

Auteurs Arnaud Bertrand, Jérémie None, Luiz
C. Campos, Carlos Ludeña, Marcelo Vegi da
Conceição



Évaluation conjointe de la collaboration entre l'Agence française de développement (AFD) et la Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes (CAF)

Coordinatrice AFD
Marie Cerceau

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 officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Photo de couverture

© Shutterstock

Sommaire

Remerciements	p. 4	
Éditorial conjoint	p. 5	
1		
Résumé exécutif	p. 6	
1.1 Objectifs de l'évaluation, périmètre et aspects méthodologiques	p. 6	3.3 Une alliance réussie dans la plupart de ses objectifs à court terme et avec des bénéfices partagés pour les deux institutions à long terme, même s'il existe des points à améliorer dans certaines modalités de collaboration et dans les résultats attendus p. 21
1.2 Questions évaluatives	p. 7	3.4 Une alliance qui a été agile en général dans l'instruction de ses différentes modalités, mais qui ne repose pas à ce jour sur un accord de coopération actualisé, ni sur une gestion et un suivi complets et pleinement optimisés sur le terrain p. 27
1.3 Principaux constats et conclusions de l'évaluation	p. 7	
1.4 Recommandations	p. 11	
2		
Introduction	p. 14	
2.1 Contexte général : la collaboration AFD et CAF	p. 14	4
2.2 Objectifs, périmètre et méthodologie	p. 14	Recommandations p. 30
3		5
Résultats de l'évaluation	p. 17	Annexes p. 34
3.1 Une alliance pertinente pour les mandats des deux institutions et qui a su s'adapter en général pour répondre aux défis croissants et divers du contexte latino-américain, même si elle n'a pas encore intégré certains sujets d'intérêt commun dans son agenda	p. 17	5.1 Logique d'intervention de la collaboration rétrospective entre l'AFD (incluant Proparco) et la CAF p. 34
3.2 L'éventail large de collaborations a soulevé le défi de parvenir à une gestion plus intégrée entre la CAF et l'AFD dans le but de favoriser une plus grande articulation entre elles	p. 20	5.2 Conclusions et recommandations des deux études de cas p. 35
		Liste des abréviations et acronymes p. 43
		Liste de figures, tableaux et graphiques p. 44

Crédits

L'évaluation a été réalisée par une équipe d'EY Consulting composée d'évaluateurs et des experts suivants :

- Arnauld Bertrand (Directeur de projet).
- Jérémie None (Chef de projet).
- Luiz C. Campos (Expert Systèmes financiers).
- Carlos Ludeña (Expert Changement climatique).
- Marcelo Vegi da Conceição (Evaluateur Senior).

Remerciements

L'équipe d'évaluation remercie les acteurs interrogés dans le cadre de cette évaluation pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions, ainsi que les membres du Comité technique élargi.

Évaluation conjointe commanditée l'Agence française de développement (AFD) et la Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes (CAF) coordonnée par :

AFD

- Le Département Évaluation et Apprentissage de l'AFD : David WILLECOMME (Directeur adjoint), Marie CERCEAU (Chargée d'évaluation) et Ana Maria Quevedo-Solares (Chargée d'évaluation).
- Le Département Amérique latine et Caraïbes de l'AFD : Marie-Pierre BOURZAI (Directrice) et Karine PINGET (Point focal de la relation avec la CAF).
- Proparco : Barbara OLIVEIRA (responsable de Partenariats).

CAF

- Direction des Contributions au Développement et de la Mesure d'Impact : Daniel ORTEGA (Directeur).
- Mobilisation des ressources et gestion des alliances mondiales : Ignacio CORLAZZOLI (Responsable de la mobilisation de ressources et des partenariats mondiaux), Gloria GAMERO (Directrice, Directrice de Mobilisation et des Partenariats financiers), Fabiola BRICEÑO (Conseillère principale), Maria LAHORE (Conseillère principale).

Éditorial conjoint

Marie Pierre Bourzai, Directrice du département Amérique Latine et Caraïbes de l'AFD

Ignacio Corlazzoli, Responsable de la mobilisation de ressources et des partenariats mondiaux de la CAF

2025 sera une année de changements de paradigmes pour le financement du développement afin de mieux répondre aux enjeux actuels et sera marquée notamment par la *Fourth International Conference on Financing for Development* (FfD4) à Séville, au mois de juillet, et les efforts de mobilisation des financements.

Les enjeux des rencontres internationales de l'année 2024 comme le G20, la COP 16 sur la biodiversité et la COP 29 sur le climat, ont mis en exergue la nécessité d'augmenter les volumes de financement pour le développement et les transitions énergétique et climatique, ainsi que l'importance de mettre en avant les impacts de ces financements. Cette réforme est une opportunité à ne pas manquer et les Institutions Financières Publiques ont un rôle clé à jouer dans la future architecture internationale.

La coopération de l'Agence française de développement (AFD) avec la CAF - banque de développement de l'Amérique latine et des caraïbes - est presque aussi ancienne que la présence du Groupe AFD en Amérique latine ; elles ont cherché ensemble des voies innovantes pour mieux servir les acteurs latino-américains et caribéens. Elles se sont placées volontairement de leur côté. D'un côté, la CAF au service de ses pays membres et leurs acteurs publics et privés. De l'autre l'AFD, volontairement « du côté des autres », et fer de lance de la diplomatie d'influence de l'État français au service de la lutte contre le changement climatique, de la protection de la biodiversité et de la réduction des inégalités.

La relation entre les deux institutions financières s'est fondée sur une conviction partagée de l'urgence d'accompagner les transitions écologique et juste au plus près du terrain, et s'est appuyée sur des secteurs où l'offre de financement n'était pas suffisamment structurée ou présente, comme l'appui aux collectivités locales et au développement urbain durable. À leurs côtés, la Commission européenne a fait le pari d'une alliance de long terme et croissante entre ces deux acteurs.

Cette alliance s'est développée au niveau stratégique lorsque la CAF est entrée au capital de Proparco, filiale de l'AFD dédiée au financement du secteur privé, permettant au groupe AFD de renforcer son sa présence en l'Amérique latine..

Elle s'est par ailleurs matérialisée au sein d'instances internationales, telles qu'IDFC ou les sommets FICs, où l'alignement des stratégies et des ambitions des 2 institutions a permis de mettre en avant le rôle éminent des banques publiques de développement dans la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD).

15 ans après la naissance du partenariat, plus de 2 milliards d'euros de projets ont été cofinancés (secteur public et privé confondus) et l'AFD a engagé plus de 850 millions d'euros de lignes de crédit auprès de la CAF. Dans la perspective d'une consolidation de la relation entre les deux institutions, il est apparu nécessaire d'engager un bilan sous forme d'une évaluation du partenariat et de ses modalités de coopération, illustrée notamment par des études de cas.

Il en ressort une vision et des défis communs, qui repose sur les ODD et qui reflète l'Accord de Paris sur le climat. Les mandats respectifs des deux institutions portant sur la lutte contre la pauvreté, la promotion d'une prospérité partagée, l'engagement à relever les biens publics mondiaux et enfin l'appui au secteur privé se renforcent mutuellement sans se porter préjudice.

Vous trouverez ci-après la synthèse de cette évaluation qui a été co-portée par la CAF et le groupe AFD entre 2023 et 2024 et dont les conclusions serviront à fonder le renouvellement de ce partenariat actif à court et moyen termes, ainsi qu'à poursuivre le dialogue à haut niveau entre la CAF et le groupe AFD.

Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

1. Résumé exécutif

1.1 Objectifs de l'évaluation, périmètre et aspects méthodologiques

Cette synthèse présente **les résultats de l'évaluation conjointe** de la collaboration entre l'Agence française de développement (AFD) – dont Proparco, la filiale de l'AFD dédiée au secteur privé – et la Banque latino-américaine de développement (CAF). Cette évaluation vise à : dresser un bilan quantitatif et qualitatif de la collaboration, depuis son début en 2008 jusqu'à ce jour ; formuler un jugement évaluatif externe et indépendant basé sur quatre des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, cohérence, efficacité et efficience), et sur le critère de la valeur ajoutée, en plus de certains aspects de durabilité ; identifier des leçons apprises, des améliorations possibles et suggérer des recommandations aux niveaux stratégique et opérationnel ; et alimenter la réflexion sur l'avenir de l'alliance, en favorisant la définition d'objectifs à court, moyen et long terme. L'évaluation, réalisée entre janvier 2023 et juin 2024, a couvert une période de 15 ans et différents domaines de collaboration (institutionnelle, financière, technique, intellectuelle et internationale). Une attention particulière a été portée à la collaboration financière à travers différents instruments (lignes de crédit, subventions et cofinancements) et d'autres modalités de collaboration (avec PROPARCO^[1], dans le cadre de l'*International Development Finance Club* (IDFC), *Finance in Common Summit* (FICS), *Water Finance Coalition* (WFC), Alliance des banques infranationales de développement, etc.).

Afin de renforcer leurs actions et leur positionnement en faveur du développement durable de la région, la CAF et l'AFD se sont rapprochées institutionnellement au cours des 15 dernières années, à travers la signature de mémorandums et d'accords, de

réunions bilatérales, d'échanges de personnels, d'actions coordonnées de communication et l'entrée de la CAF au capital de Proparco. Financièrement, six cofinancements ont été réalisés pour le secteur public (AFD-CAF), pour un total de 2 365 M\$^[2], et quatre pour le secteur privé, pour un total de 165 M\$ (Proparco-CAF). En outre, l'AFD a accordé 650 millions d'euros à la CAF sous forme de lignes de crédit, qui ont financé 19 projets dans sept pays, la plupart destinés aux collectivités territoriales et avec des co-bénéfices climatiques. À cela s'ajoutent des ressources d'assistance technique non remboursables d'un montant total de 9,5 millions d'euros, qui ont donné lieu à plus de 50 études et projets de recherche conjoints. L'alliance s'est également caractérisée par un travail commun au niveau des forums internationaux, comme l'IDFC, le FICS, la WFC ou dans le cadre de la présidence brésilienne du G20 (Groupe de travail du G20 sur une mobilisation mondiale contre le changement climatique). À moyen terme, les résultats attendus de ces collaborations sont, entre autres, le renforcement des capacités tant des institutions que des gouvernements de la région et la construction d'infrastructures à bénéfices climatiques.

Les constats, conclusions et recommandations présentés ci-dessous résultent d'une combinaison et d'une vérification (« triangulation ») de données basées sur divers outils de collecte^[3] et sources d'informations primaires et secondaires (Groupe AFD, CAF et autres documents/acteurs). Les conclusions de deux études de cas (relatives à l'Action Villes durables^[4] et changement climatique ainsi qu'à la ligne de crédit CZZ 2558, signée en 2020 et dont le montant équivaut à 31% du total accordé par

[1] Afin d'analyser le partenariat entre PROPARCO et la CAF, des entretiens avec des personnes du siège et de la région de PROPARCO ont été réalisés. Une caractérisation des différentes modalités de ce partenariat a également été menée. Enfin, un atelier prospectif spécifique sur l'avenir de ce partenariat a été organisé à la fin de l'évaluation.

[2] M signifie millions

[3] 45 personnes interrogées de manière transversale, des visites sur le terrain dans deux pays bénéficiaires (Colombie et Équateur) comprenant 40 autres entretiens avec 52 personnes, trois groupes de discussion (lignes de crédit, collaboration intellectuelle, collaboration opérationnelle), deux enquêtes en ligne sur les lignes de crédit et la Facilité Action Villes durables et Changement climatique, ainsi qu'une revue documentaire et quatre ateliers.

[4] Combinaison de la ligne de crédit CZZ 1985 et d'un programme d'assistance technique (financé par un LAIF et une partie des ressources du Fonds fiduciaire accordé par l'AFD à la CAF).

l'AFD à la CAF au travers des lignes de crédit^[5]) ont également alimenté l'analyse des critères d'évaluation en matière de collaboration financière, technique et intellectuelle, plus spécifiquement en matière de lignes de crédit et de ressources non remboursables.

Certaines des difficultés et des limites dans l'exécution de l'évaluation étaient dues au fait que certains des professionnels ayant pris part aux collaborations ne travaillent plus dans les institutions^[6], à l'absence d'un instrument unifié entre l'AFD et la CAF pour suivre le cofinancement entre les deux institutions, entre autres.

1.2 Questions évaluatives

L'évaluation a été structurée autour de **cinq questions d'évaluation (QE)**. Elles représentent les questions d'évaluation des termes de référence et des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (pertinence, valeur ajoutée, cohérence, efficacité, efficience, durabilité).

1. Dans quelle mesure les différentes modalités de collaboration développées entre la CAF et l'AFD ont-elles été pertinentes au regard des défis, des capacités et des objectifs des deux institutions, ainsi que de l'évolution du contexte et des besoins des bénéficiaires finaux ? (PERTINENCE)
2. Dans quelle mesure les différentes formes de collaboration (financière, institutionnelle et autres) ont-elles été complémentaires et ont favorisé ou favoriseront-elles l'atteinte des objectifs fixés ? (COHÉRENCE)
3. Quelle a été la valeur ajoutée de chacune des institutions (AFD et CAF) dans le cadre de cette alliance ? (VALEUR AJOUTÉE)

[5] Il s'agit de la troisième ligne de crédit accordée par l'AFD à la CAF depuis le début du partenariat. Son objectif était de financer des projets dans des pays où l'AFD et la CAF interviennent conjointement avec des impacts positifs sur le changement climatique, avec au moins 75 % des fonds affectés à l'adaptation climatique et le reste des fonds affectés à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre ou à la réduction de l'empreinte carbone.

[6] Il s'agit principalement des personnes impliquées au début de la collaboration, ainsi que de certains professionnels qui ont participé aux échanges de personnel, aux premières lignes de crédit et à la gestion de la première facilité LAIF.

4. Dans quelle mesure l'alliance établie et les différents types de collaboration développés entre l'AFD et la CAF ont-ils contribué au renforcement des capacités opérationnelles et pratiques, ainsi qu'à l'amélioration de l'action et du positionnement des deux institutions en faveur du développement durable des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ? (EFFICACITÉ/DURABILITÉ)
5. Quels aspects de la gestion de l'association et des différentes actions collaboratives ont bien fonctionné et lesquels pourraient éventuellement être améliorés ? (EFFICACITÉ)

1.3 Principaux constats et conclusions de l'évaluation

Une alliance pertinente qui a réussi à s'adapter avec succès, en général, pour atteindre la plupart de ses objectifs, bien qu'elle ne dispose pas à ce jour d'un cadre de coopération actualisé, d'une gestion pleinement intégrée, ainsi que d'un suivi suffisamment robuste.

L'alliance a été pertinente par rapport aux mandats des deux institutions et a réussi à s'adapter en général pour répondre aux défis croissants et divers du contexte latino-américain, même si elle n'a pas encore intégré certains sujets d'intérêt commun dans son agenda (Pertinence).

L'alliance s'inscrit dans le cadre de l'objectif de l'AFD d'étendre sa présence en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi que de son mandat dans les pays émergents (croissance verte et solidaire) **et de ses priorités dans la région** (récemment de promouvoir la transition écologique et la justice sociale dans les trajectoires de développement).

D'autre part, **l'alliance a été pertinente pour la CAF dans son cycle de transformation structurelle**, passant du statut de banque sous-régionale à celui de banque ayant une présence en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi que pour répondre à son objectif de contribuer à « une croissance élevée et soutenue, durable et de qualité » dans la région, comme indiqué dans son Agenda de développement intégral.

Cependant, la portée de l'alignement avec les objectifs généraux de la CAF ne couvre pas un éventail plus large **de thématiques**. Cet alignement a été particulièrement perceptible avec la promotion de l'accès universel à des services de qualité, en matière d'éducation, d'eau et d'assainissement, avec la durabilité et son programme « villes avec un futur ».

L'accent mis sur la lutte contre le changement climatique est très pertinent pour l'alliance et converge avec les priorités des deux institutions, de plus en plus ambitieuses dans ce domaine (à savoir l'alignement complet sur l'Accord de Paris du côté de l'AFD, être la Banque verte d'Amérique Latine et des Caraïbes du côté de la CAF).

Les différentes collaborations se sont alignées sur ces objectifs, mettant en avant les lignes de crédit accordées par l'AFD, les participations conjointes à des forums internationaux, ainsi que des études et diagnostics communs. **Les actions conjointes ont répondu généralement aux besoins et aux priorités des divers bénéficiaires indirects^[7]. L'alliance a réussi à s'adapter en général à l'évolution du contexte, notamment à l'agenda international (à travers des coalitions) mais avec une portée partielle au niveau régional**, par exemple en termes de financement du développement compte tenu du potentiel sous-exploité des cofinancements et de l'intégration nulle ou partielle dans l'agenda de travail commun de sujets émergents tels que l'agenda genre^[8], priorité actuellement promue par chaque institution (malgré les échanges techniques dans le cadre de l'IDFC, il n'y a pas eu d'opérations de crédit conjointes incluant ce sujet de manière transversale). L'instabilité politique inhérente à la région a également pu affecter la pertinence et la durabilité des activités au sein de l'alliance.

L'alliance répond aux besoins de renforcement des capacités des deux institutions, notamment financières et humaines, en mettant l'accent sur ceux liés au changement climatique. Cependant, certains domaines thématiques (par exemple les thèmes émergents mentionnés précédemment) n'ont pas encore été explorés, malgré les besoins de renforcement. D'autres sujets porteurs d'avenir sont en train d'être inscrits à l'agenda, par exemple la biodiversité et la sauvegarde environnementale et sociale, à travers la mise en œuvre de la ligne de crédit matricielle souscrite en mai 2024, ainsi que les échanges entre les départements d'évaluation (initiés à travers cette évaluation conjointe). Cette ligne de crédit matricielle, approuvée par l'AFD en décembre 2023, reflète une évolution positive en termes d'alignement des stratégies des deux institutions autour de sujets de convergence mutuelle (comme la prise en compte de la problématique de la biodiversité et l'approfondissement de l'adaptation climatique) et constitue une pièce centrale pour l'avenir de la collaboration AFD-CAF.

L'éventail large de collaborations a soulevé le défi de parvenir à une gestion plus intégrée entre la CAF et l'AFD dans le but de favoriser une plus grande articulation entre elles (Cohérence).

La collaboration institutionnelle a cherché à garantir la cohérence entre les différentes modalités de collaboration au fil des années. Il existe cependant des possibilités de l'approfondir et d'atteindre une plus grande cohérence, notamment en ce qui concerne l'articulation des mécanismes institutionnels avec les cofinancements. Il existe des marges de manœuvre pour effectuer un suivi plus actif et récurrent des opportunités de cofinancement identifiées lors des réunions bilatérales, en sus de l'absence de plan ou de stratégie conjointe prédéfinis par pays ou secteur. Par ailleurs, les projets financés par les fonds non remboursables (LAIF et Trust Fund) ont été complémentaires de manière satisfaisante. Il existe cependant des possibilités d'amélioration pour les promouvoir davantage dans les forums internationaux de participation conjointe, en particulier les études climatiques. Enfin, à ce jour, les

[7] Administrations centrales, locales et régionales, banques de développement, entreprises publiques, entreprises privées, institutions financières locales.

[8] Etant donné qu'à date la CAF n'a pas identifié de prêts sur cette thématique.

fonds non remboursables n'ont pas atteint leur potentiel maximum pour l'origination de cofinancements ultérieurs. Jusqu'à présent, aucun des projets financés par ces fonds n'a donné lieu à des cofinancements ou à de nouvelles opérations de crédit individuel de la part de chaque banque comme cela a été observé à travers les deux études de cas. Parmi les causes peuvent être mentionnés les changements politiques qui ont modifié les priorités des gouvernements et le besoin de nouvelles études de faisabilité sur des projets spécifiques. L'articulation entre les instruments de collaboration institutionnelle et les collaborations techniques et intellectuelles a été satisfaisante. Concernant la coordination entre la collaboration institutionnelle et les actions conjointes dans les forums internationaux, il existe des forums de partage avec des rôles parfois endossés pertinents (ex. : leaders et co-leaders) tels que l'IDFC, le FICS, le WFC, la COP en plus des réunions de haut niveau à l'Assemblée annuelle de la BID et du FMI ; cependant, une plus grande coordination pourrait être bénéfique.

Le protocole d'accord n'aborde pas ce type de collaboration internationale et n'en fait pas non plus l'un des objectifs prioritaires de l'alliance. De même, les Deep Dive n'ont pas inclus de réunions dédiées pour discuter de la manière d'approfondir et d'améliorer la collaboration internationale.

L'alliance a réussi dans la plupart de ses objectifs à court terme et avec des bénéfices partagés pour les deux institutions à long terme^[9], bien qu'il y ait des points d'amélioration dans certaines modalités de collaboration et les résultats attendus (Efficacité/Valeur ajoutée).

À court terme, l'alliance a permis d'échanger des connaissances et des techniques, de diffuser une production intellectuelle commune, de travailler ensemble dans des forums internationaux et de mobiliser des ressources supplémentaires grâce à des lignes de crédit. Cependant,

l'identification et l'exécution des cofinancements au niveau du groupe AFD (y compris Proparco malgré la participation de la CAF en tant qu'actionnaire) ont été limitées par la difficulté d'initier des opérations répondant aux critères d'éligibilité de l'AFD, par le manque d'une plus grande articulation entre les mécanismes de rapprochement institutionnel et au niveau des pays, ainsi que la difficile réalisation d'initiatives soumises à des études de préinvestissement, en plus des différences dans les cycles de projet, dans les sauvegardes socio-environnementales des deux institutions et les spécificités des deux institutions (par ex. : la CAF s'appuie sur des lois nationales de chaque pays, qui sont également ses actionnaires). Dans ce cadre, l'harmonisation des normes constitue un défi pour la réalisation de prêts conjoints.

À moyen et long terme, l'alliance s'est consolidée et a abouti au renforcement des capacités des deux institutions, de leurs capacités d'accompagnement conjoint à différents niveaux et des gouvernements bénéficiaires. **L'alliance a consolidé une vision et un positionnement communs en matière de financement du développement au niveau international.** À travers des forums tels que l'IDFC et *Finance in Common*, la CAF et l'AFD ont établi des positions communes sur le financement du secteur de l'eau et du changement climatique. Dans le cas de la biodiversité, cette thématique est plus récente et a évolué progressivement. Le renforcement des capacités internes des deux institutions s'est concrétisé à travers des collaborations techniques, financières et internationales, avec un accent sur celles liées au changement climatique. D'autre part, l'alliance a permis aux deux institutions d'établir et de renforcer leurs relations avec les municipalités, ainsi que d'alimenter le dialogue sur les politiques publiques par le biais de la coopération technique. Dans certains cas, ce renforcement de la relation a permis la matérialisation de nouveaux prêts individuels^[10], à travers des financements

[9] Ces objectifs sont mentionnés à l'annexe 5.1. qui présente la logique de collaboration rétrospective, élaborée en partenariat avec le comité d'évaluation technique.

[10] Comme à Santa Cruz située dans l'archipel Galapagos et dans la ville de Barranquilla (Colombie).

de la CAF auprès des municipalités. Dans le cas de l'AFD, ce renforcement de positionnement auprès des gouvernements a été atteint principalement par une collaboration technique et intellectuelle, les gouvernements bénéficiaires indirects des lignes de crédit n'ayant pas conscience du rôle de l'AFD dans ces prêts, étant donné la nature de l'instrument, à travers lequel il n'y a pas de relation directe entre l'AFD et le client de la CAF. Enfin, l'alliance a renforcé le positionnement des deux banques de connaissances, tout en renforçant les capacités des gouvernements municipaux. Le renforcement de cette image s'est fait tant au niveau local, auprès des clients de la région à travers les événements de lancement et de clôture des études des facilités LAIF, avec la présence de la CAF et de l'AFD, qu'au niveau international à travers un positionnement commun dans différentes enceintes. Certaines de ces études ont été récompensées par des prix internationaux^[11].

Concernant le pilotage de l'alliance, il n'existe pas à ce jour un cadre de coopération actualisé et global entre l'AFD et la CAF, de moyen/long terme ainsi que des outils partagés pour assurer une gestion et un suivi de manière optimale (Efficience).

Les réunions bilatérales annuelles de haut niveau, comme mécanisme complémentaire de suivi de l'alliance, jouent un rôle fondamental pour impulser des initiatives identifiées au niveau opérationnel, permettant une meilleure compréhension des deux institutions et la recherche d'un alignement des actions communes. Cependant, la relation entre l'AFD et la CAF n'est pas encore gérée **systématiquement au niveau du groupe AFD** (inclusion non systématique de Proparco – par exemple en 2019 et 2021 – et progressivement d'Expertise France dans les réunions bilatérales) ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit d'une transformation organisationnelle récente de l'AFD (intégration d'Expertise France dans le groupe en janvier 2022).

Focus sur les enseignements tirés de la collaboration Proparco-CAF

- La relation CAF-Proparco à ce jour n'a pas été pleinement exploitée, même si la CAF continue de représenter la deuxième part au capital parmi les organisations financières internationales et la quatrième parmi les actionnaires de Proparco. Leurs stratégies d'intervention en faveur du secteur privé mériteraient un meilleur examen respectif.
- Proparco a été invitée de manière variable à des réunions de haut niveau (Deep Dive).
- Les réunions bilatérales n'ont pas été suffisantes pour identifier et suivre les opportunités conjointes de soutien au secteur privé. Seuls quatre cofinancements (165 millions de dollars) ont été identifiés.

Ces échanges de haut niveau n'ont pas été accompagnés d'une ou plusieurs séances parallèles de niveau technique (comme l'AFD le fait avec la Banque mondiale et la BID, par exemple). Par ailleurs, l'on constate une grande fréquence de réunions bilatérales annuelles de haut niveau au début – lorsqu'il y avait une interaction plus directe entre les PDG – et dans les années les plus récentes de l'alliance. Entre 2013 et 2017, il n'a pas été prévu ce type de rencontre au niveau des membres de comités exécutifs de chaque institution, ce qui illustre une intensité variable de la collaboration institutionnelle de haut niveau. **La réalisation de ces rencontres est un facteur qui peut contribuer à la dynamique de la collaboration.** La collaboration n'a pas les mécanismes internes suffisants pour favoriser un pilotage, un suivi intégral, ainsi que la gestion de la connaissance. À ce jour, font notamment défaut un Protocole d'Accord, avec une vision actualisée, intégrale et de moyen/long terme, un cadre logique général de la collaboration et des cadres de résultats consolidés ainsi que des plans d'action réguliers. Ils contribueraient à favoriser un pilotage, un suivi intégral ainsi qu'une meilleure gestion de la connaissance.

[11] Comme le projet *Cities Footprint*, financé par le Fonds fiduciaire, qui a été sélectionné parmi les cinq meilleures initiatives de durabilité en 2018 par Cities Alliances, et d'autres projets ont également été mis en exergue dans les séminaires des COPs.

L'analyse de l'efficacité de chaque type de collaboration révèle **une alliance agile dans les instructions** de ses accords et mécanismes, dans les processus de décaissement et dans les rapports de suivi des projets. Il y a cependant des aspects à améliorer concernant les indicateurs utilisés pour chaque instrument. Au niveau des cofinancements, des axes d'amélioration possibles peuvent être relevés dans le suivi et l'évaluation des projets financés. Concernant les lignes de crédit, l'évaluation n'a pas réussi à apprécier l'avancement de certains projets ni à identifier des résultats au niveau des bénéficiaires indirects. Par ailleurs, la définition de délais plus réalistes et de critères d'éligibilité moins complexes pour l'exécution des instruments paraît importante dans le futur. Dans le cas de la ligne de crédit 2658, cela s'est produit en raison des difficultés à trouver des projets éligibles, compte tenu du niveau élevé de demande et de la complexité des critères d'éligibilité, de la difficulté de justifier de manière adéquate les projets d'adaptation au changement climatique et de la pandémie de COVID-19 et la phase ultérieure de reprise économique (compte tenu du changement naturel des priorités et de la demande des pays). Concernant les échanges de personnels, plusieurs difficultés ont été rencontrées : préparation insuffisante de chaque échange, missions définies avec un périmètre limité et peu discuté avec leurs supérieurs avant leur arrivée. Dans certains cas, ont été identifiés une absence d'ordinateurs ou d'espace de travail disponible pour les nouveaux collègues et un manque de systématisation de retours d'expérience de chaque participant sur leur période d'échange au niveau des ressources humaines dans les deux organisations.

Enfin, il y a eu un mouvement général **de décentralisation des deux organisations, positif en théorie pour rapprocher la collaboration sur le terrain, mais sous-exploité dans la pratique.**

1.4 Recommandations

Sur la base des constats et des conclusions, l'évaluation a proposé cinq recommandations.

Recommandation 1 : Actualiser le cadre de coopération incluant une vision stratégique globale de l'alliance entre la CAF et le Groupe AFD^[12], dans laquelle sont établis des objectifs à court, moyen et long terme, ainsi que des plans de travail périodiques permettant leur mise en œuvre (en tenant compte des particularités de chaque entité du groupe AFD).

- Ce cadre de collaboration mis à jour pourra inclure : une vision stratégique partagée à court (2024-27) et à moyen terme (après 2027) ; le périmètre de collaboration (acteurs impliqués dans une perspective globale, géographie de la collaboration (y compris les nouveaux pays/sous-régions d'intervention de la CAF^[13]), domaines de collaboration (traditionnels et nouveaux), modalités de collaboration^[14]) ; les modalités de pilotage et de suivi de l'alliance ; l'accord-cadre de cofinancement ; annexes (cadre logique d'intervention, matrice de suivi, cartographie des acteurs impliqués dans la collaboration, plan opérationnel).
- Définir un rétroplanning et un calendrier jusqu'au prochain Deep Dive (février 2025).

Recommandation 2 : Renforcer le dispositif de pilotage et de suivi de l'alliance, qui garantit une gestion globale, couvrant toutes les modalités de collaboration, et qui favorise un plus grand rapprochement entre les Parties.

- Systématiser et élargir le format de collaboration en tenant compte de l'évolution organisationnelle de l'AFD comme un « groupe » et des avantages comparatifs de chacune de ses entités^[15] en particulier :
 - Soutenir la fréquence du « Deep Dive » de manière régulière (si possible annuellement).

[12] Le Groupe AFD est composé des entités suivantes : AFD, Proparco et Expertise France.

[13] Par exemple, en Amérique centrale, dans les Caraïbes et dans les territoires ultra-marins français.

[14] Y compris la prise en compte de la collaboration au niveau des organismes internationaux (FICS, IDFC, WFC, COP).

[15] L'AFD en tant que banque de développement et de connaissance, Proparco en tant que filiale du groupe AFD en appui au secteur privé et Expertise France en tant qu'opérateur d'assistance technique.

- Inviter Proparco à participer systématiquement au « Deep Dive » pour élargir le dialogue stratégique au niveau du Groupe AFD, ainsi qu'établir également un moment d'échange entre la CAF et Expertise France lors de réunions bilatérales de haut niveau.
- Planifier des sessions parallèles de Deep Dive au niveau technique/sectoriel en donnant la priorité à un ou deux domaines prioritaires actuels d'intérêt commun (par exemple : climat/biodiversité). En complémentarité, encourager les consultations/dialogues aux niveaux (sous)régional et national entre les représentants de l'AFD-CAF.
- Prendre en compte les évolutions positives pour clarifier le rôle de chaque acteur (ex. : division AML^[16] et représentation de l'AFD dans la région, coordination entre AML et FICs, relation institutionnelle quotidienne avec l'AFD du nouveau Département « Mobilisation des ressources et gestion des alliances mondiales » (GMRA), en tirant parti de leurs avantages comparatifs respectifs et parvenir à une plus grande complémentarité.

Recommandation 3 : Renforcer les axes thématiques d'intérêt mutuel et présentant un potentiel d'impact et de visibilité de l'alliance.

- Consolider et étendre la collaboration en matière de finance verte (environnement, ressources naturelles, biodiversité, villes durables, solutions basées sur la nature). En ce sens, s'appuyer sur la ligne de crédit matricielle^[17] accordée par l'AFD en décembre 2023 semble pertinent comme cela a déjà été initié.

[16] Il semble important de confirmer le rôle du dialogue politique/stratégique d'AML avec l'appui des agences/directions régionales. Il apparaît intéressant de s'appuyer davantage sur les agences/directions régionales de l'AFD, par exemple dans l'identification des opportunités de cofinancement et dans l'animation d'un dialogue institutionnel au niveau des pays entre les bureaux AFD-CAF.

[17] Cette LC vise à : (i) Renforcer la gouvernance et la stratégie de la CAF pour l'aider à réaliser son ambition d'être la banque verte de l'Amérique latine, et la soutenir dans son alignement sur l'Accord de Paris et le cadre mondial de la biodiversité ; (ii) rendre plus ambitieuse sa sauvegarde de l'environnement en matière de biodiversité et de protection du genre, renforcer sa gestion des risques liés au changement climatique et améliorer sa communication sur la gestion de ces risques.

- Si leur pertinence demeure au regard des priorités de chaque institution, maintenir certains thèmes traditionnels de collaboration (infrastructures/énergie orientées vers une croissance durable et l'inclusion sociale, services de base, comme l'eau et l'assainissement, soutien au secteur privé).
- Explorer de nouveaux domaines de collaboration (par exemple, genre, agriculture).

Recommandation 4 : Renforcer la coopération financière entre la CAF et le Groupe AFD.

- Améliorer la collaboration institutionnelle en mettant l'accent sur le renforcement de la collaboration financière, notamment dans le domaine des cofinancements. Avancer les travaux vers un cadre de cofinancement entre la CAF et l'AFD :
 - Parvenir à une compréhension commune du terme « cofinancement » et de différentes modalités de cofinancement possibles
 - Définir des secteurs prioritaires conjoints d'intervention, les cibles quantitatives et les délais pour leur réalisation. Identifier 3 ou 4 cofinancements potentiels et commencer à les structurer en tant que pilote d'ici le Deep Dive de 2025. Définir en continu un pipeline d'opérations et une cartographie des cofinancements possibles.
 - Renforcer la mobilisation des équipes et identifier les personnes clés des deux institutions pour travailler dans les mois à venir avec un rythme de réunions à définir à deux niveaux^[18].
 - Améliorer le suivi et la mesure/l'évaluation des financements de la collaboration financière (en priorité les cofinancements) pour valoriser les résultats et les impacts au niveau des projets communs.
- Dans le cadre de la collaboration institutionnelle, renforcer la collaboration en appui au secteur privé.
 - Partager les priorités stratégiques et les organigrammes Proparco-CAF respectifs

[18] Au niveau global/transversal (gouvernance globale de la Task Force couvrant les réflexions afin de mener à un accord-cadre de cofinancement et un accord de partenariat renouvelé). Au niveau opérationnel, avec différentes équipes/groupes de travail chargés des différentes questions à traiter (appels d'offres, contrats, normes environnementales et sociales, modalités de cofinancement, conformité, tarification, etc.)

avec une cartographie des personnes responsables/points focaux. Engager des réunions avec les équipes opérationnelles. Comprendre les défis qui doivent être surmontés.

- Dans les futures réunions annuelles de haut niveau, en plus d'inviter systématiquement Proparco, prévoir en parallèle des moments d'échanges entre les directeurs régionaux ou pays de Proparco et leurs homologues de la CAF. Cela permettra d'identifier conjointement d'éventuels cofinancements et opérations conjointes sur le terrain ; Explorer d'autres formes de collaboration : séminaires conjoints, gestion des connaissances, échange d'expériences et promotion des bonnes pratiques en termes d'impact. Organiser des événements communs Proparco-CAF.
- Utiliser les enseignements tirés de l'Action Villes durables et changement climatique pour préparer de nouvelles actions à venir qui intègrent différentes modalités de collaboration (ex. : comités techniques de supervision des actions qui couvrent tous les instruments et leur coordination, suivi des indicateurs des Actions dans leur intégralité).

Recommandation 5 : Renforcer les autres modalités et instruments de collaboration existants, et envisager, à terme, de nouvelles modalités pour promouvoir la collaboration.

- S'appuyer sur la ligne de crédit « matricielle » comme instrument central dans le domaine de la collaboration AFD-CAF, aussi bien en termes d'appui stratégique, que de dialogue technique ainsi que pour le renforcement des capacités dans le domaine de la finance verte, notamment en matière de biodiversité.
- Inclure dans l'agenda du prochain Deep Dive des échanges pour revoir le fonctionnement des échanges de personnel, dans le but de maximiser le potentiel de création de synergie et de compréhension mutuelle entre chaque institution.
- Promouvoir plus fortement d'autres collaborations techniques, intellectuelles et internationales, notamment en matière de soutien climatique et sur des sujets nouveaux.

2. Introduction

2.1 Contexte général : la collaboration AFD et CAF

Afin de renforcer leurs actions et leur positionnement en faveur du développement durable de la région, la CAF et l'AFD se sont rapprochées institutionnellement au cours des 15 dernières années, à travers la signature de mémorandums et d'accords, de réunions bilatérales, d'échanges de personnels, d'actions coordonnées de communication et l'entrée de la CAF au capital de Proparco. Financièrement, six cofinancements ont été réalisés pour le secteur public (AFD-CAF), pour un total de 2 365 M\$^[19], et quatre pour le secteur privé, pour un total de 165 M\$ (Proparco-CAF). En outre, l'AFD a accordé 650 millions d'euros à la CAF sous forme de lignes de crédit, qui ont financé 19 projets dans sept pays, la plupart destinés aux collectivités territoriales et avec des co-bénéfices climatiques. À cela s'ajoutent des ressources d'assistance technique non remboursables d'un montant total de 9,5 millions d'euros, qui ont donné lieu à plus de 50 études et projets de recherche conjoints. L'alliance s'est également caractérisée par un travail commun au niveau des forums internationaux, comme l'IDFC, le FICS,

[19] M signifie millions

la WFC ou dans le cadre de la présidence brésilienne du G20 (Groupe de travail du G20 sur une mobilisation mondiale contre le changement climatique). À moyen terme, les résultats attendus de ces collaborations sont, entre autres, le renforcement des capacités tant des institutions que des gouvernements de la région et la construction d'infrastructures à bénéfices climatiques.

2.2 Objectifs, périmètre et méthodologie

2.2.1 – Objectifs

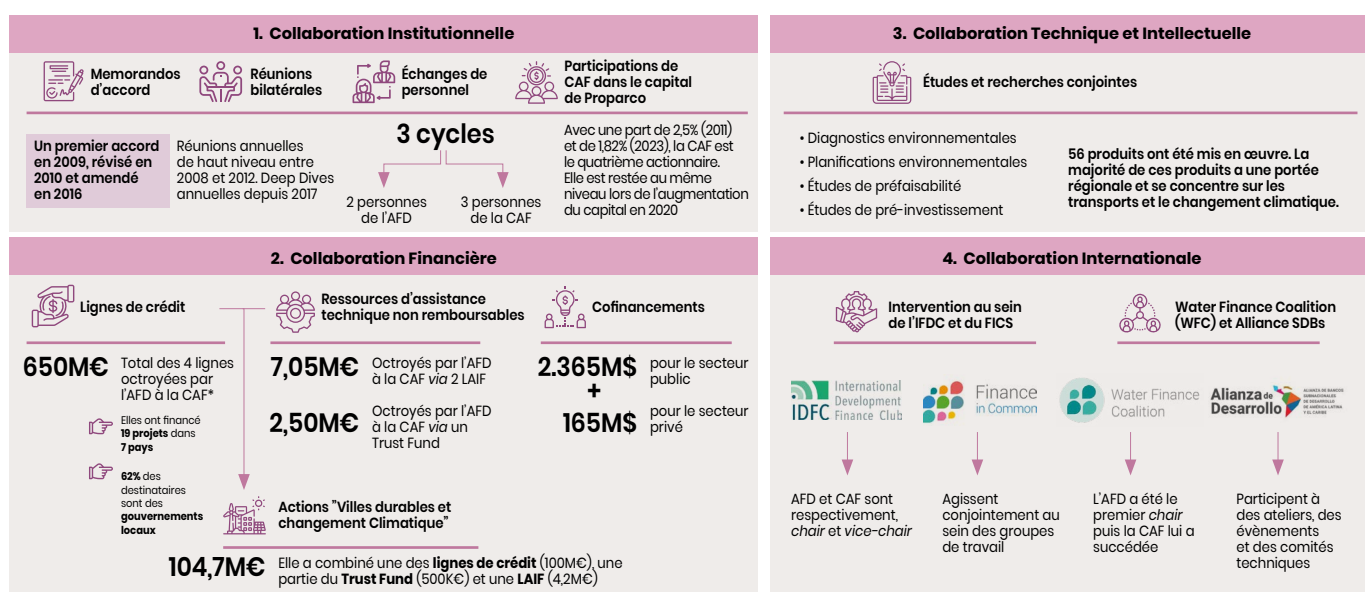
Dans ce contexte, l'Agence française de développement (AFD) et la Société andine de développement (CAF) ont demandé **une évaluation de leur collaboration entamée depuis 2008.**

Cette évaluation est sans précédente pour plusieurs raisons : i) elle analyse pour la première fois l'alliance stratégique dans son ensemble et depuis sa création, afin de promouvoir l'apprentissage mutuel et de formuler des recommandations sur l'avenir de la collaboration, ii) il s'agit d'une évaluation menée conjointement, associant les services d'évaluation des deux institutions.

Elle a les principaux objectifs suivants :

- **Dresser un bilan quantitatif et qualitatif de la collaboration de 2008 à ce jour.**

Figure 1 – Principales modalités de collaboration entre l'AFD et la CAF (2008-2023)



- **Sur un plan rétrospectif** : formuler un jugement évaluatif externe et indépendant de toutes les modalités de collaboration, en mettant l'accent sur la collaboration financière, sur la base de quatre des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, cohérence, efficacité et efficience) ainsi que du critère de valeur ajoutée de la collaboration pour les deux institutions, et certains aspects de durabilité.
- **Sur un plan prospectif** : identifier les leçons apprises, les améliorations possibles et suggérer des recommandations aux niveaux stratégique et opérationnel, y compris sur les modalités, instruments ou thèmes de collaboration pour nourrir la réflexion sur la collaboration future et soutenir la définition d'objectifs à court, moyen et long termes.

2.2.2 – Périmètre de l'évaluation

Conformément aux termes de référence établis pour cette évaluation, le **périmètre temporel** de l'évaluation couvre 15 années de l'alliance, de 2008 au moment de l'évaluation. Il inclut une composante rétrospective avec une perspective dynamique pour évaluer l'évolution de la collaboration, mais aussi prospective.

Au niveau thématique, l'évaluation porte sur l'ensemble des actions de collaboration entre l'AFD et la CAF dans différents

domaines : institutionnel, financier, technique, intellectuel et international. Une attention particulière est portée à la collaboration financière à travers différents instruments (lignes de crédit, ressources d'assistance technique non remboursables – à travers les LAIF et les fonds fiduciaires – et cofinancements), ainsi qu'à d'autres modalités de collaboration (avec PROPARCO, dans des enceintes internationales comme IDFC, FICS, Water Finance Coalition et l'Alliance des banques infranationales de développement, etc.).

Le périmètre géographique couvre l'ensemble des pays d'intervention communs de l'AFD et de la CAF avec un focus sur les pays faisant l'objet de visites de terrain dans le cadre des études de cas.

2.2.3 – Méthodologie et limites de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée entre janvier 2023 et juin 2024. Les constats, conclusions et recommandations présentés ci-dessous sont le produit d'une combinaison et d'une vérification (« triangulation ») de données basées sur divers outils de collecte et sources d'informations.

L'évaluation a été structurée selon **cinq questions évaluatives (QE)**. Elles correspondent aux questions d'évaluation des termes de référence et sont rattachées à

Figure 2 – Outils de collecte, d'analyse et de participation



des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (pertinence, valeur ajoutée, cohérence, efficacité, efficience, durabilité^[20]).

PERTINENCE
1. Dans quelle mesure les différentes modalités de collaboration développées entre la CAF et l'AFD ont-elles été pertinentes au regard des défis, des capacités et des objectifs des deux institutions, ainsi que de l'évolution du contexte et des besoins des bénéficiaires finaux ?
COHÉRENCE
2. Dans quelle mesure les différentes formes de collaboration (financière, institutionnelle et autres) ont-elles été complémentaires et ont favorisé ou favoriseront l'atteinte des objectifs fixés ?
VALEUR AJOUTÉE
3. Quelle a été la valeur ajoutée de chacune des institutions (AFD et CAF) dans le cadre de cette alliance ?
EFFICACITÉ / DURABILITÉ
4. Dans quelle mesure l'alliance établie – et les différents types de collaboration développés entre l'AFD et la CAF – ont-ils contribué au renforcement des capacités opérationnelles et pratiques, ainsi qu'à valoriser l'action et le positionnement des deux institutions en faveur du développement durable des pays ? d'Amérique latine et des Caraïbes ?
EFFICIENCE
5. Quels aspects du pilotage de l'alliance et des différentes actions collaboratives ont bien fonctionné et lesquels pourraient éventuellement être améliorés ?

Certaines des difficultés et des limites dans la mise en œuvre de l'évaluation ont été dues au fait que certains des professionnels ayant participé aux collaborations ne travaillent plus dans les institutions^[21], à l'absence d'un instrument unifié entre l'AFD et la CAF pour suivre les cofinancements entre chacune des institutions, entre autres.

[20] Les termes de référence de cette évaluation ne prévoyaient pas de questionnaire spécifique sur la durabilité. Cet aspect a été analysé dans le cadre des autres questions : la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

[21] Il s'agit principalement des personnes qui ont été impliquées au début de la collaboration, ainsi que de certains professionnels qui ont participé aux échanges de personnel, aux premières lignes de crédit et à la gestion de la première facilité LAIF.

3. Résultats de l'évaluation

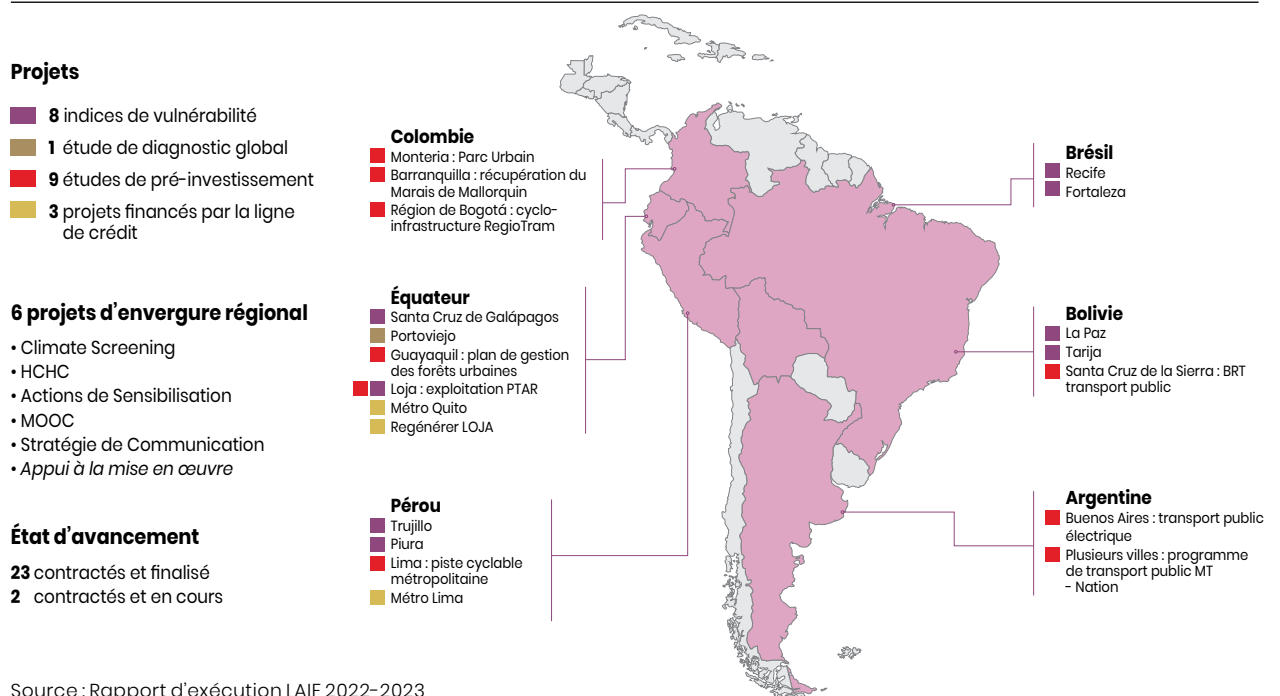
3.1 Une alliance pertinente pour les mandats des deux institutions et qui a su s'adapter en général pour répondre aux défis croissants et divers du contexte latino-américain, même si elle n'a pas encore intégré certains sujets d'intérêt commun dans son agenda.

L'alliance s'aligne sur l'objectif de l'AFD d'étendre sa présence en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi que sur son mandat dans les pays émergents et ses priorités dans la région. Elle est apparue dans un contexte d'intervention de l'AFD dans les pays émergents orientée vers une croissance verte et solidaire. Cet alignement s'est maintenu au fil du temps, en particulier plus récemment avec sa priorité régionale visant à promouvoir la transition écologique et la justice sociale dans les trajectoires de développement de l'ALC. Elle est également cohérente avec l'attention constante de l'AFD portée aux collectivités territoriales. Ces axes prioritaires de l'AFD se sont traduits par l'adaptation d'instruments spécifiques de collaboration financière, notamment les lignes de crédit et les fonds non remboursables.

Elle a été pertinente pour la CAF dans son cycle de transformation structurelle, passant d'un statut de banque sous-régionale à celui de banque ayant une présence en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'avec son objectif de contribuer à « *une croissance élevée, soutenue, durable et de qualité* » dans la région, comme indiqué dans son Agenda de développement intégral. **Cependant, la portée de l'alignement avec les objectifs généraux de la CAF ne couvre pas un éventail plus large de thématiques, recoupant des priorités communes.** L'alignement a été identifié en particulier avec la promotion de l'accès universel à des services de qualité en matière d'éducation, d'eau et d'assainissement (l'un des neuf domaines thématiques de l'Agenda), avec la durabilité (l'un des cinq domaines stratégiques du plan suivant pour la période 2017 – 2022), ainsi que l'un des quatre programmes stratégiques dédiés aux villes d'avenir^[22].

[22] Les autres domaines stratégiques du plan 2017–2022 sont : l'efficacité, l'équité, l'institutionnalisation et l'intégration. Les trois autres programmes stratégiques portent sur : l'inclusion financière, les corridors logistiques d'intégration et l'agenda numérique.

Figure 3 – Portée des projets de l'Action Villes durables et Changement climatique



L'accent mis sur la lutte contre le changement climatique a été de grande importance pour l'alliance et converge avec les priorités de plus en plus ambitieuses des deux institutions (à savoir l'alignement complet sur l'Accord de Paris du côté de l'AFD, être la Banque verte d'Amérique latine et des Caraïbes du côté de la CAF). La question climatique a été l'un des axes centraux de l'alliance (reflétée par des accords d'entente entre l'AFD et la CAF), et les différentes collaborations se sont alignées sur ces objectifs, en particulier les lignes de crédit accordées par l'AFD, la participation conjointe à des forums internationaux, ainsi que des études et diagnostics conjoints.

Les actions conjointes ont répondu généralement aux besoins et aux priorités des divers bénéficiaires indirects. Cela a été le cas, par exemple, au niveau de l'Action Villes durables et Changement climatique et du Fonds fiduciaire, pour répondre aux besoins liés au renforcement des capacités internes.

Les objectifs de ces études ont été alignés avec les priorités locales au moment de leur conception, telles qu'observées au niveau de l'échantillon étudié.



En Équateur, les études financées par la LAIF à Loja ont été alignées avec le plan de développement et d'aménagement du territoire (PDOT) de la municipalité, qui mentionne la station d'épuration des eaux usées comme priorité et considère la prise en compte du changement climatique comme une priorité.

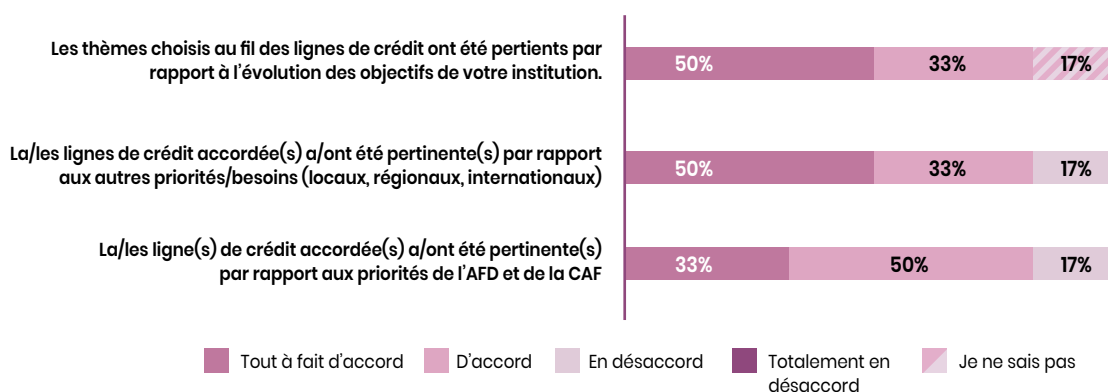


En Colombie, ce fut également le cas à Montería et à Barranquilla. Pour Barranquilla, cela répond à des plans de développement, Chapitre Ville bio et changement climatique pour intégrer les espaces naturels de manière durable au domaine urbain. Pour Montería, le PDOT intègre le développement du plus grand parc public de Montería qui fait l'objet de l'étude de préinvestissement. Un alignement de cette étude et de ce projet est également noté au sein du Plan directeur sur les changements climatiques de la municipalité.

Source : Étude de cas Action contre le changement climatique et villes durables

De même, un alignement a été constaté entre les objectifs des lignes de crédit avec les besoins et priorités locales (voir la diversité des projets financés ci-dessous).

Graphique 1 – Réponse à la Question 4 de l'Enquête Flash : « Dans quelle mesure le choix et la structuration de la ou des lignes de crédit ont-ils été pertinents et cohérents ? »



Source : Enquête Flash Lignes de crédit, N=6.

Enfin, les cofinancements ont permis de répondre à des besoins variés des bénéficiaires (infrastructures, décentralisation, gestion des ressources en eau, développement rural, soutien au secteur privé et

aux PME), notamment les gouvernements centraux et dans une moindre mesure les collectivités locales ou institutions financières locales.

Tableau 1 – Bénéficiaires de la collaboration financière entre la CAF et l'AFD

Collaboration Bénéficiaires indirectes	Ligne de crédit	Facilité LAIF Transport et Climat	Facilité LAIF Villes et Climat	Trust Fund	Cofinancements AFD-CAF	Collaboration CAF et Proparco
Administrations centrales	•	•	•	•	•	
Gouvernements locaux	•	•	•	•	•	
Gouvernements régionaux	•	•	•	•		
Banques de développement						•
Entreprises publiques	•					
Entreprises privées						•
Institutions financières locales						•

L'alliance a réussi à s'adapter en général à l'évolution du contexte, notamment à l'agenda international (à travers les coalitions dont elle fait partie), **de manière partielle au niveau régional et en ce qui concerne l'agenda genre dont le développement évolue progressivement** (malgré les échanges techniques dans le cadre de l'IDFC, il n'y a pas eu d'identification d'opérations de crédit conjointes sur ce thème). L'instabilité politique inhérente à la région a également pu affecter la pertinence et la durabilité des activités au sein de l'alliance, notamment la coopération technique et les opérations de crédit.

L'alliance a répondu aux besoins de renforcement des capacités des deux institutions, notamment financières et humaines, en mettant l'accent sur ceux liés au changement climatique. **Cependant, certains domaines thématiques n'ont pas encore été explorés** malgré des besoins de renforcement. D'autres sujets porteurs d'avenir sont déjà en train d'être inscrits à l'agenda, par exemple la biodiversité et les sauvegardes socio-environnementales, à travers la future mise en œuvre de la ligne de crédit matricielle, ainsi que les échanges entre départements d'évaluation (domaine initié à travers cette évaluation conjointe).

3.2 L'éventail large de collaborations a soulevé le défi de parvenir à une gestion plus intégrée entre la CAF et l'AFD dans le but de favoriser une plus grande articulation entre elles

La collaboration institutionnelle a cherché à garantir la cohérence entre les différentes modalités de collaboration au fil des années. Il existe cependant des possibilités de l'approfondir et d'atteindre une plus grande cohérence, notamment en ce qui concerne l'articulation des mécanismes institutionnels avec les cofinancements. Il existe des marges de manœuvre pour effectuer un suivi plus actif et récurrent des opportunités de cofinancement identifiées lors des réunions bilatérales. Il n'existe pas non plus de plan ou de stratégie conjointe prédéfinis par pays ou secteur. En outre, aucune mission conjointe sur le terrain n'a été organisée à cette fin et la contribution des échanges de personnel à la collaboration financière a été limitée. L'articulation entre les instruments de collaboration institutionnelle et les collaborations techniques et intellectuelles a été satisfaisante.

Concernant la coordination entre la collaboration institutionnelle et les actions conjointes dans les forums internationaux, il existe des forums de partage avec des rôles parfois endossés pertinents (ex. : leaders et co-leaders) tels que l'IDFC, le FICS, le WFC, la COP en plus des réunions de haut niveau à l'Assemblée annuelle de la BID et du FMI ; cependant, une plus grande fréquence dans cette articulation pourrait être bénéfique. Le protocole d'accord n'aborde pas ce type de collaboration internationale et n'en fait pas non plus l'un des objectifs prioritaires de l'alliance. De même, les Deep Dives n'incluaient pas de réunions dédiées pour discuter de la manière d'approfondir et d'améliorer la collaboration internationale.

Les projets financés par les fonds non remboursables (LAIF et Trust Fund) ont été complémentaires entre eux de manière satisfaisante. Il existe cependant des possibilités d'amélioration pour les promouvoir davantage dans les forums internationaux de participation conjointe, notamment les études climatiques.

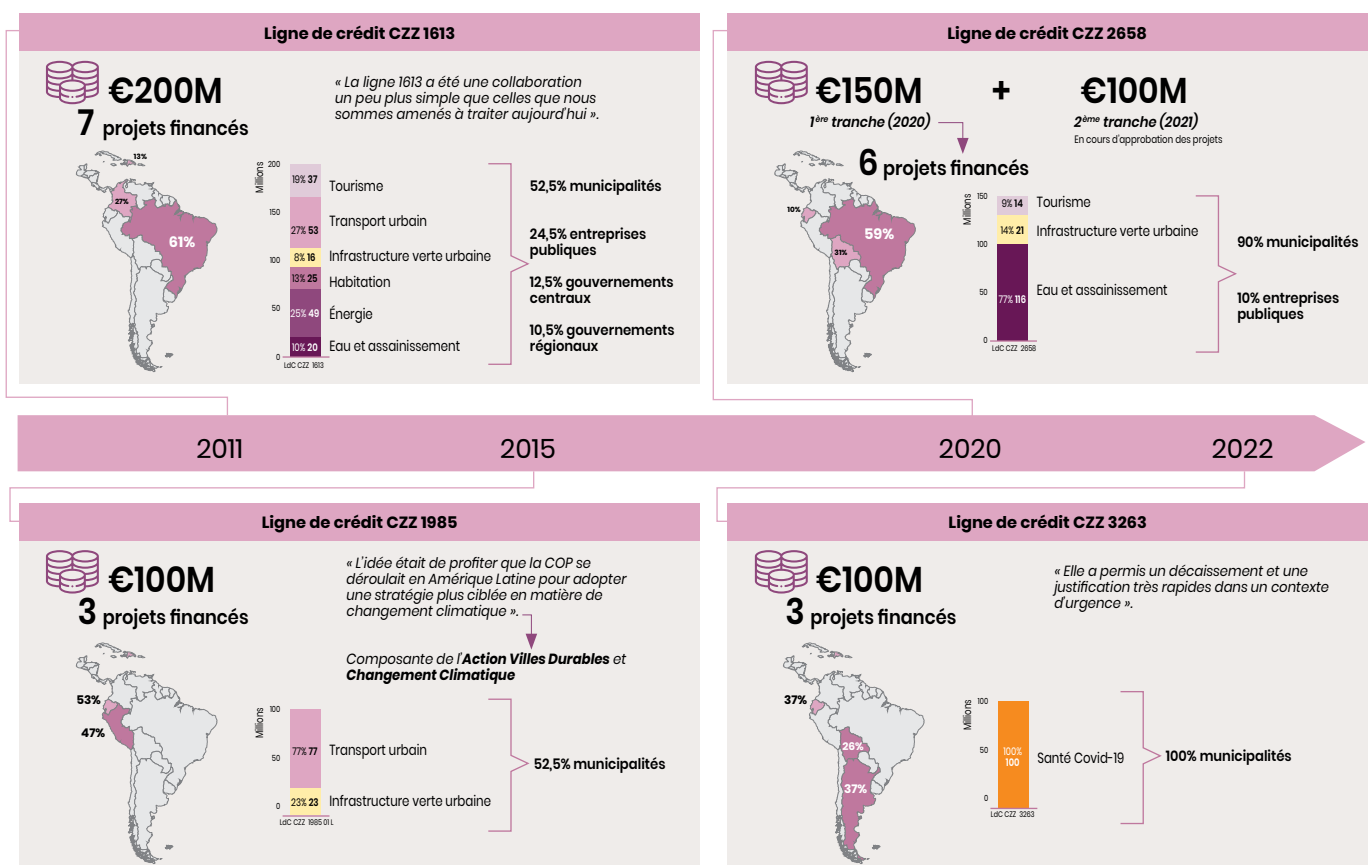
À ce jour, les fonds non remboursables n'ont pas atteint leur plein potentiel dans l'origination de cofinancements ultérieurs. Jusqu'à présent, aucun des projets financés par ces fonds n'a donné lieu à des cofinancements ou à de nouvelles opérations de crédit individuel de chaque banque, comme cela a été observé à travers les deux études de cas. Parmi les causes figurent les changements politiques qui ont modifié les priorités de gouvernements et la nécessité de nouvelles études de faisabilité sur des projets spécifiques.

3.3 Une alliance réussie dans la plupart de ses objectifs à court terme et avec des bénéfices partagés pour les deux institutions à long terme, même s'il existe des points à améliorer dans certaines modalités de collaboration et dans les résultats attendus.

À court terme, l'alliance a réussi à mobiliser des ressources supplémentaires grâce à des lignes de crédit, à échanger des connaissances et des techniques, à diffuser une production intellectuelle commune et à travailler ensemble dans des forums internationaux, même si elle a eu des difficultés à identifier et à mettre en œuvre des cofinancements.

Les lignes de crédit combinées à des ressources non remboursables ont été le type d'opération le plus réalisée (4 en soutien à 19 projets dans sept pays), et ont atteint la grande majorité de leurs objectifs spécifiques en termes de financement de sous-jacents, ainsi que de renforcement des capacités de l'alliance, telle que définie dans les Accords.

Figure 4 – Aperçu des lignes de crédit accordées par l'AFD à la CAF (2008-2023)



Sources : Rapports d'avancement des lignes de crédit.

Figure 5 – Aperçu des projets financés par les lignes de crédit accordées par l'AFD à la CAF (2008-2023)^[23]



Montant financé par nos lignes de crédit

Projet dont l'apport via la ligne de crédit a représenté jusqu'à 20M€

Projet dont l'apport via la ligne de crédit a représenté entre 21M€ et 40M€

Projets dont l'apport via la ligne de crédit a représenté 41M€

Lignes de crédit

- CZZ 1633
- CZZ 1985
- CZZ 2658
- CZZ 3263

Secteurs

- Eau et Assainissement (4)
- Tourisme (3)
- Habitat (1)
- Santé (3)
- Infrastructure Verte Urbaine (7)
- Énergie (1)
- Transport (4)

Bénéficiaires

- Gouvernement central
- Gouvernement local
- Gouvernement régional
- Entreprise publique

Nombre de projets par pays

- Pays avec 1 ou 2 projets
- Pays avec 3 projets ou plus
- Pays sans projet financés

Sources : Rapports d'avancement des lignes de crédit

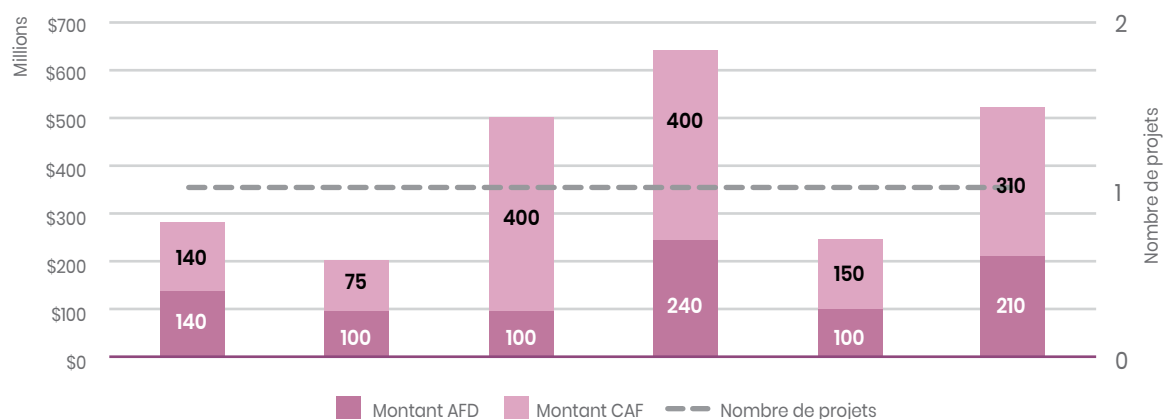
[23] Les projets des villes d'Iguatú, São Bernardo do Campo, São Paulo et Mogi das Cruzes sont encore en cours d'approbation par l'AFD pour savoir s'ils sont éligibles ou non. Les montants indiqués dans le tableau correspondent à la dernière version de l'analyse d'éligibilité reçue par l'équipe d'évaluation en mai 2023.

L'identification et la mise en œuvre des cofinancements ont toutefois été limitées par la difficulté d'initier des opérations répondant aux critères d'éligibilité de l'AFD, par le manque d'une plus grande articulation entre les mécanismes institutionnels et au niveau des pays, ainsi que par la difficile concrétisation d'initiatives soumises à des études de préinvestissement financées, en plus des différences dans les cycles des projets, dans les sauvegardes socio-environnementales des deux institutions et leurs processus de passation des marchés, ainsi que d'autres spécificités (par exemple : la CAF s'appuie sur les lois nationales de chaque pays, qui en sont également actionnaires). Dans ce cadre, l'harmonisation des normes constitue un défi pour la réalisation de prêts conjoints.

L'alliance entre la CAF et l'AFD a démontré un échange de connaissances et d'expériences techniques liées au développement, à la durabilité et à l'adaptation climatique en Amérique latine, matérialisé à plusieurs reprises.

Un autre fait marquant au crédit de l'alliance a été la participation conjointe et le dialogue au niveau des initiatives internationales, telles que le International Development Finance Club (IDFC) et la Water Finance Coalition en le cadre du FICs, plus récemment.

Graphique 2 – Évolution des ressources investis grâce aux financements parallèles entre l'AFD et la CAF, par année (en millions de dollars)



Source : TdR pour l'évaluation conjointe de la collaboration.

La participation à des forums internationaux en relation avec les défis du financement du développement

L'alliance s'est distinguée par une promotion conjointe au niveau international du financement du développement, notamment vert, dans différents forums (IDFC, Finance in Common, Water Finance Coalition, Alliance des banques infranationales, entre autres). Dans ce cadre, se distinguent certaines actions conjointes (en tant que président et vice-président) dans des groupes de travail sur le climat, la biodiversité et l'eau.

Tableau 2 – Caractérisation des forums internationaux avec la participation de l'AFD et de la CAF

FORUM	DÉFINITION	PÉRIODICITÉ	THÈMES ABORDÉS
 International Development Finance Club	Fundado en 2011, El Club Financiero Internacional para el Desarrollo (IDFC) es una red de 27 bancos de desarrollo nacionales, regionales y bilaterales. AFD y CAF son, respectivamente, presidente y vice-presidente del IDFC	Réunion annuelle, conseil d'administration, réunions Sherpa (2) et sessions périodiques des groupes de travail	Échange de meilleures expériences et connaissances, facilitant le dialogue politique, la mise en réseau et le cofinancement
 Finance in Common	Réseau mondial de toutes les banques publiques de développement (BPD), qui vise à aligner les flux financiers dans l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris	Réunion annuelle (Sommet) et réunions périodiques des initiatives dérivées (Alliance avec les SDB...)	Signature de déclarations communes sur les intérêts mondiaux, création d'alliances dans des intérêts communs, échange de bonnes pratiques, de connaissances et d'expériences
 Water Finance Coalition	La Water Finance Coalition est une coalition mondiale de banques publiques de développement nationales et internationales partageant l'objectif d'améliorer le financement de l'eau et de l'assainissement. L'AFD en est le président	Trimestriel	Collaborations possibles, recherche sur le rôle des banques de développement, échange de connaissances et d'études de cas
 Alianza de Desarrollo	L'Alliance des banques infranationales de développement d'Amérique latine et des Caraïbes, créée en 2021 au sein de la FICS, cherche à renforcer la capacité de ces banques à étendre et à améliorer les services qu'elles offrent aux gouvernements locaux	Annuel	Discussions sur le rôle des BSD dans le développement durable de la région, échange de pratiques pour renforcer les partenariats et développer les opportunités d'investissement
	COP : sommet climatique de 10 jours avec des dirigeants mondiaux, des environnementalistes, des banques publiques de développement et des membres du monde des affaires	Annuel	Négociations climatiques, recommandations, présentations d'études, projets et programmes les plus pertinents, renforcement des alliances
 Mainstreaming Climate in Financial Institutions	Alliance visant à favoriser l'intégration systématique des considérations climatiques dans les stratégies et opérations des institutions financières	Assemblée annuelle et série de réunions au fil de l'année	Alignement des stratégies des banques avec l'Accord de Paris, débats sur le rôle des banques de développement dans la lutte contre le changement climatique

Source : Site Web des forums

La CAF et l'AFD ont joué un rôle central dans l'institutionnalisation de l'IDFC et dans l'adaptation aux enjeux liés au climat et à la biodiversité au sein de ce forum.

Dans le cadre de l'IDFC, il convient de souligner le rôle central qu'a joué la CAF dans la création du club en 2011 et actuellement dans la gouvernance de l'initiative (participation au Comité de Pilotage du Club) ; le rôle actuel de l'AFD, qui en a été la présidente et héberge le secrétariat du Club ; l'engagement de la CAF et de l'AFD sur la question climatique, notamment le don à la facilité climat de l'organisation (1 million de dollars par la CAF et 5 millions de dollars par l'AFD), mais aussi la participation active des deux banques au groupe de travail sur le climat (la CAF est co-présidente de ce groupe) ; la participation des deux en tant que coprésidents au groupe de travail biodiversité, engagés par exemple dans une note de position du Club sur la Biodiversité en novembre 2022^[24], dans le cadre de la COP 27 ; la participation de chaque institution au groupe de travail sur le genre, qui a récemment préparé une cartographie de la situation de l'égalité des sexes parmi les membres du groupe.

Concernant le FICS, l'AFD et la CAF maintiennent une collaboration solide avec des résultats concrets dans deux initiatives issues du Sommet : la Water Finance Coalition et l'Alliance des banques infranationales de développement.

Lancé en 2020, le FICS permet de toucher une communauté plus large de banques publiques de développement (plus de 120 banques de toutes les régions du monde) et s'articule autour de quatre piliers : constitution de communautés de pratiques en neuf coalitions thématiques ; développement de l'offre de services techniques pour les banques ; participation des banques aux grands agendas publics (comme le G20) ; et l'organisation d'un sommet annuel. L'AFD préside actuellement le comité exécutif et en assure le secrétariat. La CAF et l'AFD ont

participé aux quatre éditions organisées jusqu'à présent (2020, 2021, 2022 et 2023), et lors de la première édition, l'AFD et la CAF ont porté, avec d'autres acteurs, la création de la Water Finance Coalition et l'AFD, en collaboration avec d'autres acteurs, a porté la création de l'Alliance des banques infranationales de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes. L'édition 2023 du Sommet s'est tenue à Carthagène, en Colombie, et la CAF a été le principal partenaire de l'événement. La CAF et l'AFD ont également participé à une session FICS dédiée aux banques publiques de développement organisée dans le cadre du Pacte de Paris pour les Personnes et la Planète (P4) en juin 2023 et dans le cadre de la présidence brésilienne du G20.

L'une des neuf coalitions thématiques issues du premier sommet Finance en commun en 2020 a été la Water Finance Coalition. Il s'agit d'un groupe de plus de 60 banques de développement réunies pour améliorer le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement, travaillant sur trois piliers : la création et la mobilisation de réseaux, la recherche et l'échange de connaissances et de bonnes pratiques sur le secteur. Concernant l'Alliance des banques infranationales de développement d'Amérique latine et des Caraïbes, lancée en 2021 dans le but de renforcer le rôle intermédiaire des banques infranationales dans le financement des municipalités de la région, il est possible d'identifier quelques contributions clés des deux banques pour l'action et, en parallèle, il est également possible d'identifier comment l'initiative peut leur être bénéfique. Il convient enfin de mentionner la participation des deux institutions à d'autres instances internationales **comme les COP successives** ou plus récemment **dans le cadre de la présidence brésilienne du G20** (Groupe de travail du G20 sur une mobilisation mondiale contre le changement climatique).

[24] IDFC Common Position Paper on Biodiversity

Elle a également réussi à diffuser des connaissances pertinentes pour les municipalités et les administrations centrales de la région, en mettant en évidence les indices de vulnérabilité, les projets de préinvestissement et de calculs d'empreinte carbone. L'assimilation de ces projets par les autorités s'est généralement faite de manière efficace et durable (voir tableau 2 en annexe).

À moyen et long terme, l'alliance s'est consolidée et a abouti au renforcement des capacités des deux institutions, de leurs capacités d'appui conjoint à différents niveaux et des gouvernements bénéficiaires.

La CAF et l'AFD ont réussi à consolider leur alliance stratégique au fil du temps, avec une stabilité dans l'ampleur des collaborations, en améliorant, au fil du temps, la compréhension mutuelle des stratégies, des processus et des opérations internes des deux institutions, avec un renforcement de la confiance dans la relation bilatérale.

L'alliance a consolidé une vision et un positionnement communs en matière de financement du développement au niveau international. À travers des forums tels que l'IDFC et *Finance in Common*, la CAF et l'AFD ont établi des positions communes sur le financement du secteur de l'eau et du changement climatique. CEn ce qui concerne les questions de biodiversité, cette thématique est plus récente et fait l'objet d'une attention croissante.

À moyen et long terme, l'une des valeurs ajoutées de l'alliance a été le renforcement des capacités internes des deux institutions à travers des collaborations techniques, financières et internationales, avec un accent sur celles liées au changement climatique. **Au niveau individuel**, les techniciens des deux organisations ont développé leurs compétences grâce à des échanges planifiés selon diverses modalités de collaboration. En ce sens, le transfert et le développement d'outils pour les projets climatiques et de méthodologies de diagnostic climatique ont apporté une grande valeur ajoutée. Outre le

développement de capacités plus individuelles des professionnels impliqués dans l'alliance, cela s'est également matérialisé par **le développement de capacités institutionnelles et structurelles**, principalement liées aux méthodologies climatiques développées dans le cadre de la LAIF Villes et Changement climatique.

L'alliance a renforcé le positionnement des deux banques de connaissances, tout en renforçant les capacités des gouvernements locaux. Le renforcement de cette image s'est produit tant au niveau local, auprès des clients de la région à travers les événements de lancement et de clôture des études du dispositif LAIF avec la présence de la CAF et de l'AFD, qu'au niveau international. Certaines de ces études ont été récompensées par des prix internationaux, comme le projet *Cities Footprint*, financé par le fonds fiduciaire, qui a été sélectionné comme l'une des cinq meilleures initiatives de développement durable en 2018 par Cities Alliance, et d'autres ont été utilisées dans des séminaires COP.

L'alliance a renforcé les relations des deux institutions avec les gouvernements locaux, en particulier avec les communes de la région, mais pas par le biais de lignes de crédit dans le cas de l'AFD. Grâce à cette coopération technique, l'alliance a facilité le renforcement ou l'établissement de relations avec de nouvelles municipalités pour les deux institutions. Dans certains cas, ce renforcement des relations a permis la matérialisation de nouveaux prêts individuels, comme à Santa Cruz de Galápagos, Fortaleza et Barranquilla. Par ailleurs, à travers des lignes de crédit, la CAF a participé à des financements auprès des municipalités, et cela a permis à l'AFD de se positionner indirectement sur ces projets. L'alliance technique a également permis d'alimenter le dialogue sur les politiques publiques avec les gouvernements et les acteurs locaux. Toutefois, les lignes de crédit n'ont pas permis d'accroître la visibilité de l'AFD auprès des bénéficiaires indirects des lignes (gouvernements), de par la nature des instruments, pour lesquels il n'existe pas de relation directe entre l'AFD et le client de la CAF.

En résumé, de manière générale, **une des modalités de collaboration qui a démontré le plus grand succès a été la collaboration technique et intellectuelle**, avec des résultats obtenus à court et moyen terme, même si elle a présenté deux faiblesses centrales : les études n'ont pas permis d'aboutir à des opérations sous-jacentes financières ultérieures et les changements dans les administrations publiques affectent la durabilité à long terme des résultats au niveau des villes. **Une autre modalité réussie, bien que de moindre portée en termes de volume, a été la collaboration conjointe dans les forums internationaux pertinents**, qui a abouti à la promotion du financement du développement, en particulier dans le domaine vert, sur la base de conceptions communes.

L'augmentation ou la diminution du soutien politique constitue le principal facteur susceptible d'affecter la durabilité de ces initiatives internationales. **En matière de collaboration financière, les résultats sont contrastés**. Les lignes de crédit ont atteint leurs objectifs spécifiques, même si certaines questions liées à l'efficacité et à la visibilité du prêteur dans la gestion des lignes futures doivent être prises en compte. En revanche, les cofinancements ont été limités et se présentent comme l'un des types de collaboration présentant le plus fort potentiel de croissance. **Enfin, la collaboration institutionnelle a joué et continue de jouer un rôle essentiel dans la durabilité à long terme de l'alliance**, favorisant une meilleure compréhension mutuelle. Des axes d'amélioration sont néanmoins identifiés.

3.4 Une alliance qui a été agile en général dans l'instruction de ses différentes modalités, mais qui ne repose pas à ce jour sur un accord de coopération actualisé, ni sur une gestion et un suivi complets et pleinement optimisés sur le terrain.

Le pilotage de l'alliance ne repose pas sur un accord de coopération actualisé (MoU) et global entre l'AFD et la CAF, à moyen/long terme, ni sur des outils partagés pour assurer une gestion et un suivi optimaux. Les réunions bilatérales annuelles de haut niveau constituent le principal mécanisme par lequel la CAF et l'AFD supervisent leur alliance. Ces réunions jouent un rôle fondamental dans la promotion des initiatives identifiées au niveau opérationnel, pour permettre une meilleure compréhension des deux institutions et rechercher l'alignement des actions communes.

Cependant, certains facteurs limitent actuellement le pilotage et le suivi complets de l'alliance. La relation entre l'AFD et la CAF n'est pas encore gérée systématiquement au niveau du groupe AFD (inclusion non systématique de Proparco aux réunions bilatérales par exemple en 2019 et 2021, tandis que l'intégration d'Expertise France est à prévoir à l'avenir), ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit d'une transformation organisationnelle récente de l'AFD (intégration d'Expertise France au groupe en janvier 2022). Ces échanges de haut niveau n'ont pas non plus été accompagnés de sessions parallèles au niveau technique, afin d'améliorer l'identification et l'opérationnalisation des modalités et opportunités de collaboration. De même, une plus grande fréquence de réunions bilatérales annuelles de haut niveau a été constatée au début – lorsqu'il y avait une interaction bilatérale plus directe entre les Directeurs – et au cours des années les plus récentes de l'alliance. Entre 2013 et 2017, ce type de réunion a eu lieu selon les dynamiques de l'époque. La tenue ou non de ces réunions est un facteur qui peut affecter la dynamique de collaboration.

D'autre part, **la collaboration pourrait bénéficier de l'actualisation de mécanismes internes** pour favoriser son pilotage global, ainsi que la gestion des connaissances (par exemple, *via* un protocole d'accord complet et actualisé avec une vision à moyen/long terme, un cadre logique général de l'alliance, un cadre de résultats consolidé et des plans d'action réguliers).

L'analyse de l'efficacité de chaque type de collaboration révèle **une alliance agile dans les instructions** de ses accords et mécanismes, dans les processus de décaissement et dans les rapports de suivi des projets. Il y a cependant des aspects à améliorer concernant les indicateurs utilisés pour chaque instrument. **Au niveau des cofinancements, des domaines d'amélioration possibles peuvent être notés dans le suivi et l'évaluation des projets financés.**

Concernant les lignes de crédit, l'évaluation n'a pas réussi à apprécier l'avancement de certains projets ni à identifier des résultats au niveau des bénéficiaires indirects. Par ailleurs, la définition de délais plus réalistes et de critères d'éligibilité moins complexes pour la mise en œuvre des instruments semble importante à l'avenir. Dans le cas de la ligne de crédit 2658, cela s'est produit en raison des difficultés à trouver des projets éligibles, compte tenu du niveau élevé de demande et de la complexité des critères d'éligibilité, de la difficulté de justifier de manière adéquate les projets d'adaptation au changement climatique et de la pandémie de COVID-19 et ultérieurement de la phase de reprise économique (compte tenu du changement naturel des priorités et de la demande des pays). Concernant les échanges de personnel, plusieurs difficultés ont été rencontrées : préparation insuffisante de chaque échange, missions définies avec un périmètre limité, peu discuté en amont avec leurs supérieurs. Dans certains cas, une absence d'ordinateurs ou d'espace de travail disponible pour les nouveaux collègues et un manque de systématisation des retours d'expérience de chaque participant sur sa période d'échange au niveau des ressources humaines dans les deux organisations ont été identifiés.

La transformation des deux institutions s'est manifestée par un mouvement général **de décentralisation, positif en théorie pour resserrer la collaboration sur le terrain, mais sous-utilisé dans la pratique aujourd'hui**. Bien qu'il y ait eu des exemples positifs de rapprochement (par exemple en invitant des représentants sous-régionaux aux Deep Dive), le potentiel de ce mouvement de décentralisation n'a pas été pleinement exploité. Le dialogue institutionnel au niveau local (entre directeurs régionaux/pays) était peu fréquent et systématisé dans l'alliance (au niveau du groupe AFD, y compris Proparco). Cela a limité l'identification des opportunités, leur opérationnalisation et leur suivi, notamment des cofinancements (ex. : échange d'informations plus lent, peu de missions conjointes sur le terrain). La récente ligne de crédit « matricielle », de nature différente des précédentes, constitue une opportunité de renforcement local.

Par ailleurs, le caractère multiforme de la collaboration et la multitude d'acteurs impliqués peuvent **complexifier la compréhension des rôles respectifs de chaque acteur**. En ce sens, il n'existe aujourd'hui aucun document expliquant les avantages comparatifs de chaque acteur pour optimiser sa contribution à l'alliance. La création de « hubs » thématiques au sein de la CAF a déjà permis de favoriser la collaboration au niveau technique (par exemple en Colombie sur les questions climatiques). La création du département « GABP » axé sur l'action climatique et la biodiversité positive de la CAF implanté en Colombie constitue une opportunité pour continuer à renforcer ce dialogue thématique (par exemple *via* l'appui qui sera apporté par l'AFD dans le cadre de la ligne de crédit « matricielle »).

L'analyse de l'efficacité de chaque type de collaboration révèle **une alliance agile dans les instructions** de ses accords et mécanismes, dans les processus de décaissement et dans les rapports de suivi des projets. Cependant, il y a des aspects à améliorer concernant les indicateurs utilisés pour chaque instrument. **Tant au niveau des lignes de crédit qu'au niveau**

du cofinancement, des axes d'amélioration possibles peuvent être relevés dans le suivi et l'évaluation des projets financés.

Concernant les lignes de crédit, l'évaluation n'est pas parvenue à apprécier l'avancement de certains projets, ni à identifier des résultats au niveau des bénéficiaires indirects. En revanche, la définition de modalités plus réalistes et de critères d'éligibilité moins complexes pour l'exécution des instruments et leur respect semble importante à l'avenir étant donné que la « Période de disponibilité » de la ligne de crédit CZZ 1985 et la période d'approbation de l'éligibilité des projets de la ligne de crédit CZZ 2658 ont toutes deux été prolongées. Dans le cas de la ligne de crédit CZZ 2658, cela s'est produit en raison des difficultés à trouver des projets éligibles, compte tenu du niveau de demande et de la complexité des critères d'éligibilité, de la difficulté de justifier de manière adéquate les projets d'adaptation au changement climatique et de la pandémie de COVID-19 ainsi que la phase ultérieure de reprise économique (compte tenu du changement naturel des priorités et de la demande des pays). Concernant les échanges de personnels, plusieurs difficultés ont été constatées : une préparation insuffisante pour chaque échange, des missions mal définies et non alignées avec les supérieurs avant leur arrivée, un manque de notification par les équipes d'accueil de la date d'arrivée de leurs collègues. Dans certains cas, une absence d'ordinateurs ou d'espace de travail disponible pour les nouveaux collègues a été identifiée, de même qu'un manque de systématisation des retours de chaque participant sur sa période d'échange au niveau des ressources humaines dans les deux organisations.

4. Recommandations

À la lumière des observations et des conclusions étayées précédemment, l'évaluation a formulé cinq recommandations.

Ces recommandations se déclinent en recommandations plus spécifiques visant à alimenter la réflexion entre la CAF et l'AFD (dont Proparco) sur l'avenir de leur partenariat.

Recommandation 1 : Actualiser le cadre de coopération incluant une vision stratégique globale de l'alliance entre la CAF et le Groupe AFD^[25], dans laquelle sont établis des objectifs à court, moyen et long terme, ainsi que des plans de travail périodiques permettant leur mise en œuvre (en tenant compte des particularités de chaque entité du groupe AFD).

- Ce cadre de collaboration mis à jour pourra inclure : une vision stratégique partagée à court (2024-27) et à moyen terme (après 2027) ; le périmètre de collaboration (acteurs impliqués dans une perspective globale, géographie de la collaboration (y compris les nouveaux pays/sous-régions d'intervention de la CAF^[26]), domaines de collaboration (traditionnels et nouveaux), modalités de collaboration^[27]) ; les modalités de pilotage et de suivi de l'alliance ; l'accord-cadre de cofinancement ; annexes (cadre logique d'intervention, matrice de suivi, cartographie des acteurs impliqués dans la collaboration, plan opérationnel).

Recommandation 2 : Renforcer le dispositif de pilotage et de suivi de l'alliance, qui garantit une gestion complète, couvrant toutes les modalités de collaboration, et qui favorise un plus grand rapprochement entre les Parties.

[25] Le Groupe AFD est composé des entités suivantes : AFD, Proparco et Expertise France.

[26] Par exemple en Amérique centrale, dans les Caraïbes et dans les territoires ultra-marins français.

[27] Y compris l'intégration de la collaboration au niveau des organismes internationaux (FICS, IDFC, WFC, COP).

- Systématiser et élargir le format de collaboration en tenant compte de l'évolution organisationnelle de l'AFD comme un « groupe » et des avantages comparatifs de chacune de ses entités^[28] en particulier :
 - Soutenir la fréquence du « Deep Dive » de manière régulière (si possible annuellement). Favoriser la participation de représentants au niveau du Comité exécutif (par exemple, le directeur exécutif des géographies de l'AFD et un vice-président de la CAF).
 - Inviter Proparco à participer systématiquement au « Deep Dive » pour élargir le dialogue stratégique au niveau du Groupe AFD, ainsi qu'établir également un moment d'échange entre la CAF et Expertise France lors de réunions bilatérales de haut niveau pour identifier des opportunités de collaboration (par exemple : lors du prochain Deep Dive à Paris).
 - Planifier des sessions parallèles de Deep Dive au niveau technique/sectoriel en donnant la priorité à un ou deux domaines prioritaires actuels d'intérêt commun (par exemple : climat/biodiversité). En complémentarité, encourager les consultations/dialogues aux niveaux (sous)régional et national entre les représentants de l'AFD-CAF sur une base régulière (et réaliser un suivi).
- Prendre en compte les évolutions positives pour clarifier le rôle de chaque acteur en tirant parti de leurs avantages comparatifs respectifs et parvenir à une plus grande complémentarité.
 - Clarifier la division du travail entre la division AML^[29] et la représentation de l'AFD dans la région, ainsi que rechercher une plus forte coordination entre AML et les instances internationales comme le FICs.

[28] L'AFD en tant que banque de développement et de connaissance, Proparco en tant que filiale du groupe AFD en appui au secteur privé et Expertise France en tant qu'opérateur d'assistance technique.

[29] Il semble important de confirmer le rôle de dialogue politique/stratégique d'AML avec l'appui des agences/directions régionales. Il convient de s'appuyer davantage sur les agences/directions régionales de l'AFD, par exemple dans l'identification des opportunités de cofinancement et dans l'animation d'un dialogue institutionnel au niveau des pays entre les bureaux de l'AFD-CAF. La direction régionale des Andes pourrait notamment apporter un appui dans le suivi opérationnel de la future ligne de crédit matricielle.

- Prendre en compte dans la relation institutionnelle quotidienne de l'AFD la création du nouveau Département « Mobilisation des ressources et gestion des alliances mondiales » (GMRAG)^[30], qui comprend la « Direction de la Mobilisation et des Alliances financières » (DMAF).

Recommandation 3 : Renforcer les axes thématiques d'intérêt mutuel et présentant un potentiel d'impact et de visibilité de l'alliance.

- Consolider et étendre la collaboration en matière de finance verte (environnement, ressources naturelles, biodiversité, villes durables, solutions naturelles). En ce sens, s'appuyer sur la ligne de crédit matricielle approuvée par l'AFD en décembre 2023 comme cela a déjà été initié semble pertinent. Cette LC vise à : (i) renforcer la CAF dans sa gouvernance et sa stratégie pour soutenir son ambition d'être la banque verte d'Amérique latine, et l'appuyer dans son alignement sur l'Accord de Paris et le cadre global sur la biodiversité ; (ii) Augmenter l'ambition des sauvegardes socio-environnementales sur la protection de la biodiversité et le genre, renforcer la gestion des risques liés au changement climatique et améliorer la communication avec la gestion de ces ressources.
- Si leur pertinence demeure au regard des priorités de chaque institution, maintenir certains thèmes traditionnels de collaboration (infrastructures/énergie orientées vers une croissance durable et l'inclusion sociale, services de base, comme l'eau et l'assainissement, soutien au secteur privé).
- Explorer de nouveaux domaines de collaboration (par exemple, genre, agriculture).

[30] Cette direction peut jouer un rôle important dans la coordination de la relation institutionnelle avec le groupe AFD, y compris pour faire avancer les réflexions en vue de l'accord de cofinancement. Elle peut également promouvoir le dialogue avec d'autres partenaires européens et latino-américains ayant des bureaux en Europe et des entités du Groupe AFD telles qu'Expertise France et Proparco.

Recommandation 4 : Renforcer la coopération financière entre la CAF et le Groupe AFD.

• Améliorer la collaboration institutionnelle en mettant l'accent sur le renforcement de la collaboration financière, notamment dans le domaine des cofinancements. Avancer les travaux vers un cadre de cofinancement entre la CAF et l'AFD :

- Parvenir à une compréhension commune du terme « cofinancement » et des différentes modalités de cofinancement possibles. Approfondir la définition du cofinancement et échanger plus en profondeur sur les obstacles à la réalisation d'une délégation de tâches^[31] dans les deux sens. Il sera aussi important de considérer la spécificité de la CAF qui utilise les lois nationales de chaque pays, qui sont également ses actionnaires.
- Définir des secteurs prioritaires conjoints d'intervention, les cibles quantitatives et les délais pour leur réalisation. Identifier 3 ou 4 cofinancements potentiels et commencer à les structurer en tant que pilote d'ici le Deep Dive de 2025 : opérations « simples » de financement parallèles ou opérations innovantes (ex. : Brésil et Colombie). Définir en permanence un pipeline d'opérations et une cartographie des cofinancements possibles (en s'appuyant sur les directions sous-régionales des deux institutions pour l'identification, y compris de nouvelles zones géographiques d'intervention comme l'Amérique centrale).
- Renforcer la mobilisation des équipes et identifier les personnes clés des deux institutions pour travailler dans les mois à venir avec un rythme de réunions à définir à deux niveaux : (i) au niveau global/transversal (gouvernance générale de la Task Force couvrant les réflexions en vue d'un accord-cadre de cofinancement et d'un accord de collaboration renouvelé) ; (ii) Au niveau opérationnel avec différentes équipes/groupes de travail liés aux différentes questions qui

[31] Par exemple, le calendrier de l'examen du projet, la maturité des études, y compris les études environnementales et sociales, les lignes directrices et les procédures d'appel d'offres, etc.

doivent être abordées (appel d'offres, passation des marchés, normes environnementales et sociales, modalités de cofinancement, conformité, tarification).

- Explorer de nouvelles modalités de financement conjoint^[32] et rechercher un plus grand effet de levier sur les ressources externes (à la fois publiques et privées) pour obtenir un plus grand impact sur les projets à fort potentiel de développement durable de la région.
- Améliorer le suivi et la mesure/évaluation des financements de la collaboration financière (en priorité les cofinancements) pour valoriser les résultats et les impacts au niveau des projets communs.

● **Dans le cadre de la collaboration institutionnelle, renforcer la collaboration en matière d'appui au secteur privé.**

- Partager les priorités stratégiques et les organigrammes respectifs Proparco-CAF avec une cartographie des personnes responsables/points focaux. Engager des réunions avec les équipes opérationnelles. Comprendre les défis qui doivent être surmontés avec quelques exemples concrets de pourquoi cela ne fonctionne pas parfois : mandat, perceptions des risques, prix...
- Dans les futures réunions annuelles de haut niveau, en plus d'inviter systématiquement Proparco, prévoir en parallèle des moments d'échanges entre les directeurs régionaux ou pays de Proparco et leurs homologues de la CAF. Cela permettra d'identifier conjointement d'éventuels cofinancements et opérations conjointes sur le terrain ; Explorer d'autres formes de collaboration : séminaires conjoints^[33], gestion des connaissances, échange d'expériences et promotion des bonnes pratiques en termes d'impact. Organiser des événements communs Proparco-CAF.

[32] En explorant les opportunités associées à l'utilisation par la CAF de droits de tirage spéciaux, au *blending*/l'utilisation de garanties avec d'autres sources européennes, aux prêts transformationnels aux banques régionales, aux prêts « budgétaires » et à d'autres modalités financières discutées dans le cadre du G20 ou du Forum « P4 ».

[33] Par exemple, dans le cadre de la table ronde d'affaires UE-ALC en collaboration avec d'autres partenaires tels que la Commission européenne et la BID.

- Utiliser les enseignements tirés de l'Action Villes durables et changement climatique pour préparer de nouvelles actions à venir qui intègrent différentes modalités de collaboration (ex. : comités techniques de supervision des actions qui couvrent tous les instruments et leur coordination, suivi des indicateurs des Actions dans leur intégralité).

Recommandation 5 : Renforcer les autres modalités et instruments de collaboration existants et envisager, à terme, de nouvelles modalités pour promouvoir la collaboration.

- **S'appuyer sur la ligne de crédit « matricielle » comme instrument central dans le domaine de la collaboration AFD-CAF, aussi bien en termes d'appui stratégique, que de dialogue technique ainsi que pour le renforcement des capacités dans le domaine de la finance verte, notamment en matière de biodiversité.**
- **Inclure dans l'agenda du prochain Deep Dive des échanges pour revoir le fonctionnement des échanges de personnel, dans le but de maximiser le potentiel de création de synergie et de compréhension mutuelle entre chaque institution.**
 - Renforcer à travers cet instrument les échanges et la réflexion entre pairs sur les enjeux stratégiques des banques publiques de développement, tels que les alignements avec l'Accord de Paris et le cadre mondial pour la biodiversité, les listes d'exclusion, le financement de la biodiversité, etc. Inclure ce sujet lors du prochain Deep Dive. Conformément à la matrice d'objectifs, appuyer en particulier la CAF pour adopter un COMEX Climat et une nouvelle stratégie climat, améliorer sa liste d'exclusion, publier ses premiers TCFD et TNFD, etc. Entamer également un travail commun sur le genre pour la première fois dans un format bilatéral.
 - Soutenir les principaux axes de travail du nouveau programme d'action climatique et de gestion positive de la biodiversité (GACBP) ; Enrichir la méthodologie pour mesurer les financements verts sur les enjeux de biodiversité et soutenir le

suivi des objectifs au niveau corporatif ; Soutenir l'élaboration de stratégies et de plans d'actions pour la biodiversité dans les villes (en collaboration avec Expertise France) ; Aider la CAF à se doter de nouvelles garanties socio-environnementales (notamment celles liées à la biodiversité) conformes aux pratiques internationales minimales ;

- Suivre les discussions liées aux listes d'exclusion et aux collaborations techniques (avec la Division technique de l'AFD) pour accompagner le positionnement de la CAF concernant sa politique de financement des enjeux énergétiques ; Organiser du côté de l'AFD des échanges d'expériences avec d'autres partenaires de l'AFD bénéficiant d'une LoC matricielle (DBSA/Afreximbank).

● **Promouvoir plus fortement d'autres collaborations techniques, intellectuelles et internationales, notamment en matière de soutien climatique et sur des sujets nouveaux.**

Collaborations techniques et intellectuelles

- Promouvoir l'utilisation des outils de calcul de l'empreinte carbone et de Climate Screening (risque climatique) développés à travers la LAIF dans tous les projets d'investissement de la CAF, à travers, par exemple, davantage de sessions de formation pour les dirigeants des banques. Continuer à financer conjointement les diagnostics climatiques des municipalités, en les combinant avec l'analyse des projets prioritaires pour réduire la vulnérabilité climatique de ces localités.
- Encourager la diffusion de produits intellectuels produits ensemble dans des forums internationaux, tels que la COP, le G20, l'IDFC, les FIC, le Forum économique LAC (ou lors du lancement du Panorama économique LAC), pour encourager l'utilisation d'outils, de cadres et de méthodologies développés en collaboration, dans des contextes différents. Cela permettra de renforcer davantage l'alliance dans cet écosystème de génération de connaissances climatiques.

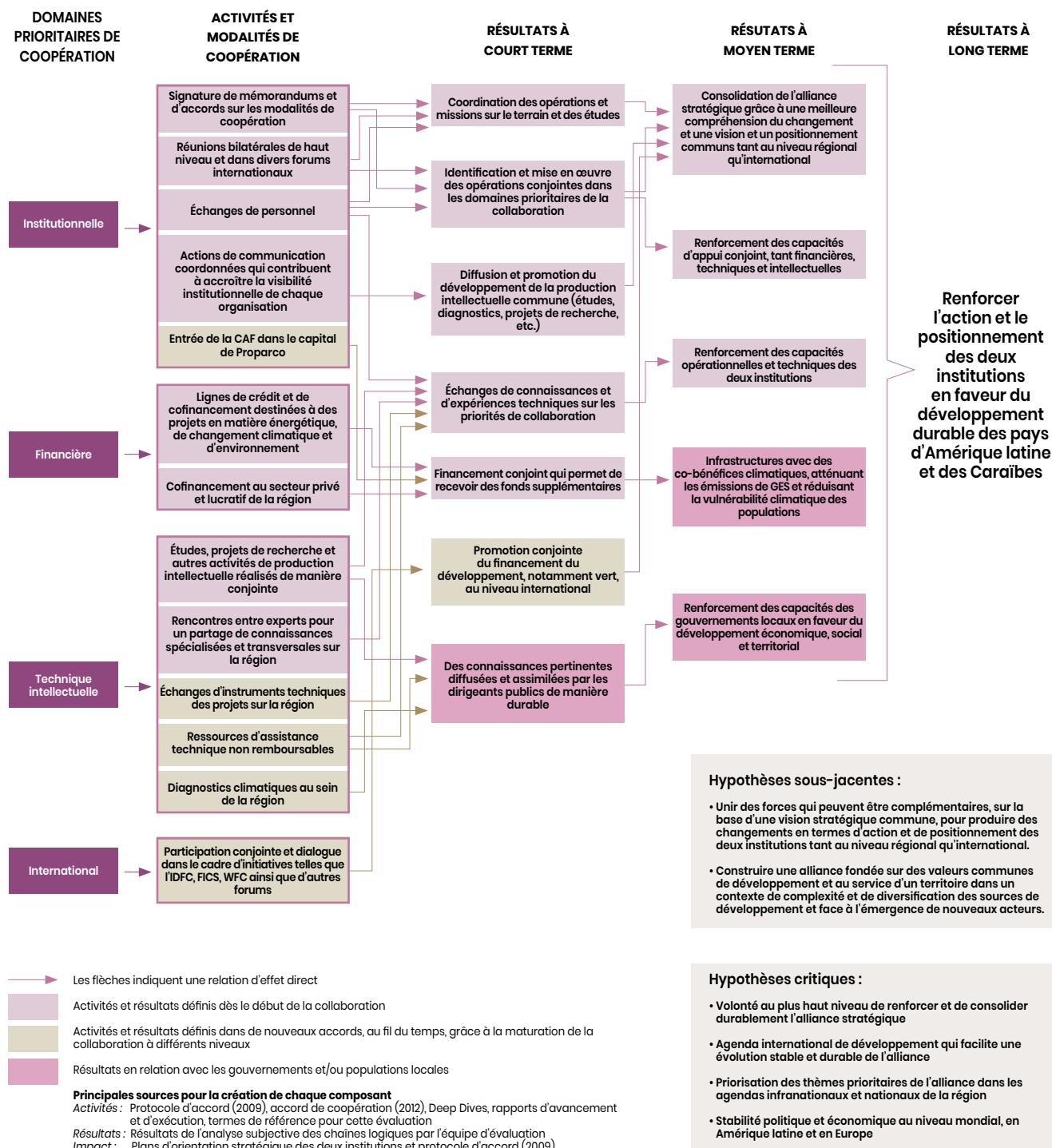
- Promouvoir l'échange d'expériences sur les questions de genre (ex : boîte à outils/ tagging genre, stratégies genre des deux institutions, lien entre climat et genre, mesure-évaluation d'un portefeuille genre).
- Promouvoir les pratiques conjointes de suivi et d'évaluation et convenir de leur opérationnalisation. Poursuivre le dialogue engagé dans le cadre de cette évaluation et les échanges de bonnes pratiques en matière de suivi, d'évaluation et d'études d'impact entre les départements d'évaluation. Réaliser des évaluations conjointes et intégrer le processus d'évaluation (convenir des modalités pratiques) en tant que composante de la collaboration entre les deux institutions.

Collaborations au niveau international

- Établir la collaboration internationale comme axe stratégique de l'alliance, en cas de signature d'un nouveau protocole d'accord (couvrant des sujets tels que la promotion mondiale conjointe de positions communes, l'organisation/la production conjointe d'événements, de conférences, de réunions et de publications). Identifier et promouvoir d'autres sujets de collaboration (SBN).
- Consacrer un moment spécifique lors des Deep Dives pour discuter de l'avancement des travaux communs dans les différents forums internationaux (IDFC, FICS, WFC, SDBs Alliance). Établir un plan stratégique, avec le soutien explicite de la haute direction, pour le groupe de travail sur la biodiversité coprésidé par la CAF et l'AFD à l'IDFC. Renforcer la visibilité dans les forums internationaux (événements conjoints dans le cadre des COP) et promouvoir la collaboration dans le cadre de programmes conjoints (NUCAP).
- Renforcer la collaboration AFD-CAF au sein des groupes de travail des instances internationales, en promouvant des sujets d'intérêt commun sur des enjeux mondiaux (ex. genre IDFC). Renforcer le travail commun en faveur de l'Alliance des banques infranationales (BDS), avec une participation conjointe aux événements et un plus grand engagement des deux parties.

5. Annexes

5.1 Logique d'intervention de la collaboration rétrospective entre l'AFD (incluant Proparco) et la CAF



5.2 Conclusions et recommandations des deux études de cas

5.2.1 – Action Villes durables et changement climatique

Objectifs et périmètre

- L'objectif de l'Action initiée en 2014 a été de « promouvoir un développement sobre en carbone et résilient au climat en Amérique latine en : (i) renforçant la méthodologie climat de la CAF pour permettre l'inclusion exhaustive des enjeux climatiques dans le financement de ses projets ; (ii) sensibiliser les gouvernements locaux d'Amérique latine aux enjeux climatiques et renforcer leurs capacités à définir et mettre en œuvre des trajectoires de développement sobres en carbone et résilientes au changement climatique ; (iii) l'identification et le financement de projets d'investissement à bénéfices climatiques dans ces pays.
- Cette Action a été financée pour un montant total de 104,7 M€ à travers : (i) la ligne de crédit CZZ1985 accordée par l'Agence française de Développement (AFD) à la Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes (CAF) pour financer les investissements des autorités locales avec des co-bénéfices climatiques (100 M€) ; (ii) un programme d'assistance technique pour soutenir la CAF et les autorités locales, incluant l'initiative LAIF^[34] Villes Durables et Changement climatique (4,2 M€) et les fonds alloués par le Fonds fiduciaire (500 000 €).
- L'étude de cas a couvert la période 2014-2023 et analysé la pertinence, la valeur ajoutée, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de l'Action. La méthodologie a inclus une analyse transversale des composantes 1 et 3 du

programme d'assistance technique^[35] et une analyse de la composante 2 du programme d'assistance technique et de la contribution à l'objectif 3 de l'action sur la base d'un échantillon représentatif de pays et de projets financés dans le cadre de l'Action^[36]. Les conclusions et recommandations sont le produit de la triangulation des données collectées grâce à divers outils (revue documentaire, visites sur le terrain en Colombie et en Équateur et groupes de discussion) et sources d'informations.

Pertinence / Cohérence

- L'objectif de l'Action a été aligné, tant au moment de sa conception que lors de sa mise en œuvre, avec les priorités de l'AFD, de la CAF et de l'Union européenne (UE). L'action a apporté une réponse opportune aux priorités et besoins locaux et régionaux, en ce qui concerne le développement urbain intégral des villes et en termes de définition et de mise en œuvre de projets à faible intensité de carbone et de politiques publiques des municipalités. Les actions financées par l'Action ont également répondu aux besoins internes de la CAF et aux besoins externes des gouvernements locaux en termes de renforcement des capacités pour la définition et la mise en œuvre d'actions de développement sobre en carbone et résilientes au changement climatique, ainsi que pour la génération

[34] La Facilité d'investissement pour l'Amérique latine est l'un des mécanismes régionaux de financement mixte de l'Union européenne. Elle vise à mobiliser des fonds pour des projets de développement en combinant des subventions de l'UE avec des ressources financières provenant à la fois d'institutions financières européennes et régionales, de gouvernements et du secteur privé.

[35] Composantes 1 et 3 du LAIF (Capacités de la CAF sur les questions de changement climatique et de développement urbain ; la production de connaissances et de communication) et le soutien par le biais du Fonds d'affectation spéciale.

[36] Deux pays faisant l'objet d'une analyse plus approfondie et d'une visite de terrain (Colombie, Équateur), ainsi qu'un autre pays couvert à distance (Pérou) : deux projets financés par la ligne de crédit CZZ 1985 (le métro de Lima et le Projet de planification et de développement durable de la zone urbaine centrale de la ville de Loja (REGENERAR) ; cinq projets financés par le LAIF sélectionnés (i) deux études analysées en détail à Loja en Équateur : Indice de vulnérabilité – Diagnostic climatique ; Préinvestissement – Analyse de l'utilisation des boues et du biogaz STEP Loja – Eau et assainissement. En outre, une simple analyse couvre le diagnostic climatique de Santa Cruz de Galápagos ; (ii) 2 études en Colombie : Développement du plus grand parc public de Montería – Étude de préinvestissement – Infrastructures vertes urbaines ; Alternatives pour la gestion environnementale de la rocade de la Ciénaga de Mallorcaín (Barranquilla) – Urban Green Infrastructure).

de connaissances sur le changement climatique et le développement urbain, ses effets et des opportunités au niveau local.

- Le processus de conception de l'Action n'a pas été optimal pour aboutir à une logique d'intervention avec une vision globale : trois accords différents ont été signés, un pour chaque instrument (Fonds fiduciaire, ligne de crédit et LAIF), entre 2014 et 2016. Il n'existe pas en soi un cadre logique d'intervention ou une théorie du changement au niveau de l'Action (cependant, l'accord entre l'UE et l'AFD souligne l'importance d'établir un cadre logique, alors que l'accord entre l'AFD et la CAF ne fait pas référence à cet aspect). Il existe des lignes directrices pour les composantes de l'Action, mais elles sont présentées séparément et sans chaîne causale reconstituée^[37].
- Les financements accordés par la ligne de crédit associée à l'Action ont complété les autres financements de la CAF au sein de prêts globaux pour soutenir trois projets, en s'inscrivant ainsi dans la continuité des appuis antérieurs de la CAF. Ces financements ont été articulés en parallèle (par exemple pour le métro de Quito) avec : (i) d'autres sources de financement locales et (ii) des banques régionales de développement ou (iii) dans le cadre d'un schéma d'alliance public-privé (PPP)^[38]. Il n'y a pas eu d'articulation avec les financements de l'AFD^[39].
- Il y a eu une articulation partielle du programme d'assistance technique avec d'autres interventions, principalement de la CAF au niveau financier^[40]. L'articulation avec l'AFD a été particulièrement notable

au niveau du renforcement des capacités (composante 1) à travers des ateliers sur l'outil de calcul de l'empreinte carbone de la CAF et de la gestion des connaissances (composante 3) *via* le MOOC soutenu par le Campus AFD. Les actions financées à travers la LAIF ont été complémentaires à plusieurs reprises d'autres actions du programme d'assistance technique AFD/CAF^[41]. La LAIF a eu une bonne coordination^[42] avec le Fonds fiduciaire.

Valeur ajoutée/ Efficacité

- L'Action a permis : (i) à la CAF de renforcer et de diversifier sa présence locale auprès des municipalités de petite et moyenne taille, ainsi que de renforcer des capacités internes sur les questions de changement climatique et de développement urbain^[43] ; (ii) à l'AFD de promouvoir essentiellement l'expertise en matière de ville durable et de changement climatique dans la région, notamment en termes de transfert et de valorisation des connaissances ; (iii) aux deux institutions, de se positionner dans le financement d'investissements urbains ayant des co-bénéfices climatiques et dans le soutien au développement urbain intégral des villes ainsi que de renforcer leur position dans le domaine intellectuel en relation avec le changement climatique dans la région et dans leur relation avec les collectivités locales.
- Elle a permis de renforcer les gouvernements locaux grâce à des projets de qualité impliquant différentes parties prenantes locales et incluant de la participation

[37] Ce phénomène peut s'expliquer dans le cadre fourni par l'initiative LAIF car les modalités en vigueur à l'époque, émanant de l'UE, n'ont pas pris en compte la TdC.

[38] Cela a été le cas, respectivement : i) du projet REGENERAR à Loja ; (ii) de la BEI et la BID pour soutenir le métro de Quito ; (iii) dans le cadre du projet de métro de Lima.

[39] La mise en œuvre deux projets en Équateur (métro de Quito et REGENERAR) s'explique par deux raisons : la première, c'est que la CAF avait travaillé par le passé avec les deux bénéficiaires finaux et la seconde est fondée sur la recherche d'une division du travail au niveau des municipalités choisies pour l'intervention. L'AFD avait prévu un prêt pour soutenir le métro, mais celui-ci a été annulé.

[40] Comme ce fut le cas, pour citer quelques exemples, à Loja, Santa Cruz de Galápagos, Barranquilla et Santa Cruz de la Sierra.

[41] Tant au niveau de la composante 1 en termes de renforcement des capacités de la CAF (utilisation de l'outil d'empreinte carbone dans le cadre de certains projets LAIF comme à Bogotá et Climate Screening dans les projets de Loja et Barranquilla), qu'au niveau de la composante 3 en termes de production de connaissances et de communication (publication de synthèses analytiques des indices de vulnérabilité, élaboration de documents transversaux sur les thèmes du programme d'assistance technique, interventions artistiques dans les villes bénéficiaires, promotion de villes soutenues par des études dans le cadre du MOOC qui ont obtenu de très bons résultats).

[42] Notamment avec des diagnostics climatiques complémentaires qui renforcent les capacités des gouvernements locaux et des études de préinvestissement qui s'avèrent complémentaires.

[43] Y compris par le biais d'ateliers, de ressources humaines et de méthodologie climatique CAF (par exemple, l'empreinte carbone).

sociale. Mais l'objectif de sensibilisation des gouvernements n'a été que partiellement atteint^[44]. Bien qu'elle ait contribué à l'identification et à l'avancement des études de certains projets d'investissement, l'Action a eu jusqu'à présent peu de résultats en termes de financement après les études (elles sont encore en progression vers la faisabilité). Il faut tenir compte du fait qu'il s'agit d'investissements à moyen et long terme et qu'il existe des possibilités de crédit à un tel horizon. La communication et la gestion des connaissances ont été efficaces, même si leur impact a été diminué en raison de l'impossibilité d'organiser des événements en personne pendant la pandémie. Les résultats attendus ont été globalement atteints dans l'échantillon de projets analysés, notamment pour les indices de vulnérabilité climatique^[45].

Efficiences

- Des retards ont été enregistrés dans la mise en œuvre tant des actions financées par la LAIF que de celles financées par la ligne de crédit^[46]. Toutefois, cela n'a pas entraîné d'augmentation des coûts de l'action.
- Les mécanismes de suivi et de contrôle ont été établis de manière fragmentée pour chacun des trois instruments qui la composent et il n'y a pas eu de système consolidé pour l'Action et ses instruments en même temps. Les mécanismes et exigences de suivi et de contrôle prévus ont été mis en place et largement respectés, en grande majorité pour la LAIF et partiellement pour la

ligne de crédit. Par ailleurs, des mécanismes utilisés ont été identifiés qui ont entraîné des goulots d'étranglement (par exemple : deux administrateurs de contrats (c'est-à-dire la CAF comme coordinateur du contrat et l'AFD comme agence de décaissement) provoquant de longs délais dans les procédures administratives, notamment dans les paiements. Il convient également de mentionner une participation et une sensibilisation limitées des délégations de l'UE (à l'exception de la DUE située à Bogotá) concernant l'initiative LAIF et ses projets financés.

Durabilité

- Le recours aux études climatiques et de préinvestissement financées par la LAIF au niveau municipal est hautement probable mais pas toujours à court terme, notamment pour les projets qui nécessitent un investissement à moyen ou long terme. Parmi les utilisations des études financées par le programme d'assistance technique se distingue leur intégration dans les instruments de planification municipale à long terme des villes selon les critères du changement climatique. Dans certains cas, des changements institutionnels ont eu lieu suite aux recommandations des études (par exemple Portoviejo et Guayaquil).
- Tous les projets de l'échantillon présentent des indices de durabilité, cependant, la perte de mémoire institutionnelle des gouvernements due aux changements d'administrations, réalité exogène à la CAF et à l'AFD, est l'un des principaux facteurs limitants à long terme. Dans le cadre de l'initiative, diverses pratiques et outils innovants^[47] ont été promus, même si ces pratiques peuvent être renforcées et certains goulots d'étranglement^[48] doivent être surmontés afin d'élargir les résultats obtenus par la LAIF.

[44] Etant donné, qu'à l'heure actuelle, seules deux actions (sur quatre) ont été menées à bien et qu'il n'a pas été possible d'établir un lien clair entre ces actions et la sensibilisation directe des gouvernements sur les questions climatiques.

[45] La plupart d'entre eux ont été correctement livrés et ont atteint les résultats escomptés, en particulier dans le cas des études du LAIF et du Fonds fiduciaire, mais les résultats sont plus contrastés pour les projets de la ligne de crédit : bien que le projet REGENERATE soit achevé et qu'un REGENERATE 2 soit prévu, la station d'épuration des eaux usées n'est que partiellement opérationnelle ; quant aux travaux du métro de Lima, ceux-ci accusent un important retard par rapport aux délais initialement prévus.

[46] Concernant le LAIF, celui-ci a été reporté à trois reprises du fait de la période de préparation qui n'était pas initialement prévue et des répercussions de la pandémie. Quant à la ligne de crédit, il y a également eu un retard de 8 mois dans le dernier décaissement en raison de difficultés à trouver de nouveaux projets présentant des avancées en matière climatique.

[47] En mobilisant des outils d'analyse et de diagnostic mis en place par la CAF, les portails d'information, les MOOCs et le réseau de villes.

[48] Les villes ont besoin de mécanismes ou d'outils facilitant le partage d'informations. Il est aussi important de gérer les mécanismes de collecte et de gestion de l'information en continu. De même, il s'avère essentiel de donner une plus grande visibilité aux questions d'adaptation et d'atténuation dans les projets de préinvestissement.

Recommandations

- Améliorer le processus de planification et d'instruction d'une Action, en particulier pour concevoir l'initiative LAIF, en parvenant à une compréhension mutuelle de ses objectifs ;
- Rechercher une meilleure articulation, dans la conception et lors de la mise en œuvre, des composantes de l'Action, et une plus

grande complémentarité avec les autres interventions, notamment financières ;

- Améliorer les mécanismes de suivi et de contrôle et leur application, ainsi qu'agiliser les processus administratifs ;
- Favoriser les conditions de viabilité des résultats et de « passage à l'échelle » des interventions financées.

Tableau 3 – Durabilité des projets de l'échantillon d'études de cas Action contre le changement climatique et villes durables

PAYS	PROJET	INDICES DE DURABILITÉ À LONG TERME
 ÉQUATEUR	Indice de Vulnérabilité de Loja	L'étude est utilisée dans le cadre du Plan d'action climatique, actuellement élaboré par la municipalité en collaboration avec la GIZ. L'Indice est également utilisé pour créer le Plan opérationnel et de gestion des sols, en vigueur entre 2020 et 2032, principalement dans la section des cibles du système d'infrastructure verte, qui se sont basées sur les recommandations de l'Indice. Le changement de l'équipe municipale, avec le départ de techniciens qui étaient impliqués dans l'étude, affaiblit cependant à court terme la continuité. Si le nouveau maire ne connaissait pas cet Indice, il veut prendre en compte le changement climatique dans la planification municipale, y compris dans le cadre du plan d'action climatique de la GIZ.
	Analyse de l'utilisation des boues et du biogaz STEP de Loja	Il existe un litige entre le titulaire du contrat et la commune. Par conséquent, le transfert définitif des travaux à la commune n'a pas été réalisé. Cela est dû à des problèmes techniques liés à l'exploitation de l'œuvre qui, selon la commune, n'ont pas été résolus par le contractant.
	REGENERAR Loja	La municipalité a mis en place des unités administratives chargées de la durabilité physique et de l'entretien des ouvrages de régénération urbaine, avec des postes budgétaires annuels pour l'entretien, ainsi que des actions d'appropriation de l'espace public par les habitants (activités culturelles sur les places, rues ouvertes le dimanche, programme de vélo public). Aujourd'hui, il n'y a pas eu de réception de REGENERAR en raison d'un différend entre la municipalité et le titulaire du contrat ; le nouveau maire, lors de la visite sur place, avait mentionné qu'il assumerait cette réception.
	Indice de Vulnérabilité	L'indice a servi de base au financement du Fonds Vert par la CAF pour mettre en œuvre, en collaboration avec la FAO et le WWF, des actions de résilience climatique dans les Galapagos jusqu'en 2027. Les mesures d'adaptation formulées dans l'étude ont été intégrées au projet qui sera mis en œuvre.

PAYS	PROJET	INDICES DE DURABILITÉ À LONG TERME
 COLOMBIE	Santa Cruz de Galápagos	
	Calcul du dioxyde de carbone et des hydrocarbures à Loja	
	Parc public de Montería	Des indices de durabilité assez similaires à l'indice de vulnérabilité : l'étude est utilisée comme une contribution à la préparation du Plan d'action climatique de Loja, actuellement en cours d'élaboration par la GIZ ; elle a également été citée dans la bibliographie du nouveau Plan d'Aménagement et de Gestion des Sols (même si la continuité des actions proposées n'est pas si claire) ; les récents changements au sein de la mairie, avec le départ des techniciens impliqués dans le projet, représentent un risque pour la pérennité des résultats à long terme. Le projet a fait l'objet d'une bonne appropriation par la Mairie. Toutefois, environ 12,6 millions de dollars (soit 5 milliards de pesos colombiens, dont 1 milliard de pesos colombiens pour la première phase) sont nécessaires pour la deuxième phase. Dans ce contexte, une nouvelle étude de faisabilité du projet est en cours de sollicitation dans le cadre du nouvel avenant au Trust Fund signé en 2021.
	Alternatives pour la gestion environnementale du rond-point Ciénaga de Mallorquín (Barranquilla)	Les résultats de l'étude sont en train d'être utilisés pour la gestion environnementale au niveau local (intégration dans le plan de gestion de CC et pertinent pour la gestion des aires protégées). De plus, les résultats ont été pris en compte lors de la mise à jour du plan de développement du district. Cependant, des financements supplémentaires sont nécessaires pour terminer l'étude de pré-faisabilité. Dans ce contexte, une nouvelle étude de pré-faisabilité au projet est en cours de sollicitation dans le cadre du nouvel avenant du Trust Fund signé en 2021.
 PÉROU	Métro de Lima	40% des travaux ont été réalisés, avec un retard de 3 ans. Bien qu'il présente un potentiel élevé à long terme pour réduire les émissions et améliorer l'efficacité du système de transport public de la ville, le projet risque de retarder encore davantage la réalisation de ces impacts positifs en raison de problèmes avec le concessionnaire (de nouvelles modifications au contrat initial sont prévues pour résoudre des litiges contractuels).

Source : Étude de cas Changement climatique et villes durables

5.2.2 – Étude de Cas Ligne de crédit

Objectifs et périmètre

- L'Agence française de développement (AFD) et la Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes (CAF) ont entamé depuis 2008 leur collaboration qui revêt aujourd'hui différentes formes (institutionnelles, financières, techniques, intellectuelles et internationales). Depuis 2011, l'AFD a accordé quatre lignes de crédit à la CAF, cumulant 550 millions d'euros déjà décaissés et avec des projets dont l'éligibilité a déjà été approuvée et 100 millions d'euros supplémentaires déjà décaissés, mais en cours d'approbation de l'éligibilité de projets^[49] : une en 2011 (CZZ 1613), la deuxième relative aux Villes et au Climat en 2015 (CZZ 1985 01 L) qui a été associée aux fonds LAIF qui ont permis de financer le programme d'assistance technique, la troisième relative au Changement climatique pour soutenir l'agenda capital naturel de la CAF en 2020 (CZZ 2658) et la dernière en 2022 liée à la facilité COVID-19 (CZZ 3263).
- Ce résumé exécutif porte sur la ligne de crédit CZZ 2658, la troisième ligne de crédit accordée par l'AFD à la CAF depuis le début du partenariat, qui vise à financer des projets dans les pays d'intervention commune de l'AFD et de la CAF à impacts positifs sur le sujet du changement climatique, avec au moins 75 % des fonds alloués à l'adaptation climatique et le reste des fonds alloués à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre ou au captage du carbone. La sélection de cette ligne de crédit comme objet d'étude de cas a été effectuée sur la base de critères de représentativité, de pertinence et de disponibilité de l'information et validée avec le Comité technique de gestion de l'Évaluation. Les principaux objectifs de l'étude ont été : (i) Analyser l'effet de la ligne de crédit CZZ 2658 sur les pratiques, la collaboration entre les deux institutions et la mise en place de mécanismes de dialogue sur les politiques d'intervention dans les secteurs sélectionnés et des questions transversales ;

(ii) Alimenter et illustrer l'analyse liée à l'efficacité des lignes de crédit.

- Les constats et conclusions de cette étude de cas sont le produit d'une triangulation de données comprenant une revue documentaire, un focus group dédié aux lignes de crédit qui a inclus la participation de 6 personnes de l'AFD et de la CAF, une enquête en ligne auprès de 6 participants et 9 entretiens spécifiques semi-directifs, en complément d'entretiens transversaux (avec des personnes ayant participé à la collaboration AFD/CAF de manière intégrale, c'est-à-dire selon différentes modalités de collaboration). Quatre sous-projets de la ligne CZZ 2658 ont été retenus pour une analyse plus approfondie, sur la base de critères de représentativité et de pertinence^[50].

Pertinence / Cohérence

- Les quatre lignes de crédit ont été pertinentes par rapport aux stratégies des deux banques, avec une évolution positive de la pertinence tout au long des quatre lignes. Ces lignes ont été de plus en plus alignées avec les objectifs de la CAF et de l'AFD, notamment par rapport à leurs stratégies climat (l'augmentation progressive des cibles de financements verts des banques se reflète par exemple dans les critères d'éligibilité des projets au fil des lignes de crédit). La troisième ligne de crédit (CZZ 2658) représente une avancée encore plus importante dans l'alignement avec les stratégies climatiques des organisations, en établissant des critères d'éligibilité avancés. Une évolution similaire a été observée dans la pertinence des projets financés, qui sont devenus de plus en plus alignés avec les objectifs des banques, notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ainsi qu'avec les défis et les besoins locaux. Quant à la pertinence financière, les taux d'intérêt de l'AFD sont cohérents avec le coût des financements de la CAF, et résultent de facteurs internes

[49] L'attribution de ces ressources devant encore faire l'objet d'une approbation finale par l'AFD, les montants provisoires alloués aux projets soumis ne sont pas pris en compte dans les analyses ci-dessous.

[50] Deux de la première tranche de la ligne de crédit (le « Programme Plus d'investissements dans l'eau – Phase V » en Bolivie et le projet de construction de la station d'épuration des eaux usées de Guarguanchucho en Équateur) et deux de la deuxième tranche (le « Programme Mais Mogi – Ecotieté » et le Programme de relance et de planification socio-environnementale des quartiers de São Bernardo do Campo, ces deux programmes intervenant tous deux au Brésil).

et externes, tels que les subventions offertes par les ministères de tutelle du gouvernement français, la conjoncture des marchés, la notation des risques de la CAF, entre autres. Il n'y a pas eu d'influence significative sur l'évolution de la relation entre la CAF et l'AFD par rapport aux maturités des lignes de crédit. L'attractivité de l'AFD par rapport aux autres créanciers réside dans la combinaison de la ligne de crédit et des instruments de coopération technique non remboursable.

- La ligne CZZ 2658, les financements proposés par cette ligne de crédit ont été complémentaires d'autres financements de la CAF et se sont articulés en parallèle avec d'autres sources de financement, notamment avec un cofinancement avec la Banque européenne d'Investissement (BEI). À cet égard, les projets d'eau et d'assainissement, tels que « Plus d'investissements pour l'eau - Phase V » et la STEP de Guangarcucho (station d'épuration des eaux usées), se distinguent. En outre, la ligne de crédit CZZ 2658 a été complémentaire avec des ressources non remboursables pour la coopération technique du Fonds fiduciaire, dont les études financées sont cohérentes avec les objectifs climatiques de la ligne de crédit. Bien que la majorité des études progressent, les thèmes prédominants sont l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, et s'orientent aussi sur des questions liées à la biodiversité. Sur la base des documents consultés, il est prévu de convertir un certain nombre de projets non remboursables en études de préinvestissement de projets à co-bénéfices climatiques dans une phase avancée de prospection, ce qui est cohérent avec les objectifs de la collaboration financière entre la CAF et l'AFD.

Efficacité / Valeur ajoutée

- Jusqu'à présent, l'exécution de la ligne de crédit CZZ 2658 a été efficace pour atteindre les résultats escomptés avec le bénéficiaire direct (CAF) pour financer des projets ayant un potentiel d'adaptation et d'atténuation du climat (75% d'adaptation / 25% d'atténuation), étant donné que presque toutes les ressources ont déjà été engagées dans des projets répondant aux critères d'éligibilité. Concernant les résultats pour la population locale, les indicateurs d'impact établis dans la Convention ne permettent pas de déterminer avec précision le degré de satisfaction par rapport aux besoins des populations locales.
- Cette ligne de crédit a apporté une valeur ajoutée commune aux deux banques, à savoir le développement des capacités institutionnelles dans la structuration et la justification des projets climatiques. Au cours des deux dernières années, toutes deux ont dû se consacrer au processus de justification des projets d'atténuation et d'adaptation pour répondre aux critères d'éligibilité de la ligne de crédit. Cela a été réalisé par la Direction des Ressources financières Institutionnelles de la CAF, la Division des Systèmes financiers de l'AFD et les équipes climat des deux organisations, et les échanges entre les participants au processus ont permis à toutes deux d'améliorer leur expertise sur ce sujet. Cela pourrait potentiellement avoir un impact à long terme sur la réalisation de la stratégie de la CAF visant à devenir la banque verte de l'Amérique latine. En outre, s'agissant spécifiquement de la CAF, la ligne lui a permis d'augmenter ses sources de financement pour se positionner encore plus fortement dans le financement vert direct auprès des gouvernements municipaux d'Amérique latine. En revanche, pour l'AFD, ce positionnement s'est réalisé indirectement dans des prêts qu'elle n'aurait probablement pas pu octroyer directement en raison de leur petite taille pour l'institution.

Efficiences

- Concernant l'**efficience** de la gestion de la ligne de crédit, le décaissement des fonds a été efficace tant pour la première tranche (150 M€, en mars 2020) que pour la deuxième tranche (100 M€, en septembre de la même année). Toutefois, l'approbation de l'éligibilité des projets a nécessité une prolongation de neuf mois en raison de la disponibilité de projets répondant aux critères d'éligibilité de la facilité (notamment la date récente de signature du contrat des prêts sous-jacents), et à ce jour, l'AFD a donné son accord pour l'approbation d'un montant significatif de ces 100 M€ conditionné à la réception de certains documents complémentaires. Cette situation découle principalement de trois facteurs : le niveau élevé d'exigence et la sophistication des critères d'éligibilité, la difficulté pour justifier de manière adéquate les projets d'adaptation au changement climatique et la pandémie, qui a amené les gouvernements à donner la priorité à l'agenda de la santé dans leur politique d'endettement, au lieu du secteur des infrastructures avec co-bénéfices climatiques. Concernant le suivi, le document justifiant l'utilisation des fonds (conformément aux dispositions de la convention) ne permet pas de suivre les pourcentages d'atténuation et d'adaptation de chaque projet ni d'avoir une vision plus détaillée de l'avancement des projets, avec des informations sur l'avancement des travaux et des interventions financés. Par ailleurs, le rapport annuel de suivi ne permet pas de suivre en détail la réalisation de l'objectif général de la ligne de crédit, à savoir accompagner la CAF dans la mise en œuvre de son programme d'action contre le changement climatique.

Recommandations

- Continuer à rechercher une meilleure articulation dans la conception et durant la mise en œuvre avec d'autres interventions internes et externes de coopération technique et de financement.
- Renforcer et approfondir les mécanismes de dialogue technique et de renforcement des capacités institutionnelles pour continuer à favoriser l'apprentissage mutuel, ainsi que la mise en œuvre de la LdC.
- Approfondir le suivi, le contrôle et le reporting pour les lignes de crédit futures.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence française de Développement
APP	Alliance public-privé
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAF	<i>Corporación Andina de Fomento</i> (ancien nom de la Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes)
COP	Conférence des Parties
FICS	Sommet Finance en Commun
IDFC	International Development Finance Club
LAIF	Facilité d'investissement pour l'Amérique latine (Union européenne)
LdC	Lignes de crédit
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PROPARCO	Société de Promotion et de Participation pour la Coopération économique (Groupe AFD)
P4	Pacte de Paris pour les personnes et la planète
SDB	Banques infranationales de développement
UE	Union européenne
WFC	Coalition pour le financement de l'eau

Liste des figures, tableaux et graphiques

Figure 1	Principales modalités de collaboration entre l'AFD et la CAF (2008-2023)	P. 14
Figure 2	Outils de collecte, d'analyse et de participation	P. 15
Figure 3	Portée des projets de l'Action Villes durables et Changement climatique	P. 17
Figure 4	Aperçu des lignes de crédit accordées par l'AFD à la CAF (2007-2023)	P. 21
Figure 5	Aperçu des projets financés par les lignes de crédit accordées par l'AFD à la CAF (2007-2023)	P. 22
Graphique 1	Réponse à la Question 4 de l'Enquête Flash : « Dans quelle mesure le choix et la structuration de la ou des lignes de crédit ont-ils été pertinents et cohérents ? »	P. 18
Graphique 2	Évolution des ressources investies grâce aux financements parallèles entre l'AFD et la CAF, par année (en millions de dollars)	P. 23
Tableau 1	Bénéficiaires de la collaboration financière entre la CAF et l'AFDr	P. 19
Tableau 2	Caractérisation des forums internationaux avec la participation de l'AFD et de la CAF	P. 24
Tableau 3	Durabilité des projets de l'échantillon d'études de cas Action contre le changement climatique et villes durables	P. 38

**Agence française
de développement**
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Stratégie et Recherche (ISR).
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA).

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux **Directeur de la rédaction** Jean-Claude Pires

Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation edeo-design.com

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2025

ISSN 2425-7087

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution – Pas de commercialisation

– Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

