

Résumé d'évaluation

Financement budgétaire de politique publique « Economie verte » en Ouzbékistan – premier sous-programme

Pays : **Ouzbékistan**

Secteur : **Gouvernance**

Évaluateurs : **Alexandre Reverdi et Camille Laporte (AFD)**

Date de l'évaluation : septembre 2023

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CUZ1042

Montant : prêt de 150M€ et subvention de 1,125M€ de coopération technique

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention

de financement : Décembre 2021

Date d'achèvement : Décembre 2022

Durée : 1 an

Contexte

Ce financement budgétaire de politique publique (FB-PP) s'inscrit dans le contexte d'une coopération préexistante de l'AFD et d'Expertise France (EF) avec le gouvernement d'Ouzbékistan. De 2018 à 2020, l'AFD a cofinancé avec la Banque asiatique de Développement un premier programme de FB-PP sur la gouvernance financière. Le Groupe AFD a poursuivi ce dialogue avec les contreparties ouzbèkes et instruit le FB-PP « économie verte » au moment où le sujet devenait une priorité pour le gouvernement, en 2021. Une première stratégie ouzbèke sur les enjeux climatiques avait été approuvée en 2019, dont l'opérationnalisation tardait à se concrétiser.

Intervenants et mode opératoire

Le ministère des finances (MoF) et le ministère du développement économique et de réduction de la pauvreté (MoEDPR) coordonnaient chacun un des piliers du sous-programme. Ces deux ministères ont fusionné en janvier 2023 dans un seul ministère de l'économie et des finances (MinECOFIN).

EF a été le principal opérateur de la coopération technique, notamment à travers la mise à disposition d'un expert économie verte au sein du MoEDPR. Le PNUD a été mobilisé sur la budgétisation verte et le Global Green Growth Institute (GGGI) pour accompagner une évaluation environnementale stratégique pilote.



Objectifs

Ce premier sous-programme du FB-PP pour l'économie verte (qui en prévoit deux autres) visait à appuyer le déploiement de la Stratégie de transition vers une économie verte du gouvernement ouzbek.

Réalisations attendues

Le premier sous-programme du FB-PP s'est structuré en deux piliers :

- 1. Formulation, coordination et analyse des politiques publiques** – visant à appuyer la préparation des nouveaux engagements internationaux de l'Ouzbékistan sur l'économie verte et le climat en (i) préparant les éléments nécessaires à une révision de la Contribution déterminée au niveau national (CDN), (ii) invitant les autorités à rejoindre des coalitions internationales sur le nexus économie-climat et (iii) renforçant l'accès à des données de qualité sur les émissions et les appuis internationaux à l'action climatique via le système de MRV (monitoring, reporting and verification).
- 2. Transition budgétaire verte** – visant à appuyer l'adoption de nouveaux outils permettant d'aligner les décisions budgétaires et fiscales sur les priorités de l'économie verte.

Appréciation de la performance

Pertinence et cohérence

Le Groupe AFD a su identifier et saisir la bonne fenêtre d'opportunité politique lui permettant de se positionner, à travers ce FB-PP, comme bailleur précurseur sur la politique publique de l'économie verte à un moment où l'opérationnalisation des réformes devenait une priorité pour l'administration ouzbèke. L'intervention, appuyant une politique encore embryonnaire, et aux côtés d'une administration ayant une expertise et des capacités à renforcer sur ce nouveau sujet pouvait paraître risquée. Néanmoins, l'investissement continu fourni par l'équipe-projet AFD pour déployer un dispositif important de dialogue de politique publique et de coopération technique depuis l'instruction de l'opération jusqu'au suivi en exécution a permis de limiter ce risque.

Efficacité

Le premier sous-programme du FB-PP s'est déroulé de manière globalement efficace en raison de l'engagement du MoF et du MoEDPR et de la mise en place d'une ingénierie de projet complexe et intensive avec une implication très forte de l'AFD et d'Expertise France.

Les changements observés à l'issue du sous-programme sont essentiellement stratégiques et normatifs. Un des principaux acquis du FB-PP a été de renforcer au sein du MinECOFIN la compréhension des enjeux et le portage politique de la réforme sur l'économie verte et d'en accélérer les prises de décision et le cadrage normatif. La matrice et ses déclencheurs ont eu un très net effet d'accompagnement de la volonté politique d'accélération sur une politique publique dont la planification et la mise en œuvre stagnaient depuis plus de deux ans. L'AFD a aussi eu une influence directe sur le contenu des réformes à engager. Les effets sont plus limités en terme de pilotage et de coordination de la politique d'économie verte par le ministère de l'économie et des finances.

Viabilité/durabilité

La capacité d'absorption de la coopération technique par les administrations est un point d'attention pour ce FB-PP. La temporalité du premier sous-programme était très courte, laissant peu de temps à l'administration ouzbèke pour s'approprier les nombreux axes de réformes de la matrice, dans un contexte marqué par de nombreuses réformes, une surcharge de travail et un paysage institutionnel en évolution rapide. Concrètement, certains des documents produits par la coopération technique l'ont été via la mobilisation intensive d'experts de court terme au risque de basculer dans une logique de substitution plutôt que de renforcement de capacités, et de mettre en risque la durabilité des effets.

Pour limiter le risque de perte de dynamique, l'AFD devrait élargir les relais et personnes clés de l'administration ouzbek impliquées dans la mise en œuvre du FB-PP dans les deux prochains sous-programmes de ce FB-PP.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

A travers ce FB-PP, l'AFD est désormais identifiée comme un bailleur de référence sur les enjeux « verts ». Les contreparties ouzbèkes ont particulièrement apprécié l'approche de dialogue et de conseil de politique publique déployée par l'AFD durant l'instruction et l'exécution du prêt. L'expertise pointue de l'équipe projet et des experts mobilisées et la capacité à déployer des appuis sur mesure a fait la différence.

Plus largement, en terme d'influence diplomatique, depuis le FB-PP, l'image de la France est fortement associée au climat, à l'environnement, aux « enjeux verts », y compris à haut niveau dans l'administration locale.

Conclusions et enseignements

Sur cette opération le Groupe AFD a saisi l'opportunité de soutenir via un prêt budgétaire une politique publique en développement mais bénéficiant d'un fort portage politique qui la rendait crédible. Ce pari, réussi, a permis à l'AFD d'avoir un effet levier sur ce premier sous-programme.

Une des leçons de cette évaluation est que dans un pays comme l'Ouzbékistan où les bailleurs multilatéraux sont très actifs, le levier de l'AFD pour impliquer les contreparties dans des réformes ambitieuses, notamment en termes d'objectifs climat, est tout autant l'apport de financement (dont le volume restera forcément très limité en comparaison des autres bailleurs) que l'apport d'assistance technique, d'expertise et de conseil. Cela nécessite une mobilisation forte en temps et expertise. Sur ce FB-PP, les synergies au sein du Groupe AFD, avec EF, ont été très positives.

Plusieurs défis attendent le second sous-programme de cette série pour passer d'un soutien à la formulation de la politique publique à une phase de mise en œuvre, en particulier :

- Diversifier les acteurs ouzbeks impliqués dans les actions de coopération technique, pour assurer des effets plus durables,
- Appuyer le renforcement de la coordination et du pilotage de la politique publique.
- Assurer une coordination avec les futurs cofinanceurs ou bailleurs actifs sur l'économie verte aux côtés du gouvernement.