

ExPost

Synthèse

Évaluation
de l'AFD

MARS
2026
N° 112

Auteurs Juan Carlos Salazar, Liliana Pinzón,
Margarita Gutiérrez, Felipe Quintana, Patricia Izquierdo,
Jihane Boutaybi, et Gaëtan Coatanroch (Technopolis)



Évaluation du soutien à la Colombie pour ses politiques « climat »



technopolis
group



Coordinatrices

Claire Cogoluenhes (AFD)

Marie Cerceau (AFD)

Maria Andrea Giraldo (AFD)

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

© 2024 Jhampier Giron M/Shutterstock

Sommaire

Éditorial	p. 4
Résumé exécutif	p. 6
1	
Introduction	p. 12
2	
Ce que sont les FB PP et comment ils fonctionnent en Colombie	p.15
3	
Principaux constats par critères	p. 20
4	
Valeur ajoutée de l'AFD	p. 35
5	
Recommandations	p. 36
6	
Réflexions finales	p. 39
Liste des acronymes	p. 42
Annexes	p. 44

Éditorial

Jacqueline Andrade Zapata. Directrice de la Programmation des Investissements Publics du Département National de la Planification.

Claudia Marcela Martínez Gómez. Directrice adjointe du Financement auprès des organisations multilatérales et gouvernements du Ministère du Logement et des Crédits Publics de Colombie.

Lamine Sow. Directeur de l'Agence française de développement en Colombie.

Prêts climatiques en Colombie : réalisations, défis et enseignements d'une coopération stratégique.

La Colombie fait face à une double vulnérabilité. D'une part, elle est l'un des pays les plus exposés au changement climatique en Amérique latine : selon l'Indice de résilience ND-Gain^[1], elle occupe la 98^e place sur 192 pays évalués, ce qui met en évidence des retards significatifs en matière d'adaptation et de résilience. D'autre part, plus de 40 % de ses exportations dépendent du pétrole et du charbon, ce qui signifie que tout progrès dans la transition énergétique a des conséquences directes sur la stabilité fiscale et commerciale du pays.

Ce double enjeu – entre l'urgence climatique et les réalités structurelles d'une économie dépendante des combustibles fossiles – constitue la toile de fond sur laquelle l'Agence française de développement (AFD) a construit sa collaboration avec la Colombie depuis 2009. Une coopération qui ne se limite pas au financement, mais qui mise sur le dialogue politique comme levier de changement.

Entre 2015 et 2022, l'AFD a accordé six prêts d'appui budgétaire climatique, structurés autour de trois programmes sectoriels orientés vers la transition énergétique, le développement territorial durable et

la croissance verte et résiliente. Ces instruments ont été complétés par une coopération technique et un dialogue politique stratégique, dans le cadre de la Stratégie AFD en Colombie 2023-2026, élaborée conjointement avec le gouvernement national et les entités territoriales afin d'orienter l'action de l'agence en faveur du climat et de la réduction des inégalités, en particulier celles liées au genre.

Afin d'évaluer ce parcours et d'en tirer des enseignements pour l'avenir, Technopolis a réalisé une évaluation rétrospective indépendante analysant ces interventions à travers une analyse de contribution, une méthodologie qui permet d'identifier le rôle spécifique des opérations de l'AFD dans l'avancement de l'agenda climatique colombien – au-delà de la causalité directe – et de comprendre comment elles s'articulent avec d'autres acteurs et processus institutionnels.

Les résultats sont encourageants, mais révèlent également des limites qui ne peuvent être ignorées.

Sur le plan des réalisations, les prêts de l'AFD ont contribué à l'élaboration d'instruments clés de politique publique tels que la Stratégie climatique 2050, la Loi sur l'action climatique et les Plans territoriaux et sectoriels de gestion du changement climatique. Ils ont également favorisé un cadre politique plus propice à une transition écologique et énergétique juste. La coordination avec d'autres partenaires financiers – Banque mondiale, BID et KfW – a permis d'élargir les ressources et d'introduire des thématiques innovantes dans l'agenda, tandis que des initiatives de coopération

[1] L'indice mondial d'adaptation se compose de deux dimensions :

1. **L'indice de vulnérabilité** mesure l'exposition, la sensibilité et la capacité d'un pays à s'adapter aux effets du changement climatique. Le ND-GAIN évalue la vulnérabilité globale en prenant en compte six secteurs essentiels : l'alimentation, l'eau, la santé, les services écosystémiques, l'habitat humain et les infrastructures.

2. **L'indice de préparation** mesure la capacité d'un pays à mobiliser les investissements et à les transformer en mesures d'adaptation. Le ND-GAIN évalue la préparation globale en tenant compte de trois éléments : la préparation économique, la préparation en matière de gouvernance et la préparation sociale.

technique comme GEMMES^[2], E2050 et la Mission de croissance verte ont enrichi la planification climatique dans des secteurs stratégiques.

Cependant, certains défis structurels subsistent et peuvent influencer la portée de ces avancées. Parmi ceux-ci figurent la nécessité de renforcer la coordination institutionnelle, notamment à travers une approche plus intersectorielle, ainsi que de consolider les mécanismes de suivi des politiques climatiques, en tenant compte de difficultés telles que les retards dans les procédures administratives, les défis juridiques et réglementaires, et une transformation territoriale encore naissante, en particulier en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique.

Pour le Département national de planification (DNP) et le Ministère des Finances et du Crédit public (MHCP), en tant que partenaires stratégiques de l'AFD, ce rapport fournit des éléments essentiels pour renforcer la conception et la mise en œuvre de futurs prêts de politique publique, dans le but de consolider un agenda de développement durable plus cohérent, mieux articulé et ayant un impact accru sur les territoires.

Les conclusions et recommandations de l'évaluation sont présentées ci-après.

Nous vous souhaitons une excellente lecture.

[2] Modèle développé conjointement avec les autorités colombiennes (notamment les ministères des Finances (MHCP), de la Planification (DNP) et de l'Énergie (MME), ainsi que l'Université nationale de Colombie (UNAL)) et les équipes de recherche de l'AFD.

Il permet d'identifier les vulnérabilités du pays ainsi que les opportunités générées en matière de transition énergétique, et d'apporter un appui stratégique pour une gestion plus efficace des défis futurs du pays.

Résumé exécutif

Évaluation rétrospective des prêts de politique publique « climatiques » accordés par l'AFD à la République de Colombie (2015–2022)

Contexte

La France a placé l'action climatique au centre de sa politique de coopération au développement, et l'AFD est l'instrument principal chargé de traduire cet engagement en opérations alignées avec l'Accord de Paris et destinées à mobiliser des financements pour progresser vers les objectifs de développement durable (ODD). La Colombie, de son côté, s'est affirmée comme un acteur engagé dans l'agenda climatique mondial. Bien qu'elle représente une fraction relativement faible des émissions globales, le pays est très vulnérable à la dégradation environnementale, à la déforestation et à l'exposition aux événements climatiques extrêmes. Malgré cela, la Colombie a pris en charge de manière structurelle les questions environnementales et climatiques.

La Colombie a adhéré et ratifié plusieurs conventions internationales visant à endiguer la dégradation environnementale et à garantir un développement durable, parmi lesquelles la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Accord de Paris. Dans cette logique, elle a construit une architecture climatique robuste, formulant et mettant en œuvre – entre autres – la Stratégie colombienne de développement bas carbone (ECDBC), le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), la Politique nationale de changement climatique et le Système national de changement climatique (SISCLIMA), qui articule les efforts sectoriels et territoriaux. Ces dernières années, la Colombie a accru son ambition en fixant un objectif de réduction de 51% de ses émissions d'ici 2030, d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et d'adopter la Stratégie climatique de long terme (E2050).

L'alignement entre les priorités de la Colombie et celles de la France a ouvert un espace stratégique pour la coopération.

Depuis 2009, l'AFD a instauré avec le gouvernement colombien une relation orientée vers le renforcement de l'action climatique. Entre 2015 et 2022, à la demande de la Colombie, six prêts climatiques et de développement durable ont été signés sous la modalité de financements budgétaires de politique publique (FB-PP), pour un montant total de 1,267 milliard d'euros. Ils ont été mis en œuvre dans le cadre de trois programmes : Climat (2015–2018), Développement Territorial (2020) et Croissance Durable et Résiliente (2021–2022).

Ce type de prêt consiste à transférer des ressources financières fongibles, conditionnées à la mise en place de réformes politiques et institutionnelles. Pour opérationnaliser ces engagements, les FB-PP reposent sur des **matrices de politique** qui organisent et formalisent les actions convenues entre l'AFD et le gouvernement. Ils combinent ainsi trois instruments : le financement budgétaire, le dialogue de politique publique et la coopération technique.

Objectif de l'évaluation

Cette évaluation examine les interventions associées aux six prêts climatiques et de développement durable signés entre l'AFD et le gouvernement colombien dans le but d'évaluer ses contributions aux politiques publiques nationales. L'objectif est de garantir la transparence, d'identifier les enseignements et d'orienter la coopération climatique à venir.

L'objectif principal de la présente évaluation est de déterminer si, et comment, l'AFD a contribué à la formulation, l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques dans quatre domaines clés de l'agenda climatique colombien : l'action climatique, la transition énergétique, la croissance verte et le développement territorial durable. L'évaluation examine aussi le rôle des FB-PP dans le renforcement du cadre de politique climatique et dans le positionnement de la

Colombie comme partenaire stratégique de la France. La question centrale est de **savoir si l'intervention de l'AFD a renforcé l'ambition climatique du pays et ses capacités**, ou si ses effets sont restés limités face aux défis structurels de la Colombie.

Approche méthodologique : l'analyse de contribution

Étant donné que l'évaluation cherchait à déterminer la contribution de l'AFD aux politiques climatiques, la méthode employée a été **l'analyse de contribution (AC)**. **Cette approche est adaptée lorsque les changements observés ne peuvent être attribués à un seul acteur et que les politiques publiques résultent de la convergence de multiples facteurs, acteurs et dynamiques externes.**

La méthode a été appliquée en trois étapes :

- **Structuration de l'analyse** : définition du périmètre, construction des voies de changement et formulation d'hypothèses initiales.
- **Collecte et validation des preuves** : revue documentaire, entretiens et ateliers.
- **Analyse et synthèse** : confrontation des hypothèses, examen des explications alternatives et élaboration de chaînes causales.

Compte tenu de l'ampleur des FB-PP, **l'analyse s'est concentrée sur quatre axes : (i) action climatique, (ii) transition énergétique, (iii) alternatives à la déforestation, (iv) croissance verte et aménagement du territoire durable.**

Principaux constats et conclusions

La valeur ajoutée de l'AFD : continuité, cohérence et assistance technique

La valeur ajoutée majeure de l'AFD réside dans :

- La continuité stratégique de près d'une décennie ;
- La cohérence des instruments mobilisés ;
- La qualité de la coopération technique.

La succession des six prêts a permis de soutenir la structuration de la politique climatique colombienne, et ce malgré les

changements de gouvernement, la volatilité institutionnelle et les chocs économiques.

La coopération technique a été le composant le plus transformateur. Des initiatives majeures comme l'E2050, GEMMES (modélisation macroéconomique et risques climatiques) ou la Mission Croissance Verte (productivité, bioéconomie et efficacité des ressources) ont fourni des outils, méthodologies et analyses qui ont renforcé les capacités institutionnelles et la gouvernance climatique du pays.

Le financement budgétaire a fourni des ressources financières immédiates et, surtout, a activé des engagements de politique publique qui ont orienté les réformes en matière de réduction des émissions, de transition énergétique, de croissance verte et d'aménagement du territoire. Le dialogue continu de politiques publiques a permis de maintenir la cohésion de l'agenda climatique, a contribué à positionner des thèmes émergents – bioéconomie, économie circulaire, transition juste – et a facilité la coordination entre des secteurs tels que les Finances, les Mines et l'Énergie, la Planification, l'Agriculture et l'Environnement. Néanmoins, la présence d'actions déjà entreprises par le Gouvernement dans les matrices de politique publique a réduit leur ciblage, même si elles ont contribué à maintenir l'élan réformateur.

La coopération technique a constitué l'élément le plus transformateur. Des projets emblématiques tels que la Stratégie climatique de long terme E2050 (planification jusqu'en 2050), GEMMES et la Mission Croissance Verte ont apporté des données probantes, des méthodologies et des outils qui ont renforcé les cadres réglementaires, sensibilisé les secteurs économiques aux défis climatiques et consolidé la gouvernance climatique. Leur pertinence résidait dans le fait qu'ils répondaient à des enjeux spécifiques pour chaque programme : consolider les structures institutionnelles en matière de climat » (volet Climat), renforcer les capacités territoriales (Développement Territorial) et orienter la relance économique vers la durabilité (CSyR).

L'efficacité de l'intervention a été marquée par des avancées ponctuelles et des obstacles structurels

L'évaluation de l'efficacité de l'intervention s'est faite en fonction du caractère essentiel, suffisant ou complémentaire^[3] de l'appui de l'AFD pour les avancées constatées dans les politiques climatiques. L'ampleur de son influence a varié de manière significative selon les domaines stratégiques étudiés.

Action climatique : l'AFD a joué un rôle important, bien que non exclusif. Son soutien a contribué de manière significative à la réduction des émissions de GES – par le renforcement du suivi, reporting et vérification (MRV), du Registre national de réduction des émissions (RENARE) et des cadres réglementaires associés – ainsi qu'à la planification sectorielle et territoriale du changement climatique. Dans les deux cas, **sa contribution a été essentielle** pour structurer les processus et leur fournir des bases techniques, mais la mise en œuvre dépend encore de capacités institutionnelles insuffisantes et de l'appropriation territoriale.

Transition énergétique : l'AFD a apporté des éléments stratégiques (GEMMES, E2050, feuilles de route technologiques) qui ont renforcé la vision à long terme. **Sa contribution a été importante** pour orienter les réformes et les processus réglementaires, mais elle n'a pas suffi à accélérer la mise en œuvre effective des projets FNCER, limitée par l'instabilité normative, la lenteur des procédures et la faible coordination entre les niveaux de gouvernement.

[3] Cf grille d'analyse p 25

Niveau 1 : Le soutien a été essentiel et suffisant à lui seul pour atteindre le résultat observé

Niveau 2 : Le soutien a été essentiel mais non suffisant à lui seul pour atteindre le résultat observé

Niveau 3 : Le soutien n'a été ni suffisant ni nécessaire pour atteindre le résultat observé, mais il a contribué, par exemple, à accélérer une initiative déjà en cours ou à élargir son champ d'application et sa portée

Niveau 4 : Le soutien n'a été ni suffisant ni nécessaire pour le résultat observé

NA : Il n'y a pas d'éléments permettant de conclure

Croissance verte : l'évaluation a analysé **deux voies de changement : les alternatives productives durables pour freiner la déforestation, et le développement rural durable**. Dans la première, **la contribution de l'AFD a été essentielle** pour stimuler la bioéconomie, les entreprises vertes et les projets pilotes multisectoriels, bien que son efficacité ait été limitée par les économies illicites, les incitations contradictoires et le financement insuffisant pour passer à l'échelle. Dans le développement rural durable, **sa contribution a été importante** au niveau normatif et pour les pilotes, mais insuffisante pour transformer des structures productives profondément en retard.

Développement territorial durable et résilient : la **contribution de l'AFD a été principalement complémentaire**. Elle a renforcé les capacités, l'information et les processus, mais la fragmentation institutionnelle et le chevauchement avec d'autres interventions ont limité son impact sur les progrès observés.

Dans l'ensemble, **l'AFD a eu une influence significative sur la formulation et l'orientation des politiques climatiques**, bien que l'efficacité finale dépende du contexte institutionnel, de la coordination multisectorielle et de la capacité de mise en œuvre de l'État.

La durabilité est conditionnée par l'institutionnalisation, les capacités et une coordination efficace

La durabilité des interventions de l'AFD en Colombie demeure l'un des principaux défis. Bien que les prêts climatiques aient permis des avancées en matière de cadres normatifs, d'instruments et de capacités, la pérennité de ces acquis dépend de facteurs qui dépassent l'Agence. La continuité technique obtenue au long de six prêts successifs ne s'est pas toujours traduite par un dialogue stratégique soutenu avec le Gouvernement, et plusieurs résultats se sont retrouvés exposés à des changements de priorités politiques.

La durabilité a été plus élevée lorsqu'existaient une institutionnalisation normative solide, des cadres réglementaires clairs et des capacités techniques consolidées dans des secteurs tels que l'Environnement, les Finances ou l'Énergie.

Des expériences comme GEMMES, la Stratégie climatique de long terme E2050 ou certains volets des Plans Intégraux de Gestion du Changement Climatique sectoriels et territoriaux (PIGCCS et PIGCCT) montrent comment la coopération technique peut laisser des outils durables et influencer les processus de politique publique. Toutefois, dans des domaines comme la lutte contre la déforestation, le développement rural ou l'aménagement du territoire, la durabilité a été limitée par la forte rotation des fonctionnaires, la faible articulation territoriale, le manque de priorité budgétaire et la fragilité des mécanismes de mise en œuvre.

L'évaluation fait ressortir **trois conditions clés pour une durabilité réelle : institutionnaliser les avancées dans des cadres normatifs et budgétaires qui dépassent les cycles politiques ; consolider des capacités techniques stables dans les secteurs stratégiques ; et renforcer l'intégration territoriale et intersectorielle** afin d'éviter des projets pilotes isolés et d'assurer la continuité de la mise en œuvre. En résumé, les acquis durables ont émergé là où ces facteurs ont convergé ; ailleurs, les résultats se sont révélés plus fragiles et vulnérables.

Le cofinancement a démontré le potentiel de l'articulation multilatérale, mais aussi les limites en matière de visibilité et d'attribution

La cohérence de l'action de l'AFD en Colombie s'est manifestée dans sa capacité à s'articuler avec d'autres bailleurs internationaux et à élargir la portée des réformes climatiques grâce à des schémas de cofinancement et de financements parallèles. Cette articulation a permis de mobiliser davantage de ressources, de renforcer la capacité de négociation du Gouvernement et d'intégrer des thèmes innovants tels que la bioéconomie, la diversification productive

et l'économie circulaire. Elle a cependant **révélé d'importants défis, notamment en ce qui concerne la visibilité de l'apport de l'AFD et l'intégration sectorielle dans certains processus.**

Dans le Programme de Développement Territorial, l'alliance avec la Banque mondiale a augmenté les ressources et facilité la négociation, mais elle a réduit la visibilité de l'apport français et n'a pas permis d'intégrer pleinement les ministères clés – comme le Logement et le Développement territorial – maintenant ainsi fragmentées les politiques urbaines, rurales et environnementales.

À l'inverse, la coordination dans CSyRI et II avec la BID, la KfW et la CAF a été plus solide marquée par un bon alignement des objectifs, une complémentarité technique et une position multilatérale renforcée face au Gouvernement. Cela a permis de promouvoir des politiques plus ambitieuses en matière de transition énergétique et de croissance verte. Des défis subsistent toutefois dans les mécanismes de suivi conjoint et dans la reconnaissance équilibrée des contributions de chaque partenaire.

Les matrices de politique publique : une additionnalité limitée malgré les avancées, la continuité et l'assistance technique

Les matrices de politique publique sont des instruments qui organisent les engagements convenus entre le Gouvernement et le bailleur, en liant les décaissements à l'adoption de réformes normatives, administratives ou programmatiques. Leur utilité théorique est claire : elles formalisent les engagements, structurent le dialogue de politique publique et assurent la continuité technique entre les institutions. Dans ce cas, toutefois, l'additionnalité en matière de développement – entendue comme la capacité à induire des améliorations ou des changements qui ne se seraient pas produits en l'absence de l'intervention – s'est avérée limitée, en raison tant de l'ampleur et de la dispersion thématique des matrices que de l'inclusion d'actions déjà en cours au moment de la négociation.

Bien que les matrices aient contribué à ratifier des initiatives stratégiques et à maintenir des agendas susceptibles de perdre de l'élan lors de changements politiques, une grande partie des jalons sélectionnés reposait sur des processus déjà engagés par les institutions responsables. Cela a réduit la capacité de l'instrument à générer des transformations additionnelles ou à modifier de manière significative la trajectoire des politiques publiques, en particulier dans les domaines où existait déjà un consensus technique solide.

L'assistance technique a partiellement compensé ces limites. Ses apports – analyses, méthodologies, outils et renforcement de capacités – ont effectivement introduit des éléments supplémentaires de qualité dans la formulation et la conception des politiques. Toutefois, l'articulation incomplète entre cette assistance technique et les engagements formalisés dans les matrices a limité son potentiel transformateur.

Dans l'ensemble, les matrices ont contribué à structurer le dialogue et à soutenir des processus en cours, mais la démonstration de l'additionnalité de développement est restée limitée en raison de facteurs structurels, institutionnels et liés à la conception même de l'instrument.

Les FB-PP : des résultats importants et des limites structurelles

L'expérience des six FB-PP climatiques en Colombie confirme le potentiel de cet instrument pour mobiliser des ressources significatives, soutenir des réformes stratégiques et aligner l'action gouvernementale sur des engagements internationaux tels que l'Accord de Paris. Dans le cadre de ces prêts, des ressources et des appuis ont été fournis, déterminants pour progresser dans l'élaboration de normes clés – la Loi d'Action Climatique, la Stratégie E2050, les feuilles de route de transition énergétique – et pour maintenir une cohésion technique dans un contexte marqué par une forte rotation institutionnelle. Cependant, les éléments recueillis révèlent également

des **limites structurelles : l'ampleur thématique des matrices, la dispersion de plus de 170 actions et les chevauchements entre secteurs ont compliqué la traçabilité des résultats et réduit la capacité à démontrer une additionnalité en matière de développement**, puisque de nombreuses mesures faisaient déjà partie de l'agenda gouvernemental.

Ce constat n'est pas propre à la Colombie. Il s'inscrit dans une discussion plus large – aujourd'hui centrale parmi les banques multilatérales et les agences bilatérales – sur l'évolution des PBL/FB-PP vers des modèles dotés d'un focus stratégique plus marqué, d'une plus grande sélectivité et d'une additionnalité démontrable. Dans ce contexte apparaît la référence aux théories du changement : non pas comme une exigence méthodologique isolée, mais comme un outil permettant d'identifier *ex ante* quel est le problème, quel changement est attendu et comment l'instrument peut générer une valeur ajoutée spécifique. Une théorie du changement claire et partagée permet de recentrer les matrices, d'éviter la dispersion, de prioriser les mesures véritablement transformatrices et de définir des indicateurs vérifiables à moyen et long terme.

Pour l'avenir, le défi consisterait à définir des FB-PP plus sélectifs, guidés par des trajectoires de changement explicites, et dotés d'instruments complémentaires – y compris des schémas hybrides ou des garanties – qui réduisent les incitations de court terme. Ce n'est qu'à cette condition que ces prêts pourront accompagner des réformes plus structurelles et générer une additionnalité clairement attribuable.

L'analyse de contribution face à des processus de changement complexes

L'évaluation a été confrontée à des défis méthodologiques substantiels nécessitant des innovations. L'analyse de contribution a été adaptée à un objet exceptionnellement large – six prêts, plusieurs secteurs, plus de 18 institutions – et a permis de construire des explications plausibles sur le rôle de l'AFD sans recourir à des logiques d'attribution.

Les innovations ont inclus : redéfinir l'unité d'analyse autour des politiques et des trajectoires de changement ; utiliser de manière itérative des hypothèses alternatives ; et combiner la théorie du changement avec la traçabilité documentaire, les entretiens et la validation en ateliers. L'approche a montré son utilité pour expliquer comment les politiques progressent et comment les bailleurs contribuent à des processus collectifs, bien que ses limites soient évidentes pour mesurer les impacts finaux ou contrefactuels.

L'expérience confirme que les évaluations de FB-PP nécessitent des périmètres clairs, un dialogue initial avec les contreparties et l'intégration de méthodes complémentaires pour capturer pleinement la complexité du changement institutionnel.

Recommandations

Les recommandations visent à renforcer les aspects où l'AFD a démontré sa plus-value et à dépasser les limites identifiées dans l'évaluation :

1. **Maintenir le caractère stratégique du dialogue politique**, ce qui implique d'orienter ces discussions avec des priorités claires et une meilleure articulation sectorielle, de manière à rendre la conception des matrices plus cohérente et ciblée. Un dialogue plus structuré faciliterait la coordination des acteurs, éviterait la dispersion et concentrerait les réformes sur les domaines où l'impact peut être le plus significatif.
2. **Maintenir la cohérence et l'alignement avec d'autres bailleurs internationaux**, tels que la Banque mondiale, la BID ou la CAF, permettra de consolider des agendas communs et d'éviter les duplications dans des contextes de cofinancement. Cela nécessite de renforcer les mécanismes de coordination tout en assurant des espaces valorisant la contribution technique et stratégique de l'AFD selon le type de schéma utilisé.
3. **Concevoir des opérations avec le Gouvernement qui, tout en remplissant une fonction de soutien budgétaire, mettent davantage l'accent sur les incitations pour promouvoir des réformes à fort impact**, par exemple via des schémas de décaissements par tranches ou d'autres mécanismes contribuant à maintenir l'élan réformateur au-delà de la phase d'approbation. Cela permettrait de compléter le soutien budgétaire par des outils approfondissant l'ambition et la capacité de mise en œuvre des politiques convenues.
4. **Intégrer et systématiser le transfert de connaissances et le développement des capacités**, afin de consolider des équipes techniques pérennes au sein du Gouvernement. L'incorporation de processus structurés de formation et d'accompagnement réduira les effets de la rotation institutionnelle et permettra une mise en œuvre plus efficace et durable des réformes soutenues.
5. **Renforcer les mécanismes de suivi et d'évaluation des FB-PP** en développant des indicateurs plus clairs, en rationalisant et regroupant les indicateurs existants afin de réduire la dispersion et faciliter leur utilisation. Un système plus compact et robuste permettrait de suivre les progrès avec plus de précision, d'ajuster les opérations en temps utile et de mieux rendre visibles les résultats obtenus.

1. Introduction

1.1 Contexte et historique

1.1.1 – L’action climatique comme axe de la coopération française

L’AFD est le principal opérateur de la France pour mettre en œuvre sa politique de coopération et de développement, de solidarité internationale et de durabilité. Son mandat couvre les thèmes du climat, de la biodiversité, de la paix, de l’éducation, de la santé, de l’urbanisme et de la gouvernance, en cohérence avec les objectifs de développement durable (ODD). La France s’est positionnée comme un pays dont la politique extérieure est engagée dans la lutte contre le changement climatique, en accord avec l’Accord de Paris, et l’AFD a été pionnière pour traduire cet engagement en opérations concrètes.

Depuis plus d’une décennie, l’AFD intègre le changement climatique comme axe transversal dans toutes ses interventions. Elle reconnaît que les risques climatiques sont profondément liés aux trajectoires de développement des pays et que leur gestion requiert la participation des gouvernements, des entreprises et de la société civile. En 2017, l’AFD a lancé sa Stratégie Climat et Développement pour 2017–2022, qui a établi quatre engagements : i) assurer la compatibilité de toutes ses opérations avec l’Accord de Paris, ii) augmenter de manière soutenue le financement climatique, iii) catalyser et réorienter les flux financiers vers des investissements durables et innovants, iv) et coconstruire des solutions avec les acteurs publics, privés et communautaires. Grâce à cette stratégie, l’AFD est devenue un acteur de référence à l’échelle mondiale dans le développement bas carbone et résilient.

1.1.2 – La Colombie face au changement climatique : avancées et engagements internationaux

La Colombie contribue à une fraction relativement faible des émissions mondiales. Cependant, sa vulnérabilité au

changement climatique est élevée, surtout dans les territoires ruraux. Les principales causes sont la récurrence des événements hydro-météorologiques, la dégradation des sols, la perte de biodiversité et la pression sur les forêts. Au début des années 2010, plus de la moitié des émissions provenait de l’agriculture, de l’élevage, de la déforestation et des changements d’usage des sols, dans des zones également exposées aux sécheresses, inondations et érosions.

Face à cette situation, la Colombie s’est consolidée comme un acteur progressiste de l’agenda climatique international. Le pays a adopté tôt des engagements multilatéraux solides, ayant signé et ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l’Accord de Paris, reconnaissant la nécessité d’une réponse structurelle, multisectorielle et soutenue à la crise climatique.

La politique climatique nationale s’est progressivement consolidée en cohérence avec ces accords. Dès le début des années 2000, la Colombie a commencé à avancer vers un modèle à faibles émissions, réduisant sa dépendance aux combustibles fossiles et renforçant sa sécurité énergétique. En 2011, le pays a adopté la Stratégie colombienne de développement bas carbone (ECDDB) pour orienter l’atténuation sectorielle et promouvoir une croissance durable. En 2012, le Plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC) a été formulé, mis à jour en 2016, ainsi que la Politique nationale de changement climatique. Pour mettre en œuvre ces instruments, la Colombie a créé le Système national de changement climatique (SISCLIMA), qui articule l’action d’atténuation et d’adaptation à travers les Plans intégrés de gestion du changement climatique sectoriels et territoriaux (PIGCCS et PIGCCT).

Dans le cadre de ses engagements internationaux, la Colombie a considérablement accru son ambition. En 2020, le pays a réaffirmé son objectif de réduire de 51 % ses émissions d’ici 2030 et d’atteindre la neutralité carbone en 2050. De plus, il a introduit un objectif intermédiaire pour 2035 afin de faciliter l’évaluation et l’ajustement de sa

trajectoire. Ces engagements s'appuient sur des instruments tels que le Registre national de réduction des émissions (RENARE) et la Stratégie de financement climatique.

Un progrès fondamental est la Stratégie climatique de long terme (E2050). Présentée lors de la COP26, cette stratégie définit des trajectoires de décarbonation et de résilience pour orienter le développement du pays à long terme. Elle considère le changement climatique comme un axe structurant de la politique économique, de la gestion du territoire, de la transition énergétique et de l'adaptation basée sur les écosystèmes, s'intégrant ainsi pleinement aux engagements de l'Accord de Paris.

1.1.3 – Un partenariat stratégique : les programmes de prêts de l'AFD en Colombie

Dans ce contexte, la Colombie et la France ont trouvé un terrain favorable à la coopération. L'AFD s'est implantée dans le pays en 2009 et a depuis construit une relation étroite avec le gouvernement colombien, principalement autour de l'agenda climatique. Cette convergence d'intérêts s'est traduite par la demande du gouvernement colombien et la signature ultérieure de prêts budgétaires de politique publique (FB-PP) et de coopération technique, permettant de financer des réformes et de développer des capacités dans le pays. En 2023, la Colombie était le deuxième pays au monde à recevoir des crédits de l'AFD.

Au total, **jusqu'à fin 2024, l'AFD avait signé neuf prêts de politique publique en Colombie, dont six se concentrent sur le changement climatique et le développement durable**, organisés en trois programmes principaux :

- **Climat** : Comprend trois prêts climatiques, approuvés entre 2015 et 2018 pour un total de 657 millions d'euros. Ils ont été inscrits à un moment où la Colombie renforçait son cadre normatif et institutionnel avec de nouvelles lois, stratégies et mécanismes de coordination pour faire face au changement climatique.
- **Développement Territorial** : Approuvé en 2020, en cofinancement avec la Banque mondiale, pour 210 millions d'euros. Il visait à

articuler la décentralisation et la planification territoriale avec l'action climatique, dans un contexte marqué par les inégalités régionales et les engagements issus de l'Accord de paix de 2016.

- **Croissance Durable et Résiliente (CSyR)** : Structuré en deux phases, approuvées en 2021 et 2022 pour un total de 400 millions d'euros. Conçu dans le contexte de la reprise post-pandémie, il s'est aligné sur les politiques nationales de croissance durable ainsi que sur les engagements de l'Agenda 2030 et de la Stratégie climatique de long terme E2050.

Ensemble, ces six prêts représentent 1,267 milliard d'euros et ont été complétés par une coopération technique de 8,9 millions d'euros. Les prêts ont été accompagnés d'un dialogue politique de haut niveau visant à développer les capacités institutionnelles, soutenir la planification à long terme et renforcer la gouvernance climatique. Les détails sur chaque programme, leurs objectifs, composants et coopérations techniques sont présentés dans le Tableau 1.

Dans ce contexte – marqué par l'engagement climatique de la France, l'ambition croissante de la Colombie et la consolidation d'un partenariat stratégique via six prêts programmatiques – il est essentiel de comprendre comment ces interventions ont contribué au développement des politiques publiques du pays. Cette évaluation analyse donc les interventions dans le cadre des crédits climatiques afin d'évaluer leur contribution effective à la formulation et à la consolidation de l'agenda climatique national. Cette analyse permet de mieux comprendre le rôle des FB-PP dans le renforcement des capacités, l'accompagnement des réformes structurelles et le positionnement de la Colombie comme partenaire stratégique de la France dans l'action climatique mondiale, fournissant ainsi des éléments clés pour orienter la coopération future.

1.2 Objectif

Dans ce contexte et dans le but de comprendre la contribution réelle des FB-PP à l'agenda climatique colombien, l'objectif central de l'évaluation est de déterminer si et comment l'intervention de l'AFD a contribué au développement des politiques publiques en Colombie. Cette intervention s'est matérialisée à travers trois instruments principaux : financement budgétaire, dialogue de politiques et coopération technique.

L'analyse se concentre sur sa contribution à la formulation, l'adoption et la mise en œuvre, ainsi que sur les résultats de quatre politiques publiques nationales clés, sélectionnées pour refléter les priorités communes de l'AFD et du Gouvernement colombien.

1.3 Méthodologie

L'évaluation a utilisé l'analyse de contribution (AC), une approche adaptée pour comprendre comment une intervention – ici, les six FB-PP de l'AFD – a pu influencer des processus de politique publique impliquant de multiples acteurs et facteurs. Contrairement aux méthodes centrées sur l'attribution causale, l'AC vise à reconstruire comment et pourquoi l'AFD a pu contribuer à certains progrès, sans affirmer qu'elle en a été la seule responsable. Cette approche est particulièrement pertinente pour les réformes complexes qui, comme ici, dépendent de la coordination intersectorielle, de la continuité institutionnelle et de décisions successives.

Pour faciliter sa compréhension, la méthode a été organisée en trois grandes étapes, intégrant les six activités habituellement réalisées lors d'une AC^[4] :

- **Première étape** : structuration et périmètre. Elle a inclus la définition du périmètre et la compréhension de l'objet d'analyse. Le point de départ était un ensemble large d'environ 170 actions de politique incluses dans les opérations de crédit des FB-PP, représentant les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de ces prêts. Évaluer chaque action individuellement n'étant ni viable ni méthodologiquement utile, elles ont été regroupées en quatre axes de politique : réduction des émissions, transition énergétique, alternatives durables face à la déforestation et développement territorial et rural. À partir de ces axes, quatre politiques clés ont été sélectionnées et des trajectoires de changement ont été construites : des séquences logiques expliquant comment ces politiques évoluent à travers les actions, les acteurs et les résultats intermédiaires. Des hypothèses initiales de contribution ont été formulées à partir de ces trajectoires.

- **Deuxième étape** : collecte et validation. Elle a consisté à rassembler les preuves via la revue documentaire, plus de 60 entretiens avec des acteurs et des ateliers de validation. Cette étape a permis de vérifier, ajuster ou écarter les hypothèses pour chaque politique (Étapes 4 et 5).

- **Troisième étape : analyse et synthèse**. Elle a évalué le poids relatif de la contribution de l'AFD tout au long de chaque trajectoire de changement, confronté les explications alternatives et affiné les récits de contribution, en utilisant les critères « essentiel », « important » ou « complémentaire » (Étape 6). Enfin, cette étape a permis d'élaborer une synthèse intégrée et des recommandations directement issues de l'analyse.

Le détail technique complet de la méthode est présenté en Annexe A.

[4] Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1), 1–24

2. Ce que sont les FB-PP et comment ils fonctionnent en Colombie

2.1 Logique des FB-PP et description de leur cycle et instruments

2.1.1 – Nature des FB-PP

Les prêts budgétaires de politique publique (FB-PP) sont l'une des modalités utilisées par l'AFD pour soutenir les réformes de politique publique et institutionnelles dans les pays partenaires. Ils s'inscrivent dans ce que l'on appelle le Policy-Based Lending (PBL), un instrument largement utilisé par les banques multilatérales et les agences bilatérales pour promouvoir des réformes renforçant les politiques publiques.

Contrairement aux prêts d'investissement, qui financent des projets spécifiques, les FB-PP fournissent un soutien budgétaire avec un décaissement rapide au Gouvernement. Ces ressources sont intégrées au budget général de l'État et ne sont pas liées à une dépense prédéterminée. Le décaissement dépend toutefois du respect des engagements convenus avec le bailleur de fonds.

2.1.2 – Rôle des matrices et des actions de politique

Au cœur de cette modalité se trouvent les matrices de politique, qui formalisent les accords conclus entre l'AFD et le Gouvernement. Ces matrices incluent les objectifs du programme, les piliers de la réforme, les indicateurs de suivi et, surtout, les actions de politique. Ces actions représentent des engagements spécifiques du Gouvernement, pouvant prendre la forme

de lois, décrets, résolutions, documents de politique, stratégies ou plans. Certaines sont des conditions préalables devant être remplies avant le décaissement, tandis que d'autres sont des engagements dont le progrès est suivi au cours de l'exécution.

En Colombie, le Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordonne le processus avec les ministères sectoriels : Environnement et Développement Durable (MADS), Mines et Énergie (MME), Agriculture (MADR), Transports (MT), Logement, Ville et Territoire (MVCT), Commerce, Industrie et Tourisme (MCIT), et Science, Technologie et Innovation (MCTI). Le ministère des Finances et du Crédit public (MHCP), qui ne participe pas aux discussions techniques, privilégie généralement la liquidité et la flexibilité.

2.1.3 – Cycle de négociation et instruments complémentaires

Les FB-PP combinent trois instruments fondamentaux :

- **Financement budgétaire** : apporte de la liquidité pour répondre aux besoins budgétaires du Gouvernement et contribue à optimiser les conditions de financement public avec des délais plus longs et des coûts financiers plus favorables.
- **Dialogue de politique** : processus d'échange entre l'AFD, le Gouvernement et les acteurs clés pour débattre des réformes, convenir des orientations et définir des actions durables, articulant soutien budgétaire, assistance technique et expertise spécialisée.
- **Coopération technique** : accompagne la mise en œuvre des réformes et le renforcement institutionnel, en fournissant assistance spécialisée, appui stratégique et dialogue de haut niveau – intégré au prêt ou en parallèle – pour assurer des transformations concrètes et durables.

Le cycle de négociation commence par l'identification des objectifs et résultats attendus, traduits dans la matrice de politique. Celle-ci inclut les engagements techniques, les conditions préalables et d'autres jalons accompagnés de preuves et moyens de vérification. Ces actes administratifs déclenchent le décaissement et assurent le suivi de la réforme. La préparation implique le DNP et les ministères compétents, dont la coordination est renforcée par des missions périodiques de suivi-évaluation chargées de vérifier l'avancement de la matrice et de définir de nouvelles priorités de coopération.

La coopération technique peut répondre à une demande spécifique du Gouvernement ou se développer de manière indépendante, toujours en cohérence avec les priorités du mandat de l'AFD.

2.2 La grappe de 6 prêts de politique publique et de programmes d'assistance technique à la Colombie

Le tableau 1 présente les informations détaillées des 6 prêts de politique publique climatiques accordés par l'AFD à la Colombie, incluant montants, objectifs, composants et coopérations techniques associées. L'encadré 1 met en avant certaines des coopérations techniques les plus pertinentes.

Tableau 1 – Résumé des trois programmes et six FB-PP, ainsi que de leurs coopérations techniques respectives

Programme	FB-PP	Montant FB-PP	Objectif	Composantes	Coopérations techniques	Montant Coop. Tech.	Cofinancement
Climat	Climat I	275 M€	Intégrer le changement climatique (atténuation et adaptation) dans les politiques publiques colombiennes, tous secteurs confondus. Son objectif était de soutenir la Colombie dans la mise en œuvre de sa stratégie climatique visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à diminuer la vulnérabilité du pays. Concrètement, il s'agissait de contribuer à : (i) soutenir la politique climatique colombienne ; (ii) renforcer le dialogue entre la France et la Colombie sur les questions liées au climat ; (iii) améliorer le suivi et le dialogue dans les secteurs stratégiques présentant un intérêt pour l'AFD.	<ul style="list-style-type: none"> Politique et cadre institutionnel relatifs au changement climatique Atténuation du changement climatique Adaptation au changement climatique 	<ul style="list-style-type: none"> Climat I : (i) adaptation par le biais des écosystèmes dans les zones urbaines ; (ii) estimation des coûts d'adaptation en Colombie ; (iii) instruments économiques et incitations financières. Climat II : (i) impacts économiques sectoriels du changement et disponibilité des ressources en eau au niveau régional ; (ii) développement d'un paysage rural climatiquement intelligent en Colombie ; (iii) efficacité énergétique et énergies alternatives en Colombie. Climat III : révision par le Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) de l'inventaire national des émissions de GES élaboré par l'Institut d'hydrologie, de météorologie et d'études environnementales (IDEAM). Transversal : (i) soutien au dispositif MRV colombien ; (ii) modèle macroéconomique GEMMES en Colombie avec l'UNAL et le DNP. 	0,25 M€	Non applicable
	Climat II	275 M€				7,8 M€	
	Climat III	200 M€	Renforcer et mettre en œuvre la stratégie colombienne de lutte contre le changement climatique et ses effets- notamment la NDC révisée, la Politique nationale de changement climatique de 2017, la Stratégie colombienne de développement bas carbone et le CONPES de la Mission croissance verte -, tout en intensifiant le dialogue sur les politiques publiques afin d'assurer la continuité des FB-PP Climat I et II.	<ul style="list-style-type: none"> Respect des engagements internationaux et mise en œuvre de la politique climatique du pays Intégration de l'adaptation au changement climatique dans les instruments politiques Mesures sectorielles d'adaptation 	0,6 M€		

Programme	FB-PP	Montant FB-PP	Objectif	Composantes	Coopérations techniques	Montant Coop. Tech.	Cofinancement
Développement Territorial	Développement Territorial	210 M€	Contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement territorial durable, en favorisant la convergence et le développement dans les territoires et en réduisant les inégalités. Par ailleurs, accompagner la mise en œuvre de stratégies de développement territorial auprès des acteurs urbains locaux en renforçant la communauté locale en tant qu'acteur clé du développement territorial, en consolidant le cadre institutionnel et financier et en dotant les territoires les plus vulnérables de capacités d'adaptation au changement climatique.	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la coordination, la planification et l'allocation des ressources au niveau régional • Promotion de systèmes efficaces de gestion des sols ruraux et urbains 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie 2050 (E2050). • Analyse de l'efficacité des dépenses publiques du secteur de l'environnement dans le domaine du changement climatique et de la biodiversité, et mise en œuvre et diffusion du marquage budgétaire sur le changement climatique et la gestion des risques de catastrophe, en mettant l'accent sur les entités décentralisées. • Climate Transition Risks en Colombie. 	2,1 M€	Financement parallèle avec la Banque mondiale (400 M USD) sous la forme d'un PBL.
CSyR	CSyR I	200 M€	Contribuer à une croissance durable et résiliente dans le cadre de la relance économique, grâce à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques respectueuses de l'environnement visant à surmonter les défis structurels identifiés dans quatre politiques-cadre : la Politique nationale de changement climatique (PNCC), la Politique de croissance verte (PCV), la Stratégie pour la mise en œuvre des objectifs de développement durables (ODD) en Colombie et la Politique pour la relance et la croissance durable et inclusive (PRCSI).	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien de politiques macroéconomiques appropriées et cohérentes • Planification, gestion, suivi et financement de l'action climatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaînes de valeur des produits non ligneux. • Economie circulaire dans les matériaux de construction et de démolition (Economía Circular en Materiales de Construcción y Demolición), biomasse résiduelle et plastiques à usage unique (Biomasa Residual y Plásticos de un Solo Uso). • Impact avec une approche genre dans les projets d'électrification dans la zone non interconnectée (ZNI). • Feuille de route colombienne en matière d'hydrogène. 	0,21 M€	<ul style="list-style-type: none"> • KfW 150 M€ / BID 500 M€ (+150 M€ d'autres groupes) • 1 000 M€ au total
	CSyR II	200 M€		<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation durable du capital naturel et développement de modèles d'économie circulaire • Transition énergétique 		0,5 M€	<ul style="list-style-type: none"> • KfW 200 M€ / BID 295 M€ / CAF 295 M€ / BCIE 245 M€ • 1 235 M€ au total

Encadré 1 – Coopérations techniques les plus pertinentes

Stratégie de long terme E2050

La stratégie E2050 est une politique d'État qui, grâce à un exercice de planification à long terme, établit des objectifs de développement socio-économique et des cibles réalistes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs globaux de l'Accord de Paris. Dirigée par le ministère de l'Environnement et du Développement durable (MADS), le DNP et le ministère des Affaires étrangères, sa mise en place a été rendue possible grâce au soutien du gouvernement français, par l'intermédiaire de ses agences de coopération financière et technique, l'AFD et Expertise France. Le processus d'élaboration comprenait plusieurs étapes : une conceptualisation initiale, la création d'une structure participative, un panel d'experts, la hiérarchisation des enjeux, l'analyse des actions transformatrices et la validation de la stratégie finale. Considérée comme un « document évolutif », la stratégie E2050 devrait évoluer et s'adapter au fur et à mesure des progrès de la science et de la gouvernance climatique. Son lancement officiel a eu lieu lors de la COP26 en 2021.

Modèle macroéconomique GEMMES

Le programme GEMMES (Modèle macroéconomique et multisectoriel pour le changement écologique) a été développé en collaboration entre l'AFD, le DNP et l'Université nationale de Colombie. L'objectif était de trouver des stratégies permettant à la Colombie de mettre en œuvre des politiques industrielles, fiscales et monétaires alignées sur une économie à faible émission de carbone. L'AFD a apporté un financement et un soutien technique, et a travaillé en étroite collaboration avec des entités gouvernementales et universitaires pour construire le modèle GEMMES, un outil qui intègre les risques macroéconomiques et financiers associés au changement climatique. Les principaux résultats comprennent le développement des capacités techniques locales, la création d'un modèle économique adaptable et l'identification des opportunités et des vulnérabilités pour la Colombie dans sa transition énergétique, ce qui a contribué à éclairer le dialogue et la conception des politiques publiques dans le pays.

Mission croissance verte

La Mission croissance verte a été conçue pour guider la Colombie vers une croissance économique durable et résiliente d'ici 2030. Elle vise à promouvoir la compétitivité économique, à protéger le capital naturel et à encourager une utilisation durable des ressources, tout en garantissant l'inclusion sociale et l'adaptation au changement climatique. Elle a été lancée par le DNP en collaboration avec le MADS et avec le soutien de l'AFD et d'autres organisations internationales de coopération.

La Mission s'est concentrée sur des domaines clés tels que la productivité de l'eau et des terres, l'efficacité énergétique, la bioéconomie et la formalisation du travail. Parmi ses principaux résultats, on peut citer l'analyse du potentiel de croissance verte en Colombie, l'estimation des investissements nécessaires et les avantages sociaux et économiques de l'adoption de cette approche. En outre, des instruments économiques ont été proposés et des objectifs de croissance verte alignés sur les ODD ont été définis. Enfin, les travaux menés par la mission ont permis la formulation de la Politique de croissance verte approuvée par le Conpes 3934 le 10 juillet 2018.

Soutien à la mise en place d'un Paysage rural climatiquement intelligent – Latin America and the Caribbean Investment Facility (LACIF)

Le projet « Soutien à la mise en place d'un paysage rural climatiquement intelligent en Colombie » vise à accompagner la transition économique du pays vers un modèle plus équitable et durable. Financé par l'AFD via le LAIF, qui a apporté 7,34 millions d'euros, ce projet s'aligne sur les priorités de l'Instrument de coopération au développement (DCI) et de la Stratégie régionale pour l'Amérique latine 2016.

Le projet comporte trois volets techniques clés : (i) soutien à la stratégie nationale de croissance verte : à travers un soutien au DNP dans la gestion de la mise en œuvre de la croissance verte, les statistiques pour la croissance verte et l'évaluation économique de la qualité de l'air. (ii) Développement territorial et sectoriel : générer un impact dans les départements de Meta et Vichada grâce à l'information, au renforcement des capacités et au développement de modèles agricoles intelligents sur le plan climatique. (iii) Investissements dans des systèmes de production intelligents sur le plan climatique : mise en place de stations agro-climatiques, de tables rondes techniques et de systèmes agricoles pilotes.

3. Principaux constats par critères

3.1 Pertinence des prêts climatiques de l'AFD en Colombie : pertinence, continuité et limites structurelles

Les prêts climatiques de l'AFD ont été pertinents pour accompagner l'agenda climatique de la Colombie et assurer la continuité des engagements internationaux et nationaux ; mais en même temps, leur capacité de transformation a été limitée par des problèmes structurels tels que la dispersion des actions, la faible additionnalité de certaines mesures et les faiblesses de l'articulation intersectorielle.

3.1.1 – La combinaison d'instruments (dialogue, financement et coopération technique) a répondu aux engagements de la Colombie et à son agenda climatique ; cependant, leur intégration a été inégale

La stratégie de l'AFD en Colombie a combiné financement budgétaire, dialogue de politiques et coopération technique pour soutenir l'agenda climatique national et son alignement avec les engagements internationaux.

Le financement budgétaire a fourni de la liquidité lors de périodes de pression fiscale, tout en conditionnant les décaissements au respect des engagements inscrits dans les matrices de politique, devenant ainsi un moteur de réformes dans la réduction des émissions, la transition énergétique, la croissance verte et l'aménagement du territoire.

Le dialogue de politiques publiques a intégré le changement climatique dans l'agenda national, renforcé la coordination sectorielle et maintenu le sujet comme priorité d'État, même face à des changements de gouvernement et des chocs économiques. Il a également permis d'introduire des thématiques émergentes, telles que la bioéconomie et l'économie circulaire.

La coopération technique a apporté études et assistance spécialisée, consolidant les capacités institutionnelles au-delà du cycle de décaissement. Des projets tels que GEMMES, la Stratégie 2050 et la Mission croissance verte ont fourni des données probantes et une expertise française – directement issue de l'AFD ou contractée pour des appuis spécifiques – sur des sujets tels que le cadastre, le financement climatique ou la restauration des écosystèmes.

La combinaison de ces instruments a permis d'assurer la continuité de l'agenda climatique et son alignement avec l'Accord de Paris, la NDC et les ODD. Cependant, l'intégration n'a pas toujours été complète : certaines coopérations techniques ont fonctionné en parallèle des matrices, réduisant la cohérence globale. Globalement, la stratégie a mieux fonctionné dans les secteurs où existaient volonté politique et cadres réglementaires consolidés, et moins bien dans les domaines confrontés à des problèmes structurels, tels que la déforestation ou le développement rural.

3.1.2 – La pertinence des interventions de l'AFD face aux défis de l'agenda climatique colombien

La pertinence des six FB-PP se comprend mieux en les analysant à travers les trois programmes dans lesquels ils ont été organisés : Climat, Développement Territorial et Croissance Durable et Résiliente (CSyR). Chacun a répondu à un ensemble de défis spécifiques à la Colombie, tout en permettant de soutenir les engagements internationaux pris par le pays dans le cadre de l'agenda climatique.

Programme Climat (Climat I, II et III)

Les trois premiers prêts, octroyés entre 2016 et 2018, ont soutenu la Colombie dans la consolidation d'un cadre institutionnel et réglementaire pour faire face au changement climatique, dans un contexte marqué par d'importants engagements nationaux et internationaux.

La Colombie avait intégré dans le PND 2010–2014 des stratégies de réduction des émissions, de lutte contre la déforestation et de gestion des risques, et en 2015 elle présenta sa première CDN. Entre 2016 et 2017, elle adopta la Loi sur le changement climatique, consolida le SISCLIMA et créa la taxe carbone. Dans ce contexte, les prêts Climat I, II et III se révélèrent pertinents, car ils ont permis d'accompagner la mise en œuvre de ces politiques, de renforcer le dialogue de haut niveau et d'apporter une coopération technique.

Les prêts Climat I et II (2016–2017) intégrèrent l'atténuation et l'adaptation dans les politiques publiques et soutinrent la stratégie climatique nationale à un moment où des avancées étaient nécessaires pour respecter la CDN. Les coopérations techniques associées (coûts de l'adaptation, instruments financiers, GEMMES, efficacité énergétique) apportèrent des éléments de preuve essentiels.

Le prêt Climat III (2018) a permis de renforcer le respect des engagements internationaux, notamment les CDN révisées et la Politique nationale de changement climatique de 2017. La coopération technique associée (MRV, inventaire des émissions, GEMMES) a fourni un appui déterminant.

Dans l'ensemble, les prêts du programme Climat ont renforcé l'agenda climatique et les cadres réglementaires, même si leur additionnalité s'est réduite lorsqu'ils ont appuyé des actions déjà prévues par le Gouvernement – par exemple, l'adoption de lignes directrices réglementaires déjà en cours ou la mise à jour d'instruments techniques programmée préalablement par les ministères sectoriels.

Programme de Développement Territorial

Le deuxième programme a répondu aux défis de décentralisation et de durabilité territoriale qui se sont intensifiés vers 2020. La Colombie faisait face à des disparités régionales et devait renforcer les gouvernements infranationaux en matière de planification et de gestion climatique. Le Plan national de développement 2018–2022 incluait le

« Pacte pour la décentralisation » et le « Pacte pour la durabilité », qui visaient à faire de la durabilité une condition du développement territorial.

Le prêt budgétaire de politique publique (FB-PP) pour le Développement territorial (2020), aligné sur ces engagements, visait à mettre en œuvre la Stratégie nationale de développement territorial durable, en promouvant la convergence régionale, en renforçant les cadres institutionnels locaux et en soutenant l'adaptation dans les territoires vulnérables.

Sa pertinence reposait sur trois aspects : renforcer la planification territoriale avec une approche climatique, fournir des ressources et une assistance technique pour améliorer la gestion décentralisée des dépenses publiques liées au climat et à la biodiversité, et garantir que les engagements internationaux soient pris en compte dans les municipalités et les départements.

Le crédit a été opportun dans le contexte de la Loi sur les Régions (2019) et de la création des Régions administratives et de planification (RAP), en reconnaissant que, sans renforcement local, les engagements internationaux ne produiraient pas de résultats. Toutefois, sa pertinence a été limitée : les actions se sont ajoutées à un contexte de faiblesse institutionnelle persistante et, bien qu'elles aient soutenu la Stratégie 2050 et l'analyse des dépenses climatiques, la capacité d'exécution des gouvernements infranationaux est restée inégale.

Programme de Croissance Durable et Résiliente (CSyR I et II)

Après la pandémie de Covid-19, la Colombie a dû relever le défi de relancer l'économie sans revenir à un modèle extractiviste. Les documents CONPES 3999 et 4023 ont exprimé un engagement en faveur d'une croissance durable et inclusive, articulée autour de trois axes : l'action climatique, la transition énergétique et la valorisation du capital naturel.

Les prêts CSyR I (2021) et II (2022) se sont révélés pertinents en s'alignant sur cette conjoncture. Leur objectif était de promouvoir une croissance durable et résiliente au moyen de politiques respectueuses de l'environnement dans des domaines tels que le changement climatique, l'économie circulaire et la transition énergétique.

Leur pertinence s'est manifestée à travers trois dimensions : maintenir l'agenda climatique dans le cadre de la relance économique, répondre aux engagements internationaux tels que l'Agenda 2030 et la stratégie climatique 2050, et introduire des innovations comme l'économie circulaire dans le secteur de la construction, la réduction des plastiques à usage unique et la feuille de route de l'hydrogène.

Le caractère multisectoriel de ces prêts a élargi leur portée et démontré une certaine flexibilité, mais l'ampleur des engagements et la dispersion des actions ont réduit la capacité à concentrer les efforts sur un nombre limité de réformes ayant un plus grand potentiel d'impact.

Bilan de la pertinence générale

Dans l'ensemble, les six crédits ont été pertinents car ils ont accompagné la Colombie à des moments clés de définition et de mise à jour de ses engagements internationaux, répondu à des défis nationaux en matière d'institutionnalité climatique, de décentralisation et de relance durable, et maintenu l'agenda climatique comme priorité à travers trois administrations.

La pertinence a varié selon les programmes. Elle a été plus élevée pour les crédits Climat, où la convergence avec les priorités du Gouvernement et la précision des matrices était claire. Pour le programme Développement Territorial, la pertinence a été intermédiaire en raison de la combinaison d'objectifs climatiques avec des objectifs sectoriels plus larges. Dans le programme Croissance Durable et Résiliente (CSyR), elle a été conditionnée par la dispersion des thématiques et la nécessité de concilier les

priorités avec d'autres cofinanceurs, ce qui a réduit le focus climatique.

Globalement, cet instrument a davantage renforcé les engagements déjà pris par la Colombie qu'il n'a généré de transformations totalement nouvelles. **Sa valeur réside donc surtout dans le renforcement de ces engagements existants plutôt que dans la création de changements structurels inédits.**

3.1.3 – Qualité du dialogue de politique : continuité, ampleur et besoin d'une plus grande intégration

Le dialogue politique entre l'AFD et le Gouvernement colombien a été stratégique pour aligner les prêts sur l'agenda climatique. Sa pertinence s'est manifestée à travers trois aspects : une couverture thématique large (croissance verte, transition énergétique, déforestation, bioéconomie, financement climatique), une flexibilité face à des conjonctures telles que la période post-pandémie, et une continuité assurée grâce à six crédits successifs qui ont maintenu le thème climatique comme priorité d'État.

Cependant, l'ampleur de ce dialogue a engendré certaines faiblesses : des accords trop généraux, une dispersion des actions dans les matrices et une intégration sectorielle limitée. Bien que les programmes Climat et CSyR aient intégré les ministères clés, dans le cas du Développement Territorial, les coopérations techniques n'étaient pas alignées avec les engagements politiques.

En résumé, le dialogue a été pertinent grâce à sa continuité, sa flexibilité et sa couverture, mais limité par un manque de focalisation stratégique et de coordination intersectorielle.

3.1.4 – Conception des matrices de politique : avancées normatives et problèmes de dispersion et d'additionnalité

Les matrices de politique ont constitué le mécanisme opérationnel qui liait les décaissements aux engagements de réforme, reflétant la volonté de l'AFD de conditionner

le financement à des mesures alignées sur l'agenda climatique colombien.

Dans l'ensemble, elles ont rencontré trois problèmes : une dispersion excessive – avec plus de 170 actions réparties sur six crédits –, une faible additionnalité en intégrant des engagements déjà prévus par le Gouvernement, et des incohérences en mélangeant des mesures pas toujours complémentaires.

La coopération technique a soutenu la mise en œuvre de plusieurs engagements, apportant pertinence et expertise technique, bien que son absence d'alignement systématique avec les matrices ait réduit son potentiel transformateur.

En conclusion, le design des matrices a été clé pour relier financement et politique, mais leur efficacité a été limitée par la dispersion et la faible additionnalité.

3.2 Cohérence des mécanismes de cofinancement dans les prêts climatiques de l'AFD^[5]

La coordination entre les institutions financières internationales dans les crédits de Développement Territorial et de CSyR a montré la valeur de l'articulation multilatérale en permettant d'élargir les ressources, d'améliorer la coordination et d'intégrer des thématiques innovantes dans l'agenda climatique. Cependant, des défis ont également été identifiés, tels que la faible visibilité des apports de l'AFD et le manque d'intégration de certains ministères dans certains processus de négociation.

Dans l'ensemble, le bilan a été positif en termes de cohérence, bien que limité par ces contraintes. L'avenir de ces alliances dépendra du renforcement de la reconnaissance, de la coordination intégrale et de l'articulation entre les politiques sectorielles et territoriales.

Dans cette évaluation, le critère de cohérence se réfère à la capacité de l'AFD à se coordonner efficacement avec d'autres financeurs internationaux, que ce soit par des schémas de cofinancement ou des financements parallèles, conformément à la pratique du système multilatéral. Il implique la complémentarité et l'alignement entre les agences afin d'élargir les ressources, favoriser des objectifs communs et accroître l'ambition des négociations avec le Gouvernement.

Il ne s'agit pas d'analyser la cohérence avec les politiques nationales, mais la capacité à travailler de manière articulée avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux sur un agenda partagé.

[5] Le terme « cofinancement » est entendu au sens large. Il inclut à la fois : (i) le cofinancement au sens strict – des prêts syndiqués par le biais d'un accord contractuel unique entre le Gouvernement et tous les financeurs – et (ii) les schémas de financement parallèle coordonné, dans lesquels chaque financeur signe son propre accord, mais négocie et s'accorde avec les autres sur un agenda commun, une coordination technique et un cadre de dialogue partagé. Dans les crédits évalués, les mécanismes appliqués correspondent à ce deuxième type.

3.2.1 – Le cofinancement comme stratégie pour accroître l’impact

Parmi les six crédits climatiques analysés, seuls trois ont été développés dans le cadre de schémas de coordination entre financeurs internationaux : le Programme de Développement Territorial, en partenariat avec la Banque mondiale, et les Programmes CSyR I et II, en articulation avec la BID, la KfW et la CAF.

Ces schémas ont montré un haut niveau de cohérence, reflété par l’alignement des objectifs et la complémentarité des ressources techniques et financières. La coordination a amélioré l’interaction avec le Gouvernement, renforcé la capacité de négociation et facilité l’inclusion de thématiques innovantes, telles que la diversification économique, la bioéconomie et l’économie circulaire.

Selon les acteurs consultés, cette collaboration a permis de mettre en place des politiques plus ambitieuses et un dialogue politique avec une position multilatérale plus solide et une capacité de négociation accrue.

3.2.2 – Développement Territorial : réalisations et limites de la coordination

La collaboration entre l’AFD et la Banque mondiale a permis d’assurer davantage de ressources financières et de faciliter la négociation avec le Gouvernement, mais elle a également mis en évidence certaines limites. La contribution spécifique de l’AFD a eu une faible visibilité dans les rapports officiels, qui mettaient principalement en avant l’opérateur de la coopération.

De plus, bien qu’il y ait eu un alignement sur plusieurs objectifs, l’articulation sectorielle n’a pas permis d’intégrer pleinement le ministère du Logement et du Développement territorial dans les espaces de dialogue et de négociation. Cette participation sectorielle limitée a maintenu séparées les politiques urbaines, rurales et environnementales, générant une fragmentation et

complicant une approche intégrée pour un développement territorial résilient.

Avancer nécessitera de renforcer l’articulation explicite entre ces politiques.

3.2.3 – Croissance Durable et Résiliente : un modèle d’articulation multilatérale

Dans les crédits CSyR I et II, la coordination avec la BID, la KfW et la CAF a été solide et efficace. L’alignement des objectifs et l’apport technique de chaque financeur ont permis de formuler des politiques plus robustes et d’impliquer des secteurs habituellement réticents à la croissance verte.

Ce schéma a augmenté les ressources disponibles et assuré des engagements plus ambitieux du Gouvernement dans des domaines tels que la transition énergétique et le développement bas carbone. Une coordination efficace a évité les duplications d’efforts et renforcé l’approche stratégique, augmentant ainsi la capacité d’influencer l’agenda des réformes.

Cependant, des défis subsistent pour renforcer les mécanismes de suivi pendant la mise en œuvre des matrices, afin de documenter plus clairement les contributions de chaque cofinanceur et leur apport spécifique.

3.3 Efficacité

Comme expliqué dans la section méthodologique, étant donné le grand nombre d’actions dérivées des crédits, elles n’ont pas été analysées de manière isolée. Les six prêts climatiques de l’AFD et leurs coopérations techniques ont été articulés sur sept ans, renforçant progressivement l’agenda climatique de la Colombie. Pour cette raison, l’évaluation a pris comme unité d’analyse la « voie de changement », entendue comme la séquence logique d’actions et de soutiens conduisant à un résultat intermédiaire clé.

Ce chapitre examine l’efficacité de l’AFD à travers six voies prioritaires : réduction des émissions, plans sectoriels et territoriaux, énergies renouvelables, alternatives

contre la déforestation, développement rural et aménagement du territoire avec intégration climatique. L'analyse se concentre sur la contribution de l'AFD via les trois instruments des FB-PP : financement budgétaire, dialogue de politiques et coopération technique. Pour assurer la cohérence, les résultats sont présentés de manière standardisée, en attribuant un niveau de contribution pour chaque voie de changement selon l'échelle suivante :

Niveau 1	Le soutien a été essentiel et suffisant à lui seul pour atteindre le résultat observé
Niveau 2	Le soutien a été essentiel mais non suffisant à lui seul pour atteindre le résultat observé
Niveau 3	Le soutien n'a été ni suffisant ni nécessaire pour atteindre le résultat observé, mais il a contribué, par exemple, à accélérer une initiative déjà en cours ou à élargir son champ d'application et sa portée.
Niveau 4	Le soutien n'a été ni suffisant ni nécessaire pour le résultat observé
NA	Il n'y a pas d'éléments permettant de conclure

3.3.1 – Réduction des émissions de GES : un appui essentiel mais insuffisant

Le soutien de l'AFD a été essentiel pour progresser vers la neutralité carbone à l'horizon 2050. Toutefois, sa contribution seule n'a pas suffi, d'autres acteurs et influences ont également joué un rôle déterminant.

Objectif de la politique

La Loi 2169 de 2021 (relative à l'action climatique) a établi un engagement national obligatoire de réduction des émissions de GES. Son objectif est de diminuer de 51 % les émissions prévues d'ici 2030 par rapport au scénario tendanciel et d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Cet objectif combine trois éléments : i) définir et appliquer des cibles d'atténuation claires, ii) créer des instruments

de mesure et de traçabilité (inventaires, suivi/reporting et vérification (MRV), Registre national de réduction des émissions (RENARE)) et iii) mobiliser des secteurs clés tels que l'énergie, les transports, l'agriculture et la lutte contre la déforestation. L'objectif était ainsi de donner de la cohérence à l'action climatique nationale et de l'articuler avec les engagements internationaux.

Appui de l'AFD

L'AFD a soutenu le gouvernement à travers les programmes Climat I, II et III ainsi que les crédits CSyR. Les matrices comprenaient des objectifs de réduction des émissions dans les secteurs de l'énergie et des transports, ainsi que de la déforestation, et ont appuyé l'élaboration des Plans d'Action Sectoriels (PAS) et des Actions de Mitigation Nationalement Appropriées (NAMAs). Son assistance technique a été essentielle pour développer le MRV des émissions et du financement, lancer le RENARE et renforcer le SISCLIMA. L'AFD a également financé la Stratégie 2050 et le modèle macroéconomique GEMMES, ce qui a sensibilisé les ministères des Finances et de l'Énergie aux risques fiscaux liés à l'inaction. Grâce au dialogue politique, à l'assistance technique et au financement, l'AFD a consolidé la trajectoire d'atténuation.

Résultats atteints

La Loi sur l'Action Climatique a consolidé les engagements sectoriels, approuvé des résolutions sur le MRV et fait progresser la planification à long terme avec la Stratégie 2050. Le modèle GEMMES a permis d'associer les risques macroéconomiques aux NDC. Selon les rapports du CSyR (2023), la réduction cumulée des GES a atteint 81 % de l'objectif en 2022 ; la réduction de 51 % a été pleinement réalisée, les réductions sur le marché volontaire ont atteint 86 % et le nombre de projets inscrits au RENARE est passé de 50 à 267. Des progrès ont été réalisés en matière de traçabilité, de coordination nationale et territoriale.

Cependant, le mécanisme de suivi, reporting et vérification des émissions n'a pas été pleinement opérationnel ni aligné avec le

marché du carbone, et le rôle de l'AFD dans le financement du MRV est resté peu visible.

Dans le secteur agricole, des lignes directrices de durabilité ont été promues, mais sans engagements ambitieux ni changements dans les investissements. L'ambition de la NDC de 2020 a également été influencée par des pressions internationales, le leadership gouvernemental et le soutien de bailleurs de fonds tels que la GIZ, la BID, le GGGI ou l'USAID. Dans ce contexte, la contribution de l'AFD a été importante mais partagée.

Facteurs ayant influencé la contribution

L'organisation institutionnelle a compliqué la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et les secteurs. Les nœuds régionaux du SISCLIMA n'ont pas réussi à s'intégrer pleinement à la Commission Intersectorielle sur le Changement Climatique. Il en est résulté une dispersion des priorités ainsi que des tensions dans l'allocation des ressources. Le système MRV a rencontré des ajustements réglementaires et des problèmes techniques qui ont retardé sa mise en œuvre, tandis que la montée en puissance de l'ambition de la NDC a été influencée à la fois par le dialogue facilité par l'AFD (E2050, GEMMES) et par les pressions internationales.

Dans le secteur agricole, les incitations au modèle conventionnel ont limité les pratiques durables à grande échelle, tandis que, sur le plan territorial, l'interprétation inégale des objectifs a produit des progrès contrastés. En résumé, le soutien de l'AFD a ouvert la voie, bien que – comme on pouvait s'y attendre pour un instrument de ce type – son influence ait été seulement partielle face aux défis structurels liés à la mise en œuvre complète et durable de la politique de réduction des émissions.

3.3.2 – Planification climatique sectorielle et territoriale : un soutien essentiel mais insuffisant

Le soutien de l'AFD a été essentiel pour élaborer les Plans intégrés de gestion du changement climatique sectoriels et territoriaux (PIGCCS et PIGCCT), mais il n'a pas suffi à garantir leur pleine appropriation ni leur mise en œuvre à l'échelle nationale (niveau 2).

Objectif de la politique

Les Plans intégrés de gestion du changement climatique, sectoriels (PIGCCS) et territoriaux (PIGCCT), ont été créés pour traduire les politiques nationales en actions adaptées à chaque secteur et région. Ils trouvent leur origine dans le PNACC de 2012, qui a amorcé l'intégration du changement climatique dans la planification nationale. Les lois 1753 de 2015 et 1931 de 2018 ont étendu leur caractère obligatoire, et la loi 2169 de 2021 les a consolidés comme instruments centraux pour mettre en œuvre la NDC actualisée et orienter l'action climatique jusqu'en 2030.

En quoi a consisté l'appui de l'AFD

Le soutien de l'AFD a été déterminant sur plusieurs fronts. À travers six prêts programmatiques, il a intégré des engagements dans les matrices de politique pour garantir l'élaboration des PIGCC, ce qui s'est traduit par des objectifs, des lignes directrices et des guides officiels. Le décret 298 de 2016, qui a renforcé le SISCLIMA, est devenu un pilier de la gouvernance grâce au soutien français.

L'AFD a promu des instruments de planification et des guides pour les ministères et les départements. La résolution 849 de 2022 et des projets comme GEMMES et LACIF ont apporté des contributions techniques dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et des transports, renforçant les plans avec des scénarios solides.

L'AFD a également soutenu des espaces de dialogue entre ministères et gouvernements infranationaux. La Stratégie

2050, financée par l'AFD, a rassemblé plus de soixante-dix ateliers intersectoriels qui ont lié les plans sectoriels et territoriaux à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Ce soutien a élevé l'ambition de la politique nationale, qui est passée d'une focalisation sur l'adaptation à l'intégration de l'adaptation avec une participation accrue des secteurs et des régions. Sa contribution doit être comprise comme l'un des nombreux facteurs ayant favorisé ce changement, aux côtés du leadership gouvernemental et des pressions et engagements internationaux.

Résultats atteints

Les progrès dans l'élaboration des plans ont été significatifs, mais incomplets. En 2022, quatre des huit PIGCCS prévus et 29 des 33 plans territoriaux avaient été élaborés, soit 90 % de l'objectif. Certains plans se sont concentrés uniquement sur l'adaptation, et quatre départements ne les avaient pas encore finalisés.

Ces résultats reflètent la progressivité et la continuité des prêts de l'AFD. Des coopérations techniques, telles que l'Agriculture Climatiquement Intelligente, ont apporté un soutien aux secteurs et régions les moins dotés en capacités. Le SISCLIMA s'est consolidé comme cadre institutionnel, bien que ses performances soient inégales.

Les plans ont défini des priorités et créé des espaces de dialogue interinstitutionnel, renforçant l'ambition et l'articulant avec la NDC. Cependant, la mise en œuvre reste fragile : l'information publique fait défaut et plusieurs objectifs des matrices ont progressé plus lentement que prévu – par exemple, certains ajustements réglementaires dans la transition énergétique ou les mises à jour techniques liées au suivi climatique – ce qui met en évidence des lacunes persistantes en matière de capacités et de coordination.

En résumé, l'AFD a contribué à renforcer la planification climatique, mais le manque de mise en œuvre limite les impacts concrets. Les progrès dans l'élaboration des

plans contrastent avec l'absence de résultats clairs dans leur exécution.

Facteurs qui ont influencé la contribution

L'intégration des acteurs territoriaux a été inégale, car de nombreux départements manquent de ressources techniques et financières pour soutenir le processus. La forte rotation politique a également compliqué la continuité des engagements. Le contexte international, en particulier l'Accord de Paris et la pression mondiale pour une plus grande ambition, a favorisé l'élaboration des plans, conjointement avec le soutien de l'AFD.

Bien que les instruments promus par l'agence aient été précieux, la coordination interinstitutionnelle reste faible et les espaces de dialogue n'assurent pas une appropriation territoriale. Ainsi, la contribution de l'AFD a été pertinente pour l'élaboration des PIGCCS et PIGCCT, mais elle ne pouvait à elle seule garantir leur mise en œuvre, compte tenu des limitations des capacités techniques dans les territoires et de la nécessité d'un accompagnement plus continu en matière d'outils, de formation et de suivi, éléments qui auraient favorisé une adoption plus solide de ces instruments.

3.3.3 – Transition énergétique avec le FNCER : soutien essentiel, obstacles persistants

Le soutien de l'AFD a été essentiel pour promouvoir la production et la distribution de sources d'énergies renouvelables non conventionnelles (FNCER) et progresser vers une transition énergétique juste. Cependant, il n'a pas suffi à lui seul, car subsistent des limites réglementaires, procédurales et de coordination qui freinent sa consolidation.

Objectif de la politique

Le Conpes 4075 (2022) a défini comme résultat intermédiaire l'adoption d'actions visant à promouvoir des projets de production isolée ainsi que de production et de distribution à partir de Sources d'énergies renouvelables

non conventionnelles (FNCER). Son objectif est d'intégrer les énergies renouvelables dans le mix énergétique, d'étendre l'électrification dans les Zones non interconnectées (ZNI), de générer de l'emploi avec une approche de genre et de favoriser l'innovation dans les technologies propres. La loi 1715 de 2014 a ouvert la voie et, entre 2020 et 2024, des feuilles de route pour l'hydrogène, des enchères pour les renouvelables et de nouvelles régulations de la Commission de Régulation de l'Énergie et du Gaz (CREG) ont été mises en œuvre. La transition énergétique visait à réduire les émissions, renforcer l'autosuffisance et créer de nouvelles opportunités.

En quoi a consisté l'appui de l'AFD

L'AFD a soutenu la transition énergétique par le biais de prêts programmatiques (Climat I, II et III, CSyR I et II) et de coopérations techniques, incluant la Mission croissance verte, GEMMES, la Stratégie 2050 et FEXTE Hydrogène, qui ont apporté analyses, cadres stratégiques et feuilles de route sectorielles. Dans les matrices de politique, des engagements ont été inclus pour promouvoir des incitations réglementaires, des accords sectoriels et des ajustements réglementaires.

Le soutien s'est concentré sur trois domaines : i) le cadre réglementaire (enchères de contrats et résolutions de la CREG), ii) la planification et iii) renforcement institutionnel (assistance au MHCP et au DNP) et le territoire (électrification dans les ZNI et schémas ruraux durables). Cet ensemble a élevé l'ambition de la politique énergétique et renforcé la cohérence entre adaptation et développement, bien que la mise en œuvre des mesures réglementaires ait progressé plus lentement que la préparation technique et le dialogue politique.

Résultats atteints

Les résultats montrent des progrès en termes de capacité engagée et de couverture, mais avec des limites dans l'exploitation et la stabilité réglementaire. La capacité de production à partir de FNCER a atteint 2 888 MW contre 1 500 MW prévus (193 %), et dans les Zones non interconnectées (ZNI), la capacité

installée a atteint 46,6 MW contre 27,3 MW (178 %). Cependant, dans le mix énergétique national, la part des FNCER n'était que de 3,1 % en 2022, loin de l'objectif de 12 % (26 % de réalisation). Dans le Système interconnecté national (SIN), la capacité installée était de 1 015 MW contre un objectif de 2 500 MW (41%). Ces variations – entre capacité installée, part dans le mix et progrès différenciés dans le SIN et les ZNI – reflètent des dynamiques et contraintes distinctes, davantage liées à des facteurs techniques et réglementaires qu'à la définition des objectifs eux-mêmes.

Les enchères ont progressé avec six projets approuvés et deux en construction, mais aucun en exploitation. Des feuilles de route stratégiques, comme celle de l'hydrogène, ont été élaborées et des ajustements réglementaires ont été promus, bien que leur impact dépende d'une plus grande stabilité réglementaire et de processus plus agiles.

L'AFD a aidé à surmonter les goulots d'étranglement techniques et juridiques et à coordonner entre le ministère des Finances, le DNP et le secteur énergétique, mais la mise en œuvre a été inégale. Pour 2024, SISConpes a rapporté une progression globale de 27,5 % pour le Conpes 4075, plusieurs objectifs initiaux restant à 0 %.

En résumé, des progrès quantitatifs ont été réalisés et un cadre stratégique plus solide a été mis en place, mais l'exploitation effective et les résultats consolidés restent limités par des facteurs structurels.

Facteurs qui ont influencé les résultats

Le principal obstacle a été l'instabilité réglementaire qui, combinée aux délais prolongés de délivrance des licences environnementales, décourage les investissements et retarde les projets. Bien que le dialogue intersectoriel se soit amélioré grâce à GEMMES et à la Stratégie 2050, la coordination entre le niveau national et territorial reste fragile, notamment pour le déploiement dans les ZNI. Les mécanismes de suivi inclus dans les prêts ont aidé à l'élaboration des politiques, mais n'ont pas suffi à garantir un suivi adéquat de la mise en œuvre.

De plus, les investisseurs estiment que, malgré les enchères et les feuilles de route, il manque encore des règles claires, une stabilité juridique et une plus grande prévisibilité dans les processus. Cela explique pourquoi de nombreux projets restent en phase de construction ou d'approbation, sans être opérationnels.

En conclusion, **l'AFD a été clé pour renforcer la vision stratégique, fournir des outils techniques et créer des espaces de planification à long terme.** Cependant, sa contribution n'a pas pu, à elle seule, surmonter les défis réglementaires, procéduraux et de coordination. Ces aspects – tels que la stabilité réglementaire, les processus de délivrance de licences et l'articulation avec des entités comme l'Institut de planification et de promotion des solutions énergétiques pour les Zones non interconnectées (IPSE) et l'Unité de planification minier-énergétique (UPME) – reflètent des limitations structurelles du secteur qui dépassent le cadre des matrices et le périmètre des FB-PP. Leur résolution sera déterminante pour que les progrès engagés se traduisent en résultats concrets, permettant aux engagements de se concrétiser en projets opérationnels et d'augmenter la part des FNCER dans le mix énergétique de la Colombie.

3.3.4 – Alternatives productives durables pour freiner la déforestation : un soutien essentiel, mais insuffisant

Le soutien de l'AFD a été essentiel pour promouvoir et concevoir des alternatives durables contribuant à stabiliser la frontière forestière et à favoriser la croissance verte. Cependant, il n'a pas suffi à lui seul à garantir leur adoption complète ni à inverser la tendance à la déforestation.

Objectif de la politique

La politique colombienne de lutte contre la déforestation de 2020 (Conpes 4021) a défini comme résultat intermédiaire l'adoption d'alternatives productives durables et multisectorielles visant à réduire la pression sur les forêts et à stabiliser la frontière forestière. Cette politique cherche

à concilier conservation et développement à travers l'agriculture et l'élevage durables, le tourisme écologique, les entreprises vertes et la bioéconomie, avec une approche territoriale et inclusive. Elle s'appuie sur des cadres antérieurs tels que la Production et consommation durables (2010), la gestion de la biodiversité (2012) et la Stratégie intégrale de contrôle de la déforestation, et s'articule avec la Décision STC 4360-2018, les ODD et l'Accord de Paris. Son objectif est de réduire les émissions liées au changement d'usage des sols et de dynamiser les économies locales.

En quoi a consisté l'appui de l'AFD

Entre 2015 et 2022, l'AFD a intégré dans les matrices de politique – notamment dans CSyR I et II – des engagements visant à promouvoir des alternatives durables liées au contrôle de la déforestation et à la croissance verte. Grâce à sa coopération technique, elle a apporté analyses, renforcement de capacités et articulation intersectorielle ; la Mission croissance verte a formulé des recommandations et alimenté des politiques telles que la Politique de croissance verte (Conpes 3934 de 2018) et le Plan national des entreprises vertes 2022-2030. L'agence a encouragé des espaces de dialogue, des tables agroclimatiques et de l'élevage durable, ainsi que des initiatives dans les départements de Huila, Meta et Vichada pour renforcer l'économie forestière.

Sa stratégie a été progressive et complémentaire : elle a combiné financement programmatique et assistance technique, et s'est alignée sur l'agenda de la bioéconomie, la loi 2068 sur le tourisme durable et les Labels de la Marque Pays. Elle a également favorisé la coordination avec d'autres bailleurs de fonds (BID, KfW, CAF) pour élargir la portée des instruments. Ce soutien a élevé l'ambition des objectifs, renforcé le DNP, le MADS, le MADR et le MCIT, et intégré la durabilité comme un axe de compétitivité. Bien que le gouvernement ait déjà promu ces transformations sous l'impulsion des engagements internationaux, de l'entrée dans l'OCDE et des défis liés au changement climatique et au post-conflit, l'appui de l'AFD a apporté des éléments techniques et de coordination qui ont accompagné et complété ce processus, sans en constituer le moteur principal.

Résultats atteints

Les progrès en matière de politiques et d'instruments ont été notables, bien que leur mise en œuvre et leurs effets aient été hétérogènes. Des objectifs ont été atteints dans les aires protégées (31% du territoire, 103%), l'élevage durable (158 684 ha, 108 %), les systèmes de conservation (1,31 million d'ha, 91%) et les plantations forestières commerciales (545 206 ha, 85%). L'économie forestière a augmenté sa part dans le PIB à 0,75% (75% de réalisation). Dans les entreprises vertes, l'objectif a été dépassé (103%, 1 912), avec 23 585 emplois et une plus grande participation féminine (40,7 %, 102 %).

Cette performance reflète la progressivité des six prêts, qui sont passés des diagnostics et MRV à la mise en œuvre d'alternatives productives. Elle a également amélioré la coordination intersectorielle et le cofinancement avec le BID, la KfW et la CAF.

Cependant, la déforestation a augmenté à 174 102 ha en 2021, contre un objectif de 155 000 ha. Des écarts persistent dans la mise en œuvre et la durabilité des projets pilotes, et SISConpes rapporte pour 2024 un avancement inférieur aux attentes pour le Conpes 4021 (53,6% contre 79,8 %).

En résumé, l'AFD a contribué à concevoir et à mettre en œuvre des instruments, mais les impacts sur la déforestation restent limités par des obstacles structurels et par la lente maturation des chaînes de valeur vertes.

Facteurs qui ont influencé les résultats

Plusieurs obstacles à l'investissement – risque perçu élevé, manque de financement patient et chaînes de valeur faibles – ont limité le déploiement des modèles durables. L'instabilité réglementaire et les procédures complexes ont découragé les projets, tandis que la rotation politique et les discontinuités institutionnelles ont affecté la continuité territoriale. L'articulation intersectorielle s'est améliorée, mais la coordination avec les gouvernements locaux et la prise en compte de leurs besoins sont restées partielles, limitant

l'appropriation et l'exécution. Les capacités techniques demeurent insuffisantes dans plusieurs régions.

Bien qu'il y ait eu cofinancement et dialogue entre le DNP, le MADS, le MADR et le MCIT, la tension entre conservation-développement et la rentabilité des économies illicites ou extractives entre en concurrence avec les alternatives durables. La faible diffusion des incitations et l'information incomplète compliquent le suivi et la prise de décisions. Dans l'ensemble, la contribution de l'AFD a été importante pour formuler et soutenir l'agenda, mais sa portée reste nécessairement limitée face aux facteurs structurels qui conditionnent la mise en œuvre territoriale et la dynamique de la déforestation.

3.3.5 – Développement rural durable : un soutien essentiel, mais avec un impact limité face aux défis structurels

Le soutien de l'AFD a été essentiel pour la formulation et la mise en œuvre de politiques de développement rural inclusives et durables, mais il n'a pas suffi à lui seul à transformer les conditions structurelles du milieu rural colombien.

Objectif de la politique

La voie de transformation du développement rural est liée au résultat intermédiaire « Adoption et mise en œuvre de l'Accord COT n° 33 de 2022 », qui établit des lignes directrices intersectorielles pour la gestion durable du territoire, l'équité et le renforcement des communautés rurales et paysannes. La stratégie vise à réduire les écarts urbain-rural, améliorer les conditions de vie, garantir la durabilité socio-environnementale et protéger les écosystèmes menacés par l'expansion agricole et les économies illégales. Elle cherche également à intégrer les communautés ethniques et paysannes dans l'aménagement du territoire, en promouvant des activités durables à petite échelle, la reconversion productive et la formalisation des terres, avec une approche de genre.

En quoi a consisté l'appui de l'AFD

L'AFD a accompagné cette voie de transformation par des engagements dans les matrices de politique et une coopération technique. Son apport a été clé pour ouvrir des espaces de dialogue intersectoriel et territorial, cibler les priorités et identifier les lacunes dans la mise en œuvre. Des coopérations telles que « Paysages ruraux climatiquement intelligents » (LACIF) et la gestion des écosystèmes de páramo du Massif colombien (SIRAP Massif) ont permis de lancer des projets pilotes d'agriculture climatiquement intelligente, de paysages durables, de reconversion productive et de restauration écologique, générant informations, bonnes pratiques et enseignements reproductibles.

Les projets pilotes des tables agroclimatiques ont permis d'articuler les acteurs régionaux avec les informations climatiques et se sont consolidés comme des mesures d'adaptation efficaces. Des projets comme LACIF ont servi de référence pour des initiatives ultérieures, telles que le projet Biocarbone avec coopération internationale.

Le dialogue technique et politique facilité par l'AFD a contribué à la réglementation d'aspects clés, tels que le Décret 690 de 2021 et la Résolution 249 de 2022, en plus de soutenir des études, le cadastre polyvalent et des projets pilotes qui ont articulé les objectifs environnementaux et agricoles avec les autorités locales et les acteurs académiques.

Résultats atteints

Les progrès ont été significatifs pour certains indicateurs. Dans la formalisation des terres, l'objectif de 14 000 titres a été dépassé, avec 15 908 délivrés entre 2020 et 2021. Pour la fermeture de la frontière agricole, 13 actions ont été mises en œuvre contre une cible de 6 (217 %), et pour les droits de tenure des femmes rurales, 10 832 bénéficiaires ont été atteints, soit trois fois l'objectif prévu. Ces chiffres témoignent de progrès en matière d'inclusion, d'accès à la terre et de durabilité territoriale.

Les projets de coopération technique ont renforcé les capacités locales et généré

des cadres de politiques publiques plus inclusifs. La participation des paysans, des femmes et des communautés ethniques dans les projets pilotes de reconversion productive et de restauration écologique a intégré la durabilité et l'adaptation climatique dans des territoires stratégiques. La Mission croissance verte et les engagements dans CSyR I et II ont favorisé une meilleure articulation entre les secteurs et l'intégration de critères de durabilité dans le développement rural.

Cependant, les progrès restent partiels face aux besoins du secteur. Bien que des réussites aient été enregistrées dans la formalisation des terres et la définition de la frontière agricole, la mise en œuvre de la politique de développement rural demeure limitée et dispersée. Les projets pilotes ont démontré de bonnes pratiques, mais n'ont pas toujours permis leur montée en échelle ni la consolidation d'investissements durables ; dans de nombreux cas, les activités de terrain sont restées marginales dans l'agenda du ministère de l'Agriculture. Cela suggère qu'un accompagnement plus continu et un plus grand accent territorial auraient pu favoriser leur consolidation et leur réplication.

Facteurs qui ont influé les résultats

Le contexte structurel du milieu rural colombien a conditionné les progrès réalisés. La rotation politique, les discontinuités institutionnelles et le manque de priorité budgétaire ont limité la continuité. Les risques d'investissement et les barrières réglementaires ont réduit l'intérêt du secteur privé pour les alternatives durables.

Bien que l'AFD ait facilité la coordination interinstitutionnelle, l'articulation avec les gouvernements locaux est restée insuffisante et les capacités techniques rurales demeurent faibles, ce qui affecte la durabilité des projets pilotes. La contribution de l'AFD s'est inscrite dans un effort multi-acteurs aux côtés de l'USAID, de la GIZ, de la COSUDE, de la Banque mondiale et des ONG locales. Elle a joué davantage le rôle de catalyseur que d'acteur unique. Sa valeur résidait dans la consolidation de l'approche de durabilité dans le développement rural et dans l'ouverture d'espaces

de coordination intersectorielle, même si les résultats dépendaient de la somme des efforts et de la capacité de l'État à les soutenir.

3.3.6 – Aménagement territorial résilient : un appui complémentaire, des progrès limités

L'AFD a contribué à intégrer le changement climatique dans l'aménagement du territoire, mais son soutien a été complémentaire et non déterminant pour les résultats observés.

Objectif de la politique

Cette voie vise à intégrer le changement climatique comme priorité dans l'aménagement du territoire et la planification du développement. Elle cherche à réduire les écarts rural-urbain, renforcer la résilience et mobiliser des ressources pour la stratégie climatique dans les territoires. Elle s'appuie sur la loi 1454 de 2011 et la Politique générale d'aménagement du territoire (PGOT), et se met en œuvre au moyen d'accords et d'outils tels que les Accords COT 28 et 33 de 2022, le Conpes 4007 (SAT), le Décret 1232 de 2020, les plans d'aménagement du territoire (POT) Modernos, le KIT d'aménagement et des projets pilotes cadastraux. Son objectif est d'harmoniser les instruments, d'améliorer la coordination intersectorielle et d'accélérer l'adaptation au niveau infranational.

En quoi a consisté l'appui de l'AFD

L'AFD a soutenu, à travers les programmes Climat I, II et III, l'intégration du changement climatique dans les POT et le suivi des progrès. Avec le projet LAIF, les capacités territoriales ont été renforcées pour utiliser les outils nationaux (KIT, cadastre polyvalent) et intégrer le risque climatique dans la planification. Elle a également encouragé des dialogues politiques et de coopération sur le financement territorial (traçabilité des dépenses en climat et biodiversité) et l'adaptation urbaine.

Le soutien a été coordonné avec le Gouvernement et les banques multilatérales : dans le développement territorial, l'AFD et la Banque mondiale ont accordé des crédits

complémentaires, bien que des indicateurs superposés aient limité l'attribution. Alors que la Banque mondiale priorisait la gestion foncière, l'AFD s'est concentrée sur la réduction des vulnérabilités climatiques. De plus, elle a organisé des rencontres régionales sur le financement et mis en lumière les opportunités liées aux redevances.

Dans l'ensemble, la contribution a aidé à positionner la question climatique dans l'aménagement du territoire et à renforcer les capacités, bien qu'elle s'appuie sur des cadres préexistants et n'ait pas permis une intégration complète des acteurs sectoriels et territoriaux.

Résultats atteints

Les données montrent des niveaux de réalisation élevés pour plusieurs produits de politique publique. La cible relative aux POT adoptés avec le KIT a été largement dépassée (250 contre 42), tout comme la formulation des PIGCCT (29 départements contre 6). L'ensemble des départements (100 %) a mis en œuvre des initiatives d'adaptation orientées par les autorités environnementales. Le nombre de POMCA approuvés a atteint 84, bien au-delà de l'objectif initial.

L'AFD a apporté des outils et des capacités (KIT, cadastre, traçabilité des dépenses, adaptation urbaine) et a facilité le dialogue entre les niveaux de gouvernement ; cependant, cette dynamique préexistait et la conception de certaines matrices de politique (POT Modernos, Décret 1232, focalisation sur les autorités environnementales) n'a pas permis d'intégrer de manière effective l'ensemble des acteurs territoriaux (départements, municipalités, secteurs du développement). La complémentarité avec la Banque mondiale visait à combler ces lacunes. Bien que les indicateurs communs compliquent l'attribution d'un point de vue évaluatif, cet alignement répondait à l'objectif de soutenir conjointement la politique publique.

En somme, l'architecture normative et opérationnelle s'est renforcée, l'adaptation a gagné en importance dans la planification et les capacités infranationales se sont accrues ; toutefois, l'hétérogénéité territoriale,

la fragmentation institutionnelle et la faible articulation entre l'allocation des ressources et les priorités climatiques ont limité la consolidation des résultats.

Facteurs qui ont influencé les résultats

L'existence de cadres préalables tels que la PGOT et le COT a facilité les progrès, mais la fragmentation entre les acteurs environnementaux et territoriaux, ainsi que l'intégration partielle des départements et des municipalités, a réduit la portée des résultats. Plusieurs actions se sont concentrées au niveau des communautés autonomes régionales (CAR) sans générer une coordination globale.

La superposition avec les prêts de la Banque mondiale et la visibilité inégale du rôle de l'AFD dans les documents officiels ont limité l'attribution. En outre, les lacunes dans l'intégration de l'information entre les prêts et les coopérations techniques ont affecté la traçabilité de la mise en œuvre.

Les dynamiques politiques municipales, comme dans le cas des POT Modernos, et la faible articulation entre les redevances et les plans territoriaux ont entravé la transition du design à l'exécution. Des asymétries de capacités persistent pour utiliser des outils tels que le KIT ou le cadastre et pour intégrer le risque climatique dans les POT.

L'AFD a soutenu et catalysé des processus clés dans le renforcement des capacités, le développement d'outils et la mise en visibilité du changement climatique dans l'agenda territorial, et son apport a été complémentaire. Pour amplifier les résultats, il est nécessaire de progresser vers une intégration intersectorielle complète, un meilleur alignement du financement avec les plans territoriaux et des mécanismes de suivi qui relient politiques, budgets et mise en œuvre locale.

3.4 Durabilité des interventions

La durabilité des interventions de l'AFD en Colombie demeure l'un des principaux défis. Les prêts climatiques ont permis des avancées normatives, la création d'instruments et le transfert de capacités, mais la pérennité de ces acquis dépend de facteurs externes à l'Agence. Les changements de gouvernement, la forte rotation institutionnelle, la faible articulation territoriale et la fragilité des mécanismes de mise en œuvre ont mis en risque la continuité.

La durabilité est atteinte là où les processus ont été institutionnalisés dans des cadres normatifs solides, avec des capacités techniques consolidées et des consensus politiques stables ; dans d'autres domaines, les avancées restent vulnérables et dépendent de décisions politiques et de ressources incertaines.

3.4.1 – Continuité des politiques et des résultats

Au cours de la décennie, les six prêts ont été articulés selon une progression thématique et méthodologique. Chaque crédit a intégré les enseignements précédents et maintenu les lignes d'action existantes, permettant d'assurer la continuité des réformes dans la réduction des émissions, la planification climatique sectorielle et territoriale et la promotion des énergies renouvelables. Cependant, cette continuité technique ne s'est pas toujours traduite par un dialogue stratégique durable avec le Gouvernement, et plusieurs résultats ont davantage dépendu des conjonctures politiques que d'une institutionnalisation stable. Le cadastre polyvalent en est un bon exemple : malgré le soutien continu de l'AFD et plus de 2 millions d'euros de l'UE dans les départements de Meta et Vichada, les résultats n'ont pas été consolidés ni pleinement valorisés en raison des changements de priorités du Gouvernement national.

La durabilité a également été mise à l'épreuve dans les PIGCCS et PIGCCT : bien que les objectifs de formulation aient été dépassés, les informations sur la mise en œuvre restent limitées, révélant un écart entre conception et action. Une situation similaire s'est produite avec RENARE, dont le développement normatif a progressé, mais avec des retards dans sa mise en œuvre. Dans le secteur de l'énergie, les enchères de FNCER ont augmenté la capacité engagée, mais les projets ont été mis en service lentement en raison de l'incertitude réglementaire et des procédures de licence. Concernant la déforestation, des progrès ont été réalisés en matière d'élevage durable, de bioéconomie et d'entreprises vertes, mais le taux national a augmenté, montrant la difficulté de maintenir les résultats face aux pressions économiques et sociales.

3.4.2 – Préservation des capacités techniques

La continuité des capacités techniques a constitué un défi. La forte rotation du personnel dans les institutions publiques limite la rétention des connaissances et la consolidation des réformes. Des secteurs tels que les ministères des Finances, de l'Énergie et de l'Environnement ont montré une plus grande stabilité, ce qui a permis de maintenir des instruments clés. Le modèle GEMMES en est un exemple réussi : il a facilité les discussions macroéconomiques sur la transition énergétique et les risques fiscaux, et s'est intégré à la Stratégie 2050, montrant comment la coopération technique peut laisser des capacités durables.

En revanche, dans des domaines comme le développement rural, la rotation institutionnelle et la dépendance à des plans à court terme ont réduit la durabilité. Des projets pilotes, tels que « Paysages ruraux climatiquement intelligents » ou les « Tables agroclimatiques », ont généré des apprentissages précieux, mais leur pérennité a nécessité le renforcement par des soutiens complémentaires, comme le projet Biocarbone financé par d'autres donateurs. Dans ces cas, le transfert de capacités a été limité par des contraintes structurelles qui ont freiné le passage à l'échelle nationale de modèles réussis.

3.4.3 – Conditions pour une action pérenne

Le bilan de l'expérience permet d'identifier **trois facteurs critiques pour une durabilité à long terme** des interventions de l'AFD :

- **Institutionnalisation des acquis** : la durabilité est renforcée lorsque les avancées sont intégrées dans des **cadres normatifs, des instruments de politique publique et des dispositifs budgétaires** capables de dépasser les cycles politiques. Là où les réformes ont été ancrées dans des lois, des décrets, des politiques CONPES ou des systèmes officiels de planification et de suivi, les résultats ont montré une plus grande résilience face aux changements de gouvernement.
- **Consolidation des capacités techniques** : le renforcement des capacités constitue un levier clé de durabilité. Des expériences telles que **GEMMES**, la **Stratégie 2050** et, dans une moindre mesure, les **PIGCC**, montrent que la coopération technique peut laisser des capacités durables lorsqu'elle est intégrée à des équipes stables, à des processus formalisés et à des routines institutionnelles. À l'inverse, la forte rotation du personnel et la dépendance à des projets de court terme ont affaibli la continuité dans d'autres domaines.
- **Intégration territoriale et intersectorielle** : la durabilité suppose de dépasser la logique de **projets pilotes isolés** pour progresser vers une mise en œuvre coordonnée entre secteurs et niveaux de gouvernement. Les résultats ont été plus solides lorsque l'articulation entre politiques nationales, capacités territoriales et sources de financement était effective, et plus fragiles lorsque la coordination est restée partielle ou dépendante de volontés individuelles.

En synthèse, les interventions de l'AFD sont plus durables lorsque les acquis reposent sur des consensus larges, des capacités techniques consolidées et une inscription claire dans les institutions et les budgets publics. Lorsque ces éléments ont fait défaut, les résultats se sont révélés plus vulnérables aux aléas politiques et administratifs, limitant leur pérennité dans le temps.

4. Valeur ajoutée de l'AFD

La principale force de l'AFD en Colombie a été la continuité et l'engagement de long terme en faveur de l'agenda climatique. Sur une décennie, l'Agence a enchaîné six prêts consécutifs qui ont maintenu le climat comme priorité de l'État, malgré les changements de gouvernement, les conjonctures macroéconomiques et la pandémie. Cette progression thématique et méthodologique a apporté de la stabilité aux réformes, consolidé des cadres normatifs tels que la Loi sur l'action climatique et la Stratégie 2050, et soutenu un dialogue constant dépassant les cycles politiques.

L'assistance technique a constitué l'élément central de la valeur ajoutée de l'AFD. Des coopérations comme GEMMES, la Stratégie 2050, la Mission croissance verte ou le cadastre polyvalent ont apporté des analyses, des méthodologies et des capacités que l'État aurait difficilement pu développer avec la même rapidité et efficacité. Ces initiatives ont renforcé des ministères clés, fourni des bases factuelles solides et des outils de gestion, et institutionnalisé des apprentissages ayant sensibilisé des secteurs stratégiques tels que les Finances et l'Énergie.

L'AFD s'est ainsi affirmée comme un partenaire technique et stratégique de la politique climatique colombienne. Au-delà du financement, elle a joué un rôle de facilitateur des dialogues intersectoriels et interinstitutionnels. Son interlocution politique et technique a contribué à légitimer les consensus autour de la neutralité carbone, des feuilles de route pour la transition énergétique et de l'intégration des critères climatiques dans les plans d'aménagement du territoire. La combinaison d'une légitimité internationale et d'un savoir technique contextualisé a permis d'élever l'ambition des politiques et d'ouvrir la voie à des approches innovantes telles que l'économie circulaire et la bioéconomie.

En matière d'additionnalité, de cohérence et de visibilité externe, la valeur ajoutée de l'AFD apparaît plus limitée. Bien que les matrices de politique aient contribué à formaliser des engagements et à assurer la continuité d'initiatives clés, nombre des mesures soutenues faisaient déjà partie de l'agenda gouvernemental, ce qui a réduit la possibilité de générer des effets additionnels clairement vérifiables. L'ampleur thématique des prêts a introduit une certaine dispersion et rendu plus difficile la cohérence d'ensemble, tandis que, dans les secteurs marqués par une forte présence d'autres bailleurs, la contribution française a souvent été perçue comme complémentaire et peu différenciée. Par ailleurs, la communication à destination de publics non spécialisés est restée insuffisante, limitant la reconnaissance des avancées aux cercles techniques et gouvernementaux.

Dans l'ensemble, la valeur ajoutée de l'AFD s'est manifestée par la continuité de son appui, la qualité de son assistance technique et son rôle de partenaire stratégique du Gouvernement. L'Agence a contribué à stabiliser l'agenda climatique et à renforcer les capacités dans des secteurs clés. Toutefois, certains facteurs – tels qu'une évidence limitée de l'additionnalité, la large dispersion thématique des prêts et une faible visibilité externe – ont atténué une partie de son potentiel transformateur. À l'avenir, un ciblage thématique plus resserré, des stratégies de communication plus proactives et une différenciation plus claire pourraient renforcer l'apport de l'AFD en Colombie.

5. Recommandations

5.1 Recommandations stratégiques

Recommandation 1 :

Maintenir le caractère stratégique des dialogues de politique publique afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure intégration intersectorielle, ainsi qu'une définition claire des priorités de réforme, servant de guide à la conception des matrices de politique.

Objectif :

Assurer, tout en conservant la flexibilité de l'AFD face aux priorités du Gouvernement, que la dynamique des dialogues de politique publique facilite la définition de priorités stratégiques et renforce l'intégralité et la cohérence des interventions sectorielles, afin d'accroître l'impact et la portée des réformes de politique.

Suggestions pour la mise en œuvre :

- Définir un cadre de dialogue stratégique avec des objectifs à court, moyen et long terme, en apportant une clarté sur les priorités.
- Orienter le dialogue vers les secteurs clés (environnement, énergie, agriculture) sans nécessairement réduire la portée, mais en priorisant les domaines où la contribution peut être la plus significative.
- Créer des mécanismes de coordination intersectorielle, tels que des comités chargés de coordonner les actions et de résoudre les défis dès le départ.

Destinataires de la recommandation :

- Bureau de l'AFD en Colombie
- Gouvernement de Colombie : DNP, MHCP et autres ministères concernés

Recommandation 2 :

Maintenir la cohérence et l'alignement avec les autres bailleurs internationaux, tels que la Banque mondiale et la BID, tout en renforçant la visibilité de la contribution de l'AFD, en particulier en tenant compte du type de cofinancement : parallèle ou conjoint.

Objectif :

Garantir que l'AFD continue de contribuer efficacement aux réformes politiques en Colombie, en maintenant une coordination fluide avec les autres bailleurs et en ajustant les stratégies de visibilité selon le type de cofinancement. Dans le cadre d'un cofinancement conjoint, maximiser les opportunités de visibilité partagée ; tandis que dans le cas d'un cofinancement parallèle, mettre en place des mécanismes renforçant la perception de l'AFD comme un acteur technique et financier clé.

Suggestions pour la mise en œuvre :

- Dans le cadre d'un cofinancement conjoint, mettre en œuvre des stratégies de visibilité partagée via des rapports ou des événements ; dans le cas de cofinancements parallèles, utiliser des publications ou ateliers propres mettant en avant l'AFD.
- Veiller à ce que, dans les schémas conjoints, des rôles formels avec reconnaissance de l'AFD soient attribués ; dans les cofinancements parallèles, mettre en place des mécanismes pour inclure son nom dans les communications et évaluations.

Destinataires de la recommandation :

- Bureau de l'AFD en Colombie

5.2 Recommandations opérationnelles

Recommandation 3 :

Concevoir des opérations avec le Gouvernement qui, en plus de remplir leur fonction de soutien budgétaire, renforcent les incitations et les conditions pour avancer dans des réformes ambitieuses et réalisables, en tenant compte des cycles gouvernementaux courts et de la nécessité d'une mise en œuvre progressive.

Objectif :

Aligner la portée des matrices de politique avec le temps effectif de mise en œuvre et les capacités institutionnelles, en priorisant des réformes transformantes mais réalistes, afin de consolider un impact progressif et durable pendant et au-delà de la durée du mandat gouvernemental.

Suggestions pour la mise en œuvre :

- *Prioriser des actions réalisables pendant la période gouvernementale, avec une ambition suffisante pour générer une valeur ajoutée sans dépasser les capacités institutionnelles.*
- *Concevoir les opérations en phases ou étapes, permettant d'ajuster les objectifs et de renforcer les capacités à mesure que le contexte politique et technique évolue.*
- *Définir les matrices et instruments de coopération technique à travers un dialogue politique continu, en garantissant la cohérence, le réalisme et l'appropriation par le Gouvernement.*
- *Intégrer des indicateurs intermédiaires permettant de mesurer des avancées concrètes, de maintenir l'élan réformateur et de faciliter la continuité au-delà du cycle gouvernemental.*

Destinataires de la recommandation :

- Bureau de l'AFD en Colombie
- DNP et MHCP

Recommandation 4 :

Intégrer et systématiser les processus de transfert de connaissances techniques et de développement des capacités dans les instruments de coopération, en veillant à ce que ces actions atteignent les équipes techniques clés au sein des ministères, afin de renforcer leur capacité de mise en œuvre et d'assurer leur durabilité.

Objectif :

Promouvoir le transfert de connaissances techniques et le développement des capacités des équipes techniques au sein des institutions gouvernementales à travers des processus structurés et durables, réduisant la dépendance à des individus et renforçant la capacité des institutions à mettre en œuvre les politiques publiques.

Suggestions pour la mise en œuvre :

- *Inclure le transfert de connaissances techniques comme composante obligatoire dans les instruments de coopération.*
- *Prioriser la formation des équipes techniques, afin de réduire la dépendance à des individus et les effets de la rotation du personnel.*
- *Concevoir des programmes de formation pour des groupes larges au sein des institutions, renforçant ainsi les structures internes.*
- *Intégrer des indicateurs de suivi permettant de mesurer l'efficacité du transfert et la consolidation des capacités.*

Destinataires de la recommandation :

- Bureau de l'AFD en Colombie et Gouvernement de Colombie (DNP ainsi que les ministères et agences bénéficiaires de la coopération technique).

Recommandation 5 :

Renforcer les mécanismes de suivi et d'évaluation des FB-PP, avec des indicateurs clairs et des systèmes permettant de mesurer l'impact des actions de politique sur les résultats des réformes.

Objectif :

Veiller à ce que les systèmes de suivi et d'évaluation des FB-PP identifient avec précision l'impact des actions de politique sur l'atteinte des objectifs à long terme. Cela permettra d'ajuster les stratégies en temps opportun et d'améliorer l'efficacité des réformes soutenues par l'AFD en Colombie, tout en garantissant leur durabilité.

Suggestions pour la mise en œuvre :

- Établir des indicateurs spécifiques et vérifiables permettant de mesurer l'impact des actions de politique et leur avancement.
- Créer un système de suivi continu avec des évaluations périodiques et des boucles de rétroaction pour ajuster les stratégies.

Destinataires de la recommandation :

- Bureau de l'AFD en Colombie
- DNP et MHCP

6. Réflexions finales

6.1 Les FB-PP en Colombie : réalisations, limites et le défi de l'additionnalité

Les FB-PP ont été largement utilisés par les banques multilatérales et bilatérales pour soutenir des réformes stratégiques dans les pays partenaires. Dans le cas français, les FB-PP représentent une modalité particulière des financements budgétaires, conçue pour accompagner directement les processus de réforme sectorielle et climatique. Le cas de la Colombie offre des éléments précieux pour évaluer la portée, les limites et les perspectives de cet instrument.

Les six FB-PP climatiques accordés entre 2015 et 2022 montrent que le mécanisme permet de mobiliser des ressources importantes, tout en conditionnant leur décaissement à l'adoption de mesures de politique publique préalablement convenues. À cet égard, les FB-PP ont rempli un double objectif : soutenir les besoins de liquidité de l'État et aligner l'agenda national sur les engagements climatiques internationaux.

L'expérience confirme également que leur efficacité a largement dépendu de l'accompagnement technique : des coopérations telles que GEMMES, la Stratégie 2050 ou la Mission croissance verte ont contribué à donner cohérence, profondeur et capacité opérationnelle à plusieurs réformes clés. Sans ce soutien, le financement seul aurait eu une portée beaucoup plus limitée.

Cependant, l'ampleur thématique des matrices, avec plus de 170 actions de politique publique dans les six FB-PP, et le chevauchement entre secteurs et entre différents crédits ont compliqué la traçabilité des résultats et réduit la capacité à démontrer l'additionnalité.

Les preuves issues de l'expérience colombienne confirment que, si les FB-PP ont contribué à des avancées normatives et de politique publique importantes — telles que la Loi sur l'action climatique, la Stratégie 2050 ou les plans sectoriels de transition énergétique —, une grande partie des mesures incluses faisait déjà partie de l'agenda gouvernemental. Cela souligne la valeur ajoutée de l'instrument, notamment face au risque de dispersion des actions et à la faible coordination intersectorielle.

Le débat actuel entre les banques multilatérales et les agences bilatérales porte précisément sur ce dilemme : comment transformer les FB-PP en instruments apportant une additionnalité plus significative. Une option consiste à avancer vers des agendas *ex ante* plus clairs et plus resserrés, basés sur des théories du changement solides et consensuelles, qui transcendent les cycles politiques et permettent de mesurer les progrès sur des horizons à moyen terme. Une autre option est de diversifier les instruments au sein du portefeuille d'opérations basées sur des politiques — en incluant des garanties ou des schémas hybrides — afin de réduire les incitations à court terme qui ont limité l'efficacité des FB-PP traditionnels.

En conclusion, l'expérience des FB-PP en Colombie reflète à la fois le potentiel et les limites de cet instrument. Si les FB-PP veulent rester pertinents dans la coopération internationale, ils devront évoluer vers des modèles plus sélectifs, ciblés et clairement orientés vers la mise en œuvre de réformes à impact transformateur et à additionnalité démontrable.

6.2 Innovations méthodologiques et enseignements tirés de l'utilisation de l'analyse de contribution dans l'évaluation climatique de l'AFD

Le principal défi de cette évaluation était **d'ordre méthodologique**. Il a donc été nécessaire d'**expérimenter et d'innover** dans plusieurs aspects. L'AFD, à travers EVA, et l'équipe de consultants ont choisi d'utiliser **l'analyse de contribution (AC)** comme approche pour examiner le rôle de l'AFD dans la **formulation et l'adoption des politiques climatiques en Colombie**. Cette approche a été initialement conçue comme une **alternative à l'attribution causale** dans des contextes complexes, et dans cette évaluation, elle a été adaptée à un **objet d'analyse particulièrement difficile** : six prêts programmatiques climatiques impliquant près de deux cents actions de politique réparties sur plusieurs secteurs.

6.2.1 – Adaptation à l'objet de l'analyse

La première innovation méthodologique a consisté à définir un périmètre d'analyse viable. Pour déterminer l'unité d'analyse, au lieu d'évaluer chaque prêt de manière isolée, il a été décidé de regrouper les actions de politique autour des voies de changement. Celles-ci étaient liées à des axes stratégiques de politique, tels que la réduction des émissions, la transition énergétique, le développement rural, les alternatives productives durables et l'aménagement du territoire. Cette décision a permis de passer d'un univers immense d'actions de politique à un ensemble gérable de politiques clés.

Une autre adaptation importante a été de centrer l'analyse de contribution sur les processus de formulation, d'adoption et de mise en œuvre précoce des politiques, plutôt que sur les résultats finaux. L'analyse a été orientée pour répondre à la question suivante : dans quelle mesure l'AFD a-t-elle contribué à accroître l'ambition de l'agenda climatique et à renforcer la vision à long terme du pays ? Cela a permis d'éviter le risque d'attribuer des changements macro, comme la réduction effective des émissions ou la diminution de la déforestation, à une seule agence, dans un

contexte où convergent de multiples facteurs, acteurs et forces internationales.

6.2.2 – Tensions épistémologiques : attribution vs contribution

Le développement de l'évaluation a mis en évidence l'utilité de l'analyse de contribution (AC), mais également ses limites épistémologiques. Cette approche permet de construire des récits causaux plausibles, étayés par des preuves et confrontés à des hypothèses alternatives, mais elle ne répond pas aux questions contrefactuelles. En pratique, il est impossible d'établir un contrefactuel permettant de déterminer comment les politiques auraient évolué en l'absence de l'intervention de l'AFD.

L'AC a permis d'affirmer que l'AFD a été essentielle mais non suffisante dans plusieurs réformes, ce qui reflète une constatation centrale de cette évaluation : dans des systèmes de changement complexes, l'influence d'un bailleur se mesure à sa capacité à agir sur des processus collectifs, plutôt qu'à s'attribuer des résultats isolés. Cette observation renforce la pertinence de parler en termes de contribution, et non d'attribution, notamment dans les évaluations de prêts programmatiques.

6.2.3 – Défis opérationnels

L'application de l'analyse de contribution (AC) dans ce cas a rencontré plusieurs défis pratiques.

Premièrement, l'ampleur de l'objet d'analyse : six crédits, multiples secteurs et un réseau institutionnel comprenant plus de 18 entités gouvernementales. Cela a nécessité un effort systématique de délimitation et de sélection des politiques représentant réellement les domaines stratégiques d'appui de l'AFD.

Deuxièmement, la collecte d'informations a été limitée par la rotation du personnel dans les entités publiques, par le fait que la période couverte par l'évaluation s'étendait sur plus de sept ans (commençant en 2015) et par d'importantes lacunes dans la

documentation nécessaire. Il a fallu recourir à des entretiens avec des experts et à des validations lors d'ateliers pour combler les manques et confronter les différentes versions. De plus, la dispersion des engagements dans les matrices de politique a rendu difficile le suivi homogène des avancées.

Troisièmement, la méthode a exigé une grande capacité d'organisation et de synthèse. Des théories du changement et des voies de changement spécifiques ont été élaborées, et pour chacune, des hypothèses de contribution ont été formulées puis confrontées aux preuves documentaires, aux entretiens et aux analyses comparatives. Cette démarche a renforcé la robustesse des résultats, bien qu'elle ait nécessité plus de temps et de ressources que prévu initialement.

6.2.4 – Innovations introduites

L'exercice a inclus plusieurs innovations méthodologiques :

- Redéfinition de l'unité d'analyse, passant des prêts à des politiques concrètes, puis des politiques concrètes aux voies de changement. Cela a permis de cibler l'effort.
- Utilisation itérative d'hypothèses alternatives, renforçant la rigueur de l'analyse causale et évitant des conclusions unidimensionnelles.
- Combinaison d'approches de théorie du changement avec des outils de traçabilité documentaire et des entretiens qualitatifs, élargissant ainsi la base de preuves.

6.2.5 – Leçons pour les futures évaluations

De cette expérience, plusieurs enseignements se dégagent :

- **Définition du périmètre** : l'AC est particulièrement utile dans les évaluations de FB-PP lorsqu'un périmètre clair d'analyse est défini dès le départ et que les attentes sur ce à quoi la méthodologie peut ou ne peut pas répondre sont gérées.
- **Valeur pour expliquer les processus** : l'AC est efficace pour examiner comment se développent les processus de politique publique et leur progression dans le temps, bien qu'il ne soit pas adapté pour mesurer les résultats finaux ou impacts agrégés.

- **Récits causaux plausibles** : la viabilité de l'approche dépend de la capacité de l'équipe d'évaluation à construire des narratifs de contribution crédibles et à les confronter à des preuves diverses, en évitant les affirmations simplistes.
- **Dialogue avec les parties prenantes** : l'AC facilite une conversation nuancée avec les acteurs gouvernementaux, en montrant comment les bailleurs contribuent au renforcement des politiques sans tomber dans la logique d'attribution directe.
- **Combinaison avec d'autres méthodes** : l'AC peut être renforcée en s'articulant avec des approches complémentaires comme l'Outcome Harvesting, le Process Tracing ou la QCA, surtout dans les évaluations portant sur plusieurs prêts et secteurs.

Liste des acronymes

AC	Analyse de contribution
AFD	Agence française de développement
ANT	Agence nationale des terres
APD	Aide publique au développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CAF	Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales (communautés autonomes régionales)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
COT	Commission d'aménagement du territoire
CSyR	Prêt de l'AFD pour une croissance durable et résiliente
DNP	Département national de la planification
EVA	Division d'Evaluation et d'Apprentissage du siège de l'AFD à Paris
E2050	Stratégie climatique de long terme pour respecter l'Accord de Paris
FB-PP	Financement budgétaire de politique publique
ECDBC	Stratégie colombienne de développement bas carbone
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FNCER	Sources d'énergies renouvelables non conventionnelles
GdC	Gouvernement de Colombie
GES	Gaz à effet de serre
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
HC	Hypothèse de contribution
KEXIM	Banque d'import-export de Corée
KfW	Banque de développement de l'Etat Fédéral d'Allemagne
LACIF	Latin America and Caribbean Investment Facility
MADR	Ministère de l'Agriculture
MADS	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MCV	Mission croissance verte
MHCP	Ministère des Finances et du Crédit public
MinCIT	Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme
MME	Ministère des Mines et de l'Energie
MRV	Suivi, reporting et vérification
NDC	Contributions déterminées au niveau national
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OFID	Fonds OPEP pour le développement international
ONG	Organisation non gouvernementale

Liste des acronymes

PBL	Prêts basés sur des politiques publiques
PCV	Politique de croissance verte
PGOT	Politique générale d'aménagement du territoire
PRCSI	Politique pour la relance et la croissance durable et inclusive
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNCC	Politique nationale de changement climatique
POMCAS	Plans d'aménagement et de gestion des bassins hydrographiques
POT	Plan de ordenamiento territorial (plan d'aménagement du territoire)
RENARE	Registre national de réduction des émissions
SAT	Système d'administration du territoire
SGR	Système général de redevances
SIRAP	Système régional des zones protégées
SISCLIMA	Système national de changement climatique
TdC	Théories du changement
TdR	Termes de référence
UE	Union européenne
UK-SIP	Programme britannique d'infrastructures durables
UPME	Unité de planification minier-énergétique
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
WRI	Institut des ressources mondiales

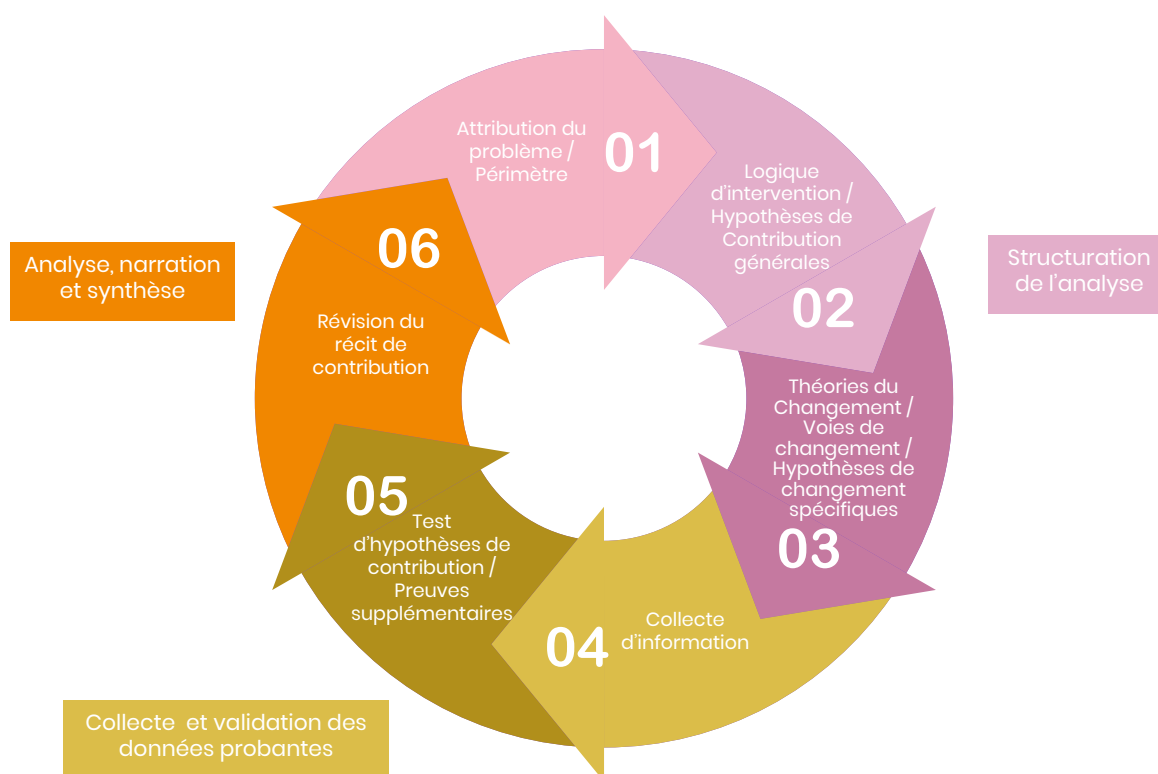
Annexe A

Méthodologie d'Évaluation : l'analyse de contribution

Pour identifier et analyser la contribution de l'AFD au processus d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des politiques clés sélectionnées, nous avons utilisé l'approche dite d'analyse de contribution (AC). Cette méthode, dérivée du cadre classique proposé par Mayne (2001), permet de comprendre comment une intervention a pu influencer certains résultats sans présupposer d'attributions causales directes. **Au lieu de rechercher des relations de cause à effet linéaires, l'AC reconstitue les dynamiques, les mécanismes et les conditions qui expliquent l'évolution d'une politique dans des contextes où convergent de multiples acteurs et facteurs.**

Cette approche est particulièrement pertinente pour cette évaluation en raison de la complexité des FB-PP, qui englobent des actions multisectorielles, des cycles politiques qui se chevauchent et un processus continu de coordination institutionnelle. Afin de faciliter sa mise en œuvre, les six activités classiques de l'AC ont été réorganisées en trois grandes étapes : structuration de l'analyse ; collecte et validation des preuves ; analyse, narration et synthèse.

Figure 1 – L'approche d'analyse de contribution utilisée



Source : Adapté de Mayne, J (2001). 'Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly', Canadian Journal of Program Evaluation 16:1-24

Chaque étape intègre plusieurs des étapes originales de l'AC et permet d'avancer progressivement depuis la délimitation de l'objet d'étude jusqu'à la construction d'explications plausibles sur la contribution de l'AFD. Ces étapes et les démarches méthodologiques associées sont décrites en détail ci-dessous.

A.1 Structuration de l'analyse

A.1.1 – Étape 1 : Présentation du problème et du périmètre

Au total, les matrices des six FB-PP analysés comprenaient plus de 170 actions politiques. Celles-ci couvrent des secteurs et des domaines très divers, dans un contexte complexe où interviennent de multiples acteurs et interventions concurrentes. Étant donné que chaque FB-PP peut agir sur plusieurs axes ou voies de changement, il a été nécessaire de délimiter un ensemble de politiques spécifiques dont la contribution de l'AFD ferait l'objet d'une évaluation.

Le processus de sélection a débuté par le regroupement des actions politiques et des activités de coopération technique en quatre axes politiques (voir tableau 2) : Action et financement climatiques, Transition énergétique, Croissance verte et bioéconomie, et Développement territorial durable et résilient. Ces axes sont alignés sur les principaux objectifs stratégiques de l'AFD et de la Colombie en matière de changement climatique et de développement durable. À partir de ces axes, une politique clé a été sélectionnée pour chacun d'entre eux, dont le développement aurait été le résultat d'un processus continu et cumulatif d'actions soutenues par l'AFD. Six résultats intermédiaires clés de ces politiques ont ensuite été classés par ordre de priorité selon des critères liés à leur pertinence pour l'action climatique et le développement durable en Colombie, à la couverture des défis intersectoriels et infranationaux, et à leur lien avec les actions politiques et les activités de coopération technique menées par l'AFD. Les résultats de cette hiérarchisation sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Pour résumer, l'analyse de contribution s'est concentrée sur la manière dont les interventions de l'AFD ont contribué à la formulation, à l'adoption et à la mise en œuvre de résultats intermédiaires clés pour la réalisation des objectifs climatiques et de développement durable en Colombie.

Tableau 2 – Axes de politiques, politiques et résultats intermédiaires clés prioritaires pour l'évaluation

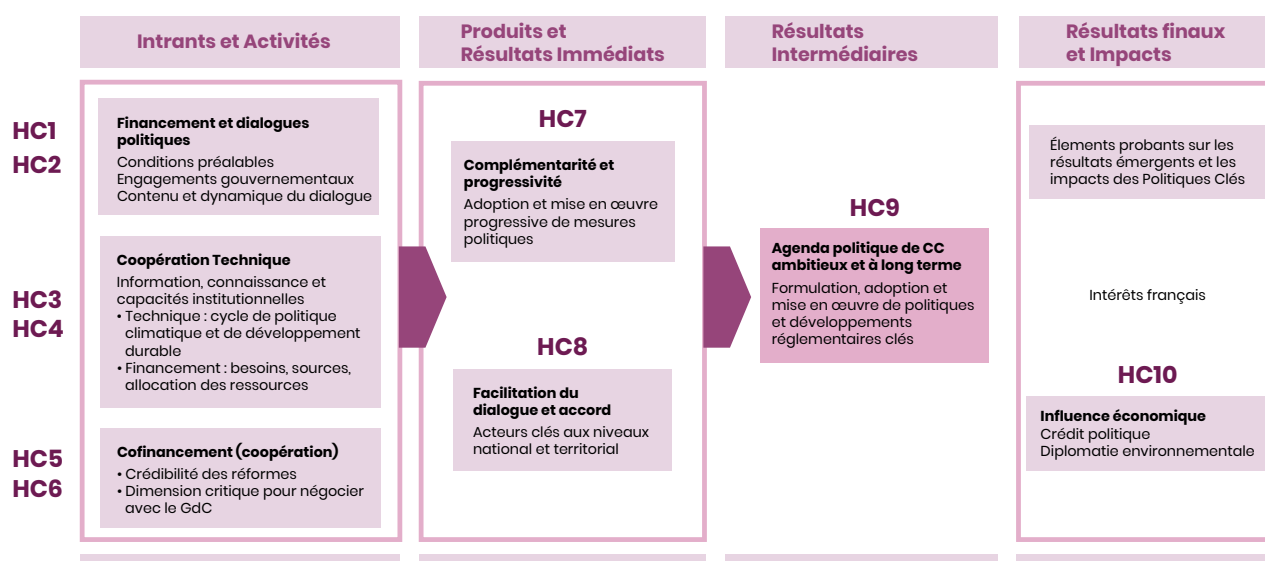
Axe de politique	Politique centrale	Résultat intermédiaire clé prioritaire / Voies de changement (VC)
Action et financement climatique	Loi n° 2169 de 2021 (Loi sur l'Action Climatique)	1. Adoption et mise en œuvre d'un engagement national de réduction des émissions de gaz à effet de serre obligatoire pour tous les secteurs. VC : Réduction des gaz à effet de serre
		2. Formulation et mise en œuvre des Plans intégrés de gestion du changement climatique territorial (PIGCCT) et sectoriel (PIGCCS). VC : Plans intégrés de gestion du changement climatique

Axe de politique	Politique centrale	Résultat intermédiaire clé prioritaire / Voies de changement (VC)
Transition Energétique	Conpes 4075 (2022) : Politique de transition énergétique	<p>3. Adoption et mise en œuvre de mesures visant à promouvoir les projets de production isolée, de production et de distribution d'énergies renouvelables non conventionnelles (FNCER) au moyen d'incitations réglementaires, d'accords sectoriels et d'une mise à jour de la réglementation.</p> <p>VC : Production et distribution de FNCER</p>
Croissance Verte et Bioéconomie	Conpes 4021 (2020) : Politique nationale de lutte contre la déforestation et de gestion des forêts.	<p>4. Adoption et mise en œuvre d'alternatives productives multisectorielles durables qui ont une incidence sur le développement et la stabilisation de la lisière de la forêt.</p> <p>VC : Alternatives productives durables pour lutter contre la déforestation</p>
Développement Territorial Durable et Résilient	<p>Politique de développement territorial durable et résilient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accords COT (28, 32 et 33) qui mettent en œuvre la Politique générale d'aménagement du territoire • Conpes 4007 (Système d'administration du territoire – SAT) 	<p>5. Adoption et mise en œuvre de lignes directrices intersectorielles pour la gestion durable du territoire, la promotion de l'équité, l'inclusion et le renforcement des communautés rurales et des petits agriculteurs.</p> <p>VC : Développement rural</p> <p>6. Adoption et mise en œuvre d'accords visant à intégrer le changement climatique dans les accords intersectoriels et la planification de l'aménagement du territoire.</p> <p>VC : Aménagement du territoire</p>

A.1.2 – Étape 2 : Logique d'intervention et hypothèses générales de contribution

Pour cette évaluation, une logique générale d'intervention a été élaborée afin de décrire comment l'intervention de l'AFD devait contribuer à la formulation, à l'adoption et à la mise en œuvre des résultats intermédiaires clés. À cette fin, des hypothèses de contribution (HC) générales applicables à la logique générale de l'intervention de l'AFD ont été formulées. Elles visaient à établir des relations de causalité plausibles entre les interventions de l'AFD et les effets observés dans les processus évalués. Les HC ont été formulées en tenant compte à la fois de facteurs internes et externes et ont été validées lors d'ateliers avec des experts. Elles ont ensuite été testées et remises en question afin de vérifier leur validité à l'aide des informations recueillies pendant la phase d'analyse. La figure suivante présente la logique d'intervention de l'AFD élaborée pour cette évaluation et, plus loin, dans l'encadré 1, sont présentées les HC générales de l'évaluation.

Figure 2 – Logique générale d'intervention de l'AFD en Colombie



Source : Elaboration interne

Encadré 2 – Hypothèses de contribution générales

1. Grâce à des prêts programmatiques et au suivi et à la notification du respect des engagements pris dans les six contrats de prêt, l'AFD a facilité la mise en œuvre et l'application d'une série de mesures politiques par le gouvernement colombien.
2. La succession de prêts programmatiques climatiques au cours des dernières années a favorisé un dialogue stratégique et à long terme entre l'AFD et le gouvernement colombien, qui s'est renouvelé et a évolué au fur et à mesure de l'avancement de l'agenda politique climatique colombien.
3. La coopération technique et les conseils de l'AFD ont apporté une expertise internationale et généré des informations techniques pertinentes qui ont servi de base à la définition des réformes formulées.
4. Les dialogues politiques et la coopération technique ont contribué à définir les besoins financiers pour la mise en œuvre des réformes, l'identification des sources et l'allocation des ressources.
5. Le cofinancement a permis au groupe de bailleurs de fonds/cofinanceurs d'atteindre une « taille critique » suffisamment importante pour élever le niveau du dialogue avec le gouvernement colombien.
6. Le cofinancement de l'AFD et d'autres sources (par exemple, la Banque mondiale, la BID, la CAF, la KfW) a renforcé la crédibilité du programme de réformes.
7. La complémentarité et la progressivité des différents types de soutien apportés par l'AFD ont contribué à la formulation, à l'adoption et à la mise en œuvre progressives de mesures politiques associées aux politiques publiques climatiques en Colombie.
8. Le soutien de l'AFD a favorisé le dialogue et facilité la conclusion d'accords entre les acteurs de différents secteurs du gouvernement national et au niveau territorial afin de faire progresser l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme politique pertinent et ambitieux.
9. Le soutien de l'AFD a encouragé la formulation et l'adoption de politiques et de développements réglementaires clés (tels que des lois ou des décrets) pour la consolidation d'un programme politique ambitieux et à long terme en matière de changement climatique.
10. Les politiques publiques soutenues dans le cadre des FB-PP ont créé un contexte favorable au développement des activités des acteurs privés français en Colombie.

Source : Elaboration interne

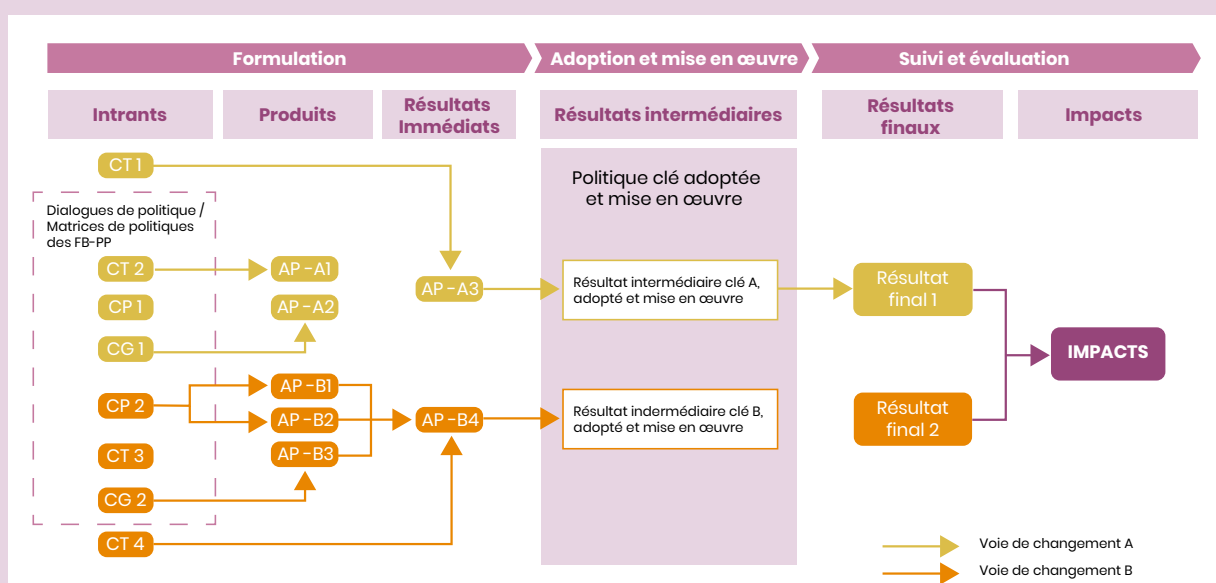
A.1.3 – Étape 3 : Théories du changement, voies de changement et sélection des résultats intermédiaires

Pour chacune des politiques clés sélectionnées, une théorie du changement (TdC) a été élaborée afin d'identifier et d'illustrer la séquence d'actions politiques qui faisaient partie des engagements pris par le gouvernement colombien dans le cadre des opérations de crédit avec l'AFD, ainsi que pour déterminer le rôle joué par la coopération technique fournie par l'AFD dans le cadre de la mise en œuvre des engagements découlant des crédits.

Les actions politiques et les coopérations techniques incluses dans les TdC sont celles qui ont précédé et éclairé la formulation des politiques publiques clés sélectionnées, et qui ont créé les conditions permettant d'atteindre les objectifs et les résultats de ces politiques. En d'autres termes, les TdC élaborées ne correspondent pas aux politiques elles-mêmes, mais à leurs processus de formulation, d'adoption et de mise en œuvre. Les TdC des résultats intermédiaires de chacune des quatre politiques clés ont été élaborées puis validées lors d'ateliers avec des experts et l'AFD.

Pour l'élaboration des TdC, il a été supposé que les données proviennent des dialogues politiques et des engagements établis dans les matrices de politiques des FB-PP, soit comme condition préalable (CP), soit comme engagement du gouvernement (CG). La place occupée par chaque action politique et coopération technique dans la TdC, en tant que produit ou résultat immédiat, reflète le moment où elle s'est produite dans la séquence logique qui compose la voie du changement. En d'autres termes, les actions politiques et les coopérations techniques sont situées dans la TdC selon l'ordre chronologique et/ou causal dans lequel elles se sont déroulées.

Encadré 3 – Schéma des éléments qui composent les théories du changement



- **AP** : il s'agit d'une **mesure politique** que le gouvernement colombien doit respecter, car elle a été incluse dans la matrice de politique d'au moins un des six FB-PP. Certaines d'entre elles sont des conditions préalables nécessaires au décaissement, tandis que d'autres sont associées à des résultats dont l'avancement et la réalisation sont suivis et communiqués par le gouvernement colombien à l'AFD.
- **CT** : il s'agit d'une **coopération technique** financée ou soutenue par l'AFD.
- **CP** : il s'agit d'une **condition préalable** établie dans l'un des FB-PP et que le gouvernement devait respecter pour obtenir le décaissement correspondant.
- **CG** : il s'agit d'un **engagement du gouvernement**, inclus dans la matrice de politique de l'un des six FB-PP, qui doit être honoré par la mise en œuvre d'une mesure politique.

Les théories du changement (TdC) sont élaborées à partir des engagements définis dans les matrices de politique – qu'il s'agisse de conditions préalables (CP) ou d'engagements gouvernementaux (CG) – et des contributions de la coopération technique, qui peuvent figurer ou non dans ces matrices. Chaque action politique est placée dans la TdC en tant que produit ou résultat immédiat, en fonction de son moment et de sa fonction dans la séquence logique de la voie du changement. Ainsi, les actions sont organisées de manière chronologique et causale, montrant comment certaines précèdent et permettent d'autres dans le processus de réforme. Par exemple, la CT1 et l'AP-A2, dans la voie du changement A, ont précédé et ont été soit un apport, soit une condition pour que l'AP-A3 ait lieu.

Source : Elaboration interne

Enfin, les actions politiques et les coopérations techniques conduisent à des résultats intermédiaires qui, dans le contexte de la présente évaluation, correspondent aux résultats des politiques clés qui ont été adoptées et mises en œuvre (ou sont en cours de mise en œuvre). Ces résultats correspondent également aux résultats observables, à partir desquels l'analyse de contribution a été réalisée et pour lesquels on suppose qu'il y a eu une contribution de l'AFD. En conséquence, l'analyse de la contribution de l'AFD s'est concentrée sur les six résultats intermédiaires clés des interventions de l'AFD (voir tableau 2 au-dessus) et leurs voies de changement respectives. Enfin, les résultats finaux sont ceux qui découlent de la mise en œuvre des résultats intermédiaires. Bien qu'aucune analyse de contribution n'ait été réalisée à leur sujet, ils sont documentés dans chaque voie de changement dans la mesure où les informations étaient disponibles.

En résumé, l'unité d'analyse de la présente évaluation est la voie du changement, c'est-à-dire la séquence d'actions politiques, reliées entre elles de manière logique et chronologique, qui ont conduit à un résultat intermédiaire clé. De manière complémentaire, pour chaque voie du changement, des hypothèses de contribution spécifiques ont été élaborées sur la base des hypothèses de contribution générales. Chacune des hypothèses générales de changement a été adaptée au contexte spécifique de chaque voie de changement. Pour chacune de ces voies, un récit basé sur les données disponibles a été élaboré, décrivant comment l'intervention a pu contribuer aux changements observés. Lors de l'élaboration de ce récit, le contexte et le fait que les interventions de l'AFD n'étaient qu'un des nombreux facteurs susceptibles d'influencer ces changements ont été pris en compte.

A.2 Collecte et validation des données probantes

A.2.1 – Étape 4 : Collecte d'information

Après l'élaboration des TdC et la définition des axes de changement sur lesquels se concentrerait l'analyse, ceux-ci, ainsi que les HC spécifiques définis à l'étape 3, ont été validés et ajustés lors de quatre ateliers réunissant des experts, des fonctionnaires gouvernementaux et des représentants de l'AFD. Le processus de collecte d'informations a ensuite été lancé afin d'obtenir les données permettant d'évaluer les changements et les résultats inclus dans les TdC, ainsi que d'identifier des explications alternatives. Ces preuves provenaient principalement d'une analyse documentaire approfondie et de plus de 60 entretiens avec des acteurs concernés : fonctionnaires gouvernementaux, experts, cabinets de conseil, fonctionnaires de l'AFD et de l'ambassade de France en Colombie, représentants d'entreprises françaises en Colombie et fonctionnaires des principaux cofinanciers.

A.2.2 – Étape 5 : Test d'hypothèses de contribution et preuves supplémentaires

Au cours de cette étape de l'évaluation, les informations recueillies ont été examinées. Les HC spécifiques ont été testées et remises en question afin de vérifier leur validité et leur plausibilité. De multiples facteurs et hypothèses alternatives possibles ont été pris en compte pour expliquer les résultats observés. Les faiblesses ou les lacunes du récit ont été identifiées et sa solidité a été évaluée en fonction de la qualité des données. Lorsque cela était nécessaire, des preuves supplémentaires ont été recherchées dans les cas où le récit était insuffisant. Cela a permis de lever les incertitudes concernant les voies de changement ou les hypothèses peu étayées par les preuves initiales et, en fin de compte, de renforcer la cohérence du récit de contribution. Le récit visait finalement à expliquer pourquoi et comment l'intervention de l'AFD et d'autres facteurs ont influencé les résultats.

A.3 Analyse, narration et synthèse

A.3.1 – Étape 6 : Révision du récit de contribution et élaboration des conclusions

À la lumière des nouvelles données, le récit de la contribution de chaque hypothèse pour chaque voie de changement a été révisé afin de le rendre plus solide et plus plausible. Le récit de chaque voie de changement fournit un contexte, analyse et étaye la contribution concrète des interventions de l'AFD à l'obtention des résultats observés. Afin de normaliser cette analyse, les niveaux de contribution de l'AFD ont été définis en fonction du caractère essentiel ou non du soutien et de sa suffisance à lui seul pour atteindre ces résultats. Ceux-ci concernent essentiellement la formulation, l'adoption et la mise en œuvre des initiatives politiques soutenues par l'AFD dans chaque voie de changement.

**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 oeuvres 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 2026
ISSN 2425-7087
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
Publications et médias | AFD - Agence Française de Développement

Crédits et autorisations

License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation
- Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

