

Transition énergétique : promesses et défis des JETP

Minh Ha-Duong¹

2023-12-15

Résumé

Depuis la COP26, les Just Energy Transition Partnerships (JETP) portent une promesse majeure pour lutter contre le changement climatique : les pays occidentaux proposent de prêter et d'investir massivement dans les pays émergents pour accélérer leur transition énergétique. Mais les quatre projets pilotes en cours doivent réussir pour que ce dispositif se pérennise et s'étende. Or ces projets révèlent des défis et des effets secondaires potentiels, y compris le risque d'être utilisés à des fins géopolitiques, des conditions cachées, une perte de confiance et un endettement public extérieur excessif. Pour surmonter ces risques, il convient d'accroître la transparence, de promouvoir la compétition, d'adopter des normes sociales et environnementales largement reconnues et de réduire la portion de la dette souveraine dans le paquet de financement global.

Mots-clés

JETP, Transition énergétique, Pays émergents, Financement climat, Coopération Nord-Sud

I. Introduction

Les Just Energy Transition Partnerships (JETP) sont un mécanisme relativement nouveau visant à accélérer la transition énergétique dans les grands pays émergents (Carney 2021). Apparus à la COP26 de 2021, ils suscitent un intérêt croissant de la communauté internationale comme levier de financement massif des transitions du Sud (Gunfaus et al. 2022; Hadley 2022). Quatre JETP ont déjà été lancés, trois centrés sur des pays en grande partie dépendants au charbon : Afrique du Sud, Indonésie, Vietnam et un sur un pays potentiellement riche en gaz naturel : le Sénégal.

¹ CIRED, CNRS. Campus du Jardin Tropical, 45 avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, France. Corresponding author: haduong@centre-cired.fr. ORCID 0000-0001-9988-2100.

Le bilan mondial de la COP28 a montré que le réchauffement actuel est de 1.1°C et que la mise en œuvre des politiques définies par les pays dans leurs contributions nationales mène à un réchauffement de 2.1 – 2.8°C. Elle montre aussi que les pays en développement ont besoin de 5.8 – 5.9 trillion de dollars d'ici 2030 pour mettre en œuvre ces politiques, que l'objectif des pays riches de mobiliser 100 milliards de dollars par an dans ce sens n'est pas atteint, et que cet objectif insuffisant doit être revu à la hausse. Les JETP sont l'initiative la plus prometteuse existante pour réaliser ce passage à l'échelle. C'est pourquoi il est urgent de faire un état des lieux quelques semestres après leur lancement, pour savoir si les quatre projets vont dans le bon sens et si ils vont effectivement démultiplier les opportunités d'investissement dans le secteur des énergies renouvelables pour les pays émergents.

Ce texte, fruit d'une enquête terrain au Vietnam sur le JETP réalisée au Printemps 2023, commence par définir ces partenariats qui relèvent à la fois de la finance climat, de l'aide publique au développement et des stratégies commerciales des pays occidentaux (section 2), avant de dresser un état des lieux des JETP existants (section 3). Il discutera ensuite des limites et des conditions nécessaires pour que ces partenariats puissent réellement catalyser des transitions énergétiques rapides et équitables dans les pays du Sud (section 4). En conclusion, il apparaît qu'à ce jour, ces plateformes-pays que sont les JETP ont du mal à tenir leurs promesses, il est donc trop tôt pour généraliser le modèle.

2. Les JETP : un dispositif dans la continuité historique

2.1. Que sont les Just Energy Transition Partnerships ?

La communauté internationale s'efforce depuis plusieurs décennies de mettre en place des mécanismes de financement pour soutenir l'action climatique des pays en développement. Dès 1992, la Convention Climat de Rio instaurait le principe des "responsabilités communes mais différenciées". Les pays développés sont ainsi appelés à fournir des moyens financiers aux pays du Sud pour l'atténuation et l'adaptation.

Plusieurs instruments ont depuis vu le jour comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le Fonds Vert pour le Climat ou les fonds climatiques bilatéraux. Ces fonds allouent des subventions et prêts concessionnels à des projets ou politiques climatiques dans les pays en développement. Les banques multilatérales de développement jouent aussi un rôle croissant. En parallèle, des marchés du carbone ont été créés.

Tous ces instruments peinent à mobiliser des financements substantiels. L'OCDE estime que les flux Nord-Sud de financement climatique atteignaient seulement 79,6 milliards de dollars en 2019 (OECD 2022), très en-deçà des besoins colossaux estimés. D'où l'intérêt suscité par de nouveaux instruments : les JETP. Les JETP sont inspirés d'une pratique de l'aide au développement (ODA) : les *plateformes-pays*. Une plateforme-pays est une déclaration politique signée entre une coalition de pays donateurs et un pays bénéficiaire, pour déployer de façon accélérée des programmes d'assistance technique et financière cohérents.

Les JETP présentent trois innovations par rapport à l'aide au développement traditionnelle. Ils ont une dimension multipartite inédite, en associant le secteur privé via la Glasgow Financial Alliance for Net Zero. Ils visent un objectif précis avec un effet externe global, la transition énergétique, plutôt qu'un soutien général au développement socio-économique. Et finalement, ils visent des pays plus développés que ceux ciblés par l'aide au développement traditionnelle, avec des montants bien supérieurs.

Enfin les JETP intègrent la notion de justice. Ils préservent, certainement à dessein, l'ambiguïté entre « transition juste » et « partenariat juste ». La transition juste est un concept qui dérive des luttes syndicales pour préserver l'employabilité des travailleurs dans les industries abandonnées car trop polluantes. Le partenariat juste relève lui du principe de la responsabilité commune mais différenciée, en vertu duquel les pays riches qui se sont industrialisés en utilisant les combustibles fossiles sans restriction doivent aider les pays émergents qui ne peuvent plus recourir à ces sources d'énergie abondantes et relativement bon marché. Les JETP étant pilotés par les pays bénéficiaires, les interprétations diffèrent. Pour l'Afrique du Sud, la genèse du JETP montre que le concept socio-économique de justice prime, alors que le Vietnam met autant l'accent sur la responsabilité historique des pays développés.

2.2. Avantages théoriques par rapport aux approches précédentes

Les JETP implémentent dans le contexte de la diplomatie climatique la notion de 'plateforme-pays' (Carney 2021) initialement développée pour coordonner l'aide aux États fragiles. Ils mettent ainsi l'accent sur l'appropriation par les pays récipiendaires, avec une conception nationale des plans d'investissement et s'efforcent de coordonner l'aide.

Leur principal avantage, par rapport aux nouveaux dispositifs de finance climat, est de s'inscrire dans la continuité des mécanismes éprouvés de l'aide publique au développement. Ils impliquent majoritairement les mêmes acteurs traditionnels de

l'aide, c'est-à-dire les pays développés occidentaux et les institutions financières multilatérales qu'ils contrôlent comme la Banque Mondiale. L'approche reste descendante, avec les pays du G7 et alliés apportant un soutien financier et technique à des pays en développement considérés bénéficiaires. De plus les instruments financiers annoncés sont éprouvés : prêts concessionnels, dons, assistance technique. Même si les montants annoncés sont significatifs, il s'agit donc d'une forme "classique" de soutien, par opposition aux dispositifs de finance climat innovants tels que les fonds verts ou les marchés carbone.

Les JETP sont des déclarations politiques non contraignantes. L'avantage est que ce type d'accord général de haut niveau de quelque page est négociable en moins d'un an, d'une COP sur l'autre. C'est un rythme compatible avec l'urgence climatique. La contrepartie de cette approche « l'intendance suivra » est que la mise en œuvre retombe sur les ministères, les ambassades et les agences de développement dont la coordination, on va le voir, prend aussi du temps.

Les JETP ont le potentiel pour devenir des autoroutes de la collaboration internationale sur l'énergie et le climat. Le montant total promis pour chaque JETP se situe entre 2,5 et 20 milliards de dollars américains, échelonnés sur une période de 3 à 5 ans. Mobiliser 3,3 milliards par an sur 30 JETP permettrait d'atteindre les 100 milliards par an.

Les montants promis restent toutefois minoritaires par rapport aux besoins estimés – les JETP allègent l'effort national sans l'annuler. Le développement du secteur électrique du Vietnam, par exemple, exige d'investir plus de 12 milliards de dollars par an d'ici 2030 (Trần Hồng Hà 2023a). Les 15,5 milliards promis sur 3-5 ans sont une fraction mineure, surtout si l'on tient compte du fossé entre promesses et mise en place effective – le Vietnam ne débourse, en moyenne, que la moitié des prêts annoncés par ses partenaires de développement.

Plus ciblés, ces instruments sont potentiellement plus efficaces que les approches générales tentées auparavant. Les JETP répondent à un besoin bien identifié et qui fait consensus : accélérer les transitions énergétiques dans les grands pays émergents. On évite ainsi les difficultés des approches multi-sectorielles style 'taxe carbone' ou multi-objectifs style 'fond vert'. Les JETP permettent de discuter directement de questions à 100 MtCO₂, comme la fermeture précoce des centrales à charbon et le partage gaz / renouvelables dans les plans d'investissements nationaux.

Les JETP évitent aussi les difficultés des approches multilatérales impliquant les 198 Parties ayant ratifié la Convention Climat. Ils adoptent un format multipartite regroupant un pays émergent, une coalition restreinte de pays riches, des instituts

financiers et le secteur privé. L'approche sur-mesure par pays permet de tenir compte des contextes nationaux contrastés. Impliquer le secteur privé et les institutions financières multilatérales peut démultiplier les effets des montants que les États peuvent consentir.

2.3. La logique économique des JETP

Au-delà de l'objectif affiché d'accélérer la transition énergétique des pays émergents, la force des JETP est d'être conçus pour reposer sur logique économique gagnant-gagnant et non sur la charité. Il s'agit de créer des opportunités commerciales pour les pays développés partenaires. Les plans d'investissement prévus dans le cadre des JETP, se chiffrant en milliards de dollars, laissent entrevoir des débouchés substantiels pour les entreprises des pays développés dans les domaines des énergies renouvelables, des équipements de réseau ou encore de l'efficacité énergétique.

Les JETP cherchent à promouvoir des investissements privés rentables sur une base commerciale, sans recourir à des instruments innovants de valorisation des réduction d'émissions. Mais ils sont compatibles avec les autres mécanismes de finance climat. Rien n'empêche un projet financé par des investisseurs internationaux de bénéficier de crédits carbone, au cas par cas.

Le cas du secteur de l'éolien offshore au Vietnam illustre comment le JETP peut conduire à une situation gagnant-gagnant. L'objectif du Vietnam est d'avoir 6 GW d'éolien offshore installé en 2030, en partant d'une situation actuelle où les seuls parcs éoliens en mer restent à proximité immédiate des côtes. Compte tenu de l'intensité capitaliste de l'éolien offshore, les investissements nécessaires dépassent largement dix milliards d'euros. Pour mobiliser les capitaux privés, les financements publics du JETP peuvent assister à la mise en place du cadre législatif, supporter des études techniques et économiques, et co-investir dans les infrastructures de raccordement et d'intégration des énergies renouvelables. Si le gouvernement réussit à proposer des conditions commerciales (tarif de rachat) et légales (partage du risque) attirant les investisseurs privés, le pays bénéficiera non seulement de l'électricité ainsi produite, mais aussi de débouchés locaux accroissant sa compétitivité industrielle dans le secteur éolien offshore.

Cette dimension commerciale prend une coloration géostratégique dans le contexte de la compétition entre la Chine et les pays occidentaux. La Chine a massivement investi dans les infrastructures énergétiques des pays émergents ces dernières années, que ce soit dans le charbon ou les renouvelables. Les JETP apparaissent comme une tentative

des pays de l'OCDE de contrer l'influence chinoise, en proposant des alternatives de financement pour des projets plus durables.

Toutefois, le succès commercial des entreprises occidentales via les JETP n'est pas garanti, compte tenu de la concurrence. La Chine a une position agressive en termes de coûts, par exemple sur les éoliennes et les modules photovoltaïques. A l'échelle des projets, au Vietnam par exemple les investissements dans l'énergie solaire ont beaucoup été portés par des compagnies de l'ASEAN. Pour la filière industrielle de l'éolien offshore le Vietnam semble promouvoir une stratégie industrielle nationale comparable à la stratégie de la France dans ce domaine.

Les JETP ne sauraient être réduits à cette seule dimension économique et géopolitique, au risque de perdre leur potentiel de transformation des modèles énergétiques dans les pays partenaires. Même si la compagnie électrique nationale Eskom est en quasi-faillite, il est difficile pour le gouvernement Sud Africain d'abandonner le contrôle d'une infrastructure aussi critique à des mains étrangères.

3. État des lieux des JETP en cours

Le mécanisme des JETP vise à accélérer la transition énergétique de grands pays émergents, en mobilisant des financements importants, tant publics que privés. Fin 2023, quatre JETP ont été déclarés.

3.1. Le JETP Afrique du Sud

L'Afrique du Sud, première économie industrialisée d'Afrique, demeure extrêmement dépendante du charbon pour sa production d'électricité. Le pays dispose également de grandes réserves de charbon, et ce combustible représente environ 80% du mix électrique du pays. Cette dépendance entraîne des émissions massives de CO₂, l'Afrique du Sud figurant parmi les plus gros émetteurs mondiaux en valeur absolue : c'est l'économie la plus intensive en carbone du G20.

Par ailleurs, le réseau électrique du pays, géré par la compagnie publique Eskom, est vétuste et peine à répondre à la demande croissante, provoquant des délestages récurrents. L'Afrique du Sud cherche donc à la fois à diversifier son mix électrique par le développement des renouvelables, et à rénover son outil de production et ses réseaux, dans un contexte économique difficile.

Le premier JETP, établi entre l'Afrique du Sud et un consortium de pays incluant le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne, la France et l'Union Européenne, a été lancé lors de la COP26 à Glasgow en novembre 2021 (Republic of South Africa et al. 2021).

Son objectif est de mobiliser 8,5 milliards de dollars sur une période de 3 à 5 ans afin d'accélérer la transition énergétique de l'Afrique du Sud et de faciliter son désengagement du charbon. Le principal résultat à un an (PCFTT and IPG 2022) est qu'un Plan d'Investissement a été publié en Novembre 2022 (JETP Secretariat 2022).

Grâce au JETP, l'Afrique du Sud a adopté l'objectif de produire 66% de son électricité à partir d'énergies renouvelables d'ici 2030. Sur le plan financier, les partenaires internationaux attendent la finalisation du plan d'investissement pour débloquer l'essentiel des financements prévus. Malgré l'adoption d'une feuille de route pour développer l'hydrogène vert et la simplification des procédures pour les renouvelables, les financements privés peinent aussi à venir.

La crise énergétique s'est aggravée en 2022 avec des délestages record. Le charbon demeure prédominant et l'évolution des énergies renouvelables est trop lente pour compenser l'élimination planifiée des centrales au charbon vétustes. Deux ans après la déclaration politique initiale du JETP, la situation énergétique du pays est un état de catastrophe nationale (Connolly 2022; Gbadamosi 2023). Les réformes structurelles nécessaires, comme la restructuration de la compagnie publique Eskom, tardent à être mises en œuvre. Le processus manque de transparence et d'implication de la société civile selon les ONG, ce qui obère l'aspect "transition juste".

Au final, le bilan suscite des questions : l'annonce d'objectifs ambitieux ne contribue pas directement à la résolution de la crise.

3.2. Le JETP Indonésie

L'Indonésie, l'archipel le plus grand du monde avec près de 270 millions d'habitants, est confrontée à une demande croissante d'électricité alimentée par une forte croissance démographique et économique. Pour y répondre, le pays s'est fortement appuyé sur le charbon ces dernières années : près de 60% de l'électricité est produite à partir de cette source. L'Indonésie est d'ailleurs le premier exportateur mondial de charbon.

Cependant, conscient du rôle limité du charbon et des défis climatiques, le pays ambitionne d'atteindre 23% de production d'électricité à partir de sources renouvelables d'ici 2025. L'Indonésie possède un fort potentiel de développement du solaire et de la géothermie. Le pays dispose également d'importantes ressources en hydroélectricité. La biomasse reçoit une attention particulière comme co-combustible dans les centrales à charbon. L'enjeu est donc de réussir à diversifier le mix électrique tout en répondant à la croissance continue de la demande (IEA 2022).

Le JETP pour l'Indonésie a été annoncé au G20 à Bali en novembre 2022 (Government of the Republic of Indonesia and International Partners Group 2022). Le International Partnership Group (IPG) de ce JETP implique : États-Unis, Japon, Canada, Danemark, UE, Allemagne, France, Norvège, Italie et Royaume-Uni. L'objectif est de rassembler des financements à hauteur de 20 milliards de dollars, partagés à parts égales entre les secteurs public et privé. Il vise à atteindre la neutralité carbone nette du secteur électrique en 2050, dix ans avant l'objectif actuel ; à plafonner les émissions du secteur électrique à 200 MtCO₂ d'ici 2030 via l'arrêt précoce de centrales à charbon ; et à atteindre 34 % d'énergies renouvelables d'ici 2030.

Le secrétariat du JETP a été créé en février 2023. L'élaboration du plan d'investissement a permis de mieux mesurer le problème des projets de construction de nouvelles centrales électrique s'opposant aux efforts pour fermer les centrales existantes (Civillini 2023). Le problème concerne particulièrement la production d'électricité nécessaire au raffinage du minerai de nickel. Le Comprehensive Investment and Policy Plan a été lancé le 21 Novembre 2023. La voie est ouverte pour l'étape suivante : mettre en place des fonds suivant les différents instruments et partenaires internationaux.

3.3. Le JETP Vietnam

Le Vietnam est un pays émergent d'Asie du Sud-Est qui a connu une forte croissance économique au cours des dernières décennies. Avec une population de près de 100 millions d'habitants, ses besoins énergétiques sont en augmentation rapide. Le Vietnam mise encore largement sur le charbon pour produire son électricité : cette source représentait 50% de la production en 2020. Mais le pays s'est également engagé dans la transition énergétique, avec un objectif de neutralité carbone en 2050. Les énergies renouvelables comme le solaire et l'éolien se développent rapidement (Ha-Duong 2023a).

C'est dans ce contexte que le JETP Vietnam a été annoncé en décembre 2022, lors du sommet Union Européenne - ASEAN à Bruxelles (Ha-Duong 2023b). Les partenaires du Vietnam sont l'Union Européenne, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Canada, le Danemark et la Norvège. Il prévoit de mobiliser 15,5 milliards de dollars sur 3 à 5 ans. Une moitié proviendra de financements publics des pays partenaires, sous forme de prêts concessionnels, subventions ou garanties. L'autre moitié proviendra de financements privés, grâce à l'implication d'institutions financières membres de la "Glasgow Financial Alliance for Net Zero" (GFANZ).

Le JETP Vietnam a trois objectifs chiffrés. Le premier est de plafonner la capacité installée de centrales à charbon à 30,2 GW d'ici 2030, contre 37 GW prévus selon le plan de développement du secteur électrique de 2016. Cet objectif est d'ores et déjà acté dans le nouveau plan (Trần Hồng Hà 2023a). Le second est que la part des énergies renouvelables doit atteindre 47% de la production électrique en 2030. Ce chiffre était de 27% en 2020 et 47 % en 2022, une variation expliquée par la fluctuation des ressources en eau autant que par l'installation des 16 GW de fermes solaires photovoltaïques. Compte tenu de l'augmentation de la demande, maintenir le taux exige de continuer d'installer des capacités éoliennes et solaires. Enfin, les émissions de CO₂ du secteur électrique doivent être plafonnées à 170 millions de tonnes en 2030.

Le JETP prend place à côté d'une autre plateforme-pays sectorielle existante depuis 2017, le Vietnam Energy Partnership Group (VEPG) financé notamment par l'Union européenne. Le JETP Vietnam, vient renforcer la dynamique du VEPG avec des engagements financiers nouveaux. La relation entre les deux initiatives sera cruciale pour éviter les doublons et optimiser les synergies.

Le secrétariat du JETP Vietnam a été installé en Juillet 2023 (Sayumi and Erwida 2023; Trần Hồng Hà 2023b). Le premier atelier public de discussion de la « version zéro » du plan de mobilisation des ressources a pris place le mois suivant à Hanoï (Khalidi 2023). Ce plan a été finalisé à la COP28 en Décembre 2023 (Vinh Tho and Ngoc An 2023). Les débats concernant la politique énergétique restent toutefois tendus. La production d'électricité n'a pas suivi la croissance de la demande. Des délestages sont réapparus en 2022 et 2023, particulièrement au Nord durant les mois d'été, lorsque les barrages sont vides. Le fonctionnement des administrations et la participation des experts hors des structures gouvernementales souffre aussi d'une froideur défavorable au timing du JETP.

3.4. Le JETP Sénégal

Le contexte du Sénégal est différent des trois précédents. Il ne s'agit pas d'un grand utilisateur de charbon mais d'un pays sur le point d'entrer dans le club des exportateurs de gaz naturel. Ce pays d'Afrique de l'Ouest francophone de 17 millions d'habitant a connu une croissance économique de l'ordre de 6 % par an sur 2014-2018, affectée par la crise du COVID et la croissance de la dette afférente, mais susceptible de rebondir au-delà de 10 % en 2024 avec l'arrivée de la production d'hydrocarbures (BPI France 2023).

La biomasse traditionnelle représente encore près de la moitié de la consommation d'énergie primaire (52%). Les énergies fossiles, essentiellement des produits pétroliers

importés, couvrent 46% des besoins. Les sources d'énergies renouvelables ne contribuent qu'à hauteur d'environ 1% du total. Améliorer l'accès à l'énergie reste un défi majeur, plus de 50% des ménages ruraux n'ont pas accès à l'électricité. La production d'électricité repose à 70% sur du fioul lourd et du diesel, à 8% sur le charbon, et à 22% sur l'hydroélectricité et le solaire (Heinrich Böll Foundation 2023, 9).

Les discussions pour un JETP avec le Sénégal ont débuté en juin 2022, conduites par la France et l'Allemagne. Le partenariat a été annoncé à Paris le 23 Juin 2023 (Government of Senegal and International Partners Group (IPG) 2023) lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial. Il vise à mobiliser 2,5 milliards d'euros sur 3 à 5 ans pour augmenter la part des énergies renouvelables à 40 % de la capacité électrique installée en 2030. Le premier pas est la publication d'une vision et feuille de route en vue d'une stratégie à long terme de développement à faible émission de gaz à effet de serre (SLT) prévue d'être finalisée en 2024, des élections présidentielles étant prévues en février 2024.

Même si le contexte du JETP Sénégal est différent des trois autres, on retrouve les fondamentaux communs : l'arbitrage gaz/renouvelables en Indonésie et au Vietnam ; la problématique du service public de l'énergie comme en Afrique du Sud.

Dans tous les pays, le JETP est une déclaration politique. Elle ne signale rien de plus qu'une intention de se parler. Dans le cas pionnier de l'Afrique du Sud, deux ans après la signature la discussion n'a pas encore abouti à la mise en place du package d'instruments financiers.

4. Discussion

4.1. Potentiels effets pervers

Les JETPs sont porteurs de promesses, mais risquent aussi de présenter certains effets pervers potentiels:

- Risque d'instrumentalisation à des fins géopolitiques. Toute aide publique au développement est un vecteur d'influence politique et économique sur le pays bénéficiaire, même si cette influence n'est pas explicitée dans les termes de l'accord. Des tentatives de débordement au delà de la sphère énergie-climat pourraient compromettre la réception des JETP. L'annonce du JETP pour l'Indonésie le 15 novembre 2022 lors d'une réunion du Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) est un signal clair sachant que le PGII est la réponse du G7 à la Belt and Road Initiative chinoise. Autre exemple de

défense des valeurs du bloc occidental : l'ONG Project 88 a proposé que « *Donors of the Just Energy Transition Partnership (JET-P) must demand that the Vietnamese government commit to not arresting any more civil society leaders as a condition for receipt of \$15.5 billion in funding promised under JET-P.* » (Swanton 2023, 67).

- Conditionnalités cachées. les pays pourvoyeurs d'aide pourraient fixer des conditions non-dites à leurs financements, par exemple un accès prioritaire au gisement éolien offshore ou des conditions de tarif de rachat favorables pour leurs entreprises. Les déclarations politiques des JETP sont silencieuses sur la question de l'aide liée, qui consiste à accorder un prêt à condition que l'état receveur privilégie les entreprises du pays bailleur pour passer les contrats de construction d'infrastructures ainsi financées. Cela empêche donc souvent l'état récipiendaire de profiter du meilleur rapport qualité-prix. D'après l'OCDE, la proportion de l'aide publique au développement liée est passée de 59 % en 1999-2001 à 18 % en 2020. Il serait dommage de réintroduire des conditionnalités cachées avec ce nouvel instrument, alors même que l'aide publique au développement liée a chuté ces deux dernières décennies.
- Perte de confiance. La présentation des JETP par les media laisse souvent croire qu'il s'agit de dons avérés, alors que les JETP sont essentiellement des promesses de faire des offres de prêt. L'opinion risque d'autant plus de se lasser que l'ambiguïté était déjà exploitée dans le rapport OCDE sur les 100 milliards promis par les pays développés pour lutter contre le changement climatique (OECD 2022; Oxfam 2020). Il est trompeur d'additionner le montant d'un don et le montant d'un prêt. Seuls les intérêts abandonnés équivalent à un don, mais leur calcul n'est pas sans controverses : Quelle est la composante 'concessionnelle' d'un prêt à 6 % effectué par la Banque Mondiale à un projet de développement d'infrastructure dans pays qui pourrait emprunter à 10 % sur le marché obligataire international, quand la Banque se procure les fonds sur les marchés à un taux de 3 % ?
- Endettement excessif. L'apport de financements majoritairement sous forme de prêts, même à taux concessionnels, fait peser un risque de surendettement sur les pays bénéficiaires, dans une période où le poids des dettes publiques a augmenté avec des crises sanitaire/énergie/sécurité et une hausse des taux. La dépendance financière des gouvernants est une vulnérabilité bien connue permettant d'étendre l'influence des pays prêteurs (Perkins 2006). Un exemple récent : en Mars 2021 la China Southern Power Grid Company a investi 2

milliards dans la compagnie de transport d'électricité d'un Laos surendetté, prenant ainsi le contrôle du réseau électrique de ce pays pour 25 ans.

- Coûts d'opportunité. Les fonds alloués aux JETP ne sont plus disponibles pour d'autres priorités de développement urgentes (santé, éducation...). Le gouvernement du Vietnam, par exemple, contrôle strictement la dette publique extérieure, et si les montants de prêt envisagés par le JETP étaient réalisés, il ne resterait aucune marge de manœuvre pour emprunter vers d'autres ministères.
- Transition injuste. L'approche des JETP est descendante et intergouvernementale, avec des divergences entre les pays sur le sens de la dimension « juste ». Les effets redistributifs des JETP pourraient finalement se révéler régressifs, sans mesures fortes pour protéger les plus vulnérables. Le cas de l'Afrique du Sud montre qu'élaborer un plan de mobilisation des fonds dans un délai de 9 mois ne permet pas de prendre le temps du dialogue et consulter la population.
- On peut craindre un effet d'éviction sur le montant de l'aide publique au développement vers les pays non bénéficiaires du JETP, d'autant que les fonds alloués à la finance climat ne sont pas tous nouveaux et additionnels. Oxfam montre en effet que les pays riches progressent peu vers leur objectif d'allouer 0.7 % du PIB à l'aide au développement, ce qui fait qu'une large part de la finance climat cannibalise les budgets d'aide préexistants (Zagama et al. 2023, chap. 8)

Pour parer à ces risques, une approche prudente, transparente et équilibrée sera nécessaire dans la mise en œuvre des JETP. L'appropriation par les pays partenaires et une coordination efficace avec les initiatives existantes seront notamment cruciales.

4.2. Pistes d'amélioration

Les JETP restent des instruments de coopération internationale énergie/climat nouveaux. Lancés à la COP26, ils sont encore en phase de démonstration. Il est donc encore temps de proposer quelques voies pour que la mise en œuvre concrète minimise les effets pervers énumérés ci-dessus :

- La transparence est nécessaire pour rassurer sur l'additionnalité des fonds par rapport aux flux existants d'aide publique au développement. Selon nos estimations, le montant moyen l'aide publique au développement vers le secteur de l'énergie au Vietnam était de l'ordre de 30 millions de dollars par mois sur 2015-2022 (Ha-Duong 2023b). L'engagement du JETP revient à porter ce chiffre à

130-215 millions de dollars par mois. La crédibilité du dispositif ne sera établie que lorsque les partenaires publieront une liste annuelle de projets déboursés dont le total arrive à ce niveau.

- La réponse au risque d'aide liée est de renforcer la transparence sur les conditions attachées aux financements et la répartition des fonds. Il est plus diplomatique de promouvoir les valeurs des démocraties occidentales en favorisant l'efficacité économique qu'en supprimant la concurrence. Les rapports périodiques des JETP devraient indiquer la nationalité des entreprises attributaires des marchés.
- La dimension de justice restera difficile car subjective et différenciée. Des critères sociaux et environnementaux largement acceptés devraient être retenus pour bénéficier des financements. Une collaboration sud-sud entre pays JETP (VNEEC 2023) pourrait permettre de définir une position commune concernant les pratiques de comptabilité ESR, puis des critères de performance minimaux par exemple en termes de part du JETP consacrée à l'éducation, la reconversion, le renforcement des capacités, et au soutien direct aux minorités défavorisées et communautés affectées.
- La contrainte d'endettement pousse à revoir le package financier. Un JETP reste au niveau d'une déclaration tant que l'essentiel des fonds n'est pas engagé. Or le JETP ne contraint pas plus les pays occidentaux à concéder des dons qu'il ne contraint le pays receveur à accepter les offres de prêt commerciaux. Outre la négociation sur les conditions de ces offres, revoir le partage entre les contributions du secteur public et des institutions privées est nécessaire. Cette révision doit s'inscrire dans le cadre d'une réfection générale des institutions financières internationales, et en coordination avec les autres canaux de finance climat.

Les JETP Indonésie et Vietnam prévoient des apports égaux pour les secteurs publics et privés. Non seulement cette structure est difficile à mettre en œuvre côté public, mais rien ne justifie qu'elle soit la plus efficace économiquement. Le texte même de la déclaration le contredit lorsqu'il mentionne que la contribution privée est *catalysée* par la publique. Un catalyseur favorise une réaction sans y participer, il est généralement présent en plus petite quantité. Les banques de développement publiques fonctionnent généralement sur le modèle de financement de projet. Les membres du GFANZ ont la capacité de fonctionner au niveau finance d'entreprise, en souscrivant à des obligations vertes non souveraines ou en mobilisant du capital.

5. Conclusion

En résumé, les JETP sont porteurs de promesses mais soulèvent également des défis. Ils pourraient devenir un mécanisme central de la coopération climatique. À condition de renforcer l'appropriation et l'équité des partenariats, d'assurer l'additionnalité des financements, et de mieux coordonner l'action des bailleurs de fonds, ils peuvent réussir à ouvrir des marchés dans les pays émergents pour les industriels de l'énergie occidentaux.

Ce texte a permis de dresser un premier état des lieux des JETP existants et d'en montrer les forces et les faiblesses. Des analyses plus poussées seront nécessaires à mesure que ces partenariats entreront dans une phase opérationnelle. Il conviendra notamment d'évaluer finement l'impact concret des financements promis et leur contribution réelle à des transitions énergétiques rapides et justes dans les pays partenaires. Le succès des premiers JETP pilotes déterminera leur déploiement à plus grande échelle.

Références

- BPI France. 2023. "Sénégal: Fiche Pays - Juin 2023." BPI France, Direction Évaluation, Études et Prospective.
- BTA. 2023. "South Africa Aims to Finalize \$8.5 Billion Climate Plan by COP28." *Business Tech Africa*, September 8, 2023. <https://www.businesstechafrica.co.za/energy/2023/09/08/south-africa-aims-to-finalize-8-5-billion-climate-plan-by-cop28/>.
- Carney, Mark. 2021. "Country Platforms Action Plan, from Mark Carney, UN Special Envoy on Climate Action and Finance and the Prime Minister's Finance Adviser for COP26." <https://ukcop26.org/country-platforms-action-plan-from-mark-carney-un-special-envoy-on-climate-action-and-finance-and-the-prime-ministers-finance-adviser-for-cop26/>.
- Christina, Bernadette. 2023. "Indonesia Set to Release Plans for \$20 Billion Energy Transition next Month." *Reuters*, October 6, 2023, sec. Energy. <https://www.reuters.com/business/energy/indonesia-set-release-plans-20-bln-energy-transition-next-month-2023-10-06/>.
- Civillini, Matteo. 2023. "Indonesia's Green Plan Delayed, after Split with Rich Nations." *Climate Home News*, August 16, 2023. <https://www.climatechangenews.com/2023/08/16/indonesia-jetp-green-plan/>.
- Connolly, Katie. 2022. "5 Lessons from South Africa's Just Transition Journey." WRI. <https://www.wri.org/insights/5-lessons-south-africas-just-transition-journey>.
- Gbadamosi, Nosmot. 2023. "How South Africa's Energy Crisis Became an Economic Crisis." *Foreign Policy*, January 25, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/01/25/south-africa-energy-crisis-corruption-anc/>.
- Government of Senegal, and International Partners Group (IPG). 2023. "Just Energy Transition Partnership with Senegal." Political Declaration. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-06/political-declaration-for-a-jetp-with-senegal_en.pdf.
- Government of the Republic of Indonesia, and International Partners Group. 2022. "Joint Statement by the Government of the Republic of Indonesia (GOI) and the Governments of Japan, the United States

- of America, Canada, Denmark, the European Union, the Federal Republic of Germany, the French Republic, Norway, the Republic of Italy, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Together the 'International Partners Group' or IPG).” Joint Statement. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/Joint-Statement-1.pdf>.
- Gunfaus, Marta Torres, Emily Tyler, Sebastien Treyer, Chukwumerije Okereke, Rizaldi Boer, Bryce Mccall, Hilton Trollip, Emilio La Rovere, and Sécou Sarr. 2022. “Just Energy Transition Partnerships: Can They Really Make a Difference, and How?” Think tank. *IDDRI* (blog). November 3, 2022. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/just-energy-transition-partnerships-can-they-really-make>.
- Hadley, Sierd. 2022. “What’s the State of Play on Just Energy Transition Partnerships?” *ODI: Think Change* (blog). November 16, 2022. <https://odi.org/en/insights/whats-the-state-of-play-on-just-energy-transition-partnerships/>.
- Ha-Duong, Minh. 2023a. “Vietnam at the Dawn of Its Energy Transition.” *Mondes En Développement*, accepted.
- . 2023b. “Vietnam’s Just Energy Transition Partnership: A Background Report.” WP 2023-90. CIRED Working Papers. Centre International de Recherche sur l’Environnement et le Développement. <https://www.centre-cired.fr/wp-2023-90-vietnams-just-energy-transition-partnership-a-background-report/>.
- Heinrich Böll Foundation. 2023. “La Transition Énergétique Au Sénégal: Enjeux et Défis.” Dakar: Heinrich Böll Stiftung, LEGS Africa and CRADESC. https://sn.boell.org/sites/default/files/2023-08/transition-energetique_v_final_o.pdf.
- IEA. 2022. “An Energy Sector Roadmap to Net Zero Emissions in Indonesia.” <https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-net-zero-emissions-in-indonesia>.
- JETP Secretariat. 2022. “South Africa’s Just Energy Transition Investment Plan (JET IP) for the Initial Period 2023-2027.” The Presidency, Republic of South Africa. <https://www.climatecommission.org.za/publications/sa-jet-ip>
- Khalidi, Ramla. 2023. “Speech by Ms. Ramla Khalidi, UNDP Resident Representative in Viet Nam.” Presented at the Consultation workshop on the draft JETP - Resource Mobilization Plan, Hanoi, August 11. <https://www.undp.org/vietnam/speeches/consultation-workshop-draft-jetp-resource-mobilization-plan>.
- OECD. 2022. “Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020.” Organisation for Economic Cooperation and Development. <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/>.
- Oxfam. 2020. “Shadow Climate Finance Report.” <https://oxfam.app.box.com/s/djxmqi8v8otkuec8xjwrpoch7bf7prjs>.
- PCFTT, and IPG. 2022. “Twelve-Month Update on Progress in Advancing the South Africa Just Energy Transition Partnership (JETP).” Presidential Climate Finance Task Team and the International Partners Group. <https://www.gov.uk/government/publications/advancing-the-south-africa-just-energy-transition-partnership-12-month-progress-update/twelve-month-update-on-progress-in-advancing-the-south-africa-just-energy-transition-partnership>.
- Perkins, John. 2006. *Confessions of an Economic Hit Man*. A Plume Book. New York: Plume.
- Republic of South Africa, UK, USA, France, Germany, and EU. 2021. “Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa.” Declaration from the Governments of the Republic of South Africa, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, the Republic of France and the Federal Republic of Germany, and the European Union. Glasgow, UK: COP26. <https://ukcop26.org/political-declaration-on-the-just-energy-transition-in-south-africa/>.

- Sayumi, Take, and Maulia Erwida. 2023. "Indonesia Climate Deal in \$20bn Gridlock as Vietnam, India on Hold." *Nikkei Asia*, September 5, 2023. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Indonesia-climate-deal-in-20bn-gridlock-as-Vietnam-India-on-hold>.
- Swanton, Ben. 2023. "Weaponizing the Law to Prosecute the Vietnam Four." The 88 Project. <https://the88project.org/weaponizing-the-law-to-prosecute-the-vietnam-four/>.
- Trần Hồng Hà. 2023a. "Quyết định 500/QĐ-TTg Phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực Quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến 2050." Quyết định 500/QĐ-TTg. Hà Nội, Viet Nam: Thủ tướng Chính phủ. https://www.erav.vn/Images/Upload/User/phapche/2023/5/500_qd-ttg_15052023-signed.pdf.
- . 2023b. "Quyết Định 845/QĐ-TTg Thành Lập Ban Thư Ký Thực Hiện Tuyên Bố Chính Trị Thiết Lập Quan Hệ Đối Tác Chuyển Đổi Năng Lượng Công Bằng." 845/QĐ-TTg. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=208250>.
- VNEEC. 2023. "Policy Brief For Preparation of Just Energy Transition Partnership Implementation in Vietnam JUST AND EQUITY ASPECT." Policy Brief. Energy and Environment Consultancy JSC. <https://www.energytransitionpartnership.org/uploads/2023/05/Policy-brief-on-Review-of-just-and-equitable-transition-in-developing-and-implementing-the-JETP-RMP.pdf>.

À propos de l'auteur (<600 signes)

Dr. Minh Ha-Duong est directeur de recherche CNRS au Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement – CIRED. Ingénieur-Économiste interdisciplinaire, il a fondé en 2018 le think tank « Vietnam Initiative for Energy Transition Social Entreprise », et en 2014 le laboratoire « Clean Energy and Sustainable Development » à l'Université des Sciences et Technologies de Hanoï. Il a été auteur principal pour les 4e et 5e rapport d'évaluation du GIEC, colauréat du prix Nobel de la paix 2007.

<https://minh.haduong.com>