

Série Évaluation et capitalisation



*exPost*  
**ExPost**

## Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD

Constance Corbier-Barthaux, division Evaluation et Capitalisation, AFD

Anda David et Marc Raffinot, économistes, consultants

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## Remerciements

De nombreuses personnes à l'AFD ont permis la réalisation de cette étude. Nous tenons à remercier tout particulièrement, pour leur accompagnement et leur investissement tout au long de l'étude : Jean-David Naudet, Alexis Bonnel et Carl Bernadac (remerciements aussi pour leur *escargot*), ainsi que les membres du comité de pilotage et du groupe de travail AFD « Climat » à Paris et dans le réseau : Jean-François Almanza, Romain André, Sabrina Archambault, Laurence Breton-Moyet, Nicolas Brillion, Guillaume Ernst, Jildaz Evin, Pierre Forestier, Fabio Grazi, Emilie Gravier, Arthur Honoré, Dimitri Kanounnikoff, Denis Loyer, Sarah Marniesse, Emmanuel Mouren, Stéphanie Picard, Ophélie Risler et Isabelle Vincent. Merci aussi à tous ceux qui, par leur participation active aux différentes restitutions du travail, ont contribué à l'amélioration du document, et enfin à Annie Lopez-Portzert pour sa vigilante relecture.

## Avertissement

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

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2012

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédits photographiques : AFD

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1. Analyse descriptive : présentation du portefeuille</b>	<b>7</b>
1.1 Prêt climat : de quoi parle-t-on ?	7
1.2 Analyse tendancielle	8
1.3 Présentation des programmes par pays récipiendaire	9
1.4 Présentation sommaire des programmes sous forme de matrice	10
1.5 Présentation des programmes par géographie	12
1.6 Présentation des programmes par outil financier	12
1.7 Présentation des programmes par l'assistance technique liée	14
<b>2. Mise en perspective : enseignements issus de l'aide budgétaire</b>	<b>19</b>
<b>3. Analyse stratégique</b>	<b>23</b>
3.1 La phase de prospection et d'instruction	23
3.2 La phase de mise en œuvre	32
3.3 La phase de suivi et d'évaluation : un premier retour d'expérience	45
<b>4. Conclusions et perspectives</b>	<b>49</b>
4.1 Enseignements	49
4.2 Recommandations pour un menu d'options	51
<b>Annexes</b>	<b>59</b>
Annexe 1. Analyse des matrices des politiques par pays	59
Annexe 2. Extrait de la matrice de politiques du Vietnam	69
Annexe 3. Questionnaire élaboré pour les entretiens avec les opérationnels de l'AFD	70
<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>73</b>



## Introduction

Depuis 2008, la division Environnement et Equipement du Département technique opérationnel (DTO/ENE) de l'Agence Française de Développement (AFD) a accordé à un certain nombre de pays émergents une aide budgétaire en appui à leur politique climat, appelée « prêt climat » ou « prêt environnement ». Le premier pays à avoir bénéficié de ce type de prêt a été l'Indonésie, où l'AFD a développé un partenariat avec l'Agence de coopération japonaise (JICA), le *Climate Change Policy Loan* (CCPL), de 2008 à 2010. L'enjeu était de développer, aux côtés de la JICA, une approche innovante de soutien budgétaire aux pays considérés comme « ambitieux » dans leur politique d'intégration des questions de changement climatique à leur stratégie de développement. A travers ce type de prêt, il s'agissait pour l'AFD d'être reconnue par la communauté internationale comme un acteur important du financement des investissements pour lutter contre le changement climatique, et de conforter la légitimité de l'aide bilatérale dans ce domaine. Après la « première » du financement du plan climat de l'Indonésie, à travers trois prêts consécutifs (pour un montant total de 800 M EUR), l'AFD a octroyé d'autres prêts analogues dans d'autres pays : au Vietnam, au Mexique, ainsi qu'à l'île Maurice (programme Maurice île durable, MID).

L'AFD et la JICA sont en tête du peloton des « précurseurs » de ces prêts budgétaires d'appui aux plans climat. Cet outil de financement prend de l'ampleur aussi chez les multilatéraux et en particulier à la Banque mondiale qui octroie au Mexique le *Climate Change Development Policy Loan* (CCDPL) de 500 M USD, l'*Environmental Sustainability Development Policy Loan* (DPL) de 700 M USD ; et à l'Indonésie, depuis 2010, le *Programmatic DPL for Sustainable Environmental Management* de 1 300 M USD. La Commission européenne (CE) a accordé en 2010 2,8 M EUR en aide budgétaire aux îles Salomon et annoncé 90 M EUR en aide budgétaire pour l'appui au changement climatique dans le Pacifique.

Le portefeuille actuel des prêts climat octroyés par l'AFD apparaît à première vue très disparate. En effet, l'approche a été développée en grande partie de façon « opportuniste » (dans le bon sens du terme : pour saisir des opportunités), et non d'une façon soigneusement programmée à l'avance. De plus, le fait que ces opérations se soient déroulées de façon satisfaisante a eu pour conséquence d'être rapidement reproduites, avant qu'une évaluation approfondie ait pu avoir lieu – ce qui est tout à fait compréhensible lorsqu'un champ d'activité nouveau et prometteur s'ouvre à l'AFD. Enfin, il est par nature difficile de faire le lien entre les montants prêtés et les résultats ou les impacts en matière d'aide budgétaire, surtout en cas de cofinancements.

Néanmoins, au-delà de la spécificité des enjeux climat et des contextes politiques et institutionnels des pays bénéficiaires, ces prêts présentent des caractéristiques communes : une aide budgétaire non affectée, sans critère d'allocation des fonds, un appui au dispositif interministériel (avec, souvent, un programme parallèle d'assistance technique [AT] financé sur ressources propres de l'AFD), un suivi-évaluation global en continu, avec des axes de coopération technique ciblés sur certains secteurs.

L'exercice de cartographie en objet est la traduction concrète de l'une des recommandations du groupe de travail interne à l'AFD sur les prêts climat, le groupe de travail Prêt climat environnement (GDT), qui s'est réuni à plusieurs reprises de 2009 à 2010, sous la houlette de DTO/ENE. Même si le recul est encore limité pour une véritable capitalisation, la direction opérationnelle de l'AFD voit dans ce nouveau type d'approche non seulement une opportunité tangible pour le plan d'affaires de l'Agence, mais aussi un levier puissant de dialogue et d'influence des politiques publiques, en particulier sur les nouvelles géographies. De nombreuses questions se posent toutefois quant à sa justification (risque lié au caractère différé des impacts mesurables et capacité d'effet de levier sur les

politiques publiques), à la légitimité de l'AFD sur ce type d'approche (aides budgétaires) et aux implications sur l'organisation interne (transversalités, moyens humains importants). Les discussions internes à l'AFD révèlent un certain consensus autour des principaux enjeux stratégiques de ces approches qui se veulent complémentaires : appui à l'équipe France de négociation climat, levier efficace sur les politiques publiques pour un changement de paradigme, en complémentarité avec d'autres modalités d'intervention, et légitimité de l'AFD vis-à-vis des tutelles et des institutions multilatérales.

Ces enjeux soulèvent néanmoins deux types de questions pour l'AFD, qui sous-tendent les travaux engagés avec cette première étude : l'une concerne la redevabilité interne et externe (même si, à ce stade, il ne s'agit pas de réaliser une évaluation de ces prêts climat), l'autre est relative à l'apprentissage, tiré des premières expériences engagées, permettant d'étayer les interventions à venir grâce à un cadrage plus précis et plus affirmé (en termes de stratégie, de conception, de mise en œuvre et de suivi).

L'objet de cette étude est donc de produire une cartographie de l'existant (c'est-à-dire un état des lieux guidé par quelques grandes questions évaluatives) qui met en évidence les particularités et les éléments comparables de ces prêts climat accordés par l'AFD aux Etats, sous forme d'aide budgétaire. Elaboré de façon concertée et interactive entre la division Evaluation et Capitalisation (EVA) et la DTO, avec l'appui de deux consultants, l'exercice s'est déroulé en quatre temps. Tout d'abord, après délimitation du champ de l'analyse (questions de définition), nous nous sommes attachés à décrire le portefeuille existant des prêts, dans toutes leurs dimensions. Puis, nous les avons mis en perspective avec les enseignements tirés de l'expérience en matière d'aide budgétaire. Nous avons ensuite mené une analyse comparative transversale des programmes et prêts, selon les enjeux, les objectifs, les dispositifs de suivi et de pilotage, etc. Enfin, malgré la jeunesse de ce portefeuille, nous avons tenté de dégager des points d'analyse et des axes de progrès, nous appuyant sur ce premier retour d'expériences, afin d'esquisser un jeu de bonnes pratiques et de tracer les contours

d'un « menu d'options » ou *modus operandi*, souhaité par les opérationnels (qui devra être développé et ajusté par la suite).

On ne saurait trop insister sur le fait que cette cartographie n'a pas l'ambition de produire une évaluation rétrospective. Elle est exclusivement fondée sur la lecture de documents et de conventions *ex ante* des prêts engagés ou en cours d'instruction, et complétée par des entretiens menés en interne. Plutôt qu'un jugement de valeur, cette cartographie est une tentative de production de connaissances, à l'attention première d'un public interne à l'AFD, qui a un intérêt légitime à mieux comprendre la mécanique, les atouts et les limites de ces prêts climat. L'idée principale est d'apprendre chemin faisant, à un stade encore bien précoce, en interrogeant les premiers retours d'expérience. Elle jette les premiers jalons et identifie certaines questions récurrentes, pour une évaluation rétrospective de chacun de ces prêts. Cette évaluation nécessaire, qui s'inscrit dans la prochaine étape de cette démarche de capitalisation, sera seule à même, par exemple, de confronter les objectifs annoncés aux résultats effectivement atteints, pour chacun des cas considérés.

Ce travail n'aurait pu être mené à son terme sans la participation active des opérationnels impliqués dans l'instruction de ces prêts climat, à chaque étape du travail descriptif puis analytique, afin de confronter la compréhension extérieure des consultants aux perceptions en interne, et d'ajuster le contenu du rapport aux attentes des responsables de ces programmes. Pour reprendre la formulation de l'un d'eux : « *on attend de ce travail de cartographie qu'il apporte un peu plus de confort à la situation particulièrement inconfortable dans laquelle se trouvent ceux qui sont impliqués dans l'instruction des prêts climat* ». Les consultants ont eu l'occasion de faire des points d'étape lors des réunions du comité de suivi interne, où bon nombre des départements et services opérationnels de l'AFD étaient représentés (dans le cadre du groupe de travail GDT interne sur le climat, piloté par la division ENE), ainsi qu'à l'occasion de réunions de travail en face à face ou en comité restreint avec les différents chargés de mission concernés, sans oublier de longs entretiens téléphoniques avec les chargés de projet en poste dans le réseau.

## 1. Analyse descriptive : présentation du portefeuille

### 1.1. Prêts climat : de quoi parle-t-on?

#### Définition

Nous avons retenu, dans le cadre de cette cartographie, les prêts dont l'objectif est de soutenir la lutte contre le changement climatique, dits « prêts climat » ou « prêts environnement ». Ces prêts ont été accordés à des Etats sous forme d'aide budgétaire globale, associée à une matrice de politiques publiques. En mars 2010, l'AFD avait déjà accordé des prêts de ce type à quatre pays, l'Ile Maurice, l'Indonésie, le Mexique et le Vietnam, et d'autres étaient en discussion (Afrique du Sud, Gabon, Kenya, Turquie, ...). La cartographie en objet propose une première analyse transversale des grandes caractéristiques de ces prêts budgétaires, portant sur les programmes en cours (décaissés) dans les quatre pays concernés et, dans une moindre mesure, sur les prêts en instruction. En marge de l'étude, ont été intégrées quelques considérations portant sur les prêts climat au bénéfice des municipalités octroyés ou en cours de préparation (Durban en Afrique du Sud, Gaziantep en Turquie).

Ces prêts climat relèvent des principes d'intervention suivants :

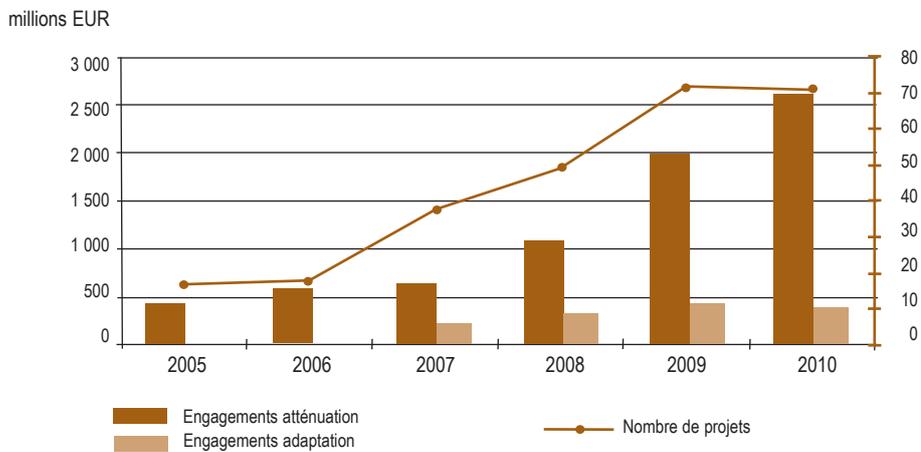
- Aide budgétaire non affectée, non sectorielle. *A priori* pas de conditionnalité appliquée aux décaissements (pas de tranche variable), mais, selon les pays, des engagements successifs conditionnés à l'appréciation de la mise en œuvre effective de la feuille de route (par exemple en Indonésie).
- Appui au dispositif interministériel. Le programme lui-même (mise à disposition d'un financement) vise à donner du poids au nouveau dispositif institutionnel :
  - importance d'un pilotage de haut niveau (Premier ministre) avec forte implication des ministères des Finances ;
  - dispositif de coordination national qui doit s'insérer progressivement dans le processus de décision d'activités des ministères et des arbitrages budgétaires et, à terme, s'y substituer.
- Suivi-évaluation global en continu avec des axes de coopération technique ciblés sur certains secteurs permettant d'asseoir la capacité d'influence de l'AFD et son implication sectorielle. Il est important de souligner dès maintenant la place fondamentale et, nous le verrons, relativement ambiguë, des programmes d'AT associés à ces prêts qui, tout en relevant de processus de financement distincts (sur subvention, circuits de décision spécifiques,...) sont indissociables du prêt lui-même, formant, avec ce dernier, ce que les opérationnels désignent comme un programme climat. Aussi, même si l'objet de cette étude se limite aux prêts budgétaires, elle abordera aussi un certain nombre de questions relatives aux programmes d'AT et à leur articulation avec les prêts.

## 1.2. Analyse tendancielle

Les engagements totaux de l'AFD dans le domaine du climat ont progressé rapidement depuis 2006, sous diverses formes. Comme le montre le graphique 1, l'objectif principal est surtout l'atténuation des conséquences négatives du changement climatique, ce qui concerne en premier lieu les pays

émergents (posant certaines contraintes particulières, du fait du mandat de l'AFD dans ces pays). En effet, les pays les plus pauvres sont avant tout confrontés aux questions d'adaptation à un changement climatique dont ils sont peu responsables.

Graphique 1. Evolution des engagements de l'AFD sur l'atténuation et l'adaptation



Source : Pôle climat de la Cellule d'appui environnemental et social (CAES).

Les appuis budgétaires portant sur le climat occupent également une place de plus en plus importante dans les

engagements financiers de l'AFD, représentant 20 % des montants « climat » en 2010 (cf. graphique 2).

Graphique 2. Répartition des interventions climat de l'AFD

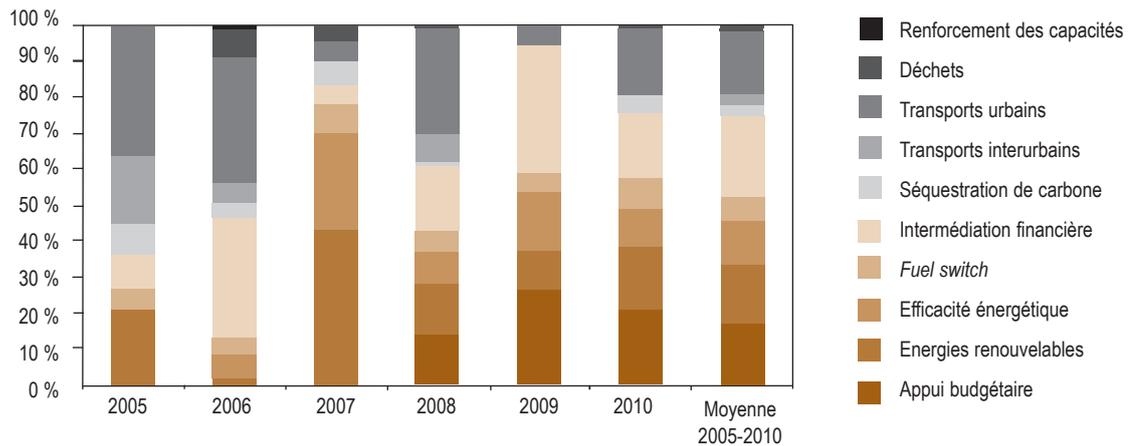


Source : Pôle climat de la CAES.

Pour le volet atténuation, le panorama des interventions de l'AFD connaît une forte variabilité interannuelle, avec une part

significative en appui budgétaire et des modalités à part égale entre intermédiation et financement direct (cf. graphique 3).

Graphique 3. Evolution des interventions climat de l'AFD



Source : Pôle climat de la CAES.

### 1.3. Présentation des programmes par pays récipiendaire

Le plan climat en Indonésie se traduit par une *Sectoral Road Map* qui, pour la version actuelle, couvre la période 2010-2014. Là encore, l'AFD, à travers ses prêts adossés à un programme d'AT, appuie la mise en œuvre de la politique climat, tout en tentant d'infléchir les politiques dans des domaines correspondant à son expertise (forêts, géothermie). Le prêt AFD avait été conçu comme un prêt triennal (2008-2010), avec un décaissement annuel. L'AFD et la JICA ont joué un rôle de précurseurs dans l'appui au plan climat (leurs premiers prêts octroyés avant l'élaboration des *road maps*), rejoints en 2010 par la Banque mondiale, soit un financement total de 800 M USD (300 pour l'AFD - en PS3 - et la JICA, et 200 pour la Banque mondiale).

œuvre du plan, tout en faisant valoir l'expérience et le savoir-faire français dans certains secteurs (aménagement du territoire, forêts, économie de l'environnement). La convention de prêt porte sur quatre ans (2009-2012) et les décaissements, initialement prévus comme annuels, peuvent être biannuels, avec des montants engagés s'élevant à 185 M EUR en 2009 et 300 M EUR en 2010. Du côté des autres bailleurs présents, on retrouve la Banque mondiale avec un DPL de 2 850 M EUR entre 2008 et 2010 dans le climat, la croissance verte, l'eau et l'adaptation et le « *low carbon* », et la Banque interaméricaine pour le développement (BID), avec 1 Md USD en trois tranches (2008-2010), et un prêt de 400 M USD en 2010, ciblé sur l'air et le climat.

Le Mexique a un plan climat, le Programme spécial pour le changement climatique 2009-2012, *Programa Especial de Cambio Climático* (PECC) 2009-2012, considéré comme l'un des plans climat les plus développés à l'échelle mondiale. Avec son prêt adossé à un programme d'AT, l'AFD appuie la mise en

Pour le Vietnam, il s'agit plutôt d'une stratégie climat, le *National Target Program to Respond to Climate Change* (NTP-RCC), accompagné d'un plan d'action, le *Support Program to Respond to Climate Change* (SP-RCC) qui commence à être mis en pratique. L'AFD a rejoint la JICA en

octroyant un prêt annuel sur un engagement triennal (2010-2012), ainsi qu'une AT. La JICA tient le rôle de chef de file, l'AFD y apparaissant comme un bailleur d'appoint sur un programme de 130 M EUR en 2010 (110 pour la JICA et 20 pour l'AFD, en prêt souverain - PS1). A ce montant, vient s'ajouter une autre tranche de 20 M EUR décaissée par l'AFD en 2011.

Le plan climat mauricien s'appuie fortement sur le programme MID, orienté vers l'environnement et le développement durable. L'AFD a déjà octroyé un premier prêt en 2009 (125 M EUR en PS4, dont seulement deux tranches de 25 M EUR et 45 M EUR ont pu être décaissées), et l'implication des équipes françaises en appui à la définition du plan climat est aujourd'hui importante, même si l'enjeu à court terme en est l'appropriation accrue par le gouvernement mauricien. La CE et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) collaborent en marge de ce programme, avec un apport de 3 M EUR de la part de la CE.

Parmi les prêts en cours d'instruction dans d'autres pays, le degré de maturité des politiques climat est également très variable.

Le Kenya dispose d'une stratégie de lutte contre le changement climatique, le *National Climate Change Response*

*Strategy*, et une esquisse de matrice de suivi. La lutte contre le changement climatique est la conséquence d'une volonté politique marquée, manifeste dans la forte implication du Premier ministre. Néanmoins, la communauté des bailleurs de fonds n'est pas favorable dans l'immédiat à une aide budgétaire, arguant de l'instabilité politique et économique du pays.

La Turquie s'est dotée d'un plan climat centré sur l'atténuation, ainsi que d'un comité de pilotage interministériel dont le secrétariat est confié au ministère de l'Environnement. Le plan d'action est en cours de finalisation<sup>1</sup>.

L'Afrique du Sud n'a pas encore de plan climat, mais une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Le pays n'a pas encore exprimé de demande pour un appui budgétaire climat, mais pourrait le faire, ce qui permettrait à l'AFD d'instruire un premier prêt souverain en Afrique du Sud et d'apporter de la cohérence aux différents projets en cours, dont le prêt climat accordé à la ville de Durban, au moment de la conférence des parties de la convention sur le changement climatique, qui s'y est tenue fin 2011.

Enfin, le Gabon n'a pas de stratégie climat, mais son président a manifesté son intérêt concernant l'appui de la France à l'élaboration de son plan climat national.

#### 1.4. Présentation sommaire des programmes sous forme de matrice

De ce qui précède, il ressort que les justifications d'un prêt climat AFD dépendent en grande partie du degré de maturité de la politique en matière de changement climatique. On comprendra, plus avant dans cette étude, l'utilité pour l'analyse stratégique d'examiner les caractéristiques des prêts selon la typologie proposée. A ce stade descriptif, nous ne présenterons que la trame principale, qui organise les pays bénéficiaires selon trois cas de figure, ou « types de pays », pour lesquels il a été choisi de conserver l'appellation imagée proposée par certains opérationnels.

- Type 1 : il existe une politique climat validée<sup>2</sup> et portée à haut niveau. L'objectif principal d'un prêt climat est alors de soutenir la mise en œuvre de cette politique en renforçant son caractère transversal. Cette situation concerne les pays « inspirés » ou « pionniers ».

<sup>1</sup> Il nous a été signalé qu'entre temps le plan d'action climat avait été approuvé.

<sup>2</sup> Une politique climat est validée si elle est accompagnée d'un plan d'action.

- Type 2 : le pays a mis en place, en totalité ou partiellement (feuille de route, matrice), une politique climat portée par un département ou un ministère technique (en général le ministère de l'Environnement). L'objectif principal du prêt climat est alors de renforcer cette politique, d'appuyer sa prise en considération et de consolider les mécanismes interinstitutionnels de mise en œuvre. Cette situation concerne les pays « engagés », ou « sur la bonne voie ».
- Type 3 : au plan national, il n'existe pas de politique climat proprement dite. L'objectif est alors de contribuer à son élaboration. Cette situation concerne les pays « en quête d'inspiration ».

Dans les pays identifiés comme éventuels bénéficiaires d'un appui climat, l'AFD ne pose pas de conditions préalables à son engagement dans l'aide budgétaire climat. C'est une différence importante avec d'autres partenaires techniques et financiers, comme la CE qui considère que des préalables doivent être remplis pour l'aide budgétaire en général. Les critères généraux d'éligibilité sont : politique de lutte contre la pauvreté, stabilité macroéconomique, programme crédible de réformes de la gestion des finances publiques. Les critères relatifs à l'aide budgétaire au climat en particulier sont :

stratégie climat mettant l'accent sur les impacts des stratégies de développement sur l'environnement et le climat, et traduction budgétaire dans un cadre de dépenses à moyen terme<sup>3</sup>.

L'AFD semble prête à s'engager dans les trois types de cas mentionnés précédemment. Ainsi, le Mexique se rapproche du type 1. L'Indonésie serait passée du type 2 au type 1. Le Kenya, la Turquie et le Vietnam relèvent du type 2. Maurice est assez proche du type 3, tout comme le Gabon et l'Afrique du Sud. Néanmoins, le cas de Maurice est particulier, dans la mesure où les objectifs ne relèvent pas seulement d'une politique climat, mais d'une vision développement durable intégré. Les auteurs sont conscients de l'aspect arbitraire de la ventilation proposée *infra* qui, en outre, peut évoluer dans le temps.

On observe que le montage institutionnel du prêt, le programme d'AT auquel il est toujours adossé, et l'implication globale de l'AFD diffèrent selon ces trois cas de figures.

Un premier moyen de caractériser les prêts est de les ventiler selon la typologie résumée dans le tableau 1.

Tableau 1. Typologie des pays<sup>4</sup>

Typologie	Type 1 Pays « inspirés »	Type 2 Pays « engagés »	Type 3 Pays « en quête d'inspiration »
Pays	Mexique Indonésie	Vietnam Kenya Turquie	Maurice Afrique du Sud Gabon

Source : les auteurs.

<sup>3</sup> Commission européenne (2009), *Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans la coopération au développement*, chapitre 5.

<sup>4</sup> Par la suite on se reportera à cette typologie, avec la terminologie et le code couleur qui lui sont propres.

Les premières lectures des documents et les premiers entretiens ont confirmé le besoin de structurer l'information recueillie. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice s'est construite progressivement une matrice de la cartographie, qui offre une grille de lecture du portefeuille des prêts climat et donne une vue d'ensemble présentée selon des « rubriques » comparables. Cette matrice, issue d'un processus d'échange avec les chargés de mission de l'AFD consultés, est un instrument à double usage, permettant d'une part de reconstruire le chemin de décision des prêts déjà octroyés et, d'autre part, de constituer l'armature d'un menu d'options facilitant l'instruction et le suivi de futurs prêts (cf. section 4.2).

Ainsi, la cartographie s'est organisée autour de cette matrice, en testant au passage sa pertinence et son efficacité en tant qu'outil d'analyse. La matrice s'est remplie par fragments, pour les huit pays recensés précédemment : les prêts de chaque pays sont décortiqués selon les différentes rubriques (ou lignes) afin d'explicitier et de mettre en parallèle leurs grandes caractéristiques. L'enjeu est de saisir l'extrême diversité des situations mais aussi de tenter de regrouper les logiques d'octroi selon quelques grands types présentant des points communs, afin d'en extraire des enseignements pour le futur. La présentation de la matrice est divisée en deux parties, la première correspond à l'analyse descriptive (cf. tableau 2) et la seconde à l'analyse stratégique des prêts climat (cf. tableau 4).

## 1.5. Présentation des programmes par géographie

---

Le portefeuille des prêts climat en cours et en instruction couvre une grande diversité géographique, Asie (Indonésie, Vietnam), Méditerranée (Turquie), Amérique latine (Mexique) et Afrique (Afrique du Sud, Gabon, Kenya et Maurice). On peut distinguer trois cas : les pays où l'AFD est déjà implantée et a déjà octroyé des prêts souverains (Gabon, Kenya, Maurice et

Vietnam), les pays où, en dépit d'une présence préalable, l'AFD n'a pas encore instruit de prêts souverains (Afrique du Sud et Turquie), et enfin les pays où l'AFD est nouvelle venue, tels que l'Indonésie et le Mexique. Cette distinction s'avère pertinente au regard des objectifs poursuivis et des modalités de mise en œuvre du programme.

## 1.6. Présentation des programmes par outil financier

---

L'AFD n'est pas autorisée par ses tutelles à intervenir dans tous les pays en développement, ni à utiliser dans chacun d'eux la totalité des instruments financiers disponibles. La limitation des subventions (le « coût Etat »), pour des raisons budgétaires, réduit les possibilités pour l'AFD d'accorder des prêts concessionnels (bonifiés). Afin de pouvoir moduler ses interventions, l'AFD dispose d'une panoplie de prêts allant du plus concessionnel (PS1) à des prêts proches du taux du marché (PS4). Le mandat de l'AFD s'est progressivement élargi, tant en termes de pays que de domaines d'intervention.

publics mondiaux (BPM) dans la stratégie de développement française en fixant notamment l'objectif d'un renforcement de la coopération française « avec les grands pays émergents, dont le développement rapide constitue un enjeu majeur pour l'équilibre de la planète ».

Le CICID du 5 juin 2009 a élargi le champ de l'intervention de l'AFD à de nouveaux pays d'Amérique latine et d'Asie, dans le cadre d'un mandat visant à promouvoir une croissance verte et solidaire (CVS).

Le mandat défini par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2006 intègre pour la première fois la question des biens

Il en résulte que l'AFD dispose aujourd'hui de la possibilité de bonifier les taux d'intérêt de ces prêts dans certains pays (Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Thaïlande), alors qu'elle

Tableau 2. Analyse descriptive sous forme de matrice

PAYS (identifiant projet)	Indonésie (CCPL)	Mexique (CMX)	Vietnam (CVN)	Maurice	Kenya	Gabon	Afrique du Sud	Turquie (CTR)
Intitulé du prêt AFD	Programme de lutte contre le changement climatique	Programme de lutte contre le changement climatique	Contribution au Climate Change Program Loan	Aide-programme environnement MID				Appui budgétaire multi-bailleurs Energie - Climat
Durée du programme AFD	Triennal (2008-2010)	Quadrinial (2009-2012)	Triennal (2010-2012)	Feuille de route 2009-2010 2010-2011				
Nombre de décaissements annuels prévus dans convention ou état d'avancement	1	1	1	3			Il n'y a pas encore eu de demande faite par l'Afrique du Sud	Le prêt est conditionné par le plan climat à venir « assez ambitieux ou pas »
Montant par prêt annuel (envisagé)	CCPLIII 2010 : 300 M USD PS3/4CCPLII 2009 : 300 M USD PS3 CCPLI 2008 : 200 M USD PS3	185 M EUR PS4 (2009) 300 M EUR PS4 (2010)	20 M EUR PS1 (2010) 20 M EUR octroi (2011)	125 M EUR PS4 (2009)	• Financement projets investissement • Création d'un fonds avec autres bailleurs pour financer des politiques • Aide budgétaire dans quelques années		Aide budgétaire, mais peut-être en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds européens	200 M EUR PS4 (2010)
Cofinanceurs du programme	JICA : 300 M USD (2008) 300 M USD (2009) 300 M USD (2010) BIRD (2010) : 200 M USD BAD (2011)	DPL Banque mondiale - climat 500M USD (2008) - Green growth (énergie et transport) 1.5 Md (2009) - Eau et adaptation 450 M USD (2010) - Low-carbon 400 M USD (2010) BID - 1 Md USD en 3 tranches 2008-2010 - Air et climat 400 M USD (2010)	JICA : 110 M EUR + arrivée de la Banque mondiale	AFD seul bailleur de fonds sur MID + collaboration Banque mondiale et CE	DFID - Strengthening Resilience and Climate Change in Kenya (StARCK) - Mise en place du Climate Change Coordination Group JICA		Agence danoise pour le développement international (DANIDA)	Banque mondiale – I/AFD intervient en complément du DPL3 (1 MD EUR) DPL1 – 800 M EUR PNUD – impliqué dans l'élaboration du plan climat Banque mondiale – BERD* – Clean Technology Fund

Pays « en quête d'inspiration »

Pays « engagés »

Pays « inspirés »

\* Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Source : les auteurs.

intervient dans les autres (Bangladesh, Colombie, Kazakhstan, Malaisie, Mexique, Mongolie, Ouzbékistan, Philippines et Sri Lanka) exclusivement avec des instruments non bonifiés. Au Brésil, en Chine, en Inde, en Indonésie ou au Pakistan, l'AFD intervient sur les deux mandats, BPM et CVS, avec les sujets, entre autres « climat », couverts par ces deux mandats.

L'instrument financier, notamment le degré de concessionnalité, ainsi que le montant du prêt consenti, diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, allant de 20 M EUR en PS1 pour le Vietnam, à 185 M EUR en PS4 puis 300 M EUR, en PS4 également, pour le Mexique, et plus de 800 M EUR en cumulés sur trois prêts pour l'Indonésie (en PS3, puis mix PS3 et PS4). En revanche, l'AT accompagnant le prêt est financée sur subvention.

La durée de l'intervention est liée en partie à la durée du plan d'action national, mais les conventions d'aide budgétaire demeurent annuelles, contrairement au programme d'AT qui s'étale sur une moyenne de trois ans.

On pourrait s'attendre à ce que la distinction selon les trois catégories de pays (« inspirés », « engagés » et « en quête d'inspiration ») soit en phase avec les conditions financières des prêts climat, par exemple des conditions bonifiées pour les programmes de soutien à la mise en place de politiques publiques (pays « en quête d'inspiration ») et sans coût Etat pour les partenariats avec les pays « inspirés ». Or, la logique géographique présidant à la définition des conditions financières fait que ce n'est pas tout à fait le cas. Et pourtant,

il semblerait logique que les pays « en quête d'inspiration » bénéficient d'un financement selon des conditions plus attractives, de manière à créer une incitation financière.

La distinction entre les trois catégories de pays aide à mieux comprendre les raisons pour lesquelles l'AFD propose d'octroyer un prêt climat. Les financements de type « soutien à la politique climat » apparaissent comme des actions de développement « classiques » quant à leur objet : soutenir et influencer des politiques publiques de façon à renforcer les capacités, le cadre juridique et réglementaire, le dispositif institutionnel et obtenir des résultats de développement. De fait, ils peuvent être évalués *ex ante* selon les critères habituels de l'AFD : axes prioritaires des cadres d'intervention par pays (CIP), demande des pays, etc. En revanche, les partenariats climat avec les grands pays émergents relèvent d'objectifs plus globaux, renvoyant à des critères spécifiques tels que l'importance des enjeux en termes de BPM, qui seraient *a priori* réservés à des prêts non bonifiés.

Finalement, on voit que la détermination du degré de bonification des prêts climat relève avant tout d'une logique de mandat, qui croise différents critères : le type de mandat donné par les tutelles à l'AFD selon la région géographique de son intervention (exemple 60 % en Afrique subsaharienne) et selon le niveau de développement et de richesse du pays, la compétitivité du prêt par rapport aux autres bailleurs, enfin la volonté politique du pays de s'endetter « pour du climat » (*a fortiori* pour l'adaptation, comme pour le Vietnam).

## 1.7. Présentation des programmes par l'assistance technique liée

Les programmes d'AT occupent une place très importante dans les projets d'aide budgétaire climat, et les rôles qui leur sont assignés sont multiples (cf. encadré 1). D'après les conventions signées et les notes au Conseil, ils sont supposés assurer le renforcement des capacités (à travers l'appui aux

processus, aux secteurs et aux collectivités locales), appuyer les chefs de projet AFD (*via* le suivi du processus et des financements AFD) et jouer d'influence (l'AT est perçue comme un vecteur de promotion de l'expertise française et permet l'organisation des rencontres de haut niveau).

Le choix des domaines d'intervention s'opère selon trois critères principaux :

- une demande claire exprimée par l'administration partenaire ;
- une valeur ajoutée technique certaine et un intérêt partagé quant aux échanges d'expériences ;
- le positionnement des autres bailleurs.

Les programmes d'AT auxquels sont adossés les prêts sont toujours financés sur subvention, généralement sur fonds propres, de la façon suivante :

- Indonésie : 1,64 M EUR sur le Fonds d'appui et d'assistance aux pays émergents (FAAPE) ;
- Maurice : 1 M EUR en FAAPE, auquel s'ajoutent 1 M EUR sur le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et 200 000 EUR de budget consultant ;
- Mexique : 600 000 EUR sur FAAPE et 60 000 EUR sur budget interne AFD réservé aux consultants (auxquels s'ajoutent 275 000 USD du PNUD et 2 M EUR de la Facilité d'investissement pour l'Amérique latine [LAIF] de la CE) ;
- Vietnam : 500 000 EUR financés sur le Fonds d'études et de renforcement des capacités (FERC) et 100 000 EUR de budget consultant.

**En Indonésie**, en 2008 et 2009, l'AT s'est concentrée sur trois domaines : les forêts, dans le cadre du programme *Green Carbon Market*, l'analyse spatiale, et l'énergie, à travers un appui apporté au *Centre for Resources, Environment and Energy Research and Development* (CREERD) du ministère de l'Industrie, et un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique des foyers de cuisson. Certains de ces appuis ont été reconduits en 2010 et des nouvelles demandes ont été formulées par la partie indonésienne (dont une participation au financement de la deuxième phase de l'*Indonesia Greenhouse Gas Abatement Cost Curve*, confiée au cabinet McKinsey, ainsi qu'un programme de réduction des émissions de GES dans l'industrie du ciment).

**Au Mexique**, le premier prêt climat était accompagné par un programme d'AT couvrant trois thématiques : (i) les forêts (avec le programme de réduction des émissions résultant du

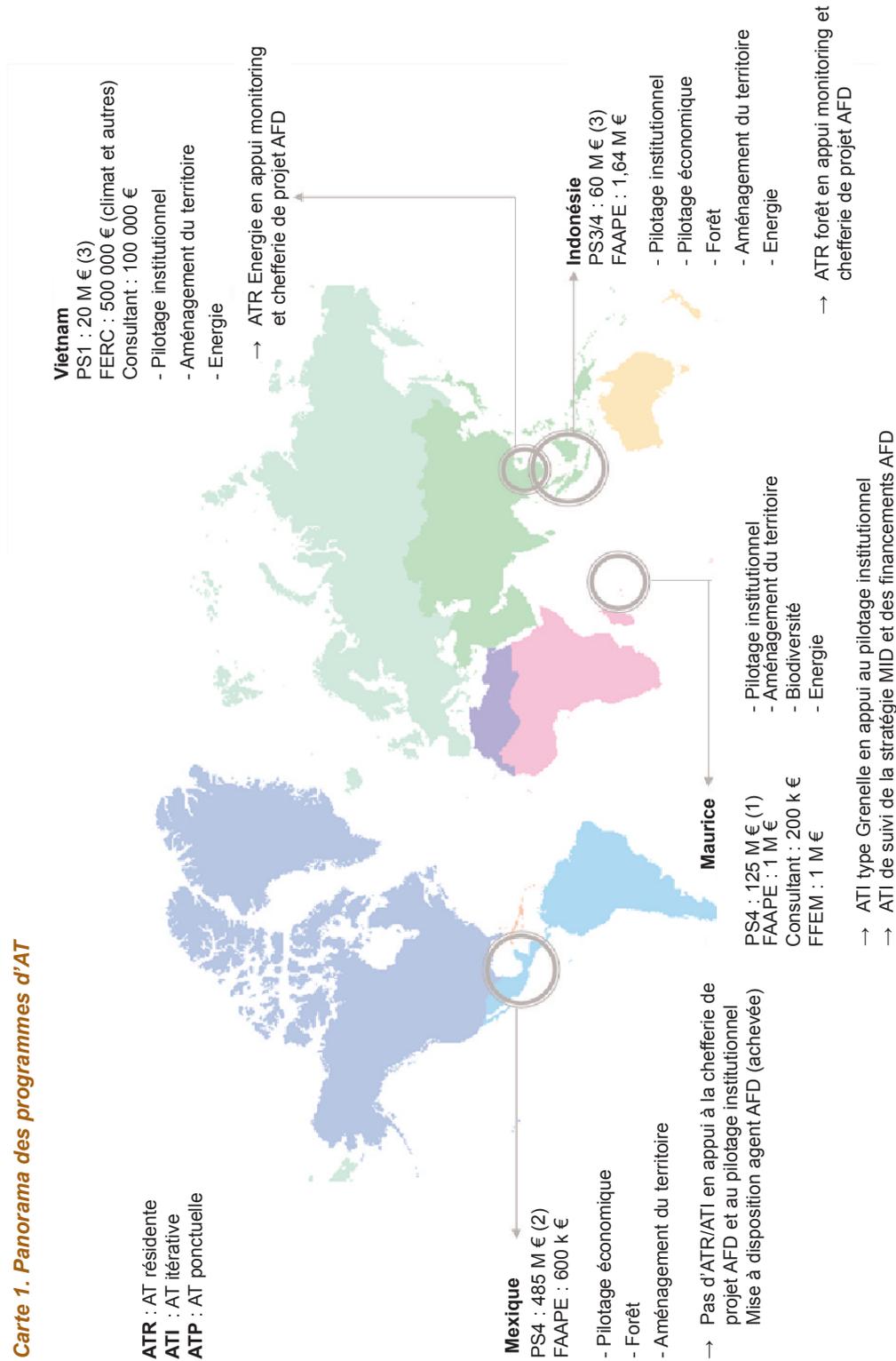
déboisement et de la dégradation des forêts - REDD, l'initiative *Forest Carbon Partnership Fund - FCPF*) ; (ii) l'aménagement du territoire via un appui à l'amélioration des méthodologies d'aménagement du territoire existantes à travers le financement d'études ou d'activités de coopération technique, et un appui pour la mise en œuvre pratique de ces nouvelles méthodologies à l'échelle des Etats fédérés ou des villes ; (iii) des méthodologies transversales (élaboration de plans climat au niveau des Etats fédérés ; renforcement du dispositif existant de suivi et évaluation des résultats et impacts des actions d'atténuation du PECC, etc.). Il était prévu que ce programme de coopération technique soit complété par l'instauration d'un dialogue franco-mexicain de haut niveau sur le changement climatique.

**Au Vietnam**, le programme d'AT accompagnant le prêt climat s'articule autour de quatre axes : (i) l'accompagnement mixte de l'AFD et du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (MoNRE) pour l'établissement de documents d'appui au dialogue sectoriel dans le secteur de l'énergie et sur la question du mécanisme financier ; (ii) la mise en œuvre d'un programme d'efficacité énergétique dans l'industrie (acier) auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce (MOIT) ; (iii) l'appui à la ville de Danang pour l'élaboration de son plan d'action climat (avec un accent spécifique sur la composante atténuation) ; (iv) deux études portant sur les biocarburants, pilotées conjointement par le MOIT et le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MARD).

**A Maurice**, des demandes spécifiques concernant l'AT ont été formulées par les partenaires. Elles couvrent les domaines de l'adaptation, de la biodiversité, du transport durable, de l'aménagement du territoire, de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et des politiques transversales.

Concernant les prêts climat en cours d'instruction, les programmes de coopération technique sont parfois déjà en place. En Turquie, il y avait déjà un AT en poste au ministère de l'Environnement, et au Kenya, comme au Gabon, un financement en FERC avait déjà été alloué (relayé en 2010 par une subvention multi-pays gérée par la CAES) pour l'élaboration du plan climat national.

Carte 1. Panorama des programmes d'AT



Source : Cellule d'appui au renforcement des capacités (CARC).

### Encadré 1. Analyse des programmes d'AT

#### a) Panorama des domaines d'intervention

Les actions financées par les programmes d'AT se situent à plusieurs niveaux.

- Le niveau institutionnel. L'appui au processus institutionnel est courant (même au Mexique sur les thématiques de la coopération technique), parfois « hybride » (appuis au monitoring et aux chargés de projet AFD, comme en Indonésie et au Vietnam). Maurice est le seul pays à financer une expertise type « Grenelle Environnement »<sup>5</sup> et prévoit des appuis organisationnels aux structures (appui à la création de la division Changement climatique du ministère de l'Environnement (MOE) et à l'*Energy Efficiency Unit* au ministère des Energies renouvelables et des Services publics (MREPU). Il est à noter que l'appui au processus institutionnel mobilise également les équipes projets AFD.
- Le niveau économique. Des appuis concernent également la dimension économique du changement climatique (étude Mac Kinsey en Indonésie, analyse macroéconomique de la résilience au Mexique). Ce niveau est particulièrement stratégique dans les plans climat car il permet de bâtir une vision à partir de projections.
- Le niveau sectoriel. Les secteurs d'intervention (envisagés ou faisant l'objet d'actions) communs aux pays sont : la forêt (Indonésie, Mexique), l'énergie (Indonésie, Maurice, Vietnam), l'aménagement du territoire (Maurice, Mexique, Vietnam), l'agriculture pour le Vietnam (biocarburants). Maurice présente également d'autres secteurs (transport et biodiversité).

#### b) Les outils d'accompagnement financés par les programmes d'AT

Les programmes d'AT s'appuient sur toute la palette des outils d'accompagnement :

- Assistance technique itérative (ATI). C'est la modalité la plus employée dans les accompagnements climat. Elle remplit le plus souvent une fonction d'appui au renforcement des capacités à travers : un marché au temps passé (expertise Grenelle à Maurice avec des appuis répétés de conseil et de suivi du processus), des marchés à phases (les plus courants) avec, par exemple, des appuis au diagnostic, à la formulation de solutions et, enfin, à leur mise en œuvre et/ou la réflexion sur leur potentiel de réplication. L'ATI peut également être financée pour soutenir la chefferie de projet AFD (missions régulières de suivi à Maurice).
- Assistance technique résidente (ATR). L'ATR est utilisée en Indonésie et au Vietnam. Elle mélange généralement les fonctions d'appui au renforcement des capacités et de soutien à la chefferie de projet. Ses appuis portent plus précisément sur le pilotage institutionnel (monitoring, préparation des réunions), sur l'identification et la mise en œuvre d'opérations au niveau sectoriel et, en lien, sur la veille stratégique et la gestion des programmes d'AT pour le compte de l'AFD. Elle est financée sur budget consultant ou FAAPE, et se trouve donc sous la maîtrise d'ouvrage AFD.

<sup>5</sup> Le Grenelle Environnement est un ensemble de rencontres politiques et de concertations multi-acteurs qui ont été organisées en France en septembre et octobre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, en particulier pour restaurer la biodiversité par la mise en place d'une trame verte et bleue et de schémas régionaux de cohérence écologique, tout en diminuant les émissions de GES et en améliorant l'efficacité énergétique.

- Assistance technique ponctuelle (ATP). Il s'agit de marché à une seule phase, avec un seul produit de sortie.

*c) Les instruments de financement des programmes d'AT*

Les programmes d'AT mobilisent trois types de ressources, aux logiques budgétaires et aux procédures différentes. Cela s'explique par la diversité géographique des appuis aux politiques climat (pays sur ressources 209<sup>6</sup> ou non), par le financement des appuis aux chefs de projet sur les ressources propres (et donc sous maîtrise d'ouvrage AFD) mais aussi, et surtout, par la nécessité d'aller chercher la ressource là où elle est disponible. On distingue ainsi :

- les ressources 209, à travers l'instrument FERC. Uniquement utilisés au Vietnam, ces financements sont sous maîtrise d'ouvrage du pays partenaire, et se mobilisent sur une base engagement ;
- les ressources du FFEM, utilisées à Maurice, qui répondent globalement à la même logique que les ressources 209 (bénéficiaire maîtrise d'ouvrage, base engagement), mais avec des procédures différentes ;
- les ressources sur fonds propres, à travers le budget consultant, l'ex FAAPE et le budget Production intellectuelle (PI). Utilisées en Indonésie, à Maurice et au Mexique, elles sont sous maîtrise d'ouvrage AFD et se mobilisent sur une base décaissement.

Source : CARC.

<sup>6</sup> Les « ressources 209 » sont des crédits budgétaires pour l'aide publique au développement, inscrits au programme 209 de la loi des Finances au titre de la « solidarité avec les pays en développement ». Ils sont gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

## 2. Mise en perspective : enseignements issus de l'aide budgétaire

Il existe de nombreuses modalités d'appui possibles à une politique de changement climatique : projets, aide budgétaire sectorielle (ABS), aide budgétaire globale (ABG), etc. Comme nous l'avons vu, l'ABG a été largement utilisée par l'AFD, parallèlement à d'autres modalités. Au niveau international, l'utilisation de l'ABG sous sa forme actuelle date du début des années 2000. Elle a surtout été utilisée dans des pays à faible revenu, notamment en Afrique. Les leçons que l'on peut tirer de l'application de l'ABG doivent donc être relativisées pour être pertinentes dans le cadre de l'appui aux politiques de changement climatique. Par exemple, l'ABG dans les pays à faible revenu (PFR) concerne généralement un grand nombre de partenaires techniques et financiers (PTF), ce qui pose des problèmes de coordination (d'où la rédaction de *Memo-randums of Understanding* - MoU, assez détaillés). Dans les PFR, le suivi se fait à travers une série d'indicateurs (une matrice) tirés du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), un document en général assez vague. L'ABG classique aborde en général un nombre assez élevé de secteurs (tout en restant généralement focalisée sur les secteurs sociaux). Ainsi, la formulation et le suivi sont compliqués, du fait du manque de disponibilité d'experts sectoriels ayant en même temps une bonne vision des processus budgétaires. Ceci engendre des problèmes importants d'interprétation des indicateurs choisis comme déclencheurs (*triggers*) des décaissements, qui placent les PTF devant un dilemme : assurer la continuité et la visibilité du programme ou envoyer un message ferme de respect des déclencheurs. Le résultat est que l'ABG n'est que rarement interrompue, sauf pour des raisons politiques générales (coups d'Etat, problèmes lors d'élections, etc.) Pour ces raisons aussi, les modalités de l'ABG se sont constamment modifiées. La CE, par exemple, a introduit des « contrats OMD » donnant une visibilité des décaissements sur 5 ans, avec une période de 3 ans sans possibilité de modulation des décaissements. (Elle semble cependant actuellement infléchir cette évolution.)

L'utilisation efficace de l'ABG suppose que les préférences du pays donateur et celles du pays receveur sont bien alignées. L'ABG permet en principe de respecter l'appropriation des politiques par le pays lui-même, ce qui évite de créer des distorsions dans le processus national d'allocation budgétaire, et empêche la multiplication des procédures budgétaires et de décaissement (renforçant ainsi le processus budgétaire national). C'est pourquoi la Déclaration de Paris cherche à promouvoir les modalités d'appui, comme l'ABG, qui respectent les procédures nationales.

Pourtant, les ministères sectoriels préfèrent en général l'ABS, parce qu'ils pensent ainsi mieux contrôler leurs ressources et éviter les lourdeurs des procédures budgétaires nationales. De plus, contrairement à l'ABS, l'ABG impose souvent aux ministères sectoriels un surcroît d'activité (pour rendre compte des politiques mises en œuvre, calculer les indicateurs, participer à la coordination avec le ministère des Finances, etc.) sans qu'ils observent en parallèle un accroissement de leurs dotations budgétaires, ce qui peut engendrer des tensions.

Dans le cas d'une politique climat, une aide sectorielle n'est en principe pas pertinente, puisqu'il s'agit de promouvoir une politique transversale gérée de manière interministérielle. De plus, la différence entre les deux types d'aide budgétaire est limitée, si l'on utilise dans les deux cas la procédure budgétaire normale. Il est en effet courant que l'ABG utilise des indicateurs et des déclencheurs sectoriels qui pourraient être liés avec la politique climat. Le recours à une ABS ne pourrait se justifier que si le dialogue interministériel (notamment entre le ministère des Finances et celui de l'Environnement) était de mauvaise qualité, de manière à soutenir plus directement le ministère de l'Environnement, mais une telle approche est assez contradictoire avec les

pré-requis d'un appui à la stratégie climat, et suppose de constituer un fonds commun ou une procédure spéciale différente de la procédure budgétaire courante. De plus,

l'expérience montre que l'ABS ne favorise pas nécessairement le dialogue sectoriel<sup>7</sup>.

### Encadré 2. Quelles leçons tirer de l'aide budgétaire traditionnelle ?

L'expérience de l'aide budgétaire classique (généralement orientée vers la lutte contre la pauvreté dans les PFR) permet d'anticiper différents éléments.

1. L'appropriation (*ownership*) de la stratégie de changement climatique par le gouvernement et la société en général est une condition fondamentale de la réussite.
2. Les ressources du gouvernement sont fongibles. Il faut donc renoncer à établir clairement la contribution du prêt climat aux résultats d'une politique que le gouvernement aurait entreprise de toute façon. Il est néanmoins important de vérifier que la politique progresse dans le sens attendu (les mesures sont prises, l'interministérialité progresse, etc., cf. encadré 2, point 9), mais sans se faire d'illusions sur la possibilité d'établir un lien de causalité entre prêt climat et résultats (comment « attribuer » ces résultats au prêt climat ?).
3. Un retournement de la politique doit être considéré comme une possibilité, notamment en cas d'alternance au gouvernement.
4. Il faut que le montant prévu soit significatif pour constituer une incitation à atteindre les objectifs. Cela ne signifie pas que ces ressources supplémentaires doivent nécessairement aller aux services chargés en particulier du changement climatique, puisque le problème est de renforcer l'approche transversale de la question. De plus, les résultats attendus sont souvent des modifications du cadre réglementaire ou d'incitation, qui ne sont pas très consommateurs en ressources.
5. Il faut soigneusement analyser les entités qui participent au dialogue sur les politiques. L'utilisation de l'aide budgétaire fait du ministère des Finances le partenaire naturel avec, pour finalité, que soit présent de manière transversale l'objectif poursuivi (développement, lutte contre la pauvreté, etc.). Le danger est que le dialogue se limite au ministère des Finances ou, pire, à une entité de ce ministère créée pour mener le dialogue. Cette entité risque de faire écran, ou de se « spécialiser » dans le dialogue et l'élaboration de stratégies qui conviennent aux bailleurs de fonds, sans être vraiment appropriées.

<sup>7</sup> Cafferini, L. et H. Pierrel (2009), *Pratique de l'aide sectorielle. Enseignements et perspectives pour l'AFD*, septembre 2009, Série Ex Post - Evaluation et capitalisation n° 27, AFD, Paris. Les principales conclusions des auteurs sont les suivantes : passer du temps discret des projets au temps continu des politiques publiques ; mieux articuler les instruments de financements ; renforcer les capacités internes ; progresser sur la pratique de la fonction de chef de file sectoriel ; consolider l'analyse et le suivi des risques ; maîtriser les coûts de gestion.

6. Il faut se méfier d'une approche étroitement budgétaire. Si le lien entre l'*input* (l'aide budgétaire fournie) et le résultat passe, sur le plan financier, par les arbitrages sur les allocations budgétaires, la tentation de vouloir utiliser comme conditionnalités les dotations budgétaires des ministères qui sont en charge de la politique visée par l'appui fourni est en général peu pertinente, du fait de la fongibilité de l'aide mais aussi de la difficulté à établir une relation entre les allocations budgétaires, les décaissements réels, les résultats et les impacts.
7. L'aide budgétaire fournie doit être en phase avec le calendrier budgétaire du pays receveur (ne pas intervenir en fin d'année, par exemple) et doit être clairement annoncée au moment de l'élaboration du budget. En fait, l'aide budgétaire ne peut servir pratiquement qu'à des dépenses d'investissement, puisque les ministres des Finances ne peuvent financer des dépenses courantes essentielles par une ressource qui peut toujours être remise en cause, notamment pour des raisons politiques. De plus, la plupart des Etats financent leurs dépenses courantes par leurs ressources propres ; la fongibilité implique que toute ressource supplémentaire, même ciblée, financera finalement des investissements ou des dépenses non récurrentes.
8. L'aide budgétaire doit s'inscrire dans la durée, ainsi que l'AT qui lui est éventuellement liée. Une forme d'engagement pluriannuel est souhaitable, mais elle est plus ou moins contradictoire avec l'idée de maintenir une certaine conditionnalité. Pour cela, la pratique de lier les décaissements de l'année n+1 avec les résultats de l'année n-1 (constatés en année n) se généralise.
9. Les indicateurs utilisés pour le suivi doivent être en nombre aussi réduit que possible, mais aussi pertinents que possible pour vérifier que le programme prévu est mis en œuvre d'une façon « *qui aille dans le bon sens (de manière flexible)* » et surtout, qu'il ne déraile pas significativement. La confiance est essentielle, les indicateurs sont de toute façon discutables. Les indicateurs et « déclencheurs » ne peuvent servir qu'à donner une légitimité au dialogue sur un point précis.
10. L'aide budgétaire doit être bien conçue comme un instrument de développement, et non seulement comme un mode de décaissement rapide. Ceci implique des coûts de transaction élevés (en valeur absolue, mais faibles par rapport aux montants décaissés), pour l'instruction, le suivi, le dialogue et l'évaluation. Il faut vérifier qu'une AT (au sens large : les parties prenantes au dialogue) de très bon niveau soit disponible et mobilisable en temps utile, compte tenu des autres actions mises en œuvre en parallèle. Il faut également veiller aux capacités des partenaires et éviter, autant que possible, de les réduire en embauchant des cadres nationaux qui participent au dialogue pour l'administration bénéficiaire, sans que la relève soit organisée.
11. Il faut vérifier que le dialogue mené soit de nature à améliorer les politiques du gouvernement soutenu par l'appui budgétaire. L'aide budgétaire fournit une légitimité aux bailleurs de fonds pour aborder dans un dialogue franc toutes les questions depuis la formulation de la politique, les allocations budgétaires jusqu'à l'exécution de la dépense, la mise en œuvre de la politique et son évaluation.

Source : les auteurs.

Notons que, s'agissant des projets en instruction, la décision quant au choix de l'outil financier n'a pas encore été prise. Dans le cas de la Turquie et de l'Afrique du Sud, l'AFD étudie en première approche la possibilité d'une aide budgétaire. En revanche, au Kenya, à défaut d'un consensus entre les bailleurs de fonds quant à la possibilité d'allouer une aide budgétaire, compte tenu de la situation économique actuelle

du pays, l'appui direct aux programmes d'investissement dans des secteurs clé seront privilégiés dans un premier temps ; la création d'un fonds d'investissement avec les autres bailleurs de fonds est également une option prise en compte dans ce pays. Quant au Gabon, l'outil financier n'a pas encore été précisé.

## 3. Analyse stratégique

### 3.1. Phase de prospection et d'instruction

#### 3.1.1. Adéquation de la politique climat

D'après le pôle Climat de la CAES de l'AFD, l'appréciation de la bonne adéquation de la politique nationale en matière de climat passe par la vérification des critères suivants : (i) qu'une politique d'adaptation/atténuation au changement climatique soit effectivement en cours d'élaboration; (ii) que cette politique ait des chances de se traduire en actions et d'avoir un impact réel (à terme) sur la situation du pays, et sur le climat en général.

Le premier point fait l'objet d'une réflexion (cf. encadré 3) au sein de l'AFD. Dans le cas de l'aide budgétaire standard, les prérequis à ce niveau portent sur l'existence d'une politique de lutte contre la pauvreté (simplement matérialisée par l'existence d'un DSRP), d'une politique d'amélioration des capacités en termes de gestion des finances publiques (le constat de départ étant effectué à partir d'un exercice *Public Expenditure and Financial Accountability*), et d'une gestion macro-économique saine (vérifiée par le bon déroulement d'un programme avec le Fonds monétaire international [FMI], ou d'un jugement positif de la part de cet organisme). Dans le cas de la politique de changement climatique, le prérequis est l'existence d'une politique qui soit pertinente sur le plan technique, et dont l'élaboration ait effectivement impliqué les autres secteurs (transports, énergie, agriculture), de manière à

assurer la cohérence globale. Dans les PFR, on constate souvent qu'il existe, suivant les interlocuteurs, plusieurs stratégies sectorielles qui coexistent parfois avec celle qui est (au moins implicitement) retenue par le ministère des Finances pour élaborer des cadres de dépenses publiques à moyen terme.

Le second point est évidemment très délicat, et il n'est pas du tout évalué dans le cas de l'aide budgétaire standard, de manière formelle. Dans le cas du changement climatique, il semble important de vérifier que l'économie politique ne risque pas de faire obstacle à la bonne mise en œuvre de la politique de lutte contre le changement climatique. Le risque est élevé dans les pays à « ordre social d'accès limité » (North Wallis et Weingast), que certaines parties des élites, qui forment la coalition au pouvoir fassent obstacle à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, celles-ci constituant pour elles des sources de rentes (ce qui est souvent le cas de la forêt).

Malheureusement, la conférence de Cancun de 2010 n'a pas contribué à donner des définitions précises des différents éléments qui constituent la stratégie climat, notamment ce qu'il faut entendre exactement par *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMA).

### Encadré 3. Qu'est-ce qu'une politique de changement climatique « acceptable » ?

La cellule climat de l'AFD a lancé une réflexion interne sur le thème « Qu'est-ce qu'une politique de changement climatique acceptable ? », mais n'a pas encore remis de conclusions validées. Elle souligne notamment les points suivants :

- il n'existe pas de processus de validation ni de référence technique internationale capables de définir *ex ante* si une politique climat est acceptable ou non ;
- il n'existe pas non plus d'accord international fixant des objectifs pour le pays en développement, définissant le bon niveau d'émission pour ce pays en particulier ;
- l'AFD doit s'assurer que les éléments d'une démarche pérenne sont assurés, à travers une analyse qualitative simple, qui se décompose en deux temps.

La première étape concerne l'éligibilité à l'instruction. Elle porte sur les deux points suivants :

- l'existence d'un processus institutionnel cadré avec *a minima* un processus interministériel supervisant la définition et la mise en œuvre de la stratégie climat ;
- l'examen du processus sous ses aspects techniques, suivant cinq critères : un diagnostic récent ; une estimation de l'évolution future des émissions dans un scénario *business as usual* (BaU) ; la détermination d'un objectif national quantifié de réduction des émissions par rapport au scénario BaU ; une définition de stratégies sectorielles permettant d'atteindre ces objectifs globaux ; des modalités de suivi de la mise en œuvre de ces stratégies.

La deuxième étape (si la première a donné satisfaction) consiste à analyser la pertinence et la solidité de la politique climat nationale :

- robustesse du processus institutionnel et pertinence des outils de pilotage,
- exhaustivité et validité du diagnostic réalisé,
- pertinence des scénarios d'évolution,
- niveau d'engagement pris par l'Etat en matière de réduction des émissions.

Source : Pôle climat CAES.

L'approche proposée par la cellule climat contribue à une meilleure compréhension. Toutefois, si elle se veut évolutive, elle ne peut à elle seule résoudre les contradictions entre le niveau théorique de principe et celui de la réalité, le diable étant dans les détails. Le deuxième point de la première étape, par exemple, l'examen du processus sous ses aspects techniques, est délicat, l'objectif affiché par les autorités pouvant ne pas être suffisant pour contribuer à atteindre les objectifs internationaux globaux, en termes de réduction du réchauffement climatique.

### 3.1.2. Enjeux

Il est incontestable, au vu de la croissance exponentielle (en nombre et en montants) des engagements pour des prêts climat, que ce nouveau type d'approche constitue une opportunité essentielle pour réaliser le plan d'affaires de l'AFD. Cela posé, cette approche innovante se réclame d'un faisceau d'objectifs très diversifiés, enchevêtrés et parfois contradictoires.

Ainsi, les opérationnels insistent sur le rôle de catalyseur, dans le dialogue interministériel et l'influence des politiques publiques, en particulier dans les nouvelles géographies où ce type de prêt facilite l'entrée de l'AFD, comme en témoigne l'expérience en Indonésie : une crédibilité rapidement acquise ; « *un pied dans la porte* » à haut niveau ; et une déclinaison subséquente du portefeuille en des opérations classiques (souveraines ou non), à des tarifs élevés par rapport aux autres bailleurs de fonds (« *retombées positives* »).

En règle générale, les prêts se réfèrent au mandat de l'AFD dans ces pays d'accompagner les politiques de préservation des BPM ou de CVS. Le cas du Vietnam diffère un peu, l'AFD justifiant son prêt au titre de l'anticipation du passage du pays dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI) et donc pour amorcer progressivement un changement de mandat.

Les argumentaires internes, au sein de l'AFD, mettent en avant un ensemble d'enjeux multiples, dont la composition et le dosage sont cependant caractéristiques des trois types de pays.

#### Type 1 : pays « inspirés »

Les cas du Mexique et de l'Indonésie sont assez semblables. L'argumentaire s'appuie sur deux éléments principaux : l'importance des enjeux en termes de BPM et l'intensité de l'engagement national dans ces politiques. De fait, et le point est bien souligné dans les présentations au Conseil, ces deux pays ont une importante responsabilité en matière de changement climatique : concernant les émissions de CO<sub>2</sub>, l'Indonésie est le troisième pays dans le classement mondial, le Mexique est le treizième, mais aussi le quatrième réservoir de biodiversité. La politique de lutte contre le changement climatique est directement portée au niveau de la présidence. Ces pays se sont engagés dans un programme ambitieux, et chiffré, de réductions d'émissions. Ils ont élaboré des plans climat détaillés et mis en place des dispositifs interministériels de gouvernance.

#### Type 2 : pays « engagés » et type 3, pays « en quête d'inspiration »

Les enjeux pour le Vietnam et pour Maurice sont d'une autre nature. Les enjeux globaux sont faibles (même si les émissions sont en forte croissance au Vietnam) et ce sont les enjeux nationaux, en termes de risques pour le développement, qui dominent. Le Vietnam accorde une large place aux questions d'adaptation, suivies par celles d'efficacité énergétique et de croissance sobre. Le prêt à Maurice vient appuyer une politique environnementale plus large que le climat, autour des enjeux de développement durable (MID).

Dans ces deux cas, la dynamique du plan climat et/ou environnementale est encore jeune et ne relève pas encore d'une animation intersectorielle : « *dans les faits Maurice il n'a pas encore permis une inflexion des politiques sectorielles* » (NCA, 2009)<sup>8</sup>. Le prêt vient toutefois en soutien à une dynamique réformatrice en concurrence avec d'autres politiques. Même si le mot n'est pas employé, cet objectif peut être qualifié d'influence (dans le sens d'inflexion des priorités et des arbitrages nationaux).

<sup>8</sup> Note au Conseil d'administration Maurice de 2009, AFD.

Les différents enjeux peuvent être regroupés selon trois grandes classes : les enjeux liés au développement, qu'il soit local ou global ; les enjeux de valorisation de l'expertise publique et privée française ; les enjeux relatifs à la diplomatie française.

#### Enjeux de développement

Les prêts climat relèvent avant tout d'une logique de développement : une stratégie nationale sur le climat contribue à la consolidation des institutions et à une amélioration du cadre juridique et réglementaire. De fait, en leur qualité d'outil d'influence et de soutien des politiques publiques, *via* notamment un renforcement des capacités, les prêts climat peuvent constituer une réponse à des enjeux de développement.

#### Enjeux de valorisation de l'expertise française

Ces prêts répondent aussi à un enjeu de valorisation « institutionnelle », sectorielle ou thématique, et de savoir-faire français en matière de technologie ou d'expertise (entreprises et milieux académiques).

En premier lieu, ils répondent à un enjeu de valorisation institutionnelle, correspondant à une stratégie de pénétration et de mise en cohérence du portefeuille de l'AFD. Ainsi, l'octroi d'un prêt budgétaire, en appui à une stratégie nationale climat, est considéré en interne comme une bonne porte d'entrée, en préalable au déploiement de toute la palette d'instruments d'intervention dont dispose l'AFD (projets d'investissement, programmes sectoriels, etc.). C'est « *l'effet de levier* », souvent évoqué, notamment pour l'Indonésie : « *la participation à cette aide-programme permet d'être associé en amont à la définition de politiques publiques en matière de changements climatiques. Elle constitue le socle de nos opérations en Indonésie, permettant de déployer l'éventail de nos solutions de financement* »<sup>9</sup> (pour preuve, par exemple, l'acceptation par le gouvernement indonésien d'un financement de l'AFD en PS3 pour un projet de rénovation du réseau de distribution électrique à Java et Bali, alors qu'à l'ouverture de l'Agence, ce produit financier était encore

considéré par le gouvernement comme trop cher pour financer des projets figurant au *Blue Book*<sup>10</sup>). Cet argument est également repris pour Maurice : « *L'implication de l'AFD dans cette opération et surtout dans son suivi facilitera l'identification d'autres opportunités de financement pour l'AFD et PROPARCO (énergies renouvelables, efficacité énergétique, transports publics)* »<sup>11</sup>.

L'enjeu de valorisation peut aussi être d'ordre sectoriel, thématique, ou d'échange de savoir-faire. Les retombées positives indirectes pour les entreprises françaises sont souvent évoquées. Dans les grands pays émergents, comme l'Indonésie, les entreprises françaises seraient avant tout intéressées par l'existence d'une relation politique et technique de qualité entre autorités publiques respectives. Enfin, en accompagnement de ses prêts, la France a la possibilité de développer des coopérations techniques bilatérales dans les pays bénéficiaires : échanges d'expériences avec des centres de recherche, des entreprises ou des collectivités locales au Mexique, apport de savoir-faire français en Indonésie, échange d'expériences entre la Réunion et Maurice.

#### Enjeux diplomatiques

Le positionnement sur le sujet climat autour d'acteurs politiques nationaux est également porteur d'avantages diplomatiques, d'abord en termes de « visibilité » française dans le pays, mais plus encore du point de vue des négociations internationales sur le changement climatique. Les avantages que représentent les rapprochements de la France avec l'Indonésie (grand pays émergent qui s'est doté d'objectifs chiffrés de réduction d'émissions), le Mexique (lien entre les pays développés et les pays émergents) et Maurice (pays membre de l'Alliance des petits États insulaires - AOSIS) sont souvent évoqués. L'intérêt pour la diplomatie française est également mis en avant, par exemple quant à la coopération avec l'Indonésie, pays qui regroupe la plus importante population musulmane au monde. Le schéma 1 récapitule ces trois classes d'enjeux.

<sup>9</sup> NCA Indonésie, 2008.

<sup>10</sup> « Catalogue » officiel des projets soumis aux bailleurs de fonds.

<sup>11</sup> NCA Maurice, 2009.

Schéma 1. Classes d'enjeux



Le tableau 3 propose un exercice qualitatif (largement arbitraire), de pondération de ces trois catégories d'enjeux, selon la typologie établie.

Tableau 3. Croisement entre les classes d'enjeux et la typologie des pays

	Type 1 Pays « inspirés »	Type 2 Pays « engagés »	Type 3 Pays « en quête d'inspiration »
Enjeux de développement			
• Local	++	+	+++
• Global	+	-	+++
Valorisation de l'expertise française			
• Institutionnelle	+	++	+++
• Sectorielle/thématique	+++	+++	+
• Entreprises/technologie	++	++	+
Diplomatie française			
• Générale	+++	++	++
• Négociations climat	++	+	+++

Source : les auteurs, à partir de NCA et d'entretiens menés avec des opérationnels.

Sur le tableau 3, chaque enjeu est noté de 1 à 3, selon le degré d'importance que lui attribue l'équipe en charge de l'instruction et de la mise en œuvre du prêt. Ainsi par exemple, pour des pays de type 1, tels que l'Indonésie ou le Mexique, les enjeux de valorisation institutionnelle seront jugés relativement moins importants, car ces pays disposent d'une capacité institutionnelle interne, propre à mettre en œuvre leur plan de lutte contre le changement climatique. Il n'en va pas

de même pour les pays de type 3, tels que Maurice et le Gabon, pour lesquels l'aide à la mise en place des structures institutionnelles adéquates représentera la première étape du processus de soutien à l'élaboration de la stratégie de lutte contre le changement climatique. Lors des entretiens avec les opérationnels, la question du dosage pertinent entre ces trois classes d'enjeux a donné lieu à un éventail de réponses très ouvert, dont l'encadré 4 donne un aperçu.

#### Encadré 4. Perception de l'importance des objectifs

##### Entretiens menés avec des chargés de projet ou géographes concernés

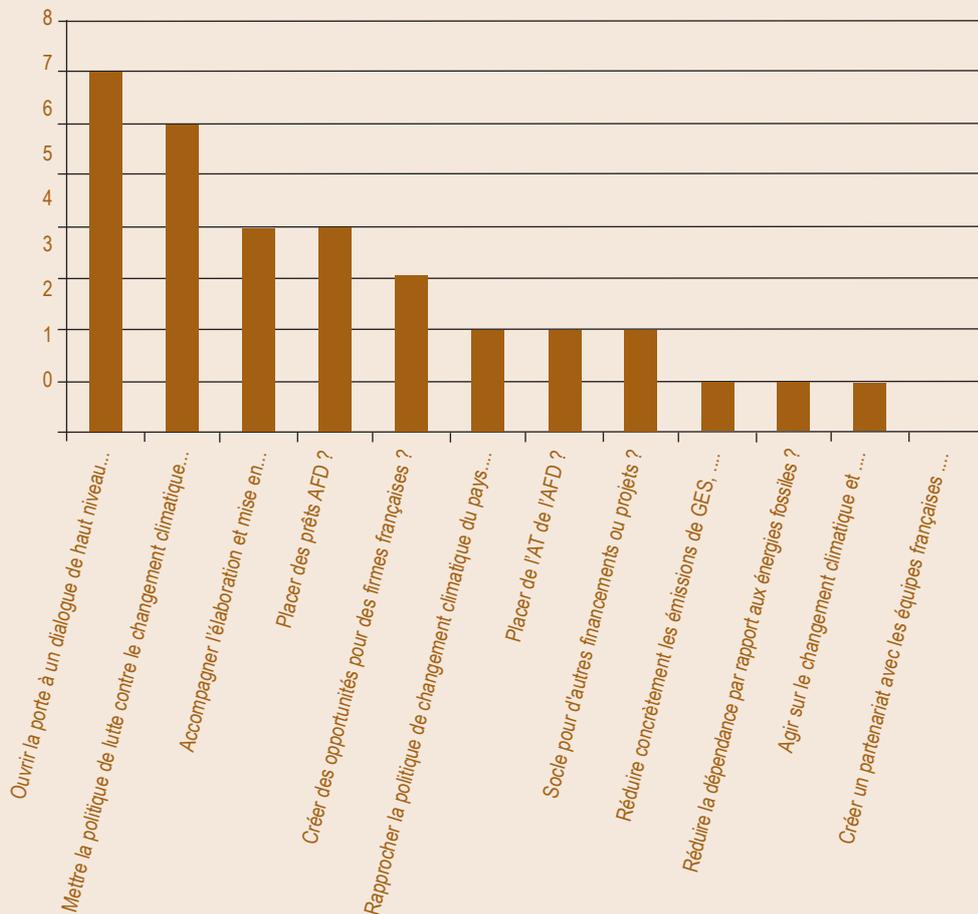
Les entretiens avec les personnes directement ou indirectement impliquées dans ces programmes ont été guidés par un questionnaire<sup>12</sup> élaboré par les consultants, dont la première question portait sur la hiérarchisation, de leur point de vue, de ces différents enjeux des prêts climat, décomposés en une douzaine d'objectifs.

Les objectifs proposés dans le questionnaire ont été regroupés selon les trois classes d'enjeux, avec la correspondance suivante :

Mettre la politique de lutte contre le changement climatique plus haut sur l'agenda ?	Enjeux de développement local
(i) Accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de changement climatique selon les meilleures pratiques existantes ?	Valorisation de l'expertise française institutionnelle
(ii) Accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de changement climatique correspondant aux positions et expertise française valorisables sur le sujet ?	Valorisation de l'expertise française sectorielle/thématique
Rapprocher la politique de changement climatique du pays des positions françaises, notamment dans les négociations internationales ?	Diplomatie française dans les négociations climat
Créer des opportunités pour des firmes françaises ?	Valorisation de l'expertise française entreprises/technologies
Placer des prêts AFD ?	
Placer de l'AT de l'AFD ?	Valorisation de l'expertise française sectorielle/thématique
Réduire concrètement les émissions de GES, la déforestation, l'adaptation au changement climatique (ou autres objectifs mesurables) ?	Enjeux de développement global
Réduire la dépendance par rapport aux énergies fossiles ?	
Agir sur le changement climatique et, plus largement, sur l'environnement (biodiversité) ?	
Créer un partenariat avec les équipes françaises dans les deux sens ?	Valorisation de l'expertise française sectorielle/thématique
Ouvrir la porte à un dialogue de haut niveau (sectoriel ou global) ?	Diplomatie française générale
Socle pour d'autres financements ou projets ?	Valorisation de l'expertise française entreprises/technologies
Contribuer à la notoriété générale de l'AFD ?	

<sup>12</sup> Cf. annexe 3.

Le graphique 4 rend compte du nombre de citations d'un objectif comme objectif prioritaire :



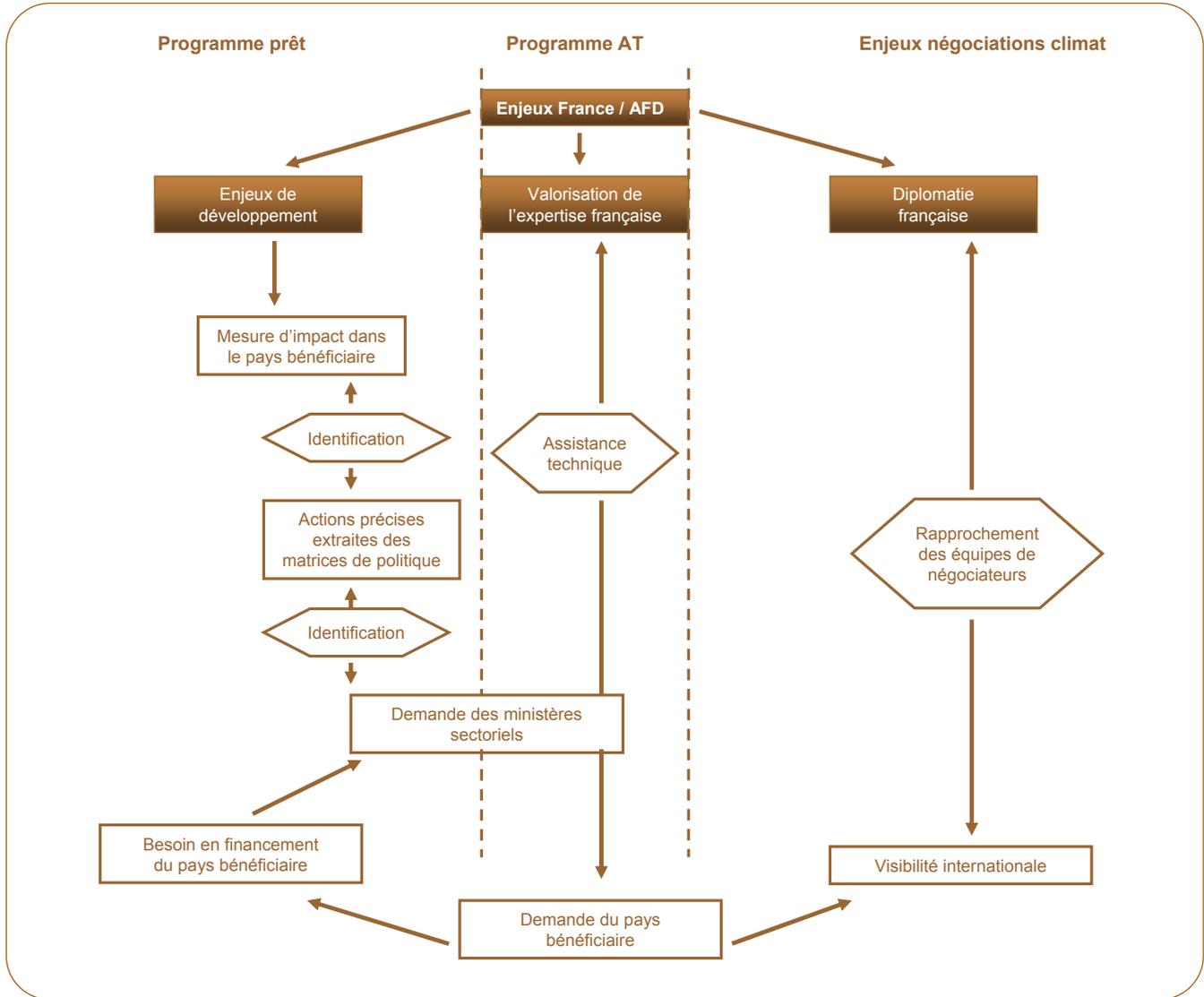
Source : les auteurs.

S'agissant des prêts en cours d'instruction, les objectifs mis en avant relèvent également de ces trois classes d'enjeu, chaque cas étant caractérisé par une pondération spécifique. Ainsi, pour l'Afrique du Sud et la Turquie, où l'AFD intervient déjà en non souverain. Ce serait pour l'AFD l'occasion de placer un premier prêt souverain et d'apporter de la cohérence à l'ensemble de ses interventions en cours. Il en va de même en Afrique du Sud, pays pour lequel s'ajoutent des enjeux diplomatiques – rapprochement de la France avec un pays stratégique d'Afrique australe –, et enfin des enjeux de valorisation du savoir-faire français en matière de centrales nucléaires. Au Gabon, le prêt envisagé répondrait à des enjeux de développement mais surtout à des enjeux de

diplomatie concernant le climat, puisqu'il viserait à encourager les engagements volontaires des pays du Sud.

Finalement, quel que soit le cas, la phase d'instruction du prêt consiste essentiellement à trouver la voie permettant de faire converger les intérêts et objectifs du pays avec ceux recherchés par l'AFD. Le schéma 2 tente d'illustrer la façon dont s'ajustent et se rencontrent ces intérêts et objectifs, entre la France (via l'AFD) et le pays bénéficiaire du prêt, de manière à définir les modalités du programme (prêt accompagné de coopération technique), à préciser le portage institutionnel le plus approprié et, enfin, à identifier les points d'application sectorielle pour le programme d'AT.

Schéma 2. Croisement des intérêts France/AFD - pays bénéficiaire



Source : les auteurs.

Pour la France et l'AFD, soulignons que l'enjeu de développement, qu'il soit local ou global, demeure fondamental. La formulation du programme s'attachera donc à l'identification de secteurs où l'appui français est susceptible d'avoir l'impact le plus significatif.

Parallèlement, pour le pays bénéficiaire, la raison la plus souvent avancée est le besoin en financement, appliqué ensuite aux besoins des différents départements

sectoriels, afin d'identifier les secteurs les plus intéressants qui pourraient bénéficier de l'appui et de l'expertise apportés par l'AFD. Au terme de la phase d'instruction, et après consultation des différents partenaires du pays concerné, le croisement entre l'objectif de développement de l'AFD et le besoin de financement du pays bénéficiaire se matérialise par un prêt budgétaire climat, accompagné d'un programme d'AT dans les secteurs identifiés par les deux parties.

Enfin, dernier élément discriminant (même s'il n'apparaît pas essentiel) intervenant dans la pondération entre les différents objectifs : l'objectif principal dépend de la présence de l'AFD, plus ou moins ancienne dans le pays concerné. Ainsi, pour le Mexique et l'Indonésie qui, au moment de l'instruction des premiers prêts, représentent de nouveaux pays d'intervention, l'enjeu principal du prêt climat est de « promouvoir la visibilité française ». *A contrario*, au Vietnam et à Maurice, l'AFD a développé, depuis plusieurs années, un portefeuille de projets dans des secteurs variés, mais le prêt budgétaire climat lui permet d'investir un nouveau champ, celui de l'aide budgétaire.

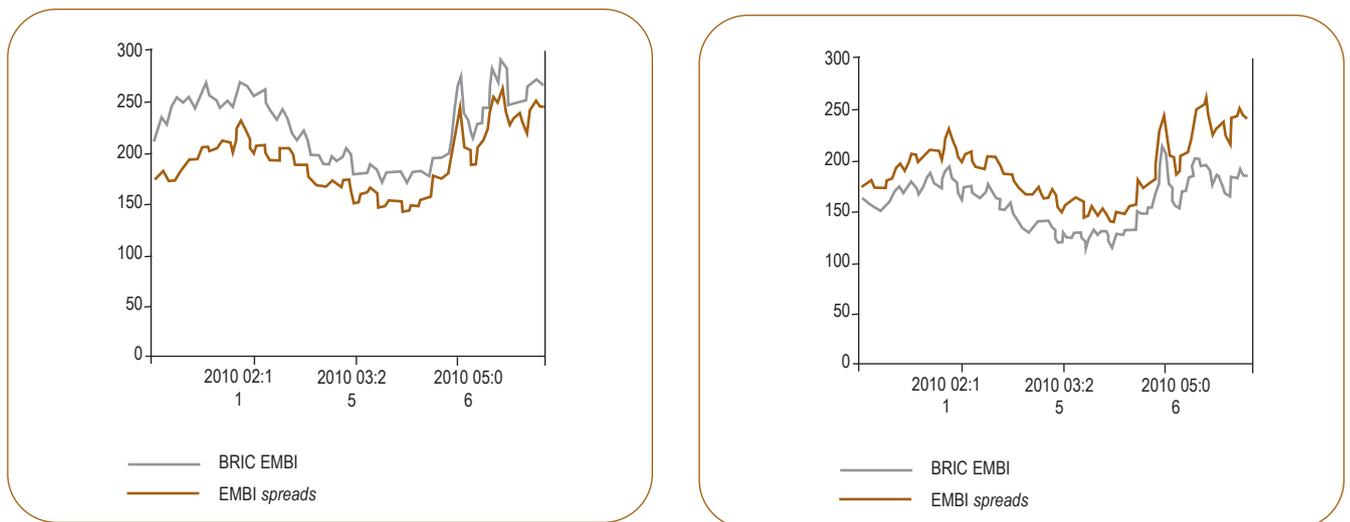
### 3.1.3. L'attractivité du prêt pour les pays bénéficiaires

Du côté des pays bénéficiaires, les motivations qui ont conduit à l'acceptation des prêts climat sont également complexes. Le besoin de trouver des financements, et la

possibilité de les trouver à un coût inférieur à celui du marché dans une période de crise, ont certainement favorisé les choses. En tout cas, cela a probablement permis aux ministères des Finances de passer outre l'objection des ministères de l'Environnement qui s'alignent sur la position officielle du groupe des 77 (en substance, la lutte contre le changement climatique doit être financée par des dons, en compensation des dommages causés par les pays riches, et s'ajouter à l'aide publique au développement classique).

Le graphique 5 montre l'évolution des *spreads* de l'Indonésie et du Mexique en 2010. On note que les *spreads* indonésiens sont supérieurs à la moyenne des quatre pays, Brésil, Russie, Inde, Chine (BRIC), tandis que les *spreads* mexicains sont inférieurs. Ce dernier pays a d'ailleurs récemment réussi à placer sur le marché une émission d'obligations à 100 ans, au taux de 6,1 % (sursouscrit deux fois).

Graphique 5. Evolution des spreads pour l'Indonésie et le Mexique



Source : Banque mondiale, *Global Prospects* 2010.

Il n'est donc pas évident que l'AFD soit toujours en mesure de proposer des prêts à des conditions attractives pour les pays émergents. Elle emprunte moins cher mais doit ajouter à ses prêts une marge susceptible de compenser au minimum les coûts de l'administration des prêts et les coûts du risque. Les pays les mieux notés n'ont sans doute pas intérêt, du strict point de vue financier, à bénéficier de l'aide budgétaire de l'AFD (le coût relativement élevé du prêt à Maurice semble expliquer en partie la lenteur des décaissements). Toutefois, comme le montre le graphique 3, la situation varie d'un pays à l'autre, et peut évoluer rapidement.

En dehors de ces considérations financières, l'AFD a pu mettre à profit une motivation spéciale des différents pays lorsqu'ils ont eu à organiser dans leur pays une conférence des parties de la Convention sur le changement climatique (l'Indonésie à Bali, le Mexique à Cancún). Dans les deux cas, les gouvernements souhaitaient pouvoir afficher un engagement fort en faveur du climat. De ce point de vue, les pays sont intéressés par l'AT française, qui permet d'accéder à une expérience concrète en matière d'élaboration technique et

participative des politiques (type Grenelle de l'environnement) ou d'anticipation des problèmes de mise en œuvre (y compris lorsque les mesures décidées n'ont pas été appliquées).

Le degré d'engagement des pays dans la lutte contre le changement climatique dépend également des bénéfices indirects, dont ils espèrent profiter (par exemple, la finance carbone). De plus, l'arrivée d'un bailleur avec un prêt important, outre qu'il comporte des coûts de transaction, modifie les rapports de force entre les ministères, sans que l'on puisse anticiper si la réallocation de ressources entre les ministères aura un impact positif à long terme.

Enfin, soulignons que notre appréciation du degré d'engagement des pays bénéficiaires peut être biaisée par le manque d'informations fournies par des représentants de ces pays. En effet, ces derniers, dans le cadre de notre étude, n'ont pas pu être interrogés sur les avantages et les inconvénients qu'ils voyaient à ces prêts climat. Il serait intéressant, à terme, de recueillir leurs réactions, à l'occasion d'une rencontre autour de la restitution de cette étude.

## 3.2. Phase de mise en œuvre

### 3.2.1. Logique d'intervention

Dans les notes au Conseil, la logique d'intervention d'un projet AFD est en principe reprise sous forme d'un cadre logique standard, déclinant finalité, objectifs spécifiques, réalisations, activités, moyens et hypothèses critiques. Le cas de l'aide budgétaire non affectée est assez particulier car il n'existe pas de chaîne de causalité continue entre moyens et finalités ; en particulier, les activités et les réalisations ne sont pas toujours précisément définies ni directement reliées à des moyens affectés.

#### Cadre logique et feuille de route

Trois des cadres logiques analysés sont construits de manière semblable (Maurice, Indonésie, Vietnam). La finalité

est une prise en compte de l'environnement et du climat, mesurée par la réduction des émissions de gaz, avec un objectif spécifique, « accompagner les évolutions de politiques publiques » pour contribuer à la lutte contre les changements climatiques, objectif de nature institutionnelle. Les réalisations attendues sont de nouvelles réglementations, complétées, dans le cas de Maurice, par des investissements publics et des programmes pilotes. Une « AT ciblée » est inscrite au titre d'une réalisation, dans les cadres logiques Maurice et Indonésie. Enfin, les activités et moyens sont constitués de l'aide budgétaire sectorielle et d'assistance et d'appui technique.

Le cadre logique Mexique est assez différent. A l'objectif spécifique de « *renforcer les capacités mexicaines de gestion* » s'ajoutent deux autres : influencer les négociations climatiques et promouvoir la visibilité française au Mexique. Ces deux objectifs sont reliés notamment à la création et au fonctionnement régulier d'un Comité de dialogue franco-mexicain.

Les « feuilles de route » ou « matrices du plan d'action » sont des outils au cœur du dispositif de suivi-évaluation, qui viennent compléter le cadre logique du prêt AFD, au risque parfois de s'y substituer.

Les matrices de politiques (*policy matrix*)<sup>13</sup> sont, elles, conçues comme un dispositif de suivi-évaluation en continu, selon une dynamique de progrès, mais n'ont pas été prévues *a priori* pour une évaluation *ex post* (même si elles intègrent des objectifs de court et de long termes). De fait, si une évaluation est envisageable à l'échelle de la politique elle-même, l'exercice se heurte à des difficultés de méthode, pour le mener à bien au seul niveau de la contribution d'un bailleur de fonds à travers son programme de prêt. La fongibilité des ressources, notamment, empêche de s'appuyer sur un contrefactuel qui permettrait d'analyser *ex post* l'impact du soutien.

#### Place de l'AT

L'AT, dont les processus de cadrage et de mise en œuvre peuvent varier selon les cas, occupe toujours une place clé dans ces programmes. C'est l'une des fortes valeurs ajoutées des prêts climat de l'AFD, par rapport aux autres PTF. L'AT est nécessaire pour la mise en œuvre de l'ensemble du programme, mais elle n'est pas financée sur l'aide budgétaire (contrairement aux pratiques de la Banque mondiale au Mexique, par exemple). Elle suit un processus d'instruction parallèle mais distinct, puisqu'elle est financée sur les fonds propres AFD (tels que le FAAPE), ou par le FFEM, quand ce n'est pas sur financement d'autres bailleurs (Union européenne [UE], etc.), grâce à l'effet de levier du prêt.

Pour Maurice et l'Indonésie – et pour les autres dans une moindre mesure –, les deux instruments financiers, le prêt et le don pour l'AT, se valident l'un l'autre. C'est l'AT qui contribue à la réalisation des objectifs du prêt climat, mais c'est également le prêt climat qui justifie et permet la mise en place d'une AT, considérée comme une retombée positive pour l'AFD. Cette dernière relation de cause à effet est un peu paradoxale par rapport à la pratique courante puisque, dans ce cas de figure, c'est en quelque sorte le prêt qui attire la subvention.

#### Contenu des programmes

L'examen du contenu des programmes apporte un nouvel éclairage sur les logiques d'intervention. Il fait apparaître en particulier que les prêts climat concernés ne sont que des éléments d'un programme plus vaste, en termes de durée et de moyens d'intervention. La logique d'intervention ne peut se comprendre qu'au regard du programme inscrit dans un pas de temps plus long, et non par le seul objet du prêt annuel, présenté au Conseil d'administration.

C'est bien ce qui ressort d'une lecture transversale des NCA, pour les quatre pays déjà bénéficiaires de ces prêts. Ainsi la NCA du « prêt Maurice » précise que « *cette aide programme entend s'inscrire dans la durée, via des engagements successifs liés à la poursuite par le gouvernement d'objectifs concrets et mesurables définis dans une feuille de route* ». La NCA Indonésie se réfère à un « programme triennal » alors qu'elle porte seulement sur un engagement annuel, sans lien formel avec les engagements précédents. La NCA Vietnam prévoit également un engagement sur trois ans : « *L'octroi ne concerne que l'année budgétaire 2010 mais l'AFD suivra cette opération sur ses trois années d'existence* ». Seule la NCA Mexique ne le précise pas explicitement, mais le prêt s'inscrit tout autant, sinon plus encore, dans une stratégie de programme à moyen terme, basée sur la mise en place d'un dialogue politique franco-mexicain, et ouverte à une extension des contreparties (« *les interventions sur la thématique*

<sup>13</sup> Pour un exemple de matrice de politiques, se référer à l'annexe 2.

*pourraient se poursuivre sous la forme de financements sous souverains auprès d'Etats ou de villes (...). L'AFD pourrait également mettre en place des lignes de crédit vertes »).*

L'aide programme comprend, outre le prêt, des financements complémentaires qui sont loin d'être de simples activités d'accompagnement. Toutes les NCA spécifient plus ou moins en détail le programme d'AT qui accompagne (ou accompagnera) le prêt. Dans le cas du Mexique, le contenu de la NCA concernant le prêt climat (au-delà d'une analyse du plan climat et de l'organisation institutionnelle) porte essentiellement sur le contenu du programme d'AT, exposé en détail.

L'articulation prêt budgétaire annuel/programme multi-instruments de moyen terme prêle à confusion et rend délicate l'évaluation de la pertinence. Par nature, celle-ci, de même que la cohérence, sont plus lisibles au niveau du programme. Or, les NCA sont à mi-chemin entre les deux niveaux, adoptant parfois le point de vue du programme, parfois celui du prêt annuel. Cette situation est particulièrement inconfortable lorsqu'il est demandé au Conseil de se prononcer sur une partie de programme qui ne constitue pas un tout. On pourrait comparer le cas de figure à un projet d'infrastructure, où il

s'agirait de faire valider l'engagement sur la première année, tandis que seraient validés séparément, plus tard ou par d'autres instances, les financements prévus sur les années ultérieures, et le programme de renforcement des capacités venant en accompagnement. Ainsi, aujourd'hui, la présentation de ces prêts aux instances de décision semble flotter entre une logique de prêt budgétaire à court terme, et celle d'un programme d'accompagnement de politique publique à moyen terme.

### 3.2.2. Plan de financement AFD et coordination avec les autres PTF

Nous avons vu que les conditions financières des prêts relèvent quasi exclusivement d'une logique de mandat, pour chaque pays bénéficiaire. Il est donc vain de rechercher une quelconque logique inhérente à la spécificité de ces aides budgétaires climat. Les conditions allant de prêts en PS1 (Vietnam) à des prêts en PS4 (Maurice, Mexique et, pour les derniers, Indonésie). Notons que tous ces concours sont éligibles à l'APD, avec des niveaux de libéralité supérieurs à 30 %.

#### Encadré 5. Les prêts climat des autres bailleurs de fonds

##### *Etalonnage des « prêts climat »*

L'instrument « prêt climat » est, jusqu'à aujourd'hui, utilisé par trois autres bailleurs de fonds : la JICA, la Banque mondiale et la BID. Le département du Pilotage stratégique et de la Prospective (PSP) de l'AFD a réalisé un étalonnage sur les prêts climats des autres bailleurs, et plus précisément ceux octroyés par la Banque mondiale et la BID (les documents projets de la JICA n'ont pas pu être obtenus). L'analyse couvre donc quatre prêts de la Banque mondiale, accordés respectivement au Mexique (CCDPL, avril 2008, et *Green Growth Development Policy Loan – GGDPL*, octobre 2009), au Brésil (*Programmatic Environmental and Social Sustainability Development Policy Loan – SEM DPL*, février 2009) et à la Turquie (*Second Environmental Sustainability and Energy Sector Development Policy Loan – ESES DPL 2*, mai 2010) et un prêt de la BID, octroyé au Mexique en septembre 2009 (*Programme in Support of Mexico's Climate Change Agenda*). Le montant des prêts varie de 400 M USD pour la BID, jusqu'à 1,5 Md USD pour la Banque mondiale. La maturité des prêts va de 10 ans pour le premier prêt de la Banque mondiale au Mexique, à 21 ans pour le prêt Banque mondiale à la Turquie. Le prêt de la BID comporte une maturité de 20 ans. Quand il est mentionné, le taux d'intérêt est fixé à LIBOR + *spread*.

Les prêts climat sont envisagés dans un horizon pluriannuel. La possibilité de prêts ultérieurs est donc considérée dès le premier programme. Au Mexique, le GGDPL se situe ainsi dans le prolongement du prêt 2008 CCDPL. En Turquie, le prêt ESES DPL est le deuxième d'une série de trois. Au Brésil, le SEM DPL est le premier de deux prêts qui seront octroyés entre 2008 et 2010. Il est par ailleurs le seul prêt divisé en deux tranches. Le versement de la deuxième tranche est conditionné à la réalisation d'objectifs de mi-parcours. Le prêt de la BID au Mexique est également le deuxième prêt d'une série de trois prévus sur la période 2008-2010. En revanche, aucun bailleur ne mentionne de stratégie de sortie de l'enchaînement des prêts climat successifs accordés à un pays.

Tous les prêts étudiés sont à tranche unique, à l'exception du SEM DPL brésilien qui comporte deux tranches permettant d'imposer une batterie d'objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre entre le versement de la première et de la deuxième tranches. Concernant les autres prêts étudiés, c'est l'enchaînement de prêts successifs à un même pays qui permet l'exercice de conditionnalités. D'une part, les actions à réaliser préalablement pour permettre le versement du prêt sont systématiquement mentionnées et reprennent en général les résultats attendus d'un prêt précédent. Ces actions sont en général déjà réalisées au moment du passage du prêt devant le Conseil d'administration du bailleur. D'autre part, des déclencheurs, soit de décaissement d'une seconde tranche du prêt, soit d'un prêt suivant, sont prévus. Il s'agit de résultats à atteindre à l'issue du prêt pour prétendre à un nouveau prêt climat. Ils ont donc une vertu incitative. Ces déclencheurs permettent d'assurer la cohérence entre le programme mis en œuvre et les prochains prêts. Ils sont consubstantiels à la vision pluriannuelle des programmes.

Source : PSP/AFD.

### Harmonisation et dialogue entre bailleurs

L'harmonisation des actions des bailleurs de fonds fait l'objet d'une recommandation dans la Déclaration de Paris de 2005 (cf. encadré 6). En ce qui concerne les prêts climat, on observe que le dialogue est généralement multilatéral, sans que les approches ou les modalités de suivi et d'évaluation soient véritablement harmonisées. Tant en Indonésie qu'au Vietnam, l'AFD est intervenue aux côtés de la JICA. Pour l'Indonésie, l'AFD et la JICA sont les initiateurs rejoints en 2010 par la Banque mondiale pour un financement total de 800 M USD (300 pour l'AFD et la JICA, 200 pour la Banque mondiale). Néanmoins, dans le cas du Vietnam, l'AFD a un

rôle secondaire en ce qui concerne tant les décisions (à l'exception du montage institutionnel qui, rappelons-le, demeure l'enjeu primordial de l'appui à la politique climat), que les montants engagés (20 M EUR pour l'AFD contre 110 M EUR pour la JICA). A Maurice, même si pour l'instant l'AFD est le seul bailleur, la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale ont déjà exprimé leur intérêt. Enfin, le Mexique privilégie avec chaque bailleur un dialogue en bilatéral, que ce soit avec l'AFD ou avec les autres bailleurs présents tels la Banque mondiale ou la BID<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> A nuancer toutefois : les ministères des Finances et de l'Environnement ont encouragé le rapprochement entre l'AFD et la Banque mondiale sur le volet « Coopération forêts/REDD+ », et le deuxième appui est adossé à une matrice synthétique commune.

### Encadré 6. Les principes de la Déclaration de Paris Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

#### Prise en charge

La prise en charge est le principe fondamental de la Déclaration de Paris. Le développement est quelque chose qui doit être fait par les pays en développement, non pour eux. Les politiques et les réformes institutionnelles ne seront efficaces que si elles ne sont pas le résultat d'une volonté des pays. L'aide extérieure doit être adaptée en vue d'aider les pays en développement à atteindre leurs propres objectifs de développement, laissant les bailleurs de fonds dans un rôle de soutien.

#### Alignement

En vertu de la Déclaration de Paris, le principe d'alignement fait référence à deux changements importants dans la pratique de l'aide. Le premier est que les donateurs fonderaient leur soutien sur les priorités de développement du pays partenaire, sur leurs politiques et stratégies (l'harmonisation des politiques). Le second est que l'aide serait livrée en utilisant autant que possible les systèmes nationaux de gestion des activités de développement, plutôt qu'en passant par des structures de projet autonomes (l'alignement des systèmes).

#### Harmonisation

L'harmonisation se réfère à la coopération entre les donateurs en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Les pays en développement sont handicapés par des initiatives non coordonnées, et obéissant à des règles et des procédures spécifiques à chaque bailleur. Afin de réduire les coûts de transaction de l'aide, les donateurs ont mis au point une gamme de nouvelles approches, y compris les approches-programmes, ententes de financement commun, des plans nationaux conjoints et d'autres dispositions communes.

#### Gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats est un principe général de gestion qui consiste à utiliser des informations sur les résultats, de manière systématique, pour améliorer la prise de décision et renforcer la performance. Dans le domaine du développement, cela signifie veiller à ce que toutes les activités de développement soient orientées vers la réalisation de prestations maximales pour les populations pauvres. Il faut donc s'assurer que toutes les initiatives – des projets d'aide individuelle aux stratégies nationales de développement – sont conçues de manière à générer des informations sur les performances, utilisées pour l'amélioration continue.

#### Responsabilité mutuelle

La responsabilité mutuelle est peut-être le plus controversé des principes de Paris, et le plus difficile à mettre en pratique. Il suggère que, dans un véritable partenariat de développement, il y a des engagements des deux côtés de la relation, et les donateurs et les pays partenaires doivent être responsables les uns envers les autres (responsabilité « mutuelle ») pour répondre à ces engagements. Cependant, il y a aussi beaucoup d'autres rapports de responsabilisation dans le processus de développement qui doivent être pris en compte.

Conditions de déboursement des fonds et de poursuite ou d'arrêt du programme

L'analyse du portefeuille fait apparaître trois cas de figures.

(i) Dans le cas du troisième prêt à l'Indonésie, le prêt climat est présenté comme la troisième tranche d'un programme dont les conditions d'avancement ont été jugées favorablement lors de l'instruction de cette tranche : « *Aucune action initialement prévue n'a été annulée ou n'accuse de retard substantiel* ». Ce troisième prêt doit être décaissé à la signature de la convention, sans condition.

(ii) Dans le cas des prêts au Vietnam et à Maurice, les prêts marquent l'entrée de l'AFD dans un nouveau programme de moyen terme, ce qui semble justifier la mise en place de conditions suspensives portant sur la validation de la feuille de route (Maurice) et la formalisation du dispositif de pilotage du programme (Vietnam, Maurice). Si ces conditions sont remplies, les prêts seront décaissés en une fois au Vietnam et en deux fois, sur deux exercices budgétaires, à Maurice.

(iii) Le cas du Mexique est particulier car il marque également l'entrée dans un nouveau programme, mais sans préjuger de la forme qu'auront d'éventuels financements ultérieurs. Il s'agit donc d'une « opération d'entrée » sous la forme d'un décaissement unique sans condition.

Il semble donc que la mise en place de conditions suspensives ait jusqu'ici relevé davantage du cas par cas que d'une logique d'ancienneté. On aurait, par exemple, pu penser qu'à mesure que le partenariat se renforce, fortifiant « le capital confiance » entre l'AFD et le pays emprunteur, les conditions suspensives seraient relâchées. Or, le cas du Mexique témoigne du contraire. Ainsi, pour gagner la confiance, la stratégie de l'AFD tendrait plutôt à éviter que son prêt n'apparaisse lié à des conditions quelconques, qui pourraient être ressenties comme des déclencheurs, ces derniers étant associés aux dispositifs d'aide budgétaire classique (voir *supra*) dont les promoteurs des prêts climat entendent se démarquer.

De fait, les conditions de poursuite (ou d'arrêt) du programme ne sont pas envisagées de façon explicite. La NCA Maurice explique par exemple que : « (...) *suivant les résultats de cette première opération, un engagement complémentaire pourra être instruit en 2010* ». Il en va de même pour le Vietnam : « (...) *en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la matrice et afin de s'inscrire dans la durée tout en suivant les modalités d'intervention des autres bailleurs de fonds de l'aide programme au Vietnam, l'AFD soumettra en 2010 à son Conseil d'administration le financement de la seconde tranche du SP-RCC pour un montant du même ordre. En cas de succès, une troisième tranche pourrait être également proposée en 2011.* » Dans les deux cas, il paraît entendu que les programmes se poursuivront en cas de succès, mais les critères ou les procédures d'évaluation de ce succès ne sont pas définis.

De manière générale, il est peu question d'évaluation. Seule une évaluation *ex post* conjointe AFD-JICA est prévue explicitement pour le prêt indonésien, devant démarrer courant 2011.

### 3.2.3. Pilotage des plans et des prêts climat

Dispositif institutionnel pour le pilotage du plan climat

Les dispositifs institutionnels de pilotage des plans et des stratégies climat nationaux présentent des caractéristiques communes.

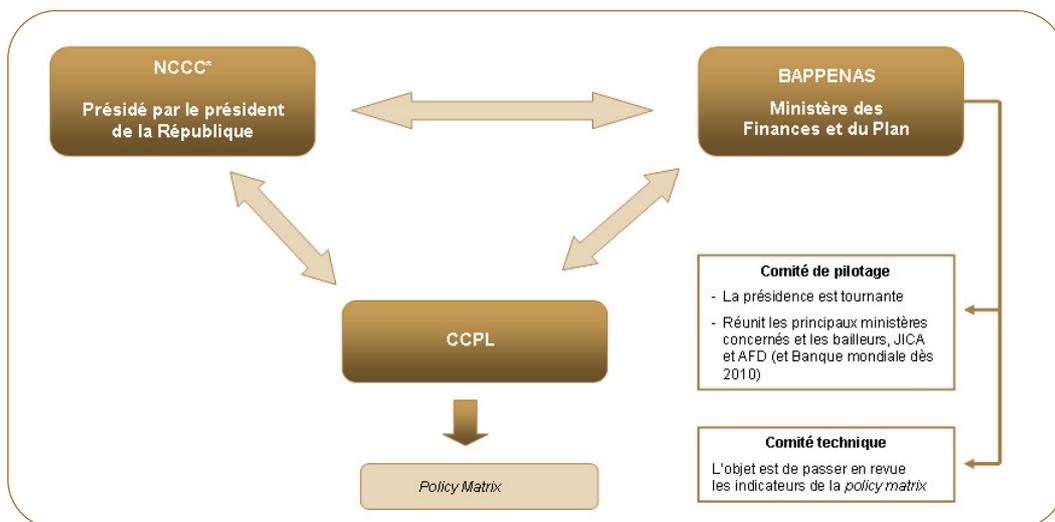
(i) Un pilotage politique, mais avec des dispositifs pilotés à différents niveaux : présidence en Indonésie, Premier ministre au Vietnam, ministère de l'Environnement au Mexique et ministère de l'Environnement sous l'égide du bureau du Premier ministre à Maurice.

(ii) Un pilotage technique. Le dispositif politique est complété par des structures techniques (secrétariat, groupes de travail et, le cas échéant, structure projet [Vietnam] et/ou fonds

d'investissement), pilotées le plus souvent par les ministères de l'Environnement ou par le ministère du Plan (cf. schémas 3 à 6). Dans tous les cas, le leadership et la coordination effective interinstitutionnelle entre ministères en charge de

l'environnement, des finances, du plan et des différents secteurs concernés par la politique climat (énergie, forêt,...) apparaît comme un enjeu fondamental, tant au niveau politique que technique, de l'avancement de ces stratégies climat.

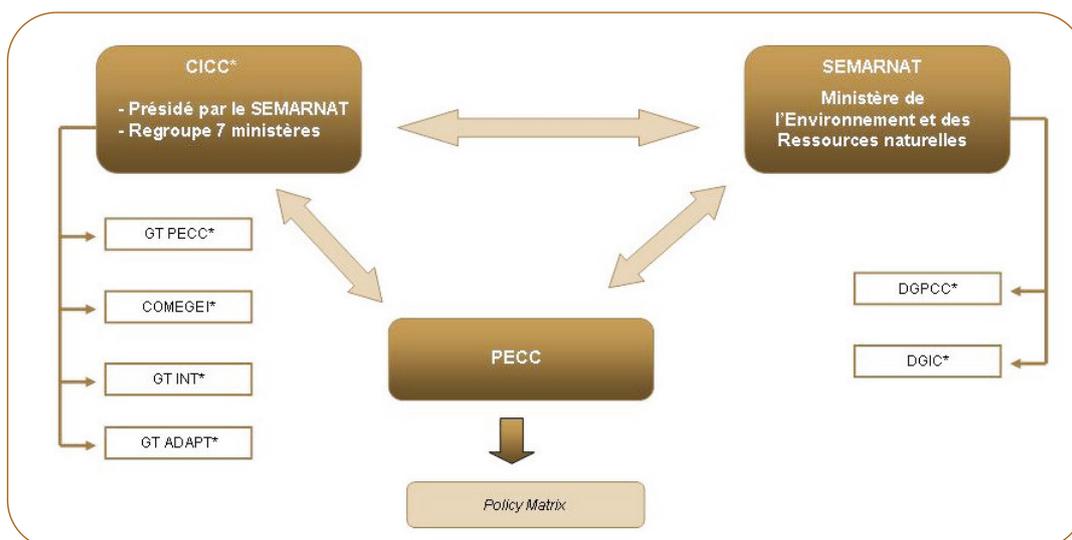
Schéma 3. Représentation du pilotage institutionnel du plan climat en Indonésie



\* NCCC : National Committee for Climate Change.

Source : les auteurs.

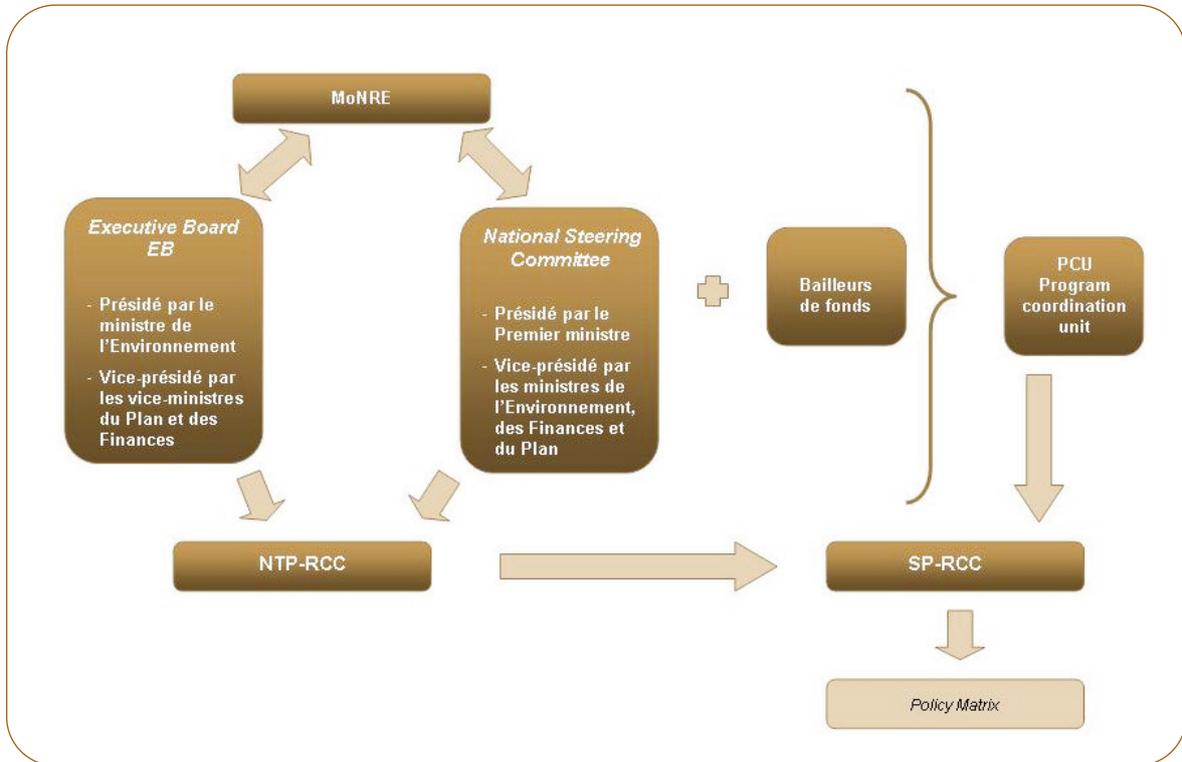
Schéma 4. Représentation du pilotage institutionnel du plan climat au Mexique



\* CICC : Commission interministérielle pour le changement climatique - GT PECC : Groupe de travail pour le programme spécial pour le changement climatique - COMEGEI : Comité mexicain pour les projets de réduction des émissions et de captures de gaz à effet de serre - GT INT : Groupe de travail sur les affaires internationales - GT ADAPT : Groupe de travail sur les affaires politiques et les stratégies en matière d'adaptation - DGPC : Direction générale pour les politiques pour le changement climatique - DGIC : Direction générale de la recherche sur le changement climatique.

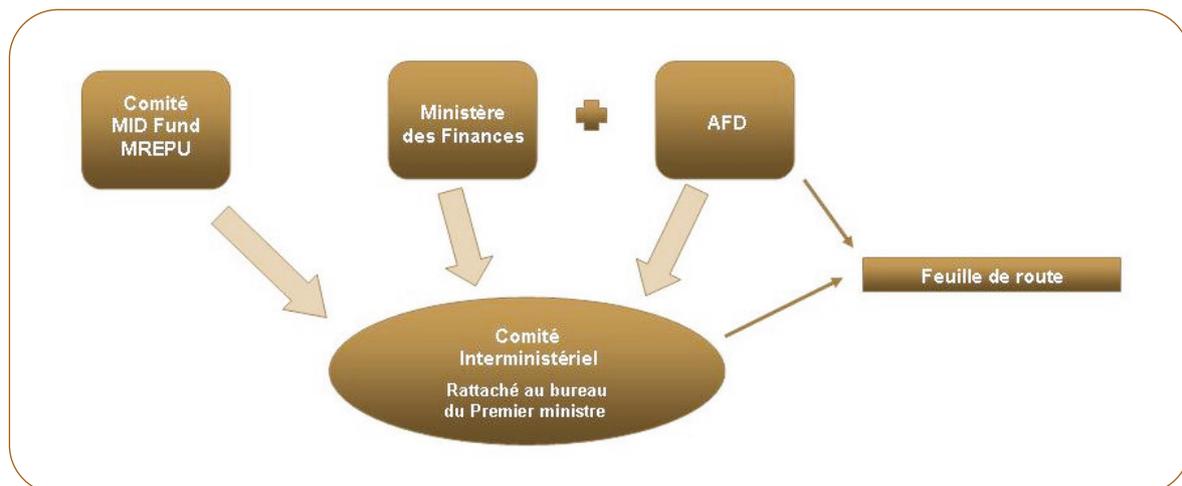
Source : les auteurs.

Schéma 5. Représentation du pilotage institutionnel du plan climat au Vietnam



Source : les auteurs.

Schéma 6. Représentation du pilotage institutionnel du plan climat à Maurice



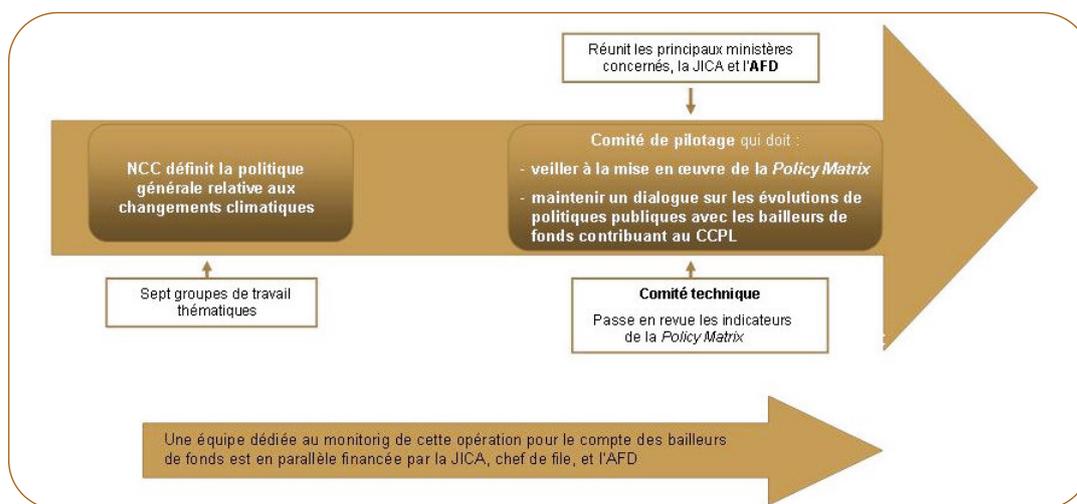
Source : les auteurs.

Dispositif institutionnel pour le pilotage du prêt climat

Les dispositifs de pilotage du programme et/ou du prêt climat sont plus diversifiés. En Indonésie, le dispositif de pilotage est très formalisé (rappelons que le soutien financier extérieur en

2010 s'élève à 800 M USD) prévoyant trois à quatre réunions annuelles d'un Comité de pilotage spécifique dirigé par le ministère du Plan, précédées de réunions d'un Comité technique (cf. schéma 7).

Schéma 7. Représentation du dispositif de pilotage et de suivi en Indonésie

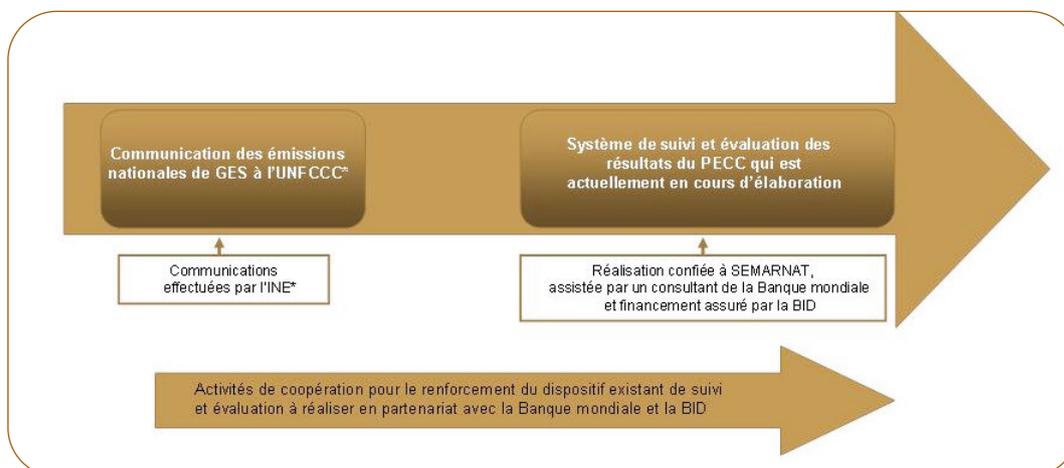


Source : les auteurs.

Au Mexique, à l'inverse, il n'existe pas de dispositifs spécifiques de pilotage du soutien financier. Néanmoins, l'octroi du deuxième prêt s'est appuyé sur une analyse jugée satisfaisante par l'AFD du dispositif de suivi du PECC. Le dialogue de haut niveau prévu (annuel ou biannuel) a pour but

de « partager les expériences mexicaines et françaises relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de lutte contre le changement climatique ». Il s'agit davantage d'un dispositif de partenariat que de pilotage proprement dit (cf. schéma 8).

Schéma 8. Représentation du dispositif de pilotage et de suivi au Mexique



\* UNFCCC : United Nations Framework Convention for Climate Change – INE : Institut national de l'écologie

Source : les auteurs.

Au Vietnam et à Maurice le pilotage du soutien financier est confié au dispositif de pilotage de la stratégie climat.

Il a fallu pour cela élargir le mandat des instances nationales au Vietnam.

Schéma 9. Représentation du dispositif de pilotage et de suivi au Vietnam



Source : les auteurs.

A Maurice, à l'inverse, le dispositif est renforcé pour pouvoir suivre le soutien financier et élaborer la feuille de route associée.

Schéma 10. Représentation du dispositif de pilotage et de suivi à Maurice



Source : les auteurs.

L'absence d'intégration des programmes d'AT dans les dispositifs de pilotage est problématique. Ces programmes sont le plus souvent gérés directement par l'AFD, et parfois avec plusieurs partenaires institutionnels nationaux (ministère de l'Industrie et ministère de la Forêt en Indonésie, groupes de travail du MID et ministère de l'Environnement à Maurice). Cette situation éloigne toutefois l'approche globale de l'AFD d'une véritable approche programme, dont le pilotage serait inscrit dans un dispositif partenarial unique.

#### Matrices de politiques et indicateurs

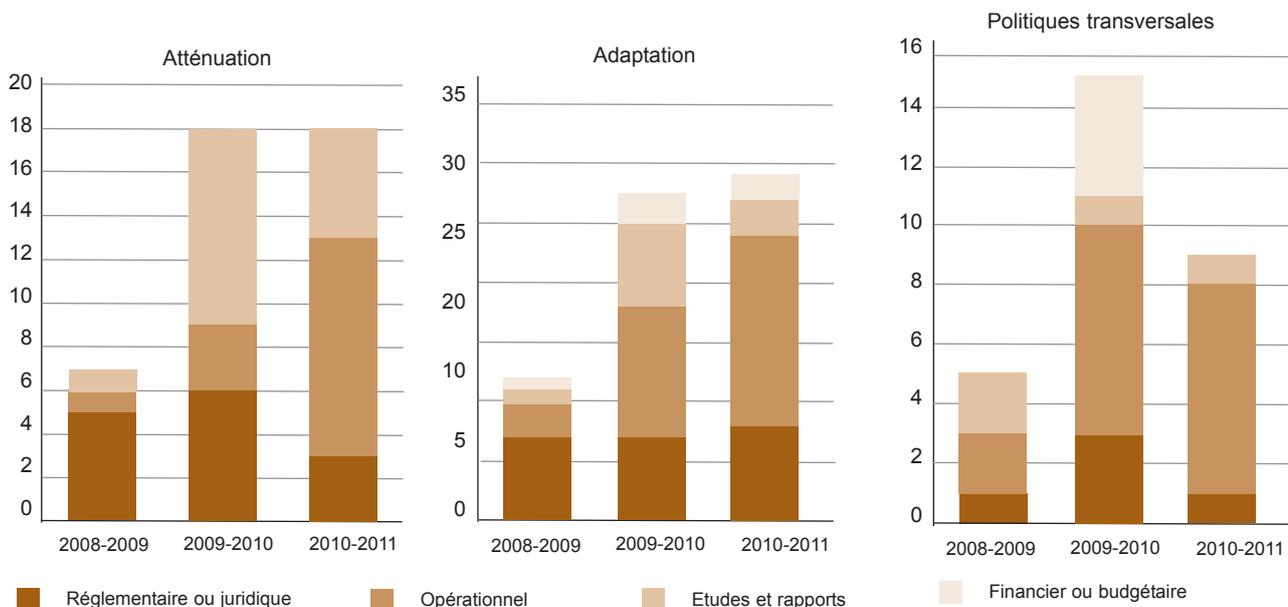
Dans le cas de l'Indonésie, la matrice des politiques s'est montrée évolutive, née de la collaboration entre l'Indonésie et la JICA, rejoints par la suite par l'AFD. L'influence des bailleurs (de la seule AFD selon certains avis ou de l'entrée de la Banque mondiale selon d'autres) a commencé à se faire sentir à partir du deuxième cycle, avec notamment une diminution du nombre d'indicateurs (38 en 2010 contre 52 en 2009). On note aussi une évolution des indicateurs quantitatifs vers des indicateurs qualitatifs, les premiers s'étant révélés peu pertinents à cause

des importantes difficultés méthodologiques dans la comparaison des économies de CO<sub>2</sub> entre secteurs. De plus, les évolutions ne se conçoivent que sur la durée et ne peuvent donc pas être mesurées par des indicateurs de court terme.

Pour le Mexique, la matrice des politiques est une extraction du plan climat mexicain, le PECC, considéré comme l'un des plans climat les plus développés à l'échelle mondiale. Le nombre très élevé d'indicateurs (300) est un problème souvent évoqué. L'AFD, pour sa part, se concentre sur 22 mesures (indicateurs) d'atténuation qui devraient permettre d'atteindre 85 % de l'objectif de réduction des émissions, d'ici 2012.

Au Vietnam, la matrice des politiques a été élaborée avec l'assistance de la JICA ; on observe une évolution importante du nombre d'indicateurs, passé de 24 pour le cycle 2008-2009, à 60 pour le cycle 2009-2010, et à 54 pour 2010-2011. L'AFD cherche aujourd'hui à se concentrer sur les déclencheurs<sup>15</sup>, et sur un nombre restreint d'indicateurs, adoptant une position qui semble aller à l'encontre de l'opinion de la JICA.

Graphique 6. Évolution des indicateurs par type pour chaque volet (Vietnam)



Source : les auteurs.

<sup>15</sup> "Triggers" dans les textes originaux.

Les indicateurs qui concernent la mise en place d'un cadre juridique ou réglementaire (comme les réglementations pour les énergies renouvelables), mais également ceux qui concernent la création de comités ou autres organismes institutionnels ont été classés ensemble dans la catégorie des indicateurs « réglementaires ou juridiques ». Les projets et investissements publics (comme la construction d'un parc d'éoliennes) sont considérés comme des « indicateurs opérationnels ». Les indicateurs relatifs aux études, rapports et autres recherches nécessaires sont classés dans la catégorie « études et rapports ». Enfin, la catégorie « budgétaire ou financière » regroupe tous les indicateurs qui sont en lien avec la création d'incitations ou de mécanismes financiers relevant de la lutte contre le changement climatique.

La matrice des politiques vietnamienne a la particularité d'être la seule à comprendre des déclencheurs. Les points de vue divergent quant à leur rôle et au partenaire qui les a exigés. Si, dans certains documents, il est fait état que la JICA a imposé ces déclencheurs, certains chargés de mission de l'AFD sont d'avis que ce sont les partenaires vietnamiens qui se les ont imposés (dans ce cas de figure, ces indicateurs-déclencheurs seraient un moyen de pression pour un ministère donné, vis-à-vis des autres). Ces déclencheurs, risquent aujourd'hui d'être autobloquants pour le décaissement des tranches futures.

Il convient de nuancer le caractère effectif de déclencheurs de ces indicateurs. Ainsi, pour la deuxième année consécutive, l'objectif fixé pour l'un des indicateurs à fonction de déclencheur ne sera pas atteint, sans que cette situation remette en question les versements des autres tranches.

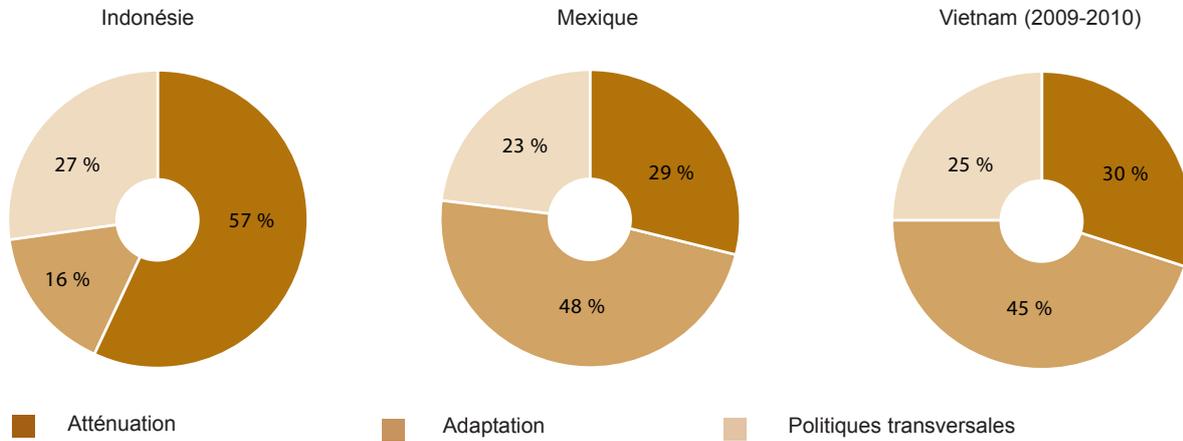
Enfin, dans le cas de Maurice la feuille de route s'inspire fortement des premières activités du MID et des priorités politiques, ce qui explique le fait que le volet « Adaptation » n'est pas intégré dans le volet « Changement climatique ». Cette feuille de route a un format très différent des autres matrices de politiques, pour diverses raisons : la structure de la matrice reflète le degré de maturité du programme, bien plus jeune à Maurice que pour les autres pays ayant bénéficié de prêts climat ; à Maurice il s'agit d'un prêt environnement plus large et non exclusivement climat ; la matrice est encore fortement marquée AFD, le processus d'appropriation au niveau national étant en cours. A la différence des autres pays, dont la matrice des politiques est structurée en trois volets (adaptation, atténuation et politiques transversales), la feuille de route mauricienne est structurée en quatre thèmes principaux.

1. Changement climatique :
  - développement des énergies renouvelables,
  - efficacité énergétique,
  - activités transversales.
2. Développement durable de l'île Rodrigues
3. Préservation de la biodiversité
4. Adaptation

En conclusion, le dosage des indicateurs entre les différents volets reflète les situations très diverses des pays (à l'exception de Maurice<sup>16</sup>) : la matrice des politiques de l'Indonésie, troisième émetteur mondial, accorde plus d'importance au secteur d'atténuation (57 % des indicateurs concernent l'atténuation), alors que le Mexique, pays très dépendant du pétrole, et le Vietnam, pays en développement, privilégient les indicateurs d'adaptation.

<sup>16</sup> Une analyse du nombre d'indicateurs par volet pour Maurice n'est pas pertinente, dans le sens où le seul volet présentant plus d'un indicateur est le volet « Changement climatique ».

Graphique 7. Répartition des indicateurs par volet

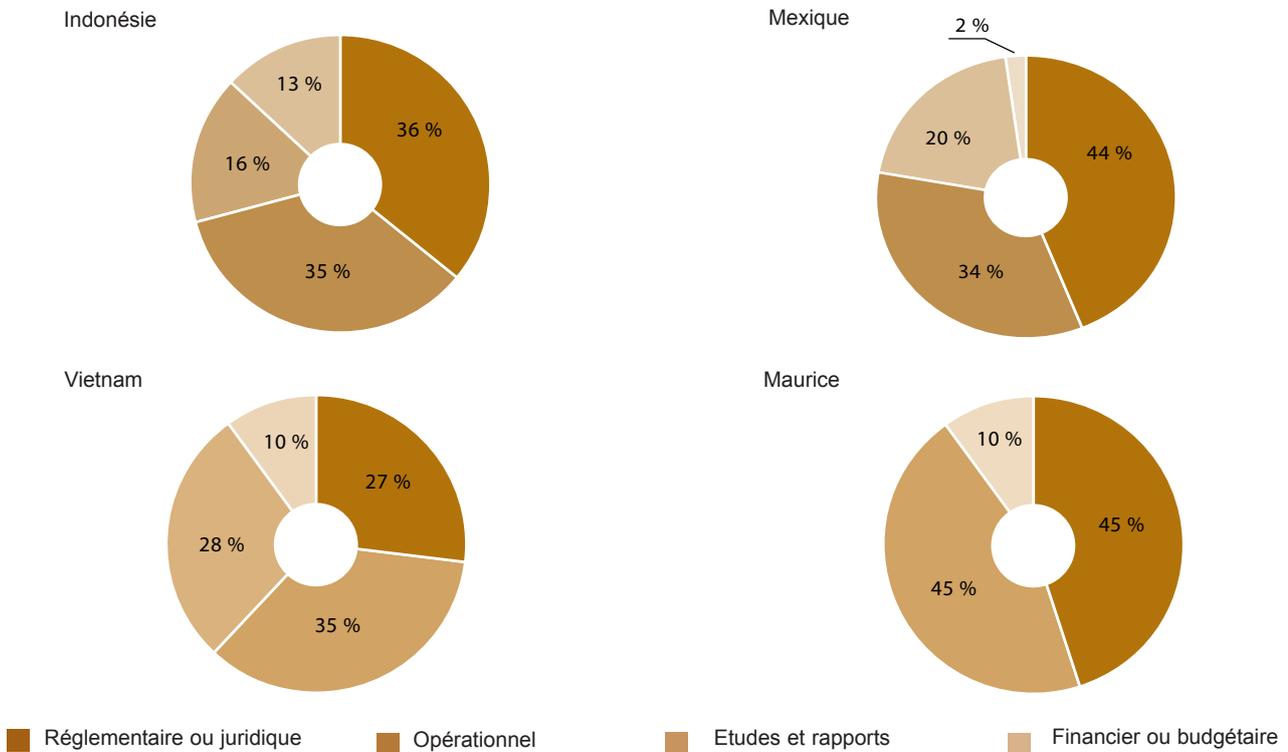


Source : les auteurs.

La nature des indicateurs (réglementaire, opérationnel, financier ou études/rapports) révèle une situation là encore hétérogène, allant de l'absence complète d'indicateurs

financiers ou budgétaires à Maurice à un nombre important d'indicateurs réglementaires au Mexique.

Graphique 8. Répartition des indicateurs par type pour chaque pays



Source : les auteurs.

### 3.2.4. Risques et stratégie de sortie

On ne considèrera, dans le cadre de cette étude, que les risques relevant de la catégorie des « risques techniques, opérationnels, institutionnels et juridiques », l'enjeu, en plaçant ces prêts, étant avant tout lié au développement local et global. Deux types de situations concrétiseraient le risque de ne pas atteindre les résultats escomptés pour des raisons institutionnelles :

- un manque de leadership de la part du ministère et/ou des instances chargés de la coordination interministérielle (Vietnam, Mexique, Maurice) ou la non-collaboration de certains acteurs clés (Indonésie) ;
- un changement de majorité politique, qui remettrait en question la priorité donnée à la stratégie climat (Maurice, Mexique).

Globalement, peu de solutions sont explicitement avancées pour atténuer ou contrer ces risques. En guise de réponse, il est seulement précisé que les programmes d'AT veilleront à appuyer le leadership du processus.

A nouveau se manifeste, dans cet état de fait, l'ambiguïté entre prêt budgétaire à court terme et programme d'appui à moyen terme. Il est clair que la plupart des risques concernent le déroulement d'un programme de moyen terme. Les prêts climat proprement dits étant à décaissement rapide et comportant des risques faibles, il n'existe pas encore de stratégie explicite de réponse à la survenue des risques identifiés.

En d'autres termes, les risques identifiés se réduisent essentiellement à des événements qui rendraient difficile le passage d'un prêt climat ponctuel, annuel, à un programme durable d'appui à une stratégie climat, que ce soit pour des raisons d'absence de résultats (indicateurs insatisfaisants), de difficultés institutionnelles (changement politique, manque de leadership) ou instrumentales (absence de mise en place du programme d'AT, manque d'attractivité des conditions financières).

Jusqu'à présent, aucun prêt n'a été suspendu. Des interventions présentées à chaque fois comme « annuelles » finissent donc par constituer un appui à une politique de long terme, ce qui au demeurant est cohérent avec la politique d'AT.

Aucune stratégie de sortie n'a été mise en place de façon explicite. La décision de poursuivre, prise par le Conseil de l'AFD, s'appuie en grande partie sur l'appréciation des équipes projets, placées dans la situation inconfortable d'être à la fois juge et partie, tout en étant soumises à la pression pour la réalisation du « plan d'affaire » de l'AFD. On pourrait apporter davantage de confort aux chefs de projet en encadrant mieux la prise de décision, par exemple en précisant les cas dans lesquels le programme doit être arrêté (*i.e.* le non-renouvellement du prêt annuel). Les exercices d'évaluation (interne dans un premier temps, et externe dans un second temps) seront également riches d'enseignements et devraient contribuer à mettre en place un chemin de décisions plus cadré (cf. schéma 12).

### 3.3. La phase de suivi et d'évaluation : un premier retour d'expérience

Il est singulier que l'AFD considère comme un critère de succès de son appui, le fait que le président indonésien l'ait évoqué à l'occasion d'un de ses discours. Certes, on ne doit pas s'attendre à ce que les retombées des prêts climat de l'AFD soient précisément quantifiables. Néanmoins, et en l'absence d'une véritable évaluation *ex post* des programmes, on peut tenter de les apprécier selon nos trois classes d'enjeux.

Dans l'optique d'une valorisation de l'expertise française, avec les prêts à l'Indonésie et au Mexique, l'AFD a réussi son entrée dans un pays où elle n'était pas implantée. En Indonésie, suite au prêt climat, l'AFD peut aujourd'hui financer des opérations du *Blue Book*, qui consigne tous les investissements réalisés sous la forme de prêts concessionnels (*soft loans*), alors qu'elle n'y avait pas accès auparavant. Dans des cas comme ceux du Vietnam et Maurice, l'opération prêt climat s'inscrit dans la continuité des

interventions déjà réalisées, tout en permettant un dialogue direct avec le gouvernement, à travers l'aide budgétaire. Dans ce cas, la volonté d'allouer un prêt budgétaire climat traduit le besoin d'entrer en relation directe avec l'Etat et d'offrir une cohérence aux différentes opérations en cours, ce qui relève à la fois des enjeux de valorisation de l'expertise française dans le domaine institutionnel et des enjeux concernant la diplomatie française. La valorisation de l'expertise sectorielle ou thématique française se fait en outre, et avant tout, au travers des programmes d'AT.

La valorisation de l'expertise peut se faire aussi *via* les entreprises privées, qui peuvent bénéficier de retombées indirectes. Par exemple, en Indonésie, il semble que les entreprises françaises aient été surtout intéressées par l'ouverture des bureaux AFD<sup>17</sup>. Au Vietnam, les retombées

indirectes s'apprécieraient selon l'amélioration de la visibilité des institutions françaises.

Enfin, l'enjeu diplomatique est surtout important pour des pays comme l'Indonésie ou le Mexique, qui ne sont pas des partenaires traditionnels de la diplomatie française malgré leur importance sur la scène internationale. Ce type d'enjeu est souvent souligné comme un avantage de ces prêts.

Paradoxalement, alors qu'il s'agit de l'enjeu principal et malgré quelques indicateurs inscrits dans certaines feuilles de route, les retombées en termes de développement, notamment local, sont les plus difficiles à apprécier à ce stade précoce, et il est malaisé d'isoler l'effet propre du prêt par rapport aux autres leviers d'action.

#### Encadré 7. Indonésie : les retombées pour la France après deux ans

- *L'AFD est un partenaire majeur du gouvernement (programme interministériel) sur le climat : crédibilité acquise, portes ouvertes à d'autres interventions de l'AFD (prêts non souverains).*
- *La France est devenue le troisième bailleur bilatéral au regard de l'APD versée en Indonésie (après le Japon mais à hauteur de l'Australie).*
- *C'est le premier partenariat AFD-JICA important dans le monde.*
- *L'Indonésie est un acteur de poids – aux côtés de la France – dans les négociations internationales sur le changement climatique, en particulier pour les forêts.*
- *Pour les entreprises françaises : en Indonésie, présence de grands groupes (plus que de petites et moyennes entreprises) qui ont surtout besoin d'une relation politique bilatérale de qualité. Le CCPL est discuté au plus haut niveau (rencontre entre présidents, le 14/12/2009, et entre ministres des Finances en marge du G20) ; remerciements exprimés à la France à deux reprises par le président Susilo Bambang Yudhoyono (G20 + visite à Paris). Information régulière des entreprises françaises par la participation de l'Agence aux réunions des conseillers du commerce extérieur et l'adhésion à la Chambre de commerce franco-indonésienne (avec publication de communiqués sur les financements de l'AFD).*
- *Le positionnement de l'AFD, dont le réseau de partenaires de haut niveau facilite désormais les contacts des entreprises françaises avec les administrations indonésiennes (en premier lieu, finances et plan), a été jugé satisfaisant.*

Deuxième partie de la matrice utilisée pour décrire les projets en portefeuille (cf. tableau 2), la présentation sous forme matricielle de l'analyse stratégique *infra* (cf. tableau 4) récapitule, en les structurant, les principaux aspects et points

d'analyse, et offre une vue d'ensemble des prêts climat déjà décaissés.

<sup>17</sup> Certaines personnes interrogées ont même précisé que, lorsque les entreprises ne pouvaient pas avoir de Réserve pays émergents (RPE), elles demandaient l'aide de l'AFD.

Tableau 4. Analyse stratégique sous forme de matrice

PAYS	Indonésie	Mexique	Vietnam	Maurice
Enjeux de développement - Local - Global	- Réduction des émissions GES - Adaptation - Exploration des pistes possibles d'architecture financière en matière climat	- Intervention contra cyclique - Coopération	- Renforcement des capacités sur changement climatique - Minimisation des impacts et prise en compte des OMD	- Contribuer à la relance et à l'amélioration de la résilience - Réduire les émissions de GES - Créer une dynamique interministérielle
Enjeux de valorisation de l'expertise française - Institutionnelle - Sectorielle / thématique - Entreprises / technologies	- Visibilité AFD - Faciliter l'accès des firmes françaises au marché local - Coopération AFD-JICA - Coopération des bailleurs de fonds	- Visibilité de l'aide française - Valorisation de l'expertise - Mandat d'intervention dans les nouveaux pays de l'Amérique latine	- Positionnement sur le sujet climat - Légitimité sur l'aide budgétaire	- Cohérence des activités AFD - Visibilité - Influence des politiques
Enjeux de diplomatie française - Générale - Négociations internationales climat	- Rapprochement France-Japon - Influence positivement les négociations internationales	- Dialogue politique de haut niveau - Capitaliser les acquis en termes de dialogue - Poursuivre le dialogue transversal - Rapprochement bilatéral dans les négociations internationales sur le changement climatique	- Renforcement du partenariat France-Vietnam - Discussions de haut niveau - Amélioration du dialogue	- Soutien à un pays AOSIS - Fournir des signaux positifs aux négociations internationales
Enjeux du plan climat	- Réduction des émissions de GES de 26 % et de 41 %	- Réduction des émissions de GES de 50 % d'ici 2050, par rapport à leur niveau de 2000		- Contribuer à la relance et à l'amélioration de la résilience - Réduire les émissions de GES
Programme de coopération technique - Focus areas	FAAPE 1.64 M EUR - Forêt - Aménagement territoire - Energies renouvelables	FAAPE 600 000 EUR - Forêts/REDD+ (+2 M EUR LAIF – UE) - Aménagement durable du territoire - Economie du changement climatique : soutenabilité du chemin de croissance Budget consultant 60 000 EUR	FERC 500 000 EUR Budget consultant 100 000 EUR	FAAPE 1M EUR FFEM 1 M EUR ... sur 3 ans Budget consultant 200 000 EUR
Pilotage institutionnel du plan climat	NCCC - présidé par le chef d'Etat	CICC – présidée par le SEMARNAT	National Steering Committee (NSC) – présidé par le Premier ministre EB – Executive board – présidé par le ministre de l'Environnement	MREPU
Pilotage institutionnel du prêt	Comité de pilotage - animé par le ministère des Finances et du Plan (BAPPENAS) + bailleurs de fonds	DGPCC DGICC	Premier ministre EB – Executive board – présidé par le ministre de l'Environnement (MoNRE)	Comité interministériel - attaché au bureau du Premier ministre
Coordination des bailleurs	BAPPENAS	Oui : proposée par l'AFD, avec l'appui de l'USAID et de la Banque mondiale	PCU	

Pays « inspirés »

Pays « engagés »

Pays « en quête d'inspiration »

PAYS	Indonésie	Mexique	Vietnam	Maurice
Monitoring du plan et monitoring du prêt	JICA+AFD Expert forêts/changement climatique - AFD	SHCP ou Hacienda – au sein du Ministère des Finances	Plan : MoNRE + AT de JICA Prêt : PCU + AFD + JICA	AFD à travers sa participation au CI
Dispositif de suivi	<i>Policy matrix</i> « évolutive » (suivi des indicateurs par Comité technique) 52 indicateurs en 2009 38 indicateurs en 2010	<i>Policy matrix</i> (suivi par le SEMARNAT) 300 indicateurs	Matrice « à prioriser », « <i>triggers</i> » (suivi par le ministère de l'Environnement à travers le PCU) 23 indicateurs 2009 60 indicateurs prévus pour 2010 57 indicateurs prévus pour 2011	Feuille de route (suivie par le Comité interministériel) 23 indicateurs
Secteurs de partenariat avec l'AFD Priorités AFD Domaines d'intervention AT	Atténuation - Forêts - Énergies Adaptation Politiques transversales - émissions de GES et mesure de l'absorption	Atténuation - Forêts Adaptation - Aménagement du territoire et développement urbain Politiques transversales - Méthodologies transversales	Atténuation - Efficacité énergétique - Énergies renouvelables Adaptation Politiques transversales - Politiques transversales - Mécanismes financiers	Changement climatique : - Production d'énergies renouvelables - Efficacité énergétique - Politiques transversales Adaptation Conservation de la biodiversité Développement durable de l'Ile Rodrigues
Existence de conditionnalités	Respect des engagements de la <i>policy matrix</i> pour décaissement de la tranche suivante	Non	Oui, des « <i>trigger actions</i> » (déclencheurs) dans la matrice, mais pas considérés comme conditionnalités strictes par AFD	Oui, pour la 2 <sup>e</sup> tranche - « <i>appréciation positive des résultats</i> » condition suspensive au décaissement

Pays « inspirés »
  Pays « engagés »
  Pays « en quête d'inspiration »

Source : les auteurs.

## 4. Conclusions et perspectives

### 4.1. Enseignements

Nous présentons ici les principaux enseignements que l'on retire du travail collaboratif réalisé à l'occasion de la cartographie.

Au cours des échanges et des débats qui ont accompagné l'élaboration de la cartographie, il a souvent été question de la place que ces programmes climat occupent ou devraient occuper, par rapport aux autres interventions de l'AFD. Cette question dépasse les limites de cette étude, qui s'attache, à partir de la restitution du portefeuille existant, à mettre en évidence, au-delà de l'hétérogénéité des situations, les points de comparaison et les éléments de capitalisation transposables. Néanmoins, il semble incontestable que pour optimiser l'investissement tant financier qu'humain, réalisé à l'occasion de ces prêts et programme climat, il faut mobiliser un *continuum* d'outils, l'aide budgétaire climat venant compléter toute une palette d'instruments d'intervention. Dans les pays où elle apparaît *a priori* la plus efficace (Indonésie, Mexique, et peut-être Turquie), cette palette est large : projets, programmes sectoriels, lignes de crédit, appui aux collectivités, investissements dans certains secteurs, expertise technique... Ainsi l'AFD peut-elle travailler sur l'ensemble de la chaîne et traduire de manière opérationnelle, « sur le terrain », une politique publique.

En tout état de cause, il semble que cet outil est un moyen efficace d'entrer en dialogue à un niveau multisectoriel et dans un domaine innovant et porteur, lorsque l'AFD est un partenaire nouveau pour le pays (« *une bonne porte d'entrée* »). Pour les pays d'implication déjà plus ancienne pour l'AFD, l'appui à l'élaboration d'un plan climat peut passer par un prêt climat, mais aussi par d'autres outils, notamment la mise en place d'un programme d'investissement, si le risque fiduciaire s'avère trop important (Maroc, Tunisie et peut-être même Kenya).

L'opposition des visions de long terme et des actions de court terme demeure le grand paradoxe de ce type d'intervention. Les prêts climat ont été conçus comme des interventions de court terme (annuelles), mais ils se greffent sur des stratégies de long terme (les plans climat nationaux), s'appuient sur un programme d'AT souvent pluriannuel et ont pour objectif essentiel l'instauration d'un dialogue qui s'inscrit dans la durée. Les opérationnels sont donc à la recherche d'une rencontre entre deux objectifs peu compatibles.

A ce stade encore précoce, l'histoire des premiers prêts climat relève d'une démarche d'apprentissage en continu, mais aussi évolutive et progressive, incitant à aller vers davantage de réglementation et d'engagements concrets des politiques, en matière de climat.

A la différence de l'ABG classique, le recours à l'aide budgétaire dans le domaine du changement climatique est le fait d'un petit nombre de PTF assez bien coordonnés, s'appuyant sur une volonté politique fortement appropriée, et un niveau de confiance élevé entre les partenaires et le gouvernement bénéficiaire. C'est pourquoi la reconduction des ABG annuelles s'est effectuée sans grande difficulté. Les points qui peuvent poser problème concernent surtout la large diffusion de la politique de changement climatique et les éventuelles incohérences entre la politique de changement climatique affichée et les initiatives sectorielles (énergie, transports...).

L'une des questions centrales que posent ces prêts budgétaires climat est de savoir pourquoi l'AFD soutiendrait une politique que le gouvernement est décidé à mettre en œuvre de toute façon ? Cette question devra être approfondie si des exercices d'évaluation *ex post* des prêts sont conduits.

Le soutien à la production de BPM et à la CVS fait l'objet de mandats explicites de l'AFD. La première valeur ajoutée réside ainsi simplement dans le financement de ce type. Théoriquement, l'existence d'externalités positives sur le réchauffement climatique justifierait des subventions au niveau international (et donc un certain montant de coût Etat). De manière plus pratique, la valeur ajoutée de l'AFD dans les pays émergents consiste en partie à fournir des financements à un coût plus faible que ce que le pays pourrait trouver sur le marché. Si les marges de risque (*spreads*) des pays émergents continuaient à baisser, il serait intéressant d'explorer les possibilités de mixage (*blending*) avec des subventions (par l'UE en particulier), mais aussi par l'utilisation éventuelle de certaines modalités de financement du Fonds vert<sup>18</sup> (lorsqu'elles auront été précisées).

Au-delà du plan purement financier, les partenaires sont intéressés par la valeur ajoutée de l'AFD en termes d'AT, dans son acception large (mise à disposition d'experts, dialogue de haut niveau). La France peut faire valoir son approche particulière de la question, notamment son expérience de la concertation interacteurs et multisectorielle du type Grenelle de l'environnement ou autre (analyse globale, dispositif institutionnel et interministériel, approche participative, suivi, lien avec les négociations internationales, etc.). Elle peut aussi valoriser son savoir-faire dans des domaines techniques ou des secteurs particuliers (comme la protection de la forêt dans le Bassin du Congo).

Le retour d'expérience issu de l'aide budgétaire classique est particulièrement intéressant, pour signaler les risques et les fausses routes, en le transposant aux prêts climat. Ainsi, dans les pays à faible revenu, il faut faire attention à la manière dont la stratégie a été élaborée (tout ou partie des DSRP a été rédigé par des consultants sans réelle appropriation). Il faut veiller à la cohérence entre la politique climat affichée et les politiques sectorielles ou les autres stratégies globales (notamment l'aménagement du territoire) car il se peut très bien que des stratégies différentes soient présentées à différents financements (comme cela se produit, par exemple, pour la vaccination). Compte tenu du caractère un peu abstrait des cadres de dépenses publiques à moyen terme (CDMT), il ne semble pas pertinent de demander que la politique climat soit traduite en termes budgétaires à ce niveau (et en tous cas pas sans l'assurance que les choix du CDMT soient validés par le ministère des Finances et modifient effectivement les dotations budgétaires annuelles).

La transversalité des prêts climat présente un intérêt d'importance : atteindre une variété d'objectifs appartenant à des champs différents. En effet, les enjeux des prêts climat se situent à l'interférence entre plusieurs enjeux : le niveau d'engagement du pays dans la lutte contre le changement climatique, le degré de développement économique et social du pays bénéficiaire, et enfin les « intérêts français » (valoriser l'expertise, investir le champ de l'aide budgétaire, établir des relations avec des pays émergents où l'AFD n'est pas encore présente).

<sup>18</sup> L'AFD participe au Fonds vert pour le climat de Copenhague (*Copenhagen Green Climate Fund*) qui soutient des projets d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les pays du Sud.

## 4.2. Recommandations pour un menu d'options

### 4.2.1. Phase de prospection et d'instruction

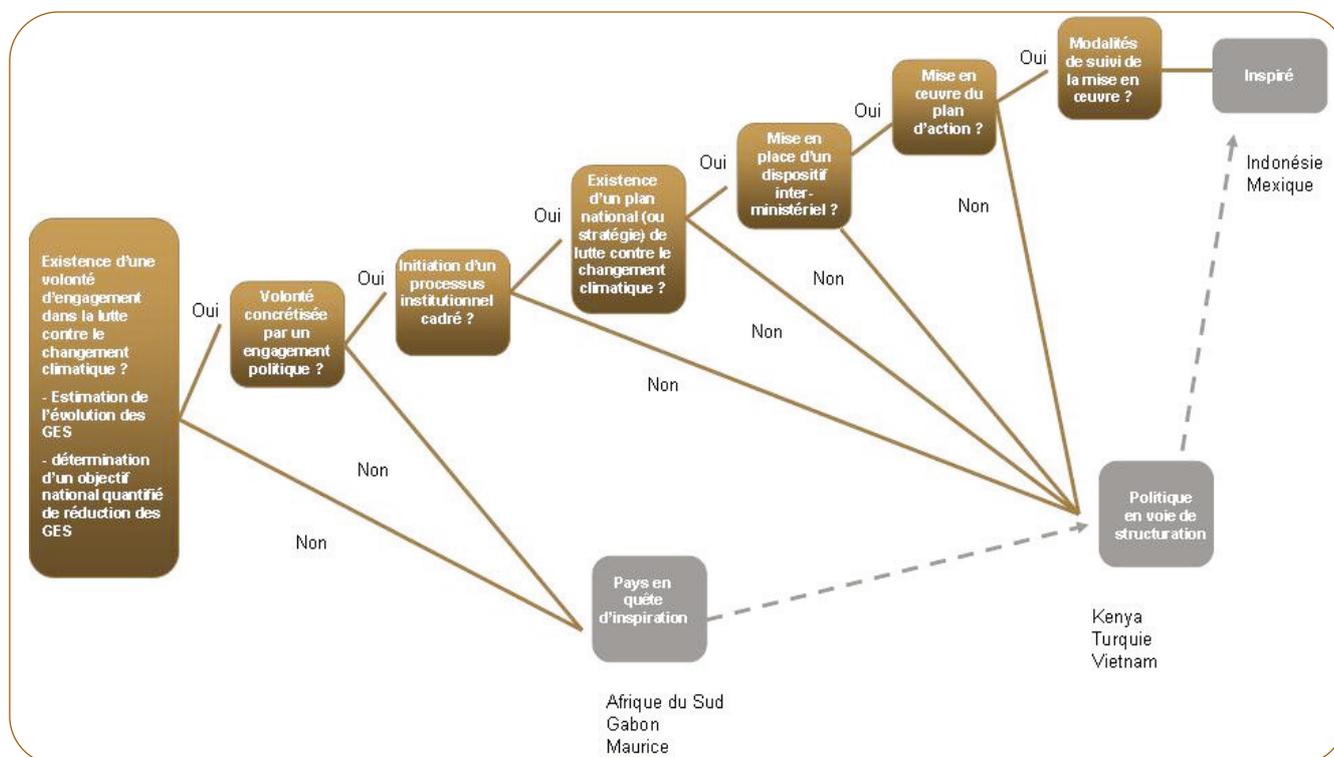
Première étape : à quel type de pays a-t-on affaire ?

L'hétérogénéité des pays et la complexité de chaque intervention ont mis en exergue la nécessité de disposer d'une typologie, construite au cours de cette cartographie. Le recours à une telle typographie permettra aux opérationnels de porter, dès la phase initiale de « prospection », une appréciation sur le type de pays auquel ils ont affaire, de manière à calibrer leurs interventions en conséquence. Ainsi, on commencera par se poser la question préalable : est-on en présence d'un pays « inspiré », d'un pays « sur la bonne voie » ou pays « engagé », ou enfin d'un pays « en quête

d'inspiration » (on se reportera aux caractéristiques inhérentes à ces trois types en section 2.3).

Le degré d'engagement politique du pays dans la lutte contre le changement climatique constitue la base de la typologie proposée. Le schéma 11 illustre un processus itératif pour déterminer le type dont relève un nouveau pays. Cet arbre de décision s'appuie fortement sur les principes d'une politique climat acceptable, identifiés par le pôle CAES. Ainsi, lors de la phase de prospection destinée à mettre en place des prêts climat dans de nouveaux pays, les chargés de projet s'attacheront à voir si le pays considéré s'apparente davantage au type 1, 2 ou 3, chacun des types relevant ensuite d'un corpus spécifique d'enjeux et de modalités opérationnelles.

Schéma 11. Arbre de décision pour les trois types de pays



Source : les auteurs.

Deuxième étape : quel dosage optimal entre les trois classes d'enjeux ?

Une fois identifié le type du pays, défini selon le degré de maturité de sa politique climat, le chargé de projet devra passer en revue les enjeux, regroupés selon les trois classes proposées dans cette cartographie : enjeux de développement (local et global), enjeux de valorisation de l'expertise française et enjeux diplomatiques. Cette classification maintient le caractère multiple des enjeux poursuivis, tout en s'attachant à les organiser et à les hiérarchiser de manière à ce qu'ils soient comparables et évaluables en cours et à l'issue de la mise en œuvre du programme.

Il convient également de vérifier la cohérence des enjeux du prêt climat envisagé avec ceux des autres interventions de l'AFD dans le pays (projets, programme). Il s'agira de rendre compatible les objectifs en termes de climat avec ceux du développement en général (« *atteindre les OMD à travers un développement propre* », comme au Vietnam, par exemple).

Enfin, il est important à ce stade d'examiner les objectifs des différentes entités gouvernementales et non gouvernementales du pays bénéficiaire, de manière à éviter les quiproquos et à préciser les risques.

#### 4.2.2. Phase de mise en œuvre

Quel est le dispositif institutionnel pertinent ?

Le dispositif institutionnel doit être conçu de manière à permettre à l'AFD d'appuyer avec la plus grande efficacité possible l'élaboration et/ou le suivi de la politique climat, ainsi que la préparation des négociations internationales. La difficulté est de trouver un équilibre entre l'appui à haut niveau, qui risque d'être perçu comme intrusif par les partenaires, et un appui uniquement technique, qui risque de passer à côté des choix essentiels, ou de ne pas permettre une cohérence d'ensemble.

Quelle implication pour les ressources humaines de l'AFD ?

Si l'on veut qu'une aide budgétaire soit autre chose qu'un moyen de décaisser rapidement, un intense dialogue avec le pays partenaire sur les politiques climat (globales et sectorielles) est nécessaire. Ce dialogue est coûteux en ressources humaines, dans l'absolu (temps du chargé de mission, déplacements), mais lorsque l'on rapporte le temps passé à la rentabilité des projets, le bilan est largement positif pour l'AFD : même si le coût de transaction est beaucoup plus élevé que celui d'un projet ordinaire, les montants décaissés sont aussi beaucoup plus importants.

Le caractère chronophage de la mise en place d'un prêt climat a souvent été mentionné pendant les entretiens, mais les craintes prennent des formes différentes, selon les interlocuteurs.

La nécessité de mobiliser des experts de haut niveau, tant au sein de l'AFD qu'à l'extérieur, constitue déjà une limite pour la poursuite et le développement de cette forme d'appui. En effet, les pays s'attendent à bénéficier de la meilleure expertise du côté français, alors que les ressources humaines en la matière sont limitées (compétences techniques et généralistes pointues requises). Les chefs de projets subissent une pression d'autant plus forte qu'ils participent à des prises de décisions importantes concernant des politiques sectorielles hors de leurs compétences (par exemple, sur les politiques agricoles en Indonésie). Enfin, la mobilisation de l'expertise peut se trouver également contrainte par les conditions financières proposées qui ne correspondent pas toujours aux attentes des experts sollicités.

Comment dépasser la tension court terme / moyen terme ?

Pour résoudre l'opposition des visions de long terme et des actions de court terme, il est nécessaire d'inscrire les partenariats dans la durée. De fait, les risques d'arrêt ou de non-décaissement du prêt sont essentiellement liés à des événements qui rendraient difficile le passage d'un prêt climat ponctuel à un programme durable d'appui à la stratégie climat,

soit pour des raisons d'absence de résultats (indicateurs insatisfaisants), de difficultés institutionnelles (changement politique, manque de leadership) ou instrumentales (programme d'AT non mis en place, manque d'attractivité des conditions financières).

#### Quelle place pour l'AT ?

L'AT, telle qu'elle est conçue par les responsables de projets, « *n'est pas à sens unique* ». Des politiques climat très engagées, comme celles du Mexique, sont susceptibles d'inspirer les responsables français. Il est donc important que la capitalisation du dialogue de haut niveau soit prévue et organisée au niveau français.

Les programmes d'AT, souvent essentiels pour le décaissement des prêts climat, sont complètement déconnectés des prêts du point de vue du financement (toujours sur subvention, faisant l'objet d'une convention distincte) et de l'instance de décision au niveau français. Cette situation ne fait que renforcer les tensions court terme/long terme déjà évoquées et complexifie le suivi et l'évaluation, ainsi que les décisions incombant aux chargés de projet. Il

serait salubre de mener une réflexion pour construire un cadre logique unique, commun au prêt et au programme d'AT.

Le menu d'options : une aide à l'instruction de nouveaux prêts

---

Au terme de l'exercice de la cartographie, l'idée de baliser un menu d'options, que l'on nommera « chemin de décisions », est apparue comme un moyen d'articuler cet état des lieux avec la demande opérationnelle.

La présentation séquentielle masque le fait qu'à chaque étape, ce sont les questions antérieures qui se posent à nouveau, mais à un autre niveau. Par exemple, l'existence au moins formelle d'un dispositif institutionnel est un élément important pour un pays en quête d'inspiration. Dans un pays en voie de structuration, c'est ce dispositif qui sera structuré de manière à animer un véritable dialogue interministériel permettant de faire avancer le caractère transversal de la stratégie de changement climatique.

La matrice (cf. tableau 5) précise pour les trois types de pays les objectifs et les modalités du prêt.

Tableau 5. Chemin de décisions

	Pays « inspiré »	Pays « sur la bonne voie »	Pays « en quête d'inspiration »
Enjeux	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soutien sectoriel du plan d'action de lutte contre le changement climatique</li> <li>2. Visibilité de la France/AFD</li> <li>3. Acquérir une légitimité sur le sujet du changement climatique</li> <li>4. Influence dans les négociations internationales sur le changement climatique</li> <li>5. Echange d'expertise</li> <li>6. Cohérence des activités AFD</li> <li>7. Réflexion sur les futures politiques climat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soutien de la mise en œuvre de la politique climat</li> <li>2. Promouvoir le dialogue interministériel</li> <li>3. Positionnement de l'AFD sur le sujet climat</li> <li>4. Cohérence des activités AFD</li> <li>5. Coopération avec les autres bailleurs</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Appui à la prise en compte de la problématique liée au changement climatique</li> <li>2. Renforcement des capacités sur le changement climatique</li> <li>3. Création d'une dynamique interministérielle</li> <li>4. Renforcement des partenariats bilatéraux</li> </ol>
Sous-objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue politique de haut niveau</li> <li>- Rapprochement bilatéral des équipes de négociateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalisation du plan d'action</li> </ul>	
Assistance technique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peu d'AT, ciblée sur les secteurs où l'AFD a une expertise reconnue</li> <li>- AT intervient plus particulièrement aux niveaux sectoriel et économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Montants considérables d'AT</li> <li>- AT intervient plus particulièrement aux niveaux sectoriel et institutionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moyens très importants d'AT</li> <li>- AT intervient plus particulièrement aux niveaux sectoriel et institutionnel</li> </ul>
Redevabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne</li> <li>- Par rapport au pays bénéficiaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne</li> <li>- Par rapport au pays bénéficiaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne</li> <li>- Par rapport au pays bénéficiaire</li> </ul>
Coordination des bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peu de coordination</li> <li>- Négociations souvent bilatérales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte coordination des bailleurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin de coordination pour éviter la multiplicité des stratégies</li> </ul>
Présence AFD dans le pilotage du prêt	Non	Oui	Oui
Conditionnalités	Non ou indirectes	Oui	Oui
Montant	montant important (« gros ticket »)	Corrélié avec le degré de concessionalité	Corrélié avec le degré de concessionalité
Produit financier	PS4	de PS1 à PS4	PS4
Durée / nombre de tranches	Tranches annuelles accompagnées d'un engagement de plus long terme via l'AT	Pluriannuel (Vietnam)	Pluriannuel

Source : les auteurs.

#### 4.2.3. Phase de suivi et d'évaluation

Envisager, si nécessaire, des « conditionnalités »

L'aspect « conditionnel » de certains indicateurs ne fait pas l'unanimité parmi les opérationnels. Si, pour certains, il s'agit véritablement des déclencheurs (*triggers*) qui déterminent le

décaissement, comme dans le cas de l'ABG classique, pour d'autres, ces indicateurs ont seulement le rôle d'« inciter » les partenaires à faire des efforts ou à guider les actions précises des bailleurs de fonds. Ainsi, il faudrait lever cette ambiguïté et démystifier les *triggers*, autrement dit, privilégier une approche pragmatique, et ne les envisager que s'ils sont jugés utiles.

Pour une proposition de cadre de suivi et d'évaluation

Le suivi et l'évaluation s'effectuent à partir d'indicateurs extraits du programme d'action national. L'objectif recherché n'est pas de « mesurer » les progrès accomplis, mais d'établir que l'on va « dans le bon sens » et qu'il n'y a pas de gros dérapage. Ce dernier point devrait recevoir une attention particulière, car le plus important est de savoir à quel moment retirer son soutien à un pays qui ne mettrait pas en œuvre la politique annoncée, ou qui, parallèlement, engagerait des actions contradictoires avec cette politique (projets polluants, déforestation massive, etc.)<sup>19</sup>.

Comme nous l'avons déjà souligné, aucune stratégie de sortie n'est prévue dans les prêts climat octroyés, ce qui renforce la pression subie par les opérationnels lorsqu'ils doivent, seuls, décider de continuer ou pas des programmes qui, par nature, permettent des décaissements rapides et importants, contribuant ainsi au chiffre d'affaires de l'AFD. La question de la stratégie de sortie se pose aussi à l'heure actuelle, alors que ces pays sortent de la crise financière qui a rendu les prêts budgétaires AFD attractifs pour les pays à la recherche de liquidités. Ainsi, une fois la crise économique passée, l'AFD devra identifier le dosage optimal entre ses différents types d'interventions, afin de maintenir sa compétitivité, *via* les taux d'intérêt qu'elle propose ou, à tout le moins, par un accompagnement et une expertise de qualité.

En amont de cette stratégie de sortie, il convient de penser un dispositif de suivi et évaluation adapté aux prêts climat. L'idéal serait de sélectionner le plus petit nombre possible d'indicateurs ciblés. Les indicateurs retenus doivent se situer aux différents niveaux de la chaîne, allant des *inputs* de la politique jusqu'aux impacts, de manière à pouvoir identifier les causes de l'évolution d'un indicateur donné. Faute d'information, on a souvent tendance à se focaliser sur des

éléments programmatiques (notamment en matière budgétaire), ce qui peut se révéler peu pertinent.

L'indicateur choisi doit être lié à la politique, et ses évolutions doivent pouvoir être interprétées de manière univoque. Ce n'est pas le cas, par exemple, des émissions de GES, qui sont liées à l'activité économique du pays. Il est préférable d'utiliser un indicateur comme l'intensité énergétique, qui traduit mieux la façon dont la politique infléchit la tendance.

Le premier élément à vérifier est la qualité du système d'information qui produit les indicateurs demandés. La source et la méthodologie de calcul doivent être précisées.

Lorsqu'il existe un groupe de PTF qui soutient la politique climat, il est raisonnable de chercher à diminuer les coûts de transaction, en s'accordant sur un nombre réduit d'indicateurs communs. Cela simplifie la collecte de l'information et évite que la discussion ne s'éparpille sur des points secondaires.

Il convient enfin de nuancer ce qui précède par le fait que ces indicateurs font l'objet d'une discussion, notamment avec le ministère des Finances. Ce dernier peut les utiliser pour faire pression sur les ministères techniques.

Il faudrait accorder plus d'importance aux évaluations *ex post* ou à mi-parcours, et les rendre systématiques et conjointes si possible. En dépit de la présence des bailleurs dans certains comités de suivi, une évaluation conjointe n'a pas encore été réalisée (une évaluation conjointe AFD-JICA a néanmoins été lancée mi-2011 et devrait se dérouler jusqu'en 2012, pour évaluer le programme conjoint de prêts climat réalisé en Indonésie).

<sup>19</sup> On note, par exemple, que ni les négociations entre l'Indonésie et la Chine pour la construction d'une centrale à charbon, ni la déforestation pour faire place à l'extension du palmier à huile n'ont été considérées comme suffisamment graves pour remettre en cause le renouvellement du prêt climat en Indonésie.

### Encadré 8. Illustration du dispositif du suivi-évaluation pluriannuel proposé

A titre exploratoire et pour prolonger l'analyse réalisée à l'occasion de cette cartographie, nous proposons ici un canevas qui permet de structurer le dispositif de suivi-évaluation pluriannuel, plus adapté à ce type de programme (prêts plus AT). L'idée est de prendre en compte le caractère pluriannuel de la stratégie, de manière à faire évoluer, en les approfondissant, les indicateurs et les méthodes de suivi (reporting) en fonction de la durée du prêt. Ainsi, si l'on considère des cycles de trois ans, on pourrait suggérer une évolution telle que décrite dans le schéma 12.

En fin d'année 1 (premier prêt dans le pays), le suivi-évaluation pourrait se faire :

- sur la base d'une matrice sectorielle (idéalement existante, sinon construite avec la contrepartie nationale) ;
- en privilégiant des indicateurs de mesure ;
- par un chargé de projet (programme) de la direction des opérations de l'AFD.

Pour poursuivre avec un nouveau prêt en année 2, le critère à respecter serait la continuité des engagements climat pris par le partenaire lors des négociations préliminaires.

En fin d'année 2 (deuxième octroi), le suivi-évaluation pourrait se faire :

- sur la base d'une matrice sectorielle plus évoluée ;
- en privilégiant les indicateurs de processus ;
- par un chargé de projet AFD, mais en collaboration avec le comité de pilotage local.

L'octroi d'un troisième prêt (ou tranche) en année 3 serait à son tour conditionné à l'absence de dérapage des politiques au niveau sectoriel.

En fin d'année 3, le suivi-évaluation pourrait se faire :

- sur la base du plan national climat ;
- en privilégiant des indicateurs de résultats ;
- par le service d'évaluation de l'AFD, et par des évaluateurs indépendants.

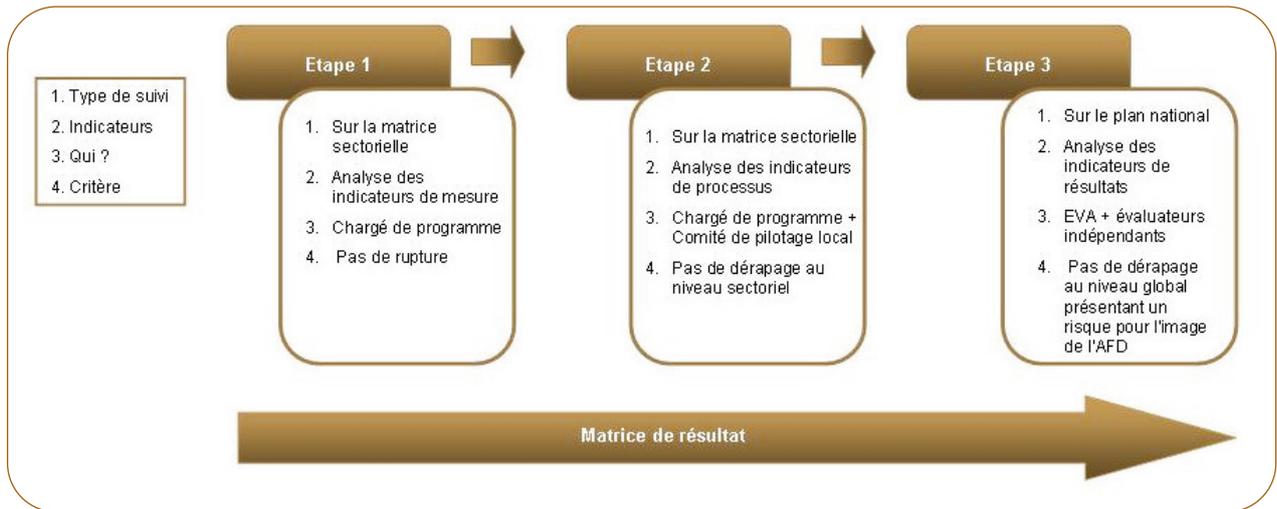
La poursuite du partenariat, et l'ouverture à d'autres outils financiers, seraient envisagées seulement en l'absence de dérapage politique présentant un risque pour l'image de l'AFD.

Source : les auteurs.

Tout au long de ces trois années, la mise en œuvre sera suivie et évaluée à l'aide d'une matrice de résultats

construite *ex ante*. Ces étapes sont résumées dans le schéma 12.

**Schéma 12. Dispositif de suivi-évaluation pluriannuel**



Source : les auteurs.



Annexes

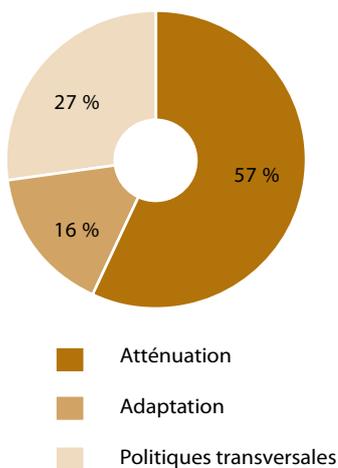
**Annexe 1. Analyse des matrices des politiques par pays**

**Indonésie**

Les indicateurs de la *policy matrix* sont regroupés en trois axes :

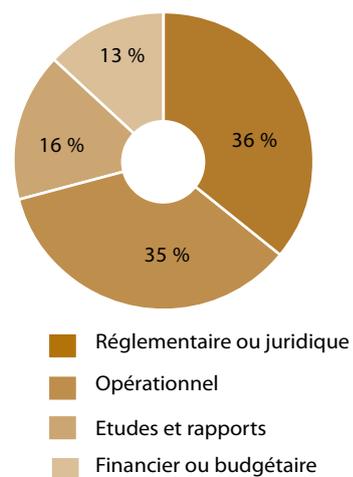
- Atténuation (21 indicateurs)
  - Forêts (9 indicateurs)
  - Energie (9 indicateurs)
  - Transport (3 indicateurs)
  
- Adaptation (6 indicateurs)
  - Prévisions climatiques et évaluation d'impact et de la vulnérabilité (3 indicateurs)
  - Ressources hydrauliques (1 indicateur)
  - Agriculture (1 indicateur)
  - Pêche et secteur maritime (1 indicateur)
  
- Politiques transversales (10 indicateurs)
  - Intégration des questions liées au changement climatique dans le programme national de développement (4 indicateurs)
  - Mécanismes de financement et coordination des politiques pour le changement climatique (4 indicateurs)
  - Mesures des émissions des GES et de l'absorption (2 indicateurs)

**Graphique 9. Indicateurs par volet**



Source : les auteurs.

**Graphique 10. Types d'indicateurs**



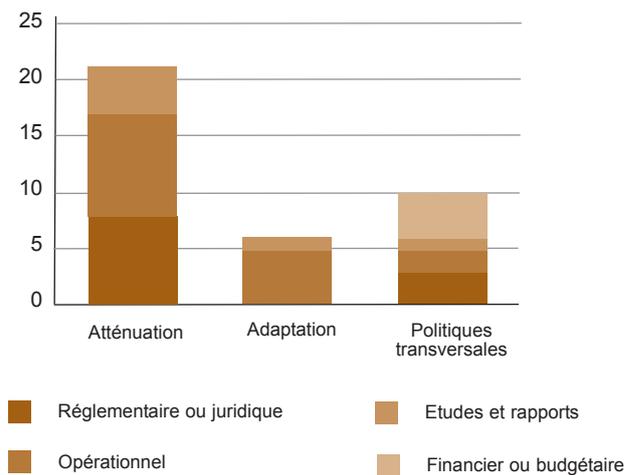
Source : les auteurs.

Entre 2008 et 2009, le nombre d'indicateurs a baissé de 52 à 38, cette baisse ayant fait l'objet des propositions faites par l'équipe AFD.

Il convient également de noter une évolution des indicateurs quantitatifs vers des indicateurs qualitatifs. En effet, comme il est mentionné dans certains documents, les indicateurs chiffrés semblent peu pertinents à cause des importantes difficultés méthodologiques dans la comparaison des économies de CO<sub>2</sub> entre les secteurs. De plus, toutes les évolutions attendues ne peuvent être envisagées que sur la durée et ne peuvent donc pas être mesurées par des indicateurs de court terme.

Lorsqu'on regarde la répartition des indicateurs par type, on observe que les indicateurs de type réglementaire ou juridique sont légèrement plus présents que les indicateurs opérationnels. La situation est néanmoins beaucoup plus hétérogène par volets comme le montre le graphique 11.

Graphique 11. Répartition des types d'indicateurs par volet



Source : les auteurs.

Concernant l'existence des déclencheurs, il est mentionné dans la NCA que « le versement de la première tranche en 2008 correspondait à la réalisation des indicateurs de 2007 et le versement de la seconde tranche à la réalisation des indicateurs de 2008 ». Néanmoins, comme dans le cas des autres prêts, les engagements AFD s'inscrivent dans la durée et les points de vue divergent quant à un éventuel arrêt des versements dans le cas des indicateurs non atteints.

Les indicateurs sont suivis de façon périodique par un comité de pilotage et révisés si besoin entre le gouvernement et les bailleurs du programme.

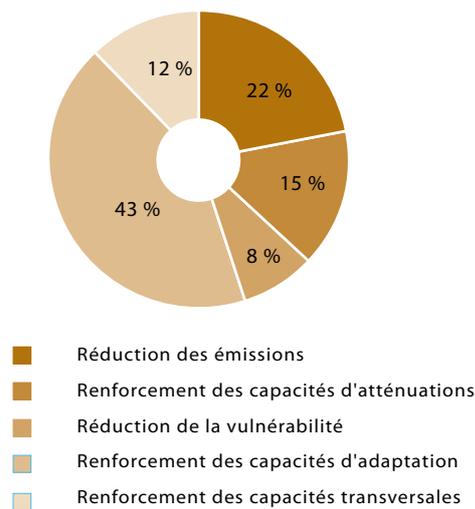
## Mexique

La *policy matrix* est un extrait du PECC décliné sur la période 2009-2012.

Il contient 297 objectifs regroupés dans quatre grandes catégories :

- réductions des émissions (66 indicateurs),
- renforcement des capacités d'atténuation (45 indicateurs),
- réduction de la vulnérabilité (23 indicateurs),
- renforcement des capacités d'adaptation (129 indicateurs),
- renforcement des capacités transversales (34 indicateurs).

Graphique 12. Indicateurs par catégorie d'objectifs



Source : les auteurs.

Le PECC est structuré autour de trois thèmes : atténuation, adaptation et politiques transversales, qui à leur tour se conjuguent dans plusieurs sous-thèmes.

### 1. Atténuation (86 indicateurs)

- Production d'énergie (23 indicateurs)
- Usage d'énergie (30 indicateurs)
- Agriculture, forêts et usage des sols (26 indicateurs)
- Déchets (7 indicateurs)

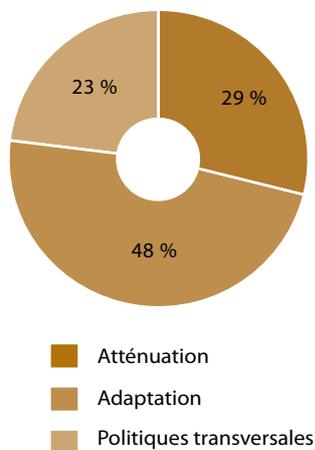
**2. Adaptation (142 indicateurs)**

- Gestion intégrée des risques (13 indicateurs)
- Ressources en eau (29 indicateurs)
- Agriculture, élevage, sylviculture et pêche (30 indicateurs)
- Ecosystèmes (39 indicateurs)
- Energie, industrie et services (9 indicateurs)
- Infrastructure de transports et communication (10 indicateurs)
- Aménagement du territoire et développement urbain (6 indicateurs)
- Santé publique (6 indicateurs)

**3. Politiques transversales (66 indicateurs)**

- Renforcement institutionnel (11 indicateurs)
- Economie du changement climatique (23 indicateurs)
- Education, habilitation, information et communication (20 indicateurs)
- Recherche et développement technologique (12 indicateurs)

Graphique 13. Indicateurs par volet

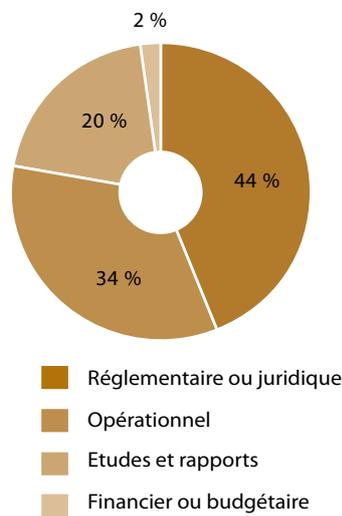


Source : les auteurs.

• Typologie des indicateurs :

- réglementaire ou juridique (134 indicateurs),
- opérationnel (102 indicateurs),
- études et rapports (61 indicateurs),
- financier ou budgétaire (6 indicateurs).

Graphique 14. Types d'indicateurs



Source : les auteurs.

L'AFD se focalise sur 22 mesures d'atténuation qui devraient permettre d'atteindre 85 % de l'objectif de réduction des émissions jusqu'en 2012.

Les indicateurs correspondant à ces 22 mesures sont concentrés en 5 secteurs :

- efficacité énergétique (4 indicateurs),
- substitution des combustibles et utilisation des technologies sobres en carbone (2 indicateurs),
- modernisation des infrastructures et des services (9 indicateurs),
- capture biologique (1 indicateur),
- déforestation et dégradation (6 indicateurs).

Les objectifs ont été fixés par les équipes mexicaines lors de la préparation du PECC, et il est donc difficile de dire qu'ils jouent le rôle de déclencheurs pour les prêts climat.

Le nombre très élevé d'indicateurs est un problème qui revient souvent dans les entretiens.

L'AFD n'a pas sélectionné d'indicateurs clés.

Le système de suivi et évaluation des résultats du PECC est actuellement en cours d'élaboration et constitue l'un des objectifs du plan climat.

## Vietnam

---

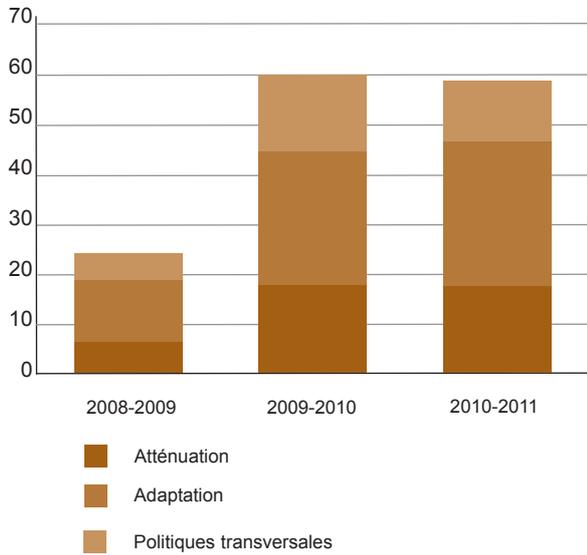
Les actions listées dans la matrice de politiques publiques prennent des formes variées, depuis l'adaptation des lois et des règlements, jusqu'à la mise en place effective de mécanismes financiers ou d'opérations pilotes. La matrice comporte ainsi un nombre important d'actions. Néanmoins, JICA a mis en exergue certaines d'entre elles (les *trigger actions*), qui doivent permettre de focaliser les discussions autour de la matrice sur quelques enjeux importants.

Il y a eu une évolution importante du nombre d'indicateurs qui est passé de 24 pour le cycle 2008-2009 à 60 pour le cycle 2009-2010 et à 54 pour 2010-2011.

La matrice est structurée en 3 volets.

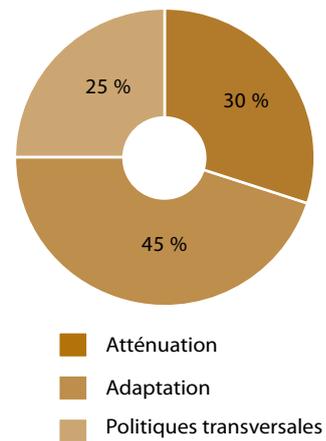
- Atténuation (7 indicateurs en 2008-2009 / 12 indicateurs en 2009-2010 / 5 indicateurs en 2010-2011)
  - Energie
  - Transport et bâtiment
  - Forêts et agriculture
  - Déchets
  - Mécanismes de développement propre
  
- Adaptation (18 / 27 / 15)
  - Eau
  - Gestion côtière intégrée
  - Prévention des catastrophes
  - Forêts, biodiversité et agriculture
  - Transport et construction
  - Santé
  
- Politiques transversales (18 / 29 / 9)
  - Estimation, suivi et évaluation du changement climatique
  - Mécanismes financiers
  - Intégration des questions liées au changement climatique dans la planification du développement et dans la gestion du programme NTP-RCC et SP-RCC.

**Graphique 15. Evolution du nombre d'indicateurs par volet**



Source : les auteurs.

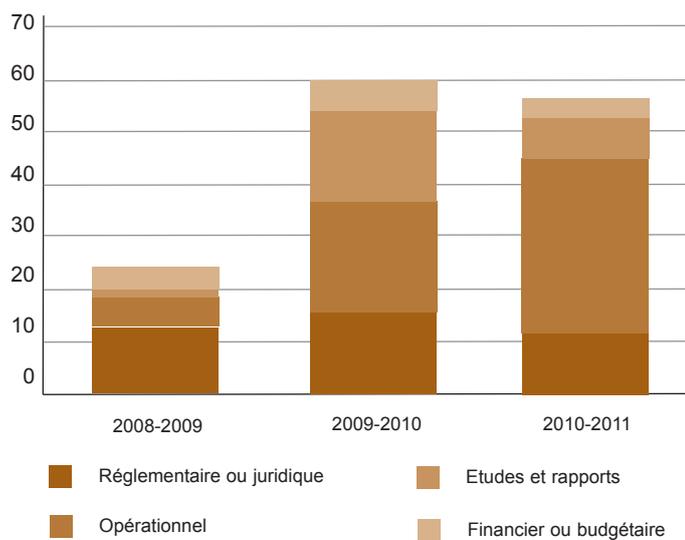
**Graphique 16. Répartition des indicateurs par volet pour le cycle 2009-2010**



Source : les auteurs.

La structure des indicateurs a également évolué au cours des trois cycles, avec une importance accrue des indicateurs opérationnels (cf. graphique 17).

**Graphique 17. Evolution des indicateurs par type**



Source : les auteurs.

Cette *policy matrix* est la seule qui contient des déclencheurs (*triggers*), mais les points de vue divergent tant sur leur rôle véritable que sur l'identité des institutions qui les ont mis en place. Concernant cette dernière remarque, si dans certains documents il est souligné que la JICA a imposé ces déclencheurs, ce qui ressort des entretiens est que ce sont les interlocuteurs vietnamiens qui les ont imposés. Par rapport au vrai rôle de déclencheurs de ces indicateurs, il convient de mentionner que, pour la deuxième année consécutive, l'un des indicateurs qui joue le rôle de déclencheur ne sera pas atteint, sans que cela compromette les engagements de versement des autres tranches. De plus, il est dit : « *il n'est ainsi pas prévu aujourd'hui dans le projet que ces indicateurs [les triggers] fassent l'objet d'un suivi particulier et constituent en tant que tel un élément déclencheur au versement de l'aide budgétaire : la matrice repose sur des indicateurs de moyens qualitatifs et non de résultats quantitatifs.* »

Ainsi, même si les actions mises en œuvre contribueront à l'amélioration des indicateurs précités ou de la qualité de leur mesure, il est illusoire d'attendre une évolution de ces indicateurs sur 3 ans, au titre du projet.

Cependant, dans une perspective de disponibilité d'indicateurs de moyen terme, la matrice comporte explicitement un objectif de développement d'un inventaire/d'une base de données pour le suivi des émissions de GES, qui devrait permettre à terme un suivi régulier des émissions des différents secteurs, ce qui fait aujourd'hui défaut au Vietnam.

Pour mémoire, les *triggers* sont les suivants :

- Atténuation
  - Energie : finaliser le projet de décret sur la promotion et l'appui pour le développement des énergies renouvelables, préparer la décision du Premier ministre et mettre en place le Fonds national de développement des énergies renouvelables.
  - Energie : préparer la réglementation pour l'application de la loi sur l'efficacité énergétique et les économies d'énergie.
  - Transport et construction : formuler le *Master Plan* pour le développement du système de bus publics visant à promouvoir le transfert modal vers les transports en commun.
  - Forêts et agriculture : formuler la politique de paiement pour les services écologiques et le décret sur cette politique.
  - Forêts et agriculture : formuler le cadre national du programme REDD - Stratégie sur la base de l'ONU-REDD
  - Mécanismes de développement propre : mettre en place un nouveau cadre juridique pour la promotion des investissements étrangers.
  
- Adaptation
  - Eau : lancement d'une étude de cas pilote pour évaluer les impacts du changement climatique.
  - Prévention des catastrophes : formuler le plan de prévention des catastrophes de 10 gouvernements provinciaux (sur 63) dans le contexte du changement climatique.
  - Prévention des catastrophes : mener la première phase de formation de renforcement des capacités sur la prévention des catastrophes naturelles, d'intervention et d'atténuation pour le personnel du gouvernement des 10 provinces et villes.
  - Forêts, biodiversité et agriculture : améliorer la gestion des forêts à usage spécial pour répondre au changement climatique.
  - Forêts, biodiversité et agriculture : présentation du plan du MoNRE sur l'élaboration de documents juridiques pour l'application de la loi sur la biodiversité.
  - Forêts, biodiversité et agriculture : promouvoir la recherche et l'évaluation des impacts du changement climatique sur la production agricole en vue de constituer la base pour le développement des mesures actives contre le changement climatique.

- Politiques transversales
  - Estimation, suivi et évaluation du changement climatique : mise à jour du rapport d'analyse des scénarios avec des méthodologies améliorées.
  - Mécanismes financiers : mettre en place une réduction d'impôts pour les investissements et les projets liés au changement climatique.
  - Intégration des questions liées au changement climatique dans la planification du développement et dans la gestion du programme NTP-RCC et SP-RCC : compléter la version finale du projet *Socio-Economic Development Plan (SEDP)* 2011-2016, et *Socio-Economic Development Strategy (SEDS)* 2011-2020, dans lequel sont intégrées les questions sur les changements climatiques.

L'AFD s'est concentrée jusqu'à présent sur le secteur de l'énergie pour le suivi sectoriel et sur les actions transversales.

Les *trigger actions* de la matrice sur les secteurs que suivra l'AFD pour le second cycle de négociations sont les suivantes :

- pour le secteur de l'énergie :
  - développement d'un cadre juridique et financier de promotion des énergies renouvelables (comprenant la création d'un fonds pour les énergies renouvelables) ;
  - préparation des textes d'application de la loi sur l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ;
- pour les actions institutionnelles transversales :
  - intégration du changement climatique dans le plan de développement 2011 ;
- pour les mécanismes financiers :
  - introduction d'un mécanisme de rapports annuels d'exécution budgétaire concernant la mise en œuvre du NTP-RCC et les activités relatives au changement climatique.

Compte tenu de la nature du portefeuille de l'AFD au Vietnam, et des enjeux que représente le secteur de l'agriculture dans ce pays, tant en termes d'atténuation que d'adaptation, notre suivi sera élargi à ce secteur pour le prochain cycle.

Pour la première fois, on retrouve un paragraphe sur la « *crédibilité des engagements de la matrice* » car, pour la deuxième année consécutive, un des indicateurs qui joue le rôle de déclencheur ne sera pas atteint. Néanmoins, cela ne compromet pas les engagements de versement des autres tranches.

D'après la NCA, « *beaucoup d'actions de la matrice concernant l'atténuation comprennent en réalité une démarche de fixation d'un objectif quantitatif à atteindre, suivie d'une définition de politique à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif (dans la logique du NTP-RCC), ce qui rend prématurée la mesure de l'évolution de l'objectif chiffré* ».

La faiblesse du suivi et, surtout, les difficultés du MoNRE pour réaliser une analyse critique des indicateurs de la matrice, ressortent fortement dans les documents étudiés, et sont confirmées par les entretiens. Le nombre élevé des indicateurs et la pluralité des secteurs sont désignés comme des facteurs en partie responsables de ces difficultés.

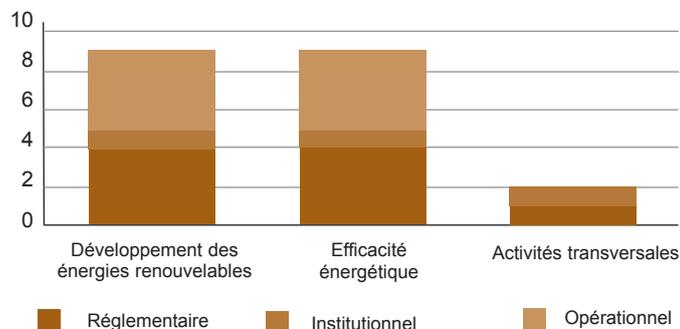
## Maurice

La feuille de route comprend des indicateurs de natures diverses (réglementaires, institutionnelles, études ou investissements publics) qui seront suivis pas le gouvernement mauricien et l'AFD, en association avec d'autres bailleurs de fonds. Les indicateurs de la feuille de route sont regroupés sous trois thèmes principaux :

1. Changement climatique (20 indicateurs)
  - Développement des énergies renouvelables (9 indicateurs)
  - Efficacité énergétique (9 indicateurs)
  - Activités transversales (2 indicateurs)
2. Développement durable de l'île Rodrigues (1 indicateur)
3. Préservation de la biodiversité (1 indicateur)
4. Adaptation (1 indicateur)

La feuille de route a un format très différent par rapport aux autres matrices de politiques. Est-ce le résultat de sa réalisation par les équipes AFD ? Cette structure de la feuille de route s'inspire fortement des premières activités du MID et des priorités politiques, ce qui explique le fait que le volet « Adaptation » n'est pas intégré dans le volet « Changement climatique ». Lorsque l'on classe les indicateurs en fonction de leur nature, on trouve la structure illustrée dans le graphique 18.

Graphique 18. Types d'indicateurs



Source : les auteurs.

Les indicateurs pour les volets « Développement durable de l'île Rodrigues », « Préservation de la biodiversité » et « Adaptation » sont de type opérationnel. Dans le cas de Maurice, les indicateurs opérationnels sont homogènes car ils représentent tous des projets publics. On distingue une concentration des activités de la matrice sur la maîtrise de l'énergie, qu'elle prenne la forme du développement des énergies renouvelables ou celle de l'efficacité énergétique. Une analyse du nombre d'indicateurs par volet n'est pas pertinente dans le sens où le seul volet qui présente plus d'un indicateur est celui du « Changement climatique ». Les indicateurs ne fonctionnent pas comme des déclencheurs, car les seules conditions suspensives, si l'on admet qu'il pourrait y en avoir, sont représentées par la formulation de la feuille de route et la consolidation du Comité de pilotage. On ne dispose pas d'informations précises sur la vérifiabilité des indicateurs.

Annexe 2. Analyse des matrices des politiques par pays

Outcome/Target	1st Cycle CY2008-9 Actions	Responsible Institutions	Indication of 2nd Cycle CY2009-10 Actions	Responsible Institutions	Indication of 3rd Cycle CY2010-11 Actions	Responsible Institutions
10.1 Transportation 1. Identify measures to respond to CC for protecting the network of national road and seaport system and transport infrastructure					1.3.1 Develop GIS map of the network of national roads, railways, river-ports, sea-ports and air-ports for identifying the flooding/landslide-prone areas and designing proper protection measures for each location <i>Note: Action from MOT Action Plan to respond to NTP-RCC</i>	MOT
10.2 Construction 1. Improve construction criteria, norms and technical directions to respond to CC					1.3.1 Prepare for the GIS program to build database defining the impact of CC to building in urban and rural areas <i>Note: Seeking for financial support on GIS program.</i>  1.3.2 Develop the institutional capacity to set up construction standard and technical instruction responding CC <i>Note: Need to reflect international standard and seeking for international expert</i>	MOC (Dept. of Science and Technology, Dept. of financing & planning)  MOC (Dept. of Science and Technology)
Health Care 1. Enhance disaster preparedness through introducing guidelines, identifying vulnerable areas and establishing database	1.1.1 Develop guidelines for disaster medicine and medical emergency to cope with natural Disaster. <i>Criteria: The guidelines are to be approved by MOH minister.</i> <i>Status: Drafting work has been going on and it will be completed and approved by MOH minister by Oct./Nov.</i>	MOH (Medical Service Administration)	1.2.1 Identify areas vulnerable to health impact caused by Climate Change and create regional maps with consideration of type of potential medical risk. <i>Criteria: Creation of vulnerability map is completed.</i> <i>Status: Proposal of the mapping activity for all the provinces is under preparation.</i>	MOH (General Dept of Preventive Environmental Health)	1.3.1 Establish and maintain a database for vulnerable areas with mention to respective health potential risks (distribution of potential health vulnerabilities) to climate change in Vietnam. <i>Criteria: Database system is established and principle of the maintenance on the database is disseminated to provincial level.</i>	MOH (General Dept of Preventive Medicine and Environmental Health)

Source : les auteurs.

### Annexe 3. Questionnaire élaboré pour les entretiens avec les opérationnels de l'AFD

---

PCC concerné :

- Sur quel PCC avez-vous travaillé ?

Enjeux-Objectifs :

- Quel est pour vous l'objectif principal des PCC ? (Pensez vous que tous les PCC ont le même objectif ?)
- Eventuellement, hiérarchiser :
  1. Mettre la politique de lutte contre le changement climatique (PoICC) plus haut sur l'agenda.
  2. Accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de PoICC selon (i) les meilleures pratiques existantes ; (ii) correspondant aux positions et l'expertise française valorisables sur le sujet.
  3. Rapprocher la PoICC du pays des positions françaises, notamment dans les négociations internationales ?
  4. Créer des opportunités pour des firmes françaises (juste des contacts ou bien des marchés) ?
  5. Placer des prêts AFD ?
  6. Placer de l'AT de l'AFD ?
  7. Réduire concrètement les émissions de GES, la déforestation, l'adaptation au changement climatique (ou autres objectifs mesurables) ?
  8. Réduire la dépendance par rapport aux énergies fossiles ?
  9. Agir sur le changement climatique et plus largement l'environnement (biodiversité)?
  10. Créer un partenariat avec les équipes françaises dans les deux sens ?
  11. Ouvrir la porte à un dialogue de haut niveau (sectoriel ou global).
  12. Socle pour d'autres financements ou projets (« *mettre le pied dans la porte* » - mais pourquoi ?)
  13. Contribuer à la notoriété générale de l'AFD ?
- Pensez-vous que tous les PCC aient le même objectif principal ?
- Pourquoi pensez-vous que les pays aient accepté le PCC proposé ?
  - a. Pour renforcer la priorité donnée à la lutte contre le changement climatique ?
  - b. Pour avoir un financement relativement bon marché (surtout pendant la crise ?)
  - c. Pour avoir de l'AT ?
  - d. Pour conserver de bonnes relations avec des institutions publiques françaises ?
  - e. Autres ?

Le programme soutenu par le PCC est-il une politique du gouvernement déjà existante, une politique largement inspirée par l'AFD (ou l'AT), ou un programme qui a évolué en raison même du PCC ?

### Suivi-Évaluation-Impacts

Pensez-vous qu'il existe un lien logique fort entre les objectifs et les indicateurs choisis pour les PCC ? Les indicateurs ont-ils été proposés par l'AFD ou par le gouvernement ? Une éventuelle harmonisation des indicateurs vous paraît-elle souhaitable, ou pensez-vous qu'il vaudrait mieux avoir une série d'indicateurs communs à tous les PCC et une autre série spécifique à chaque pays ?

Comment jugez-vous le nombre d'indicateurs (trop nombreux / suffisant pour l'évaluation / insuffisant) ?

Comment jugez-vous la qualité des indicateurs qui sont renseignés par la partie nationale (fiabilité, rapidité, pertinence, coordination au sein de l'administration) ?

Pensez-vous que les modalités actuelles de suivi soient adaptées ? (Permettent-elles de comprendre ce qui est en train de se passer ?) Les matrices de politiques ont-elles évolué pendant le déroulement du PCC ?

Pensez-vous que les modalités actuelles de prise de décision (arrêt, poursuite du PCC) soient pertinentes ? Permettent-elles d'arrêter les décaissements en cas de dérive ? Le suivi des indicateurs de déclenchement (*triggers*) est-il efficace pour prendre les bonnes décisions concernant la poursuite du projet ? Quelles sont les réactions que vous envisagez lorsque les *triggers* ne sont pas atteints (arrêt des financements total ou partiel ou modification de la matrice) ?

Les coûts de transaction (réunions, missions, collecte et suivi des indicateurs, etc.) sont-ils élevés ou modérés (et acceptables compte tenu des montants en jeu) ? Exercent-ils une forte pression sur le personnel de l'AFD en charge de la gestion des dossiers ? Pouvez-vous estimer, même approximativement, le temps (homme-jour ou sur une année) passé par le chef de projet et les autres agents de l'AFD impliqués, pour l'instruction et le suivi de ces prêts ?

### Mode opératoire

Pensez-vous que l'aide budgétaire soit le bon instrument pour avancer vers l'objectif (les objectifs ?) mentionné(s) plus haut ? En quoi est-il meilleur que d'autres modalités, comme un projet ou de l'aide sectorielle ?

### Dialogues / Relations entre bailleurs de fonds

Le PCC a-t-il favorisé un dialogue de haut niveau sur les politiques changement climatique (mais à quel niveau exactement) ? Est-ce que ce dialogue a impliqué la société civile ?

Le PCC a-t-il fait progresser la convergence de vue et la coordination entre les bailleurs (sur les modalités du dialogue, les indicateurs, les *triggers*, l'AT, les modalités d'évaluation) ? De quelle manière ? Quels sont les enseignements (forces, faiblesses, etc.) tirés des premières expériences ?

Le PCC a-t-il modifié la façon dont les équipes françaises envisagent la lutte contre le changement climatique ?

Pensez-vous qu'il soit possible d'évaluer l'impact du PCC sur :

1. les retombées pour les entreprises françaises ?
2. la politique de lutte contre le changement climatique ?
3. la contribution à l'architecture internationale du changement climatique ?

Dans l'affirmative, cela a-t-il été fait et quel a été l'instrument de mesure utilisé ?

#### Généralisation des PCC

Pensez-vous que le PCC soit aussi adapté à des PFR comme les pays d'Afrique subsaharienne (éventuellement avec d'autres modalités, prêts concessionnels, etc.) ?

## Sigles et abréviations

ABG	Aide budgétaire globale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
AFD	Agence Française de Développement
AOSIS	<i>Alliance of Small Island States</i> (Alliance des petits États insulaires)
AT	Assistant technique / Assistance technique
ATI	Assistance technique itérative
ATP	Assistance technique ponctuelle
ATR	Assistance technique résidente
BAD	Banque africaine de développement
BAPPENAS	Ministère des Finances et du Plan (Indonésie)
BaU	<i>Business as Usual</i>
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine pour le développement
BPM	Biens publics mondiaux
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CAES	Cellule d'appui environnemental et social
CARC	Cellule d'appui au renforcement des capacités
CCDPL	<i>Climate Change Development Policy Loan</i> (Mexique)
CCPL	<i>Climate Change Policy Loan</i> (Indonésie)

CDMT	Cadre de dépenses publiques à moyen terme
CE	Commission européenne
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CICC	Commission interministérielle pour le changement climatique (Mexique)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention par pays
COMEGEI	Comité mexicain pour les projets de réduction des émissions et de captures de gaz à effet de serre
CREERD	<i>Centre for Resources, Environment and Energy Research And Development</i> (Indonésie)
CVS	Croissance verte et solidaire
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DFID	<i>Department For International Development</i>
DGICC	Direction générale de la recherche sur le changement climatique (Mexique)
DGPCC	Direction générale pour les politiques pour le changement climatique (Mexique)
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DPL	<i>Development Policy Loan</i>
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTO	Département technique opérationnel
EB	<i>Executive Board</i> (Vietnam)
ENE	Division Environnement et Equipement (AFD)
ESES DPL2	<i>Second Environmental Sustainability and Energy Sector Development Policy Loan</i> (Turquie)

EVA	Division Evaluation et Capitalisation (AFD)
FAAPE	Fonds d'appui et d'assistance aux pays émergents
FCPF	<i>Forest Carbon Partnership Fund</i> (Mexique)
FERC	Fonds d'études et de renforcement des capacités
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
GDT	Groupe de travail Prêts climat, environnement (AFD)
GES	Gaz à effet de serre
GGDPL	<i>Green Growth Development Policy Loan</i> (Mexique)
GT ADAPT	Groupe de travail sur les politiques et les stratégies en matière d'adaptation (Mexique)
GT INT	Groupe de travail sur les affaires internationales (Mexique)
GT PECC	Groupe de travail pour le programme spécial pour le changement climatique (Mexique)
INE	Institut national de l'écologie (Mexique)
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LAIF	Facilité d'investissement pour l'Amérique latine
MARD	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (Vietnam)
MID	Maurice île durable
MOE	Ministère de l'Environnement (Maurice)
MOIT	Ministère de l'Industrie et du Commerce (Vietnam)
MoNRE	Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (Vietnam)

MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MREPU	Ministère des Energies renouvelables et des Services publics (Maurice)
NAMA	<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>
NCA	Note au Conseil d'administration
NCCC	<i>National Committee for Climate Change</i> (Indonésie)
NSC	<i>National Steering Committee</i> (Vietnam)
NTP-RCC	<i>National Target Program to Respond to Climate Change</i> (Vietnam)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PC	Prêt climat
PCU	<i>Program Coordination Unit</i> (Vietnam)
PECC	<i>Programa Especial de Cambio Climatico</i> (Mexique)
PFR	Pays à faible revenu
PI	Production intellectuelle
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PoICC	Politique de lutte contre le changement climatique
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PS	Prêt souverain (AFD)
PSP	Département du Pilotage stratégique et de la Prospective (AFD)
PTF	Partenaire technique et financier

REDD	Programme pour la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts
RPE	Réserve pays émergents
SEDP	<i>Socio-Economic Development Plan</i> (Vietnam)
SEDS	<i>Socio-Economic Development Strategy</i> (Vietnam)
SEM DPL	<i>Programmatic Environmental and Social Sustainability Development Policy Loan</i> (Brésil)
SEMARNAT	Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (Mexique)
SP-RCC	<i>Support Program to Respond to Climate Change</i> (Vietnam)
StARCK	<i>Strengthening, Adaptation and Resilience to Climate Change in Kenya</i>
UE	Union européenne
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention for Climate Change</i>