et les mesures d'efficacité lors de la remise en état des centrales électriques.

**Recommandation 6. Le PNUD devrait promouvoir une plus grande intégration des considérations de genre et une orientation davantage ciblée sur le genre dans le cadre de sa programmation énergétique, et écarter l'hypothèse selon laquelle les femmes bénéficieront automatiquement des initiatives énergétiques du seul fait qu'elles y sont incluses.**

83. Il convient de dépasser la recherche de la parité entre les sexes et d'une plus grande participation des femmes pour passer à un échelon de programmation supérieur permettant de s'attaquer également aux normes sociales qui empêchent les femmes de bénéficier pleinement et équitablement de l'amélioration des résultats obtenus dans le domaine de l'énergie. Le PNUD devrait s'efforcer de convertir l'accès à l'énergie en changements réels du statut économique des femmes, en prenant dûment en considération, pour y remédier dans la mesure du possible, les normes et les barrières sociales connexes qui limitent les moyens de subsistance et le contrôle financier des femmes, et les empêchent de profiter pleinement des possibilités qu'offre un meilleur accès à une énergie sûre et propre.

84. Bien que des stratégies d'intervention très différentes soient nécessaires pour soutenir les hommes et les femmes d'âges et de capacités différents, vivant dans des contextes différents, le PNUD devrait consulter davantage les utilisateurs et s'assurer que ces consultations sont menées par des spécialistes ayant une compréhension des questions de genre. Il faudra pour cela donner des orientations quant aux mesures minimum à prendre dans l'élaboration et l'exécution de chaque projet, afin de tenir compte des perspectives des hommes et des femmes et d'inciter à surmonter les résistances et réfuter les idées fausses selon lesquelles les gens bénéficient automatiquement de leur participation à un projet énergétique ou au sein d'une installation qui a amélioré l'approvisionnement en électricité.

**Recommandation 7. Le PNUD devrait déterminer, par région, où les investissements dans le domaine de l'énergie sont nécessaires, en vue de définir une stratégie globale de soutien correspondant au modèle de financement et à la stratégie de mobilisation des ressources les plus adaptés au contexte.**

85. Le PNUD devrait repérer les cas dans lesquels les gouvernements sont disposés à accepter de nouvelles modalités de financement pour l'accès à l'énergie et sa transformation, et chercher à intensifier la collaboration avec les institutions financières internationales, régionales et nationales pour aider ces pays à atteindre leurs objectifs. Il devrait s'employer, en collaboration avec les institutions financières internationales, à classer les contextes sur une échelle indiquant le degré de préparation à l'investissement et dire où et comment il pourra contribuer à établir la gouvernance nécessaire pour une expansion des investissements. Dans ce cadre, il devra mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté, sur l'utilisation productive et sur l'égalité d'accès à l'énergie afin de s'assurer que les investissements menés à bonne fin ne creusent pas les inégalités. Lorsque les financements font défaut, le PNUD devrait s'efforcer d'élargir les possibilités d'obtenir des fonds auprès d'autres sources, tels que les fonds verticaux, d'autres donateurs ou les émissions obligataires liées aux objectifs de développement durable.

---