

CIP 2014-2018

Colombie

CADRE D'INTERVENTION PAYS 2014-2018



1 	ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS POUR LA STRATÉGIE DE L'AFD	2
1.1.	En passe de devenir la 3 ^e économie latino-américaine, la Colombie a encore d'importants défis de développement à relever	3
1.2.	Pour financer son développement, la Colombie diversifie ses partenaires et ses sources de financement	6
1.3.	Les relations franco-colombiennes : une dynamique de renforcement	8
2 	ENSEIGNEMENTS DU PASSÉ ET VALEUR AJOUTÉE DE L'AFD : UNE IMPLANTATION RÉUSSIE EN UN TEMPS RECORD	9
2.1.	Bilan chiffré : 1,15 milliard d'euros d'encours en quatre ans	10
2.2.	Un bailleur réactif qui propose des outils de financements adaptés aux besoins	11
2.3.	Une forte identité urbaine et territoriale	11
2.4.	Une contribution positive au rayonnement français	12
3 	STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L'AFD	13
3.1.	Soutenir les politiques territoriales structurantes et financer les investissements associés	15
3.2.	Promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables	17
3.3.	Contribuer à une gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes	17
3.4.	Accompagner la mise à niveau des services collectifs et leur accès équitable	18
3.5.	Objectifs transversaux	18
3.6.	Miser sur les avantages comparatifs de l'AFD	20

1

Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD

1

Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD

1.1. | En passe de devenir la 3^e économie latino-américaine, la Colombie a encore d'importants défis de développement à relever

1.1.1. Un pays émergent du 2^e cercle

1.1.1.1. Une démocratie sur la voie de la normalisation

Malgré une histoire récente marquée par la violence, la Colombie est le seul pays d'Amérique latine à ne pas avoir connu d'épisode de dictature au cours des 50 dernières années. La démocratie colombienne se caractérise par la maturité de ses institutions qui permettent des élections régulières et transparentes, une alternance au pouvoir du parti conservateur et du parti libéral et l'existence de contre-pouvoirs. Le pays dispose en outre d'une presse libre et d'une société civile bien structurée au niveau local et en capacité d'engager un dialogue sur les politiques publiques. L'initiative *Como vamos* en témoigne : initiée en 1998 par des citoyens de Bogota, elle vise à mesurer l'évolution de la qualité de vie dans les villes et la réalisation du plan de développement des administrations en place.

Après une période de violence, allant jusqu'à des formes extrêmes de terrorisme urbain, la Colombie connaît depuis 2010 une stabilité politique nouvelle avec l'élection de Juan Manuel Santos à la présidence de la République¹, ainsi

qu'un recul de la violence et de la criminalité. Cette stabilité se traduit par la formation d'un gouvernement d'union nationale et par la reprise de négociations avec les FARC² pouvant aboutir à la signature d'accords de paix à court terme. Parallèlement, la formalisation des forces politiques en présence – notamment l'ultra droite conservatrice derrière l'ancien président Uribe³ – modifie l'échiquier politique. La volonté de la Colombie d'adhérer à l'OCDE est également le signe de la volonté du pays d'avancer sur la voie de la normalisation.

Néanmoins, la démocratie colombienne souffre de plusieurs maux : l'activisme politique des corps de contrôle qui paralyse les hauts fonctionnaires et les élus et la judiciarisation excessive de la gestion publique – l'épisode récent de la destitution du maire de Bogota, Gustavo Petro, en est l'illustration. Elle souffre également de la corruption⁴, très présente dans le 2^e pays producteur de cocaïne au monde. Elle pâtit enfin du déséquilibre entre un mouvement de décentralisation amorcé par la Constitution de 1991 et la faible déconcentration de l'État au niveau local.

1. Réélu en juin 2014.

2. *Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia*, guérilla liée, à l'origine, à l'extrême gauche.

3. Aujourd'hui sénateur.

4. L'indice de perception de la corruption de 2013 de *Transparency International* place la Colombie au 94^e rang sur 177.

1.1.1.2. Une économie émergente, ouverte à l'international et faible en carbone

La Colombie a de solides fondamentaux macroéconomiques : déficits publics maîtrisés (3 % du PIB en 2010 avec un objectif réglementaire de 2,3 % en 2014), demande interne vigoureuse stimulée par la taille du marché interne (47 millions d'habitants) et les projets de travaux publics de grande ampleur, inflation contrôlée (entre 2 % et 4 %) et volatilité du peso maîtrisée (grâce à l'achat de devises de la Banque centrale), solidité du secteur bancaire avec un dispositif macro-prudentiel robuste et une faible exposition internationale, qualité du pilotage des investissements publics (grâce au ministère du Plan), balance commerciale proche de l'équilibre, cadre des affaires attractif⁵, hausse des investissements directs étrangers. Ces fondamentaux ont permis au pays de bénéficier d'une croissance économique ininterrompue depuis 40 ans, ce qui constitue une exception en Amérique latine. Depuis le début des années 2000, la croissance est de l'ordre de 4 % à 5 % par an. La Colombie est aujourd'hui en passe de devenir la 3^e économie latino-américaine⁶ derrière le Mexique et le Brésil, et devant l'Argentine.

Par opposition à la mouvance bolivarienne, la Colombie mène une politique libérale et multiplie les accords de libre-échange avec ses partenaires commerciaux et notamment avec les États-Unis, l'Europe, les autres pays membres de la Communauté andine des nations⁷ et ceux de l'Alliance du Pacifique⁸. Elle a également des liens commerciaux importants avec le Venezuela et la Chine.

Si la croissance a parfois été peu respectueuse de l'environnement, que ce soit en termes d'exploitation excessive de ressources naturelles, de perte de biodiversité ou de pollution, l'économie est néanmoins faible en carbone : avec un mix énergétique dominé à 80 % par l'hydroélectricité et un énorme potentiel hydraulique non exploité, la croissance future du pays pourrait être « propre ».

1.1.1.3. La persistance de handicaps structurels sur le plan économique

Toutefois, le pays demeure pénalisé par des faiblesses structurelles qui ne pourront être surmontées qu'à moyen terme. Avec trois cordillères culminant à plus de 3 000 mètres, la fragmentation de l'espace est une vraie contrainte : le manque d'infrastructures urbaines, interurbaines, régionales et transnationales augmente les coûts de production et d'accès au marché. Par ailleurs, les moyens de l'État sont insuffisants pour mener des politiques publiques inclusives et financer des infrastructures de qualité : les recettes fiscales sont faibles (15 % du PIB) par rapport aux dépenses publiques incompressibles⁹. Pour y remédier, l'État souhaite augmenter la part du secteur formel dans l'économie, en entreprenant une réforme fiscale d'envergure.

Enfin, la Colombie est fortement dépendante des matières premières (pétrole, charbon, or, ferronickel, café) qui représentent plus de 70 % de ses exportations, ce qui l'expose à la volatilité des prix et à un risque de reprimarisation de l'économie, renforcé par la multiplication des traités de libre-échange. Le pays peine en outre à produire de la valeur ajoutée localement, d'autant plus que la productivité et l'innovation¹⁰ sont faibles.

5. 45^e sur 185 du *Doing Business*.

6. Elle aurait dépassé l'Argentine au début de cette année : la réalité du dépassement ne pourra être mesurée qu'en année pleine mais, d'ores et déjà, les autorités colombiennes s'en prévalent.

7. Pérou, Équateur, Bolivie.

8. Mexique, Chili, Pérou.

9. Transferts de l'État aux collectivités, retraites, service de la dette.

10. Les dépenses de R&D représentent 0,2 % du PIB.

1.1.2. Des défis à relever pour un développement solidaire et respectueux de l'environnement

1.1.2.1. Une société marquée par des inégalités sociales fortes...

Les importantes avancées en matière de réduction de la pauvreté¹¹ et d'accès aux services sociaux de base ne doivent pas masquer le creusement des inégalités¹² qui continuent de frapper durement les zones rurales, les femmes et les minorités afro-colombiennes et amérindiennes. Le foncier est toujours très inégalement réparti : seule 1 % de la population détient 52 % des terres. Le déficit d'infrastructures ne permet pas un accès équitable aux services de base (eau, santé, protection sociale, éducation primaire, secondaire et supérieure...) sur l'ensemble du territoire, malgré des réussites intéressantes comme celles d'EPM dans le département d'Antioquia. L'oligarchie reste soucieuse de maintenir ses privilèges et est réticente à une meilleure répartition de la richesse. Le système éducatif, dominé par le privé, est difficilement accessible pour les populations à faibles revenus. Il en résulte que l'émergence de la classe moyenne est plus lente que dans d'autres pays latino-américains : elle ne représente que 27 % de la population contre 50 % au Brésil. L'enjeu pour le pays est donc de parvenir à réduire les inégalités et à créer de la cohésion sociale entre les classes. De cette capacité à créer du lien social dépendra l'issue du processus de paix avec les FARC et, au-delà, le maintien de la paix dans la durée.

1.1.2.2. ...et qui se transposent dans le territoire et la morphologie urbaine

Les inégalités sociales se transposent en termes spatiaux et révèlent de fortes disparités entre régions, villes et quartiers. 75 % des Colombiens vivent en ville et 60 % d'entre eux dans l'une des cinq villes millionnaires. Or, le fort étalement urbain nécessite de lourds investissements pour intégrer les populations des quartiers périphériques dans la ville en leur proposant des équipements urbains et des services publics essentiels (eau, électricité, assainissement, déchets, transport, logement, éducation, santé) qui permettent de rompre le cercle vicieux de l'exclusion et de la violence. Du point de vue environnemental, les quartiers les plus défavorisés sont les plus exposés aux aléas du changement climatique et ont été fortement touchés par les récents phénomènes extrêmes¹³. Au-delà des villes, le pays, faiblement émetteur de gaz à effet de serre, est néanmoins fortement vulnérable au changement climatique et doit donc réaliser les investissements lui permettant de s'adapter et de se protéger.

La Colombie est aujourd'hui à un tournant de son histoire. Si le processus de paix avec les FARC aboutit, s'ensuivra une longue période de post-conflit. La réforme agricole, les droits des victimes, le traitement judiciaire et politique à accorder aux anciens guérilleros seront autant de défis, générateurs d'opportunités, que la Colombie devra relever.

11. Le taux de pauvreté est passé de 50 % à 33 % entre 2002 et 2012 et le taux d'extrême pauvreté de 18 % à 10 %.

12. Le coefficient de Gini s'élevait en 2012 à 0,54.

13. En 2010 et 2011, la Colombie s'est trouvée affectée par des pluies très abondantes, causant la mort de près de 500 personnes et affectant plus de 2,3 millions d'individus.

1.2. | Pour financer son développement, la Colombie diversifie ses partenaires et ses sources de financement

1.2.1. Un recours limité mais diversifié aux financements des bailleurs de fonds

En 2012, le stock de dette publique colombienne s'élevait à 150 milliards de dollars, soit 41 % du PIB. La dette du pays est détenue à 82 % par l'État et à 18 % par les collectivités et les entreprises publiques. Depuis le début des années 2000, on constate une tendance à l'augmentation de la dette interne et à la stabilisation de la dette externe, dont la part diminue relativement. En 2012, la dette interne représentait 71 % de la dette publique totale.

Les besoins bruts de financement du secteur public sont en moyenne de 20 milliards de dollars par an. Ils sont couverts pour les trois quarts par des financements domestiques, *via* des émissions obligataires sur le marché national, et pour un quart par des financements extérieurs, *via* des émissions obligataires sur les marchés internationaux et *via* les banques de développement multilatérales et bilatérales. Le recours aux émissions obligataires permet de lever des fonds rapidement et à des taux intéressants. En 2013, une émission de 1 milliard de dollars à 10 ans a été réalisée à un taux de 2,7 %. En janvier 2014, une émission de 2 milliards de dollars à 30 ans a permis d'obtenir un taux de 5,6 %.

Pour ses besoins de financements complémentaires, l'État colombien s'endette auprès des bailleurs multilatéraux, au premier rang desquels se trouve la Banque mondiale qui détient près de 20 % du stock de la dette externe, suivie par la BID (15 %), puis la CAF. L'État souhaite diversifier ses sources de financement et emprunte également aux banques bilatérales comme l'AFD, la KfW et la JICA. Au 31 décembre 2013, le montant total de la dette détenue par les bailleurs de fonds s'élevait à 4,14 milliards de dollars. Si ces sources de financement sont moins souples et moins rapides, elles présentent néanmoins l'avantage de proposer de la coopération technique en accompagnement des financements.

1.2.2. Un pilotage méthodique de l'endettement auprès des bailleurs de fonds

La Banque mondiale, la CAF et la BID accordent des prêts souverains à l'État colombien et financent en subvention de l'assistance technique pour préparer et accompagner les projets. Seules la CAF et l'AFD peuvent prêter directement aux collectivités locales et aux entreprises publiques sans garantie de l'État.

Le tableau ci-dessous rend compte des conditions financières proposées par les différents bailleurs de fonds pour

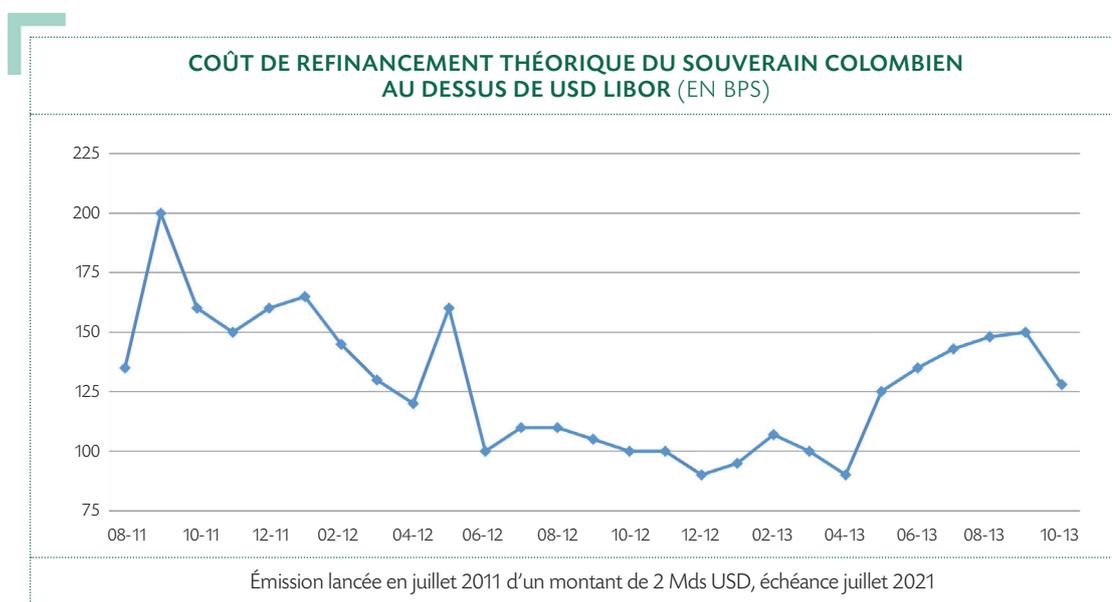
un prêt de 100 millions de dollars, décaissé en une fois à la signature du contrat avec des remboursements semestriels.

	CAF avec garantie	AFD sans garantie	CAF investis. ^t	AFD	BIRF fixe	BID	BIRF variable	KFW	JICA	COREA
Montant (millions USD)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Taux d'intérêt	LB6 + 3,75%	LB6 + 4%	LB6 + 2,40%	LB6 + 1,11%	LB6 + 1 %	LB3 + 0,92%	LB6 + 0,47%	2,96%	0,69%	0,20%
Durée (ans)	15	20	15	20	20	20	20	15	15	40
Différée (ans)	3	5	3	5	5	5	5	3	5	10
Commission initiale (%)	1,35	0,5	0,85	0,5	0,25	0	0,25	1	0	0
Commission d'engagement (%)	0,5	0,5	0,35	0,5	0	0,25	0	0,25	0	0
Durée moyenne (ans)	9,25	12,75	9,25	12,75	12,75	12,75	12,75	9,25	10,25	25,25
TIR annuelle (%)	6,88	6,3	5,18	4,22	4,18	4,07	3,63	3,15	0,7	0,2

Source : Ministère des Finances et Crédit Public. Données au 08.04.2014.

La loi colombienne prévoit que tout contrat de prêt avec un bailleur de fonds est soumis à l'examen préalable d'une commission interparlementaire, composée de députés

et de sénateurs, qui contrôle que les taux proposés sont en-deçà de la courbe de la moyenne des taux auxquels la Colombie a accès. Si l'offre est supérieure, elle est refusée.



1.3. | Les relations franco-colombiennes : une dynamique de renforcement

1.3.1. Densification des relations politiques

Depuis mai 2012, les relations entre la France et la Colombie s'inscrivent dans une dynamique de renforcement. Les contacts de haut niveau sont réguliers : les présidents se sont rencontrés en marge du G20 en juin 2012, le Premier ministre français a rencontré le président colombien en marge du sommet UE-CELAC en janvier 2013. La ministre du Commerce extérieur s'est rendue en Colombie en décembre 2012 et le ministre des Affaires étrangères en février 2013.

1.3.2. Relations économiques : une forte présence française

Entre 2004 et 2013, les échanges globaux (importations et exportations) entre la France et la Colombie ont pratiquement triplé passant de 490 millions d'euros à 1,528 milliard d'euros. La Colombie est le 3^e partenaire commercial de la France en Amérique du Sud, derrière le Brésil et l'Argentine. La France enregistre un excédent commercial depuis 2006 qui fluctue au gré des livraisons aéronautiques (Airbus fournit le matériel volant d'Avianca, principale compagnie colombienne).

La présence française se caractérise par une grande diversité sectorielle (grande distribution, hôtellerie, secteur pétrolier, automobile, banque, assurance, aéronautique,

transport urbain, agroalimentaire, pharmacie, cosmétique, etc.) ainsi que par la présence de PME, de plus en plus nombreuses, aux côtés des grands groupes. En termes d'investissements directs étrangers, la France est le 5^e investisseur en Colombie, avec 114 filiales de groupes français recensées. Ces entreprises emploient 75 000 personnes dans le pays.

1.3.3. Des liens culturels historiques avec la France

Pays de tradition francophile, la Colombie entretient avec la France des relations anciennes¹⁴, en particulier dans le domaine de la recherche et de la mobilité étudiante. La France est le 3^e pays de destination des étudiants colombiens après les États-Unis et l'Espagne avec près de 3 000 étudiants inscrits dans les institutions d'enseignement supérieur en 2011-2012. La Colombie est aussi le 2^e pays d'Amérique latine le plus représenté en nombre d'étudiants en France, derrière le Brésil. De nombreuses conventions universitaires et la signature en 2011 d'une convention de reconnaissance mutuelle des diplômes favorisent la mobilité étudiante et les rapprochements dans le domaine de la recherche scientifique.

Avec plus de 26 000 élèves en 2012 et un réseau de 12 établissements, l'Alliance française de Colombie occupe l'une des premières places mondiales.

14. Le code civil colombien est très inspiré par le Code Napoléon.

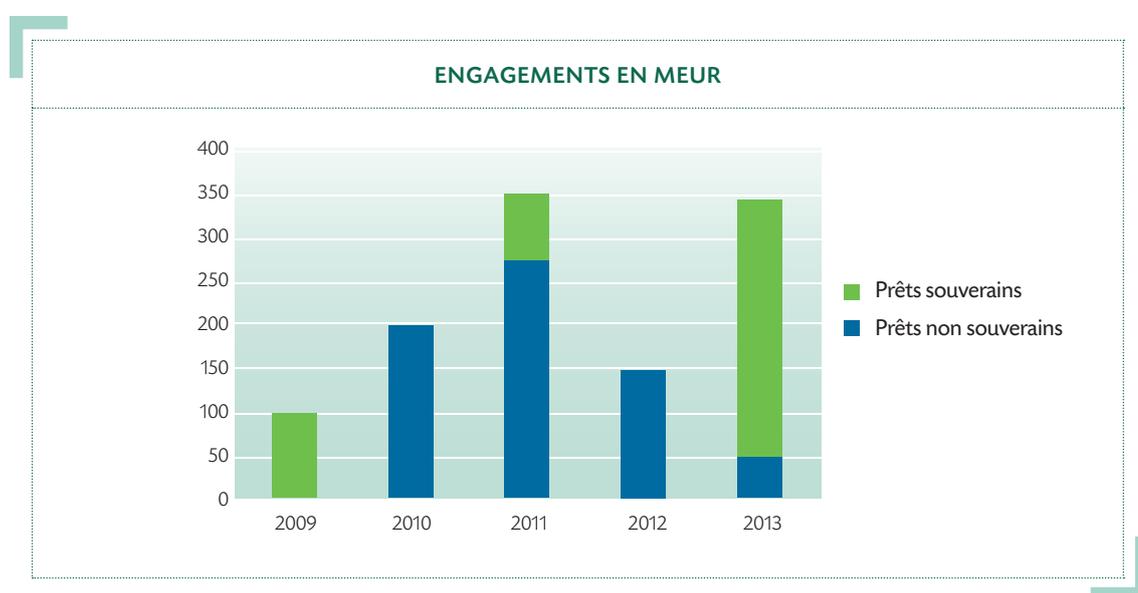
2

Enseignements du passé et valeur ajoutée de l'AFD : une implantation réussie en un temps record

2

Enseignements du passé et valeur ajoutée de l'AFD : une implantation réussie en un temps record

2.1. | Bilan chiffré : 1,15 milliard d'euros d'encours en quatre ans



L'AFD, présente en Colombie depuis fin 2009, inscrit ses activités dans le cadre du mandat « croissance verte et solidaire ». Elle soutient des projets ou des politiques ayant un impact positif sur les trois dimensions du développement durable : croissance économique, protection de l'environnement et inclusion sociale.

Au 31 décembre 2013, soit quatre ans après le démarrage des activités, le cumul des engagements nets atteint 1,15 milliard d'euros de prêts à conditions de marché¹⁵, dont 470 millions d'euros en souverain (41 %) et 672 millions d'euros en non-souverain. L'encours de prêts souverains

est composé de trois prêts budgétaires à l'État en appui aux politiques de décentralisation (100 millions d'euros), de gestion intégrée des ressources en eau (76 millions d'euros) et de protection sociale en santé (295 millions d'euros). En quatre ans, l'AFD est ainsi devenue le 1^{er} bailleur bilatéral de l'État colombien et le 3^e derrière la Banque mondiale et la BID.

La part des financements budgétaires dans le portefeuille représente 45 % soit 520 millions d'euros. Les décaissements s'élèvent à 600 millions d'euros.

15. Depuis 2009, les prêts à la Colombie souverains et non souverains n'ont pas fait l'objet de bonification.

Depuis l'ouverture de l'agence de Bogota, 1 million d'euros au total ont été alloués à la coopération technique en accompagnement des prêts pour favoriser la mise en réseau d'experts français et colombiens. L'AFD a également pu mobiliser 9,5 millions d'euros de fonds délégués

de l'Union européenne (LAIF) au profit de ses partenaires colombiens. 500 000 euros supplémentaires ont permis de contribuer à la production intellectuelle, notamment par la réalisation d'études et l'organisation de séminaires.

2.2. | Un bailleur réactif qui propose des outils de financements adaptés aux besoins

L'implantation réussie de l'AFD en Colombie s'explique en partie par la palette complète d'outils de financements dont elle dispose : prêts budgétaires à l'État colombien, prêts sous souverain, sans garantie de l'État, aux collectivités locales et aux entreprises publiques pour financer des projets ou contribuer à la réalisation de plans de développement et de programmes d'investissements. L'AFD dispose d'un avantage comparatif par rapport aux autres bailleurs de fonds : à l'exception de la CAF, c'est la seule banque de développement internationale susceptible de financer directement et sans garantie de l'État les collecti-

tivités locales colombiennes. Cette modalité de financement est considérée comme innovante par les ministères des Finances et du Plan.

L'AFD est également appréciée par les partenaires colombiens pour sa réactivité (les délais d'instruction sont moins longs¹⁶ que ceux pratiqués par les autres bailleurs), sa capacité à s'adapter au contexte local, à prendre en compte les procédures nationales de passation de marché, et à favoriser la mise en réseau d'experts.

2.3. | Une forte identité urbaine et territoriale

Forte de la légitimité acquise grâce au financement budgétaire à l'État colombien en appui à la politique de décentralisation et à sa capacité à financer les collectivités locales, l'AFD a développé un portefeuille de financements à forte identité urbaine et territoriale. Le prêt de 197 millions d'euros à la municipalité de Medellin permet de financer deux lignes de métro-câbles et une ligne de tramway dans le centre-est de la ville et de contribuer ainsi à la politique d'urbanisme social de la ville qui s'appuie sur les projets urbains intégraux (PUI), outils qui concentrent l'ensemble des ressources et leviers de l'action publique – santé, éducation, sport, sécurité, espaces publics, trans-

ports en commun – dans un temps très court, dans les quartiers les plus difficiles. En accompagnement de ce financement, l'AFD a mobilisé l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) pour appuyer la ville dans la définition de sa stratégie à horizon 2030. L'AFD a également octroyé un financement de 275 millions d'euros à *Empresas Publicas de Medellin* (EPM) pour le financement de son programme d'investissement dans le secteur de l'énergie, un prêt de 150 millions d'euros à FINDETER, banque de financement des collectivités locales, et un prêt de 50 millions d'euros au département d'Antioquia pour le financement partiel de son plan de développement 2012-2015. Celui-ci vise à

16. Neuf mois en moyenne contre 18 mois pour les autres bailleurs.

exploiter le potentiel de chaque région en priorisant les investissements : les investissements les plus importants sont destinés aux régions les plus pauvres dans une logique de développement durable du territoire.

La décentralisation colombienne, la qualité des équipes locales mais aussi celle du pilotage des politiques publiques – d’investissement par le ministère du Plan, d’endettement par le ministère des Finances – ainsi que la forte demande de France ont permis le développement d’un tel portefeuille.

L’AFD a également renforcé sa légitimité de financeur du développement local et territorial en contribuant à l’animation du débat d’idées sur le thème « Villes et changement climatique ». Elle a été à l’initiative de l’organisation de deux sommets d’envergure internationale en juillet 2011 et en novembre 2012. L’objectif principal était de partager les meilleures pratiques en matière de gestion urbaine durable et de constituer un réseau de villes latino-améri-

caines¹⁷ fermement engagées autour de ces problématiques. En mars 2012, l’AFD a également co-organisé un atelier sur « Le changement climatique et son intégration dans les plans locaux de développement 2012-2015 », qui a permis à ses 70 participants d’identifier des pistes d’action concrètes pour la lutte en milieu urbain contre le changement climatique, aussi bien en termes d’atténuation qu’en termes d’adaptation et de gestion des risques naturels. L’AFD s’est également fortement mobilisée à l’occasion du Forum urbain mondial (FUM) de Medellín (ateliers-débats, participations de haut niveau à de nombreuses sessions, événements conjoints avec la ville). Elle a organisé un séminaire de préparation au FUM sur le financement et la gouvernance des villes durables avec plus d’une douzaine de collectivités locales représentées. Ces contributions aux débats d’idées sont le fruit d’une alliance avec d’autres banques de développement nationales et internationales (CAF, FINDETER), la société civile (AVINA, la fondation *Ciudad verde*) et des centres de recherche (fondation *Ciudad humana*, *Fedesarrollo*).

2.4. | Une contribution positive au rayonnement français

Les projets et politiques publiques financés par l’AFD en Colombie sont des vecteurs de diffusion du savoir-faire français. Le premier prêt à l’État colombien en appui à la politique de décentralisation a généré une coopération sur le thème des contrats de plan État-région, transposés au contexte colombien et mis en œuvre dans sept régions. Le contrat de plan est le premier outil institutionnel, en Colombie, qui permettra de favoriser une réelle coordination entre plan national et plans locaux de développement, alors que le manque de coordination entre ces deux niveaux de planification est présenté comme l’un des principaux obstacles à la cohérence des politiques

publiques locales. L’accompagnement de l’AFD dans ce processus ainsi que l’expertise de l’ENA et de la DATAR ont été unanimement salués par les acteurs institutionnels nationaux et locaux colombiens, qui ont grandement apprécié ce retour d’expérience de trois décennies de contractualisation des politiques publiques en France.

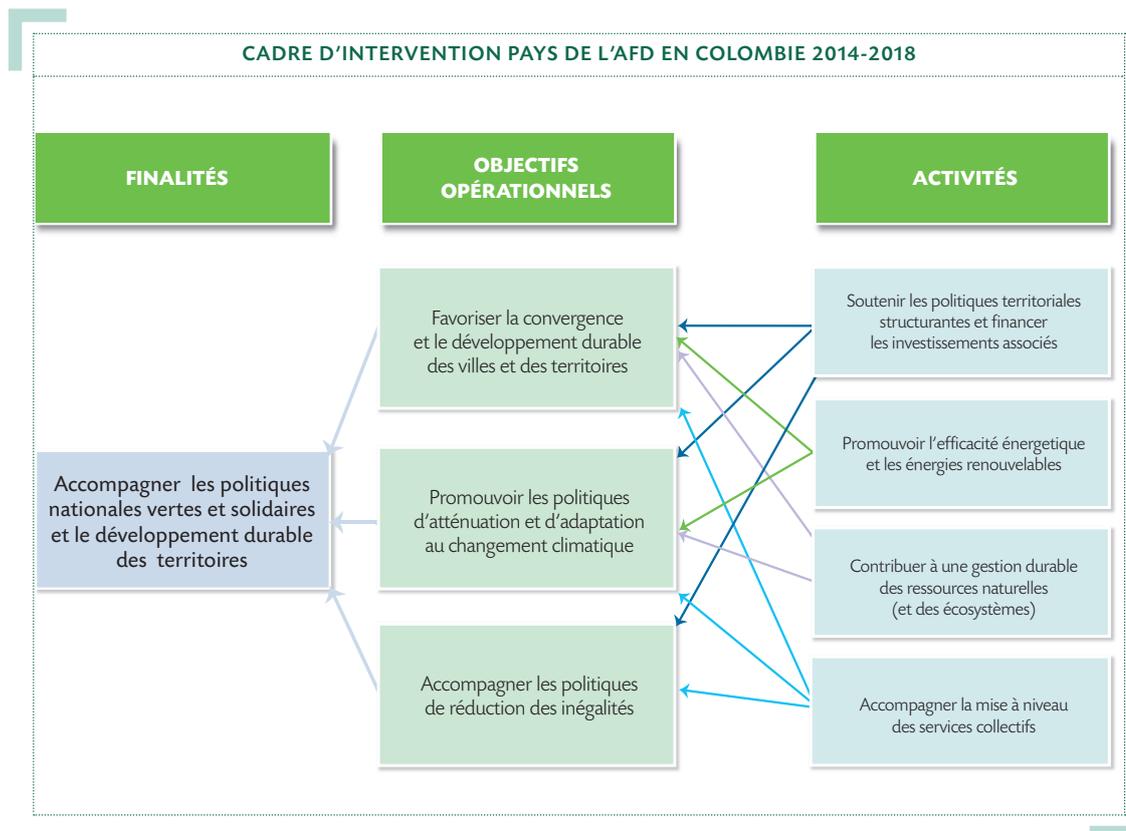
De manière générale, la capacité de l’AFD à mettre en relation différents acteurs colombiens et français sur un même thème est unanimement saluée par les partenaires et constitue un avantage comparatif.

17. Les maires de Mexico, Saint-Domingue, Kingston, Port-au-Prince, Arequipa, Asunción et des représentants municipaux de Quito, Rosario, Lima, Buenos Aires, Montevideo, La Paz, Rio de Janeiro étaient présents en novembre 2012 à Bogota.

Stratégie d'intervention de l'AFD

3

Stratégie d'intervention de l'AFD



Conformément aux derniers documents qui cadrent l'intervention de l'AFD en Amérique latine, la stratégie 2014-2018 doit concilier développement et lutte contre le réchauffement climatique avec un mandat d'intervention étroitement lié aux enjeux du développement urbain (POS 3). Le contrat d'objectifs et de moyens (COM)

2014-2016 indique que « l'AFD contribue au rayonnement économique de la France en favorisant, par son action, la mise en place d'un écosystème favorable aux entreprises françaises, dans le respect de son mandat au service de la solidarité et des besoins des pays partenaires ». Le cadre d'intervention régional Amérique latine précise que « à travers

l'appui à l'élaboration et le financement de politiques publiques, il s'agit d'inciter les pays à évoluer vers un modèle de croissance plus sobre en ressources naturelles, moins émetteur de gaz à effet de serre et plus équitable, notamment par le renforcement de la demande intérieure et des mécanismes de protection sociale ». Au regard de ces orientations et des grands enjeux de développement auxquels la Colombie est aujourd'hui confrontée, l'AFD retient pour son action la finalité suivante : accompagner les politiques nationales vertes et solidaires ainsi que le développement durable des territoires. Il s'agit de financer le développement au niveau national et au niveau territorial, en accompagnant des politiques publiques ou des projets conduits par l'État ou les entités décentralisées (collectivités locales, entreprises publiques, banques de développement) qui contribuent à la protection de l'environnement, à la lutte contre le changement climatique ainsi qu'à l'inclusion sociale.

Pour atteindre cette finalité l'AFD se fixe trois objectifs opérationnels :

- objectif 1 : favoriser la convergence et le développement durable des villes et des territoires ;
- objectif 2 : promouvoir les politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ;
- objectif 3 : accompagner les politiques de cohésion sociale y compris de réduction des inégalités.

Quatre types d'activités seront déployés pour satisfaire ces trois objectifs :

- soutenir les politiques territoriales structurantes et le financement des investissements associés ;
- promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ;
- contribuer à une gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes ;
- accompagner la mise à niveau des services collectifs.

3.1. | Soutenir les politiques territoriales structurantes et financer les investissements associés

En Colombie, l'État pilote le transfert de compétences aux collectivités locales et l'intègre dans sa stratégie de gouvernance. Le soutien aux politiques territoriales structurantes passe donc en premier lieu par l'accompagnement du niveau central. C'est ce que l'AFD a fait en accordant un prêt budgétaire à l'État colombien en appui à la politique de décentralisation, qui visait notamment à appuyer les collectivités locales dans leurs investissements en matière de service public. Il a été accompagné d'une coopération technique sur l'outil contrat de plan État-régions. À la demande du ministère du Plan (DNP), cette coopération technique pourrait se poursuivre sur la contractualisation des politiques publiques en s'inspirant des outils français de contrats de ville et d'associativité territoriale ainsi que sur la structuration financière des grands projets d'infrastructures.

Depuis la Constitution de 1991, les municipalités sont considérées comme l'échelon fondamental pour la territorialisation des politiques publiques locales. Elles ont reçu des transferts de compétences en matière d'aménagement du territoire, d'organisation et de prestation de services publics (notamment l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'électricité et le transport), de promotion du développement local et de développement de la société civile. Les départements ont moins de prérogatives que les municipalités mais ils se trouvent, en pratique, devoir suppléer la faiblesse des capacités des municipalités. En effet, seules les municipalités certifiées par les ministères octroyant les transferts financiers administrent les ressources afférentes pour l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Les collectivités locales, municipalités et départements, sont donc des partenaires naturels de l'AFD pour le financement de politiques territoriales structurantes.

Par conséquent, pour la période 2014-2018, l'AFD souhaite placer au cœur de sa stratégie le projet de territoire et ses maîtres d'ouvrage, en continuant à financer directement les municipalités et les départements et leurs politiques publiques en faveur d'une organisation du territoire qui prenne en compte une juste répartition des équipements et des services de base, la diversification et l'amélioration de l'offre d'habitat, l'intégration et la réhabilitation *in situ* des quartiers les plus précarisés, le développement de modes de déplacement fluides et l'aménagement d'espaces publics.

Les territoires sont vulnérables aux impacts environnementaux négatifs d'une croissance urbaine mal maîtrisée, à la forte consommation de ressources naturelles et à l'émission de pollutions qu'elle implique. L'AFD souhaite appuyer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de politiques publiques locales permettant un développement territorial plus favorable à l'environnement : gestion efficace des déchets et de l'assainissement, lutte contre les pollutions, préservation des espaces naturels... Au-delà du financement de projets dans ces secteurs, l'AFD multipliera les accompagnements de stratégies de développement durable des territoires sur plusieurs échelles.

Par ailleurs, la ville est un acteur clé des politiques de prévention, d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. En effet, d'une part, les villes sont des centres de décisions incontournables : dans des pays à croissance élevée avec des déficits majeurs d'infrastructures urbaines, les choix d'investissement qui seront faits dans les 20 prochaines années vont déterminer les formes urbaines et donc leur impact sur le climat, le dynamisme économique et l'inclusion sociale pour les prochaines décennies. D'autre part, les villes sont durement touchées

par le changement climatique qui amplifie les contraintes préexistantes, liées notamment à une urbanisation non maîtrisée, et les habitants des quartiers précaires sont les premières victimes d'inondations, d'effondrements, et des ruptures des services et de l'isolement qui en découlent. Convaincue qu'il est impératif d'agir à moyen et long terme sur les facteurs structurels d'une ville plus sobre et plus résiliente, l'AFD continuera à accompagner les collectivités locales dans la prise en compte de la problématique climat dans les processus de développement territorial, à travers des financements mais aussi des échanges entre responsables colombiens et français sur le sujet.

Le soutien aux politiques territoriales et le financement des investissements associés ont conduit et conduiront l'AFD à s'intéresser aux bailleurs nationaux qui financent le développement territorial. FINDETER, institution financière publique de second niveau¹⁸, a reçu une ligne de crédit de l'AFD de 150 millions d'euros. La relation avec FINDETER, qui est une institution clé dans le dispositif de financement du développement territorial en Colombie, se poursuivra à travers le décaissement de cette ligne de crédit et l'assistance technique prévue jusqu'en 2016. Cela permettra de renforcer son rôle de facilitateur dans la structuration et le financement de projets portés par les municipalités et les départements. Au-delà de FINDETER, il existe également des institutions financières détenues par les départements qui ont pour mission de financer la mise en œuvre du plan de développement du département et sa déclinaison dans les municipalités. On peut notamment citer IDEA (*Instituto para el Desarrollo de Antioquia*), banque de développement du département d'Antioquia, qui pourrait devenir un partenaire de l'AFD.

18. FINDETER finance, à travers des intermédiaires financiers, des projets de développement mis en œuvre par des collectivités ou de l'État dans les collectivités.

3.2. | Promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables

Diminuer la consommation d'énergie à égalité de service rendu est un enjeu dans la lutte contre le changement climatique. Pour promouvoir l'efficacité énergétique, l'AFD pourra amorcer une activité dans l'industrie et le logement via des lignes de crédit dédiées à l'efficacité énergétique. À l'image du prêt de 275 millions d'euros à *Empresas Publicas de Medellin* (EPM) pour le financement d'investissements

visant à augmenter la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable (hydroélectricité), l'AFD prospectera auprès des entreprises publiques pour promouvoir l'efficacité énergétique, l'utilisation d'énergies renouvelables et favoriser ainsi la convergence et le développement durable des territoires.

3.3. | Contribuer à une gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes

Concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'AFD continuera à privilégier des interventions visant à préserver la ressource disponible : à la suite du prêt budgétaire à l'État colombien en appui à la gestion intégrée des ressources en eau, des financements pourront être accordés pour l'amélioration des rendements de réseaux, la construction de stations d'épuration et d'infrastructures de drainage. Pour préserver la qualité de la ressource, compte tenu du fait que la Colombie souffre d'un important retard en matière d'investissement en assainissement, avec des centres urbains qui polluent énormément les cours d'eau, ce qui entraîne une pression qualitative sur la ressource, il sera envisagé de financer la construction de stations d'épuration des eaux usées et de traitement des effluents industriels.

L'AFD pourrait également financer directement les associations régionales autonomes (CAR) ayant une surface financière suffisante, comme celles de Cundinamarca et de Magdalena par exemple. Les CAR sont des autorités environnementales dont la juridiction recoupe peu ou prou les limites des départements. Elles sont chargées de mettre en œuvre les politiques nationales de protection de l'environnement. Ainsi, les CAR gèrent à la fois les droits d'usage de l'eau, les normes de rejets des eaux usées, les autorisations de prélèvement des ressources naturelles, en particulier minières, les normes de rejets dans l'air, la protection de la flore et de la faune.

3.4. | Accompagner la mise à niveau des services collectifs et leur accès équitable

En Colombie, les inégalités demeurent élevées malgré un recul significatif des taux de pauvreté et d'extrême pauvreté ces dix dernières années. En 2013, l'AFD a octroyé un prêt de 295 millions d'euros à l'État colombien en appui à la réforme de la protection sociale. Ce prêt a plusieurs objectifs :

- contribuer à corriger les imperfections du système de santé actuel pour parvenir à une plus grande équité et efficacité du dispositif de couverture sanitaire universelle ;
- répondre aux aspirations de la classe moyenne d'accéder aux services publics essentiels ;
- renforcer la cohésion sociale dans un pays profondément marqué par les inégalités, à un moment charnière dans les négociations des accords de paix entre le gouvernement et les FARC, la guérilla s'enracinant dans les inégalités sociales et territoriales ;
- contribuer, conformément aux socles de protection sociale, à un nivellement par le haut dans un contexte mondialisé où l'absence de normes sociales dans les pays émergents a des conséquences drastiques sur l'emploi dans les pays développés.

Pour continuer de répondre à ces quatre défis, l'AFD poursuivra le dialogue de politique publique avec le ministère de la Santé et de la Protection sociale à travers une coopération bilatérale. Elle s'assurera de la déclinaison territoriale de la réforme en finançant, sur fonds délégués de l'Union européenne, la mise en place d'un modèle spécifique, adapté aux territoires isolés, de prestation de services de santé.

L'AFD accompagnera également les politiques et les projets favorisant l'équité dans l'accès aux services collectifs et notamment l'eau, l'assainissement, l'électricité, le transport, le logement, la santé et l'éducation. En matière d'éducation et de formation professionnelle, l'AFD financera des politiques sociales performantes qui favorisent l'excellence académique et les partenariats avec la France.

Ce faisant, l'AFD contribuera à l'une des priorités du gouvernement colombien dans la perspective de la signature des accords de paix avec les FARC qui est d'assurer une cohésion sociale sur l'ensemble de son territoire, pour mettre fin aux inégalités à l'origine de l'exclusion et de la violence.

3.5. | Objectifs transversaux

3.5.1. L'AFD, vecteur d'influence française

L'AFD, institution bilatérale française, est naturellement perçue comme « diffuseur » de savoir-faire français : ceux-ci concernent aussi bien « l'amont » – les politiques publiques, avec l'exemple des contrats de plan – que « l'aval » – les solutions industrielles et techniques – mais

aussi l'accompagnement. Dans le cas de Medellin, l'AFD a contribué à valoriser en France la réussite de Medellin.

Il existe une convergence naturelle de la demande colombienne avec les filières d'excellence française et notamment le « mieux vivre en ville » et le « mieux se soigner ». L'AFD

doit donc être vecteur d'influence française à deux titres :

- en promouvant des modèles de développement porteurs pour le rayonnement français, à travers des prêts budgétaires à l'État colombien et un dialogue structuré et approfondi sur les politiques publiques ;
- en intervenant en financement de projets dans des secteurs dans lesquels l'excellence française est reconnue et demandée.

L'AFD continuera à contribuer au rayonnement de l'influence française, notamment :

- dans l'urbain, en nouant une relation financière avec la municipalité de Bogota qui a de gros projets de transport, et avec d'autres villes secondaires colombiennes. À ce titre, l'AFD, avec la DGT, finance une étude de la demande en matière de développement urbain en Amérique latine ;
- dans la santé, en lien avec le prêt budgétaire en appui à la réforme de la protection sociale en santé que l'AFD a financé ;
- dans l'eau, l'assainissement et l'énergie, par le financement direct d'entreprises publiques (stations de potabilisation, d'assainissement, barrages hydroélectriques).

Dans le secteur rural et agroalimentaire, l'AFD n'a pas trouvé d'emprunteur potentiel qui lui permette d'investir le sujet. Seule la puissance publique pourrait solliciter l'Agence sur cette thématique dans le cadre du post-conflit mais elle ne l'a pas encore fait à ce jour. PROPARCO, à travers le financement de filiales d'entreprises françaises (Alqueria, filiale de Danone), est toutefois susceptible d'entrer dans le secteur dans les mois qui viennent.

3.5.2. L'AFD contribue aux engagements français pour le climat

La faible intensité carbone de l'économie colombienne¹⁹ s'explique principalement par un secteur électrique peu émetteur, 80 % de la production étant basée sur l'hydro-électricité. En 2004²⁰, la répartition sectorielle des émissions de gaz à effet de serre était la suivante : 38 % pour le secteur agricole, 37 % pour le secteur de l'énergie, 14 %

pour le changement de l'usage des sols, 6 % pour le secteur des déchets et 5 % pour l'industrie.

La Colombie est le 3^e pays au monde le plus affecté par les effets du changement climatique. La politique nationale s'est donc surtout développée autour des questions de gestion du risque et de l'adaptation au changement climatique. Début 2014, l'État colombien a fait part à l'AFD de sa volonté de contracter un prêt budgétaire pluriannuel en appui à la politique nationale d'adaptation au changement climatique. En cohérence avec la forte identité territoriale de l'AFD en Colombie, la matrice de suivi de la politique publique pourrait être axée sur la déclinaison territoriale de la politique nationale.

De manière générale, les engagements de l'AFD dans la lutte contre le changement climatique sont en forte croissance. Ils positionnent aujourd'hui la France comme un des principaux soutiens des pays émergents et en développement dans la lutte contre le changement climatique aux côtés du Japon et de l'Allemagne. Pour honorer ses engagements et dans la perspective de l'accueil à Paris de la 21^e conférence des parties sur le climat, les financements de l'AFD en Colombie devront générer, pour la plupart d'entre eux, des co-bénéfices climat, de sorte que l'ensemble des engagements de l'AFD en Amérique latine soit à 70 % climato-compatibles.

3.5.3. L'AFD participe à la prise en compte du genre dans le financement du développement

En Colombie, les inégalités hommes-femmes s'expriment de façon notable dans l'accès des femmes au marché du travail (55 % des femmes de plus de 15 ans ont une activité économique), ce qui s'explique notamment par l'absence de dispositif de prise en charge de la petite enfance. Pour y remédier, l'AFD s'assurera de la prise en compte du genre dans les projets qu'elle finance, plus particulièrement dans les projets d'enseignement supérieur et de formation professionnelle.

19. L'économie colombienne émet 0,43 kg CO₂ équivalent par dollar de PIB contre une moyenne de 0,52 en Amérique latine et une moyenne mondiale de 0,73.

20. Le dernier inventaire des émissions de gaz à effet de serre date de 2004.

3.6. | Miser sur les avantages comparatifs de l'AFD

3.6.1. Miser sur un positionnement reconnu sur le financement du développement territorial

Au regard des activités retenues, les financements de l'AFD en Colombie seront résolument tournés vers le développement territorial pour lequel l'Agence bénéficie d'un avantage comparatif avec la possibilité d'octroyer des prêts directs aux collectivités et aux entreprises publiques, sans garantie de l'État. Ce positionnement est reconnu par les partenaires colombiens et les autres bailleurs de fonds.

3.6.2. Affiner les modalités d'intervention

L'AFD dispose de 700 millions d'euros de marge de manœuvre, en souverain, et autant en non-souverain avant d'atteindre les limites opérationnelles.

Pour la période à venir, l'AFD veillera à maintenir l'équilibre entre les engagements en prêts budgétaires et en prêts programmes ou projets. Le maintien d'une palette diversifiée d'instruments, souverain et non-souverain, projet, programmatique ou budgétaire, à taux fixe et à taux variable, est un facteur crucial de l'attractivité de l'offre AFD.

Elle tentera de mobiliser le FASEP pour financer des études préparatoires de projets, le FEXTE et les autres instruments disponibles pour fournir de la coopération technique aux

niveaux national et territorial, afin d'alimenter le dialogue de politique publique, faire valoir le savoir-faire et l'expertise français. Enfin, elle s'assurera de l'intérêt de la contrepartie pour l'offre de financement en envoyant systématiquement des *term sheet* à l'issue du comité des financements. Pour le cas spécifique des collectivités locales, elle ne présentera le financement à l'instance de décision interne que lorsque que l'avis technique²¹ aura été sollicité auprès du DNP.

3.6.3. Renforcer les partenariats

Depuis le début des activités, l'AFD a octroyé plusieurs prêts en cofinancements avec des bailleurs de fonds : les prêts « décentralisation » et « gestion intégrée des ressources en eau » ont été financés avec la CAF, le prêt « protection sociale » et la ligne de crédit FINDETER avec la BID. Ces financements parallèles ont permis d'obtenir des fonds délégués de l'Union européenne.

Pour la période 2014-2018, l'Agence renforcera le dialogue avec les bailleurs multilatéraux et bilatéraux (BID, Banque mondiale, CAF, KfW), plus particulièrement sur l'approche territoriale du développement, les financements aux collectivités locales et aux entreprises publiques. Des cofinancements pourront être envisagés. La complémentarité prêt/don pourra être recherchée grâce à la LAIF ou à la Coopération suisse (SECO).

21. *Concepto tecnico.*

En ce qui concerne la coopération décentralisée, l'apport d'expertise d'opérateurs territoriaux pourrait contribuer à maintenir la position de leader sur le développement territorial. De même, l'AFD, comme elle l'a déjà fait par exemple avec CUF, doit continuer à jouer son rôle « d'éclairer » ouvrant la voie colombienne aux collectivités françaises et experts territoriaux, encore trop peu présents en Colombie (*via* des actions de communication, une présence dans les cercles d'experts, etc.).

Au sujet de la coopération trilatérale, l'AFD renforcera ses liens avec l'Agence présidentielle de coopération (APC) en promouvant à court terme l'échange de connaissances sur les thématiques de développement, l'APC ayant fait part à l'AFD de sa volonté de mener des projets de coopération sur le continent africain, et en identifiant à moyen terme d'éventuelles opportunités de coopération sur des programmes intéressants à la fois les pays bénéficiaires, la Colombie et l'AFD.

3.6.4. Poursuivre la production de connaissances

Avec une intense activité de production intellectuelle, l'AFD a, depuis 2009, contribué à alimenter le débat d'idées sur les thèmes des villes et du changement climatique, de la gouvernance, de l'enseignement supérieur et de la protection sociale en santé. L'Agence poursuivra son activité en la matière en se concentrant sur la thématique « Villes et changement climatique » qui correspond à la fois au positionnement de l'AFD en Colombie mais aussi à la perspective de la préparation de la COP 21. Cette production de connaissances pourra prendre les formes suivantes :

- poursuite des partenariats avec Avina, Ciudad Humana, El tiempo, la ville de Bogota, Fedesarrollo dans l'organisation de nouvelles éditions du sommet « *Ciudades y cambio climático* » en faisant le lien avec d'autres partenaires de l'Agence sur ces sujets comme ICLEI, C40, CCAP par exemple ;
- en finançant un programme de recherche de *City Lab*, laboratoire de l'Université des Andes qui met au point des outils de modélisation pour aider les villes à élaborer et mettre en œuvre des politiques favorisant une croissance verte et inclusive.

GLOSSAIRE

APC	Agence Présidentielle de Coopération
APUR	Atelier pour l'Urbanisme
AVINA	Fondation Sociale en Colombie
BID	Banque Interaméricaine de Développement
C40	Réseau Mondial de Villes
CAF	Corporation Andine de Développement
CAR	Corporation Autonome Régionale
CELAC	Communauté des États Latino-Américains et des Caraïbes
COP 21	Conférence des Parties
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale
DGT	Direction Générale du Trésor
DNP	Département National de Planification
ENA	École Nationale d'Administration
EPM	Entreprises Publiques de Medellín
FARC	Forces Armées Révolutionnaires Colombiennes
FASEP	Fond d'Études et Aide au Secteur Privé
FEXTE	Fond d'Expertise Technique et Échange d'Expériences
FINDETER	Financement Développement Territorial
ICLEI	Conseil International pour les Initiatives Écologiques Locales
IDEA	Institut Développement Antioquia
JICA	Agence de Coopération Internationale Japonaise
KFW	Banque Allemande de Développement
LAIF	Facilité d'Investissement pour l'Amérique Latine
OCDE	Organisation et Coopération Développement Économique
PME	Petites Moyennes Entreprises
PUI	Plans Urbains Intégraux
SECO	Secrétariat d'État à l'Économie
UE	Union Européenne



.....
Agence Française de Développement (AFD)
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
France
Tél. : + 33 1 53 44 31 31

.....
Agence Française de Développement
Avenue 82, n° 10-33, Bureau 302
Bogotá
Colombia

.....
 <http://colombie.afd.fr>
.....