

Rencontre-débat du Comité 21
Jean-Michel SEVERINO,
Directeur général de l'Agence Française de Développement

"L'aide publique au développement et le développement durable"

Mardi 26 octobre 2004

Eric GUILLON, Président du Comité 21

Eric GUILLON : Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Jean-Michel SEVERINO qui est le directeur général de l'Agence Française de Développement. Il va évoquer devant nous le thème de l'aide publique au développement et le développement durable.

Comme il est d'usage, je vais vous donner quelques indications sur sa carrière en reconnaissant d'ailleurs qu'il a d'abord été un très brillant élève ! Diplômé de l'École supérieure de commerce, il a ensuite obtenu un diplôme d'études approfondies en économie à Paris IX. Il est ensuite diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École nationale d'administration dans la promotion Louise-Michel de 1984.

Il a très largement fait sa carrière dans le domaine des financements et du développement, car il a commencé comme inspecteur des finances au ministère des Finances, puis comme conseiller technique pour les Affaires économiques et financières au cabinet du ministre de la Coopération et du Développement, déjà ! Il a donc démarré sa carrière avec Serge LEPELTIER, chef du service de la Coordination géographique et des Affaires financières au ministère de la Coopération et du Développement, puis directeur du développement au ministère de la Coopération et du Développement à Paris, ensuite directeur pour l'Europe centrale à la Banque mondiale à Washington et vice-président pour l'Asie à la même Banque centrale. Il a été inspecteur général des finances au ministère de l'Économie et des Finances et de l'Industrie et, en plus, professeur associé au Centre d'études et de recherches sur le développement international. Il est aujourd'hui, bien sûr, directeur général de l'Agence Française de Développement.

Parmi ses nombreuses publications, nous en retrouvons évidemment beaucoup sur le développement et le financement.

Comme d'habitude, nous allons laisser la parole à Jean-Michel SEVERINO qui va évoquer le thème que j'ai indiqué au début de mon intervention. Nous laisserons ensuite la place aux questions qui permettront au débat de se dérouler. Nous terminerons, comme d'habitude, à 10 heures.

Monsieur SEVERINO, j'ai le plaisir de vous laisser la parole.

Intervention de Jean-Michel SEVERINO

Merci beaucoup, monsieur le Président. C'est à la fois un plaisir et un grand honneur d'être avec vous et vos collègues ce matin, honneur d'autant plus redoutable que vous m'avez qualifié d'entrée de "bon élève". J'aurais été ravi que mon père et ma mère soient présents ce matin, car mon père aurait été très heureux et ma mère vous aurait cru. (*Rires*) C'est ce qu'Alan GREENSPAN a l'habitude de dire lorsqu'il est présenté en termes positifs.

Mon propos ce matin sera assez terre à terre car il sera centré sur la politique d'aide publique au développement et la maison que je dirige aujourd'hui, l'Agence Française de Développement, ainsi que les liens que cette politique publique et cette institution spécifique entretiennent avec la problématique du développement durable. Nous verrons qu'ils sont, non seulement nombreux, croissants, mais complètement centraux et vitaux.

Cette présentation comportera quatre points :

- Le premier concernera l'AFD.
- Le deuxième rappellera ce qu'est cette maison et il sera relatif à notre projet stratégique actuel et les mandats qu'il implique pour l'Agence.
- Le troisième sera consacré aux principales conséquences stratégiques, pour nous, de cette redéfinition du mandat à laquelle nous nous sommes livrés en 2001.
- Les conséquences opérationnelles.

Je conclurai sur la problématique de la mesure de la performance qui est le point central, comme nous le verrons dans toute la ligne que je vais essayer de développer.

Qu'est-ce que l'AFD ? Historiquement, c'est une des toutes dernières institutions de la France libre qui est encore debout, car elle a été créée en 1941, à Londres, par le général de Gaulle comme étant le Trésor de la France libre. Elle s'est implantée dans les anciennes colonies au fur et à mesure de leur libération par les Forces françaises libres et par les alliés. À la Libération, elle a rendu ses fonctions de Trésor à la Banque de France et au ministère des Finances, disons "métropolitains". Elle s'est transformée en une espèce de Caisse d'équipement des anciennes colonies parmi lesquelles figuraient, à l'époque, les départements et territoires d'Outre-mer qui venaient d'être départementalisés à la Libération. C'est ce qui explique que, dans notre activité, nous avons toujours une part non négligeable consacrée aux collectivités d'Outre-mer.

Aux indépendances, elle s'est transformée en une Maison d'aide au développement, poursuivant en fait, pour l'essentiel, son métier de prêteur et de financeur de grands équipements et d'infrastructures. Dans les années 60, 70 et 80, elle a élargi ses domaines d'activités au-delà des infrastructures, son métier initial, au domaine du rural, puis au social et à l'environnement, en développant progressivement une activité de financement du secteur privé. Cette dernière est devenue assez notable, car environ la moitié de notre activité est dite "non souveraine", mais j'y reviendrai.

Puis elle a porté des noms différents, légèrement modifiés : Caisse française, Caisse centrale, Caisse de la France libre, Caisse de la France d'Outre-mer, Caisse centrale de coopération économique, puis Caisse française de développement et, enfin, elle prend le nom d'Agence Française de Développement. Elle a occupé une place croissante à l'intérieur du système français d'aide au développement dont elle était, au départ, un élément que nous pouvons qualifier de "marginal". Elle gère aujourd'hui une partie non négligeable des subventions du ministère des Affaires étrangères, consacrée aux pays les plus pauvres.

Depuis le début de cette année, elle s'est vu attribuer un rôle croissant dans la mise en œuvre de cette aide publique au développement qui fait l'objet d'un débat important entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances et la Maison, sur ses modalités de mise en œuvre.

C'est donc aujourd'hui un établissement public, soumis à la loi bancaire, dont le bilan est d'environ 16 milliards d'euros, avec une production financière d'environ 2 milliards d'euros, dont 170 millions d'euros de subventions. Le reste étant des prêts, des prises de participations, des produits financiers de toutes natures, allant de la prise de participations jusqu'aux prêts plus directs, en passant par toutes les formes possibles de l'intermédiation financière et avec tous les degrés possibles et imaginables de concessionnalité, depuis des produits de marchés jusqu'à des produits qui sont très fortement bonifiés, des quasi-dons.

L'Agence consacre environ un gros quart de son activité aux collectivités d'Outre-mer, les trois quarts à l'international, dont l'Afrique au sens large. L'Afrique subsaharienne représente environ 45 % de son activité, malheureusement avec une part très croissante des pays anglophones d'Afrique du Sud, Kenya, etc., qui représentent aujourd'hui, à l'intérieur de cet ensemble, la moitié de notre activité. Notre racine historique dans l'Afrique francophone s'est amoindrie car nous ne pouvons presque plus servir cette zone que par des subventions. Notre activité financière se déploie donc en Afrique subsaharienne sur d'autres pays qui ont la capacité d'absorption de nos prêts.

Pour le reste, nous consacrons un gros tiers de notre activité dans le bassin méditerranéen où nous sommes présents sur toute la côte sud, depuis le Maroc jusqu'à la Turquie incluse. Depuis une dizaine d'années, nous avons également développé une activité croissante en Extrême-Orient, d'abord dans la péninsule indochinoise et plus récemment en Chine et en Thaïlande. Je reviendrai un peu plus tard sur ces questions géographiques.

Au travers de ses filiales consolidées de l'établissement public, le groupe emploie environ 4 000 personnes dont 1 800 dans l'établissement public central lui-même.

Voilà donc pour le paysage factuel, le *background* d'une institution, d'une bête curieuse qui est en même temps une institution financière et une agence de gestion de subventions. C'est également une entreprise domestique et internationale par plusieurs de ses dimensions, un établissement public et une entreprise privée, car nous sommes également plongés par des alliances capitalistiques dans ce monde de l'entreprise privée.

Concernant l'Agence et sa stratégie -par souci de rapidité, je ne vais pas m'étendre sur les dix dernières années à l'AFD-, je vais simplement souligner que, à la fin de la décennie 90, l'État a éprouvé le besoin de redéfinir la vocation stratégique de l'établissement. Ainsi, en 2001, lorsque j'ai été nommé à mes fonctions, il m'a été demandé de conduire et de mettre en place un projet stratégique dont le cœur a été assez rapidement constitué par la redéfinition, la reprécision du mandat social de l'établissement, tout en restant dans le cadre de l'aide public au développement. Dans ce mandat que nous avons formalisé au travers du projet stratégique, ce que nous appelons le POS dans notre jargon, puis dans la Charte de l'établissement, nous avons proposé que l'Agence Française de Développement ait une mission de financement de la solidarité internationale et des causes communes de l'humanité.

Cette définition, ce double pilier du mandat de l'Agence, était en fait une rupture importante avec un passé où l'activité de l'Agence était essentiellement, sinon exclusivement, définie à partir de sa capacité à financer la production et la croissance économique.

Cette double définition renvoie, dans les catégories internationales, à deux univers qui sont de plus en plus entremêlés :

– La solidarité internationale, la politique de l'aide publique au développement, se définit de plus en plus dans un cadre consensuel international constitué par les objectifs du millénaire qui s'imposent de plus en plus à toute la communauté. À partir du moment où nous avons redéfini notre mandat sur ce plan, nous avons adopté ce cadre d'objectifs comme étant celui de l'Agence.

– Celui des causes communes de l'humanité renvoie au concept de biens publics globaux et également à l'appareillage réglementaire, l'architecture institutionnelle internationale, qui touche des grands traités environnementaux, commerciaux et financiers, et replace la fonction d'objectifs dans les impacts recherchés au travers de ces grands cadres de régulation globale.

Avec la redéfinition de notre mandat, nous nous sommes finalement donné des fonctions d'objectifs et d'impacts, communes à celles d'un très grand nombre d'institutions internationales, et nous nous sommes insérés dans un effort collectif de la communauté internationale.

Pour ceux qui ont connu l'Agence de façon historique, la dimension qui peut sembler la plus surprenante dans cette redéfinition du mandat et interroger davantage, est celle de ces causes communes de l'humanité. C'est, en fait, la problématique de la mondialisation qui impose une redéfinition de la fonction d'objectifs de l'Agence sur ce terrain. Dans le jeu des marchés globaux que nous connaissons aujourd'hui, les pays en développement, y compris les plus pauvres d'entre eux, sont complètement happés -il faut savoir que ce sont en général les pays les plus pauvres qui sont parmi les plus ouverts de la planète sur le plan du commerce extérieur, financier et des échanges humains- puisqu'à la fois producteurs et victimes d'externalité dans cette problématique de la globalisation.

Ils sont producteurs d'externalité négative, en particulier sur des sujets de stabilité financière, politique, sanitaire, parfois environnementale, mais également producteurs d'externalité positive et même de services communs à l'humanité dans les domaines de la biodiversité, de l'environnement. Ils sont parfois également victimes, au travers du réchauffement climatique et d'un certain nombre de régulations internationales, des décisions et des activités pratiquées dans les pays les plus riches.

Dans cet univers de la globalisation, il est devenu absolument impossible de travailler sur la problématique de développement sans prendre en compte ce jeu de production d'externalité croissante entre pays riches et pays pauvres et sans resituer l'aide publique au développement comme étant un instrument de gestion de ces externalités.

Finalement, lorsque vous observez ce qui se passe, il n'existe pas un sujet de la globalisation traité dans la sphère internationale, l'environnement, le commerce ou la finance, qui n'ait une dimension Nord-Sud. Les pays en développement, en raison de leur force politique, de leur poids démographique, de la substance du problème ou du sujet dans lequel ils sont happés, sont devenus un joueur fondamental de la problématique de la globalisation. Nous sommes aujourd'hui très loin d'une globalisation qui se joue entre pays du Nord, mais dans une partie au moins quadrangulaire, Nord-Nord, Sud-Sud, Sud-Nord et Nord-Sud.

Pour l'Agence, à travers cette réflexion sur le changement de l'environnement de notre métier et de la redéfinition de notre mandat -je vais le formuler de manière simple et peut-être un peu caricaturale-, il s'agit ni plus ni moins que de positionner l'aide publique au développement, et donc notre maison, comme un instrument de gestion de la problématique de la globalisation, donc de l'inscrire à nouveau dans les fonctions d'objectifs de la gestion planétaire.

Cette redéfinition du mandat a eu des conséquences stratégiques extrêmement importantes pour la maison. Cela n'a pas simplement été une déclaration de principe, cosmétique, après laquelle les choses auraient continué à aller comme avant. En fait, la maison s'est engagée depuis trois ans dans une restructuration extrêmement importante de sa stratégie, de ses opérations et de son organisation. Je vais laisser de côté les aspects organisationnels qui, je suppose, intéresse moins cet auditoire, pour me concentrer sur les deux premiers.

Les conséquences stratégiques sont au nombre de quatre. Je ne les classe pas par ordre croissant ou décroissant dans leur hiérarchie ; elles se situent sur le même plan.

↳ La première a trait à la réorientation géographique de l'Agence. Nous étions une institution de pays pauvres, de pays d'Afrique subsaharienne, puis des DOM-TOM, volet qui reste et restera important, et nous devenons une maison de pays émergents. Si nous avons un pilier "pauvreté et solidarité internationale" qui conduit la maison à demeurer et à chercher à approfondir son engagement dans les pays pauvres, il est clair que dès que nous nous positionnons sur les problématiques de biens publics globaux, les pays émergents jouent un rôle absolument fondamental ; ne pensons qu'aux sujets de l'environnement et du sanitaire, par exemple.

Nous ne pouvons pas prétendre jouer un rôle à l'échelle française et contribuer aux efforts de la collectivité mondiale pour la résolution de ces problèmes communs de l'humanité, si nous ne sommes pas un acteur en Chine, en Inde, au Brésil, dans le bassin méditerranéen, etc. C'est ce que nous avons cherché à faire. Dans un premier temps, nous avons proposé voici trois ans au gouvernement, qui l'a donc accepté, d'intervenir dans davantage de pays que nous le faisons en Méditerranée et de rentrer en Chine et en Thaïlande. À l'occasion des discussions de cette fin d'année dans le cadre du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement, nous proposons d'entrer dans une gamme nouvelle d'autres pays, en l'occurrence l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, Maurice, etc. Nous verrons ce que le gouvernement décidera. C'est une démarche de long terme, de construction d'un portefeuille d'activités qui est absolument essentiel pour le bon accomplissement de ce mandat. Je préciserai un peu plus tard comment et pourquoi.

↳ La deuxième conséquence stratégique sur laquelle je voudrais insister est la formulation de nos stratégies géographiques et sectorielles. Nous ne pouvons pas, après une telle définition de notre mandat, continuer à travailler dans le secteur des infrastructures, du rural, de la santé ou de l'éducation, comme nous le faisons auparavant, d'autant plus que ces problématiques de biens publics globaux étaient, non pas complètement ignorées de l'Agence, ce serait tout à fait excessif de le dire, mais n'étaient pas centrales dans son positionnement et ses activités.

Prenons le cas de l'environnement, un sujet particulièrement familier à cette assemblée. Ce n'est pas que l'Agence ne s'intéressait pas aux sujets de l'environnement dans le passé : on ne peut travailler historiquement dans les pays très pauvres, sahéliens, forestiers, et rester sourds et indifférents. Mais il

était juste de dire que les motivations de l'Agence étaient d'abord centrées sur des problématiques de réduction de la pauvreté et d'une production du mieux-être pour les populations auxquelles elle s'intéressait, plutôt que sur des préoccupations de préservation ou de promotion de la qualité de l'environnement.

Progressivement, l'insertion des problématiques environnementales dans l'Agence s'est faite au travers des préoccupations de la désertification, de la gestion durable de la forêt et, plus généralement, des problèmes de la gestion de la ressource naturelle. La première étape, le premier obstacle que rencontraient les ingénieurs, les financiers, les économistes de l'Agence dans la conception des problèmes de développement, était de se heurter aux limites des ressources naturelles, dans un cadre de lutte contre la pauvreté. Ce n'est que progressivement qu'une approche plus globale du problème de l'environnement a pu être "embarquée" dans la pensée de l'Agence. Il était donc important, à partir du moment où nous faisons un renversement stratégique complet, de revenir sur chacune de nos pratiques sectorielles, thématiques, dans la maison et de les réviser.

Laissez-moi vous donner deux exemples pour illustrer ce propos; l'un d'une stratégie sectorielle, thématique et l'autre d'une stratégie géographique :

– Nous sommes en train de développer une stratégie "Chine". Nous proposons aux gouvernements français et chinois de cibler l'activité de l'Agence sur l'économie de carbone. Nous nous engageons sur dix ans avec eux : Xtonnes de carbone. Dans les volumes financiers que nous mettrons en œuvre pour atteindre cet objectif, nous savons quelle est la partie bonifiée, le niveau de concessionnalité et ce que le contribuable français, *in fine*, met sur la table pour obtenir ces tonnes de carbone. C'est indépendant du fait que ces tonnes de carbone sont qualifiées ou qualifiables dans le cadre de Kyoto et peuvent donner lieu à l'émission de quotas, etc.

À partir du moment où nous pensons la stratégie Chine sous cette forme de contrat d'objectif, sur un objectif quantifié et un coût, nous nous rendons, au contraire, extrêmement libres sur les secteurs précis dans lesquels nous intervenons. Il est finalement indifférent d'intervenir dans le transport, l'habitat, l'urbanisme ou dans l'énergie, à partir du moment où, *in fine*, nous obtenons le résultat voulu. En pratique, il se trouve également que nous avons, sur cette stratégie "Chine", pré-identifié le secteur énergétique comme étant le fil conducteur qui nous permettrait d'avoir le maximum d'impact et d'atteindre le résultat de la façon la plus directe, mais cela aurait cependant pu être par d'autres voies, ce qui sera peut-être le cas dans le futur. Il est évident que, voici cinq ans, nous n'aurions jamais imaginé concevoir une stratégie pays en ces termes, à la fois aussi rudimentaire et simple sur le plan de l'impact recherché qu'aussi libre sur le plan de l'instrumentation et des moyens.

– Le deuxième exemple concerne la stratégie en matière de secteur privé. Nous sommes en train de la redéfinir et elle est extrêmement importante pour l'Agence. En effet, les financements non souverains de l'Agence représentent la moitié de notre activité au travers du secteur de l'établissement public et de ses filiales, et notamment par le secteur privé PROPARCO dont nous sommes actionnaires à 70 %, mais dont le reste est globalement détenu par les grandes banques de la place et un certain nombre d'institutions financières internationales, privées et publiques du Sud. Dans cette stratégie "secteur privé", nous partons du constat que nous avons de plus en plus de difficulté à trouver notre positionnement en tant qu'acteur public dans le financement du secteur productif privé à l'étranger, dans la mesure où nous sommes de plus en plus soumis à des contraintes de type environnemental, social, éthique (blanchiment d'argent, lutte contre le terrorisme, etc ...).

Depuis plusieurs années, des collaborateurs, soumis à des fonctions d'objectifs de production, vivent ces dimensions comme étant des contraintes qui les empêchent de faire du chiffre d'affaires, et donc de produire de la croissance économique, de créer de l'emploi, de l'investissement, etc. À partir du moment où ces contraintes s'imposent et ne sont pas simplement sur le plan réglementaire, mais aussi "réputationnel", qualitatif de la solidité de nos investissements, la redéfinition de notre stratégie du secteur privé consiste à considérer qu'elles deviennent nos objectifs. Dans une formulation basiste, cela revient à dire : "*Faire contre mauvaise fortune bon cœur*", mais stratégiquement, il s'agit de transformer ces contraintes en objectifs.

Cette formulation, également simple et également basiste, a un pouvoir détonnant tout à fait considérable dans toutes nos opérations. Elle consiste à dire que, à partir de maintenant et jusqu'à

dorénavant, notre véritable souci, à chaque opération de secteur privé, est d'avoir face à nous une consolidation des normes sociales, environnementales, éthiques, dans les pays dans lesquels nous intervenons.

Ces normes ne sont pas simplement des éléments qui pourraient être considérés, dans une assemblée comme celle-ci, comme de bonnes choses à faire sur le plan de la moralité internationale ou "développementale", mais il s'agit aussi de choses importantes à faire pour la communauté internationale en termes de stabilité économique globale. Par exemple, dans nos opérations en secteur privé, plus de la moitié de nos interventions se font au travers du secteur financier de ces pays. Nous prenons des participations et nous refinançons des banques de pays en développement. Ainsi, notre mission essentielle consiste, au travers de nos interventions, à consolider la façon de pratiquer du secteur financier de ces pays sur le plan social, environnemental et éthique, mais aussi la qualité financière de ce système pour le rendre plus résistant aux crises financières, plus stable et plus performant sur le long terme.

Ce type de formulation est très différent de ce qui consiste à rentrer et faire de l'investissement dans le secteur privé dans des pays pour accroître l'emploi. Ce n'est pas incompatible, mais c'est différent. Cette formulation positionne la maison différemment et transforme en profondeur ses modes d'opérations car, bien évidemment, ce que nous cherchons à obtenir de nos interlocuteurs, dans ce type de logique, est à la fois plus important, plus intrusif, plus difficile et plus exigeant. Cela implique, de notre part, des démarches financières, qualitatives, techniques, etc., d'une autre nature que celle que nous faisons. À cause de notre *timing*, je ne rentre pas dans les détails, mais nous pourrions éventuellement y revenir dans la discussion.

↳ Le troisième type de conséquences, après les géographiques, stratégiques, sont les thématiques. Dans la foulée de cette réflexion sur notre plan stratégique, nous avons également vu apparaître dans notre portefeuille d'activités des thèmes qui, autrefois, étaient marginaux ou inexistant, devenir de premier plan.

– Le premier est, bien sûr, l'environnement et j'en ai déjà parlé. Ce n'est pas que nous n'avions pas de problématique environnementale à l'Agence, mais elle n'était certainement pas identifiée comme telle et ne représentait pas un objectif en soi. À la suite de cette réorientation stratégique, nous avons et nous sommes en train de développer un portefeuille purement environnemental. Cela s'est d'ailleurs concrétisé dans l'organisation par l'identification, dans la maison, d'une structure consacrée à ces opérations et qui est en très forte croissance. Cette structure "environnement" poursuit des activités autonomes du reste de la maison, exclusivement centrées sur un objectif de production de qualité environnementale dans des domaines de conservation et de bonne gestion de la ressource naturelle. Par ailleurs, cette structure est également une instance de coordination de l'ensemble de la problématique environnementale de façon transversale dans l'Agence.

– Nous avons vu apparaître une deuxième thématique qui, chez nous, était marginale : l'urbanisme et, en particulier, les problèmes d'aménagements urbains avec, comme fondement de sa réflexion, les problématiques des externalités urbaines.

– Nous avons ensuite développé la thématique "assainissement". C'était un parent pauvre d'un agenda pour nous essentiel. L'eau représente aujourd'hui environ un quart des activités de l'Agence. Une façon caricaturale de présenter l'AFD est de dire que c'est d'abord une maison de financement de l'eau, sous toutes ses formes, depuis la dimension verte, l'aménagement des bassins versants, jusqu'à l'assainissement liquide et solide. Mais, dans cet agenda global "eau", la composante assainissement était la plus pauvre. Ce n'est d'ailleurs pas anormal car c'est la plus coûteuse et la moins susceptible d'être rentabilisée par des opérations de type partenariat public-privé.

Je vais rapidement évoquer que nous avons également observé une ré-émergence des thématiques "commerce et finances" à la faveur de cette réflexion stratégique, là encore à partir de cette problématique de biens communs.

Ces réorientations stratégiques ont de très nombreuses conséquences opérationnelles. Pour tous les collaborateurs de l'Agence et tous nos clients qui vivent avec nous, cela a bien entendu entraîné des réorientations considérables dans la nature des opérations que nous finançons, opération par opération,

et dans nos pratiques, nos façons de procéder. Ces conséquences opérationnelles sont accrues par la dynamique d'un chantier que nous avons commencé au début de cette année, chantier de responsabilités sociales et environnementales. C'est ce nouveau point que je souhaite développer à ce stade.

La nature même des réorientations stratégiques du changement du mandat de l'Agence nous a amenés à nous interroger sur notre participation dans l'univers institutionnel du développement durable. Historiquement, cette participation était très pauvre, nous le vivions ailleurs. L'aide publique au développement, en général, a toujours été une politique assez cloisonnée par rapport à ses trois grands parents ou cousins que sont la politique étrangère proprement dite ou la diplomatie, la politique commerciale, avec les questions d'exportations, et enfin les problématiques environnementales. Or, les liens entre ces composantes sont extrêmement forts en pratique, mais institutionnellement les barrières étaient assez étendues.

Parmi les efforts que nous avons faits pour intégrer ou réintégrer l'univers institutionnel du développement durable, nous avons décidé d'adhérer au Global Compact. Nous avons été la première et, aujourd'hui encore, la seule institution publique à le faire. C'est dû à notre statut bizarre qui nous permet de manger aux deux râteliers de ces deux univers, public et privé. À la faveur de cette adhésion, nous avons réfléchi à la façon dont les principes du Global Compact s'appliquaient ou étaient mis en œuvre au sein de l'Agence, et la façon dont ils télescopaient les efforts que, par ailleurs, nous avons entrepris et que je viens de vous exposer.

Cette réflexion nous a conduits à mettre en place institutionnellement, formellement, un chantier de responsabilités sociales et environnementales à deux piliers.

– Le premier concerne les diligences environnementales et sociales dans l'Agence. C'est un vieux sujet, essentiel pour des raisons éthiques et de réputation de l'Agence. Historiquement, nous avons construit des procédures environnementales acceptables, et le bilan que nous en tirons aujourd'hui est que nous avons assez fortement laissé de côté les diligences sociales. Par ailleurs, l'état de l'art avait tellement évolué dans les dimensions environnementales au cours des sept ou huit dernières années que nous avons à réviser en profondeur nos propres pratiques.

Ce volet des diligences environnementales et sociales nous occupe toute cette année 2004 ; nous arriverons au début de 2005 avec un système complètement redéfini dans ses problématiques de substances, dans son organisation, ses pratiques et ses procédures.

- Le deuxième est le volet management, classique pour des entreprises qui s'intéressent au développement durable. Nous sommes loin d'être la seule entreprise à s'être lancée dans ce domaine. Lorsque j'ai regardé les précédentes interventions qui se sont déroulées dans ce club, plusieurs responsables d'entreprises sont venus exposer et ont décrit la façon dont ils s'y intéressaient. La seule chose qui nous différencie est la manière dont nous abordons ce sujet : nous le faisons avec sérieux en y mettant des moyens et avec la volonté d'une transformation importante de notre approche, de notre propre management, qu'il s'agisse de notre patrimoine, de notre fonctionnement, de notre social.

La raison en est que nous voyons bien que nous ne pouvons pas appliquer une stratégie aussi fortement ancrée dans les problématiques de biens publics globaux que celle que je viens de vous décrire, si nous-mêmes ne sommes pas exemplaires dans notre gestion. Cette volonté d'exemplarité nous conduit à chasser le cosmétique et à vouloir nous placer, au contraire, dans une démarche d'investissement sur le très long terme.

La conséquence est que ce chantier va durer environ deux ans et demi et nous pensons le terminer vers la fin de l'année 2006. Nous ne communiquerons pas à ce sujet tant qu'il ne sera pas totalement achevé et que nous ne serons pas capables de montrer des conséquences visibles et palpables.

Je vais maintenant conclure sur cette notion de crédibilité. Vous pourriez me dire : *"Tout ce que vous venez d'évoquer est bel et bon. Voilà une démarche qui a une certaine cohérence, une recherche de repositionnement, mais, finalement, vous n'avez pas arrêté de dire que ce n'est pas du cosmétique mais de la substance. Qu'est-ce qui nous le prouve ?"*

Ce qui, j'espère, conduira à le prouver, c'est qu'au cœur de notre POS il existe une démarche de gouvernance par la stratégie, les résultats et les impacts. Tout notre projet stratégique s'accompagne de la projection d'un certain nombre de résultats et d'objectifs quantifiés, quand ils sont possibles à établir et à mesurer, et aussi de l'engagement de démarches méthodologiques, ainsi que de construction des bases de données et de mesures de résultats. Désormais, pour illustrer ces démarches, toutes nos opérations sont conçues dans un cadre méthodologique qui s'appelle le "Cadre logique" qui comprend, notamment, la définition d'objectifs d'impacts des opérations.

Ces impacts peuvent être de nature économique et aussi, systématiquement, de nature sociale et environnementale. Ils sont conçus d'une manière "agrégable", de façon à pouvoir permettre, demain, le rapprochement entre les impacts, les volumes financiers, les coûts pour le contribuable et les coûts de gestion de l'Agence.

Tous ces éléments sont rassemblés dans un document qui est, en fait, une démarche et un ensemble de méthodes et d'analyses, que nous appelons le "Système d'informations stratégiques". C'est un produit dont la base informatique est importante et sur laquelle nous avons travaillé depuis trois ans. Son objectif est de pouvoir, par secteur, par géographie et par instrument financier, permettre la comparaison, la mise en perspective des impacts, des volumes, des coûts budgétaires et des coûts de gestion.

Comme vous pouvez l'imaginer, c'est un travail de longue haleine qui se pense à l'échelle d'une décennie. Nous espérons donc, sur le moyen terme, fournir à nos tutelles, aux contribuables mais aussi à tout le management de l'Agence un cadre unique, de la même manière qu'un bilan d'entreprise est un élément, dans un monde idéal, transparent et complètement unique entre le management, les actionnaires, l'État, etc., de mesure de la performance de l'entreprise. Nous espérons donc fournir un cadre unique, intégré, de la mesure de la performance et du rapport coût/efficacité de l'établissement, et que ce soit un instrument stratégique pour les acteurs extérieurs et un instrument managérial pour les acteurs internes.

Nous ne demandons aucune confiance a priori, mais c'est sur la base de la livraison d'informations de SIS que nous considérons que le sérieux de la démarche que je viens d'évoquer tout au long de cette intervention doit être mesuré et, bien sûr, *in fine*, sanctionné.

Monsieur le Président, mesdames et messieurs, merci beaucoup de votre attention.

(Applaudissements)

Eric GUILLON : Bravo et merci. Je disais que vous aviez été un bon élève mais vous êtes en plus un très bon professeur car la précision, la rigueur de votre raisonnement est tout à fait exceptionnelle. Nous mesurons combien, depuis trois ans, votre Agence a fait de progrès. La question que nous pouvons nous poser est comment concilier la démarche historique de l'Agence de développement avec cette révolution culturelle que vous avez imprimée au travers des différents points que vous venez de nous expliquer. Il ne doit pas être très facile de gérer, si elle existe encore, la "querelle des anciens et des modernes", si j'ose dire. Pourtant, la nature de l'exposé que vous venez de faire nous donne énormément d'informations à ce sujet.

Le débat est ouvert.

Michel-Claude LORRIAUX, *Chef du Département Environnement, Aéroports de Paris* : Je parle en tant qu'administrateur du Comité 21 plutôt qu'à titre professionnel.

De la même manière que je l'avais dit à Jean-Louis GUIGOU lorsqu'il était venu alors qu'il était DATAR, je m'étais étonné de l'absence du "E" dans le mot DATAR, du "E" pour "Europe". Je suis également très surpris que, dans votre brillant propos, n'apparaisse pas une seule fois une vision "européanisante" de votre action. C'est ma première question, si vous m'autorisez à la formuler.

La deuxième est que je ne vous ai pas vu non plus repartir du bilan. Il eut été bien de parler du bilan de l'Agence, c'est-à-dire de l'ancienne Caisse centrale de coopération économique, pour voir quelles traces elle avait laissées, non pas de sols pollués mais de leviers de développement.

Le troisième niveau de réflexion est, dans la vision stratégique, la préférence que vous faites aux pays émergents. Cela laisse à penser -mais vous allez me démentir- que l'Afrique serait délaissée au profit des pays à fort potentiel économique. En fait, vous n'avez pas été sans vérifier que votre propos était davantage un déjeuner de City londonienne devant un public de banquiers, que de la trace émotionnelle que nous avons de ce qu'a été le parcours de l'Agence.

Existe-t-il des effets de fertilisation et des effets de levier avec l'Europe ? Quiconque est allé en Afrique constate que les missions françaises, allemandes, suédoises s'ignorent alors qu'il suffirait de cibler, comme vous le faites parfaitement bien, de façon stratégique pour obtenir des effets de levier et de multiplication. Donc, il s'agit de la vision européenne de vos actions que je n'ai pas sentie dans votre propos, du bilan et des perspectives et, enfin, rassurez-moi, en particulier sur l'Afrique orientale.

Eric GUILLON : Je vais vous laisser répondre. Ce sont trois questions fortes et le débat commence d'une bonne façon.

Jean-Michel SEVERINO : J'espère être en mesure de vous rassurer sur vos inquiétudes européennes et africaines.

Je n'ai évoqué qu'allusivement le premier point, mais j'ai insisté à plusieurs reprises sur le fait que les efforts de l'Agence n'avaient de sens que dans la mesure où ils s'inscrivaient dans des fonctions d'objectifs globaux de la communauté internationale, même si, à l'intérieur de ce cadre global, il était essentiel d'avoir une voix française qui participe à leur construction et permette de s'assurer de leur bonne mise en place dans les espaces, les géographies et sur les thèmes qui sont particulièrement essentiels et sensibles pour notre pays. C'est pourquoi, aujourd'hui comme demain, il existe une place pour des institutions purement bilatérales. Si je ne le pensais pas, je n'aurais pas quitté une fonction d'encadrement supérieur à la Banque mondiale pour venir m'occuper d'une agence bilatérale. Notre pratique fondamentale est d'inscrire notre activité dans le cadre global onusien, "bretton-woodsien", et également européen.

Sur le plan européen, car c'est votre question, nous avançons sur deux voies : la première est notre intégration à l'effort de la Commission européenne et la deuxième est notre intégration dans les efforts de la Banque européenne d'investissement. Cette institution moins connue est pourtant un "mastodonte" du financement européen et notamment à l'international. Elle représente, d'une certaine manière, un sujet encore plus essentiel stratégiquement que la Commission européenne.

Vis-à-vis de ces deux institutions, nous militons maintenant, au travers de certains des objectifs que nous nous sommes fixés dans ce POS, pour obtenir un changement de pratiques de l'ensemble systémique de tout le secteur.

Depuis presque quarante ans, depuis le Traité de Rome et la construction de l'institution européenne, nous avons fonctionné dans un système où la Commission européenne et la BEI, étaient les $n + 1$ institutions bilatérales de l'Union européenne. Il y avait les Six, les Quinze et maintenant les Vingt-cinq, et les Six plus deux, la BEI et la Commission, la DG 8, ce qui est devenu la DG d'aide et EuroAid, etc., et la BEI, puis les Quinze plus deux et maintenant les Vingt-cinq plus deux. Les institutions européennes se sont fondamentalement définies comme étant un silo supplémentaire qui entretenait des relations de coordination avec les autres États membres mais, finalement, des relations moins intéressantes pour eux et moins valorisantes que leur propre intégration dans le système onusien et "bretton-woodsien".

Nous, Européens, bilatéraux et fédéraux, allons nous coordonner à New York et à Washington. Nous essayons de dire qu'il faut changer ce système et qu'il faut en construire un dans lequel la Commission et la BEI sont les têtes de réseaux, les APEX, d'un système confédéral dans lequel les agences bilatérales, de toute nature juridique, travaillent d'une manière décentralisée mais coordonnée, avec des mécanismes de mise en ordre, de mise en cohérence, dans lesquels l'échelon fédéral fait la stratégie globale et finance l'exécution, via notamment les niveaux bilatéraux.

Cette thèse est extraordinairement difficile à défendre, d'abord vis-à-vis d'échelons fédéraux dont la culture est aujourd'hui : "*Je dépense, donc je suis*", qui n'est pas : "*Je pense, donc j'existe*", qui est ce que nous aimerions qu'il soit. "*Je pense et je finance, donc je suis*".

Il est également très difficile à défendre vis-à-vis d'un très grand nombre de petits pays qui n'ont pas d'appareil de coopération et pour lesquels l'échelon fédéral est leur action coopérative européenne. Ils voient cette pensée d'un système confédéral, dans lequel un ensemble d'institutions européennes travaillent avec leurs richesses respectives dans un cadre coordonné, comme étant quelque chose qui va les exclure au profit des Français, des Allemands, des Anglais, des Hollandais, etc., de ceux qui ont des appareils forts.

Néanmoins, malgré ces réticences, je constate que cette réflexion progresse et je ne vais pas non plus entrer dans le détail. Durant ces trois dernières années, nous avons obtenu quelques très belles victoires de pratiques concrètes. Nous pouvons noter, au travers de la BEI, la mise en place d'un véhicule financier commun entre les institutions financières, la réalisation de financements du secteur privé européen dont la nôtre, PROPARCO AFD, avec la KFW et, au travers de la Commission européenne, avec l'initiative PRODI sur l'eau qui est essentiellement un mécanisme de refinancement des agences bilatérales que nous avons pensé, vendu et dont nous assurons une partie non négligeable de la mise en place. Nous pensons, au-delà de ces premières victoires pratiques, que nous rencontrerons un jour une victoire idéologique de principe qui amènera un changement de gouvernance du secteur.

Pour ce faire, nous nous reposons sur des alliances, en particulier avec des institutions européennes similaires aux nôtres et avec lesquelles nous avons noué des partenariats extrêmement étroits. Le plus exemplaire est celui que nous avons conclu avec la KFW allemande, au point que nous avons organisé un échange capitalistique, nous avons pris une participation dans la DEG allemande, filiale de la KFW, et eux-mêmes ont pris une participation dans PROPARCO ; nous avons échangé des administrateurs. C'est un événement historique : c'est la première fois que des institutions publiques de ce genre ont une co-administration, en l'occurrence franco-allemande. Nous avons également développé une relation très étroite avec le FMO hollandais, dense mais moins étroite avec les autres organisations européennes. Continuer et renforcer cette dimension est un de nos thèmes d'activité institutionnelle majeurs de 2004-2005.

Ensuite, il n'a jamais été question de nous désengager de l'Afrique, au sud du Sahara. Cependant, nous menons aussi la politique de nos moyens et nous essayons d'optimiser l'ensemble des instruments dont l'Agence dispose. La meilleure façon de décrire la situation est de dire que, au sud du Sahara, nous pouvons utiliser les 170 M€ que nous alloue le ministère des Affaires étrangères en subventions. Nous arrivons, bon an mal an, à faire une cinquantaine de millions d'euros de prêts non souverains, une cinquantaine de millions d'euros de prêts privés, et terminé !

Nous pourrions théoriquement faire infiniment plus de prêts, mais nous n'avons pas les clients. Nous sommes simplement bornés par les capacités d'endettement des institutions publiques et privées. Du côté souverain et étatique, nous sommes limités par la rigueur budgétaire de l'État français.

Donc, l'Afrique au sud du Sahara, c'est cela et rien d'autre les prochaines années, sauf si, bien entendu, les 0,5 % du PIB d'APD allaient intégralement financer l'activité d'investissements en Afrique au sud du Sahara.

Notre seule marge de manœuvre et d'atténuation est notre engagement dans les très rares pays d'Afrique au sud du Sahara qui ont encore une capacité d'endettement ; il n'en existe actuellement que deux, le Kenya et l'Afrique du Sud. Nous menons dans ces pays des interventions souveraines, substantielles en financements, en prêts et c'est pourquoi nous pouvons encore afficher que l'Afrique au sud du Sahara représente 45 % de notre activité.

Cependant, cette situation n'est en rien une volonté stratégique de l'Agence. C'est une contrainte financière avec laquelle nous jouons et notre problématique est de faire le mieux possible avec ce volume d'activités, en ligne avec des objectifs stratégiques. Ces pays pauvres ne font pas l'objet d'une réflexion, dans leur structure, différente des pays émergents. Tout ce que j'ai dit sur le positionnement du développement durable, l'articulation des problématiques environnementales, de productions, de biens publics globaux et de pauvreté s'applique à ces pays. Il y a une unité stratégique de la vision de l'Agence, sans traitement séparé des pays émergents et des pays pauvres, dans cette dimension, mais la volumétrie est différente.

Sur la volumétrie des pays émergents, le problème est très différent, car l'Agence est un établissement bancaire fortement capitalisé, avec des ratios prudentiels extrêmement favorables et une capacité d'engagement aujourd'hui élevée, bien plus que les volumes que nous faisons actuellement. Tout notre pari est de mettre à profit la force du bilan de l'Agence au profit de ce qui existe, de toute façon. Cela ne prive en rien les pays pauvres car ils ne sont pas vraiment financés par le bilan de l'Agence. Nous avons besoin d'un dixième du bilan de l'Agence pour financer notre activité en Afrique au sud du Sahara, donc les neuf dixièmes sont disponibles pour autre chose. Nous pouvons donc utiliser cela pour financer une nouvelle action publique vers des pays émergents et au profit de biens publics globaux et d'une logique de développement durable.

Maintenant, si demain l'État français prenait l'heureuse décision de doubler, tripler, quadrupler ou quintupler les volumes de subventions consacrées à l'Afrique au sud du Sahara, nous serions très heureux..

J'ai un peu de mal à répondre à votre question sur le bilan de l'Agence, c'est un sujet qui est extraordinairement vaste. Je vais donc le faire de manière très caricaturale.

L'Agence est une maison épatante qui s'est historiquement caractérisée par une très grande solidité technique de ses métiers et de ses approches d'ingénieurs et de financiers. Les très grands points forts de l'Agence sont sur ces deux domaines. L'Agence, et c'était un peu l'objet de la réflexion du POS, était en revanche une maison historiquement plus pauvre en réflexions d'économistes, environnementales et sociales. Tout le sujet du POS a consisté -je le dis simplement car je suis dans l'Agence depuis peu mais je l'ai observé depuis longtemps en tant qu'administrateur de l'Agence à l'époque où j'étais au ministère de la Coopération, cela fait plus de quinze ans- et consiste à préserver l'exceptionnelle qualité technique, de sérieux et de compétence dans ces métiers d'ingénieurs et de financiers pour y ajouter une autre dimension qui permettra à cette institution d'être un instrument irremplaçable de la gestion de la globalisation.

Cette agence est un véritable bijou pour le gouvernement, technique, politique, "réputationnel" et qui ne demandait qu'à grandir et s'exprimer de manière plus pleine. J'espère beaucoup que les évolutions institutionnelles que nous avons aujourd'hui lui permettront vraiment de continuer sur cette dynamique.

Eric GUILLON : Merci, je vais passer la parole à Thierry CHAMBOLLE. Merci de vous limiter à une seule question.

Thierry CHAMBOLLE, *Conseiller du Président pour le développement durable, Suez* : Il me semble que, parmi les biens publics mondiaux -je déteste cette formulation inutilement compliquée-, se trouve d'abord la connaissance. Confucius a dit : "*La seule richesse d'un pays est l'homme instruit.*" Des gens pensent que, notamment en Afrique subsaharienne, il vaudrait mieux n'apporter aucune aide en dehors de celle propre à l'éducation. Vous avez d'ailleurs terminé votre exposé en parlant justement du management et je suppose que, dans toutes vos aides, un des points sur lesquels vous vous heurtez est éventuellement l'absence de connaissances ou d'équipes managériales. Je comprends que vous ayez un quart de votre activité dans le domaine de l'eau et d'une certaine manière je m'en réjouis, mais ...

Jean-Michel SEVERINO : Vous êtes un de nos clients.

Thierry CHAMBOLLE : Cela tient peut-être à votre double nature, publique et privée, qui fait que vous vous intéressez volontiers à un domaine qui est, justement, en articulation du bien social et du bien économique, mais *quid* de votre action dans le domaine de l'éducation ? Si vous n'en faites pas, qui en fait à votre place ? C'est une vraie préoccupation.

Jean-Michel SEVERINO : J'ai dit précédemment que notre fonction d'objectifs était définie par ceux du millénaire dont un particulièrement important : l'éducation universelle. Nous essayons d'y contribuer au travers de la mise en place et du développement d'un important programme centré sur l'éducation à la base. Aujourd'hui, l'Agence fait dans ce secteur essentiellement du financement de l'éducation primaire dans des volumes croissants et qui s'inscrivent d'ailleurs dans un programme multilatéral extrêmement intéressant et qui s'appelle "*Education for all*". C'est la concrétisation de l'objectif du millénaire dans un cadre partenarial géré par la Banque mondiale et qui associe des pays

du Sud plus performants que les autres dans les politiques éducatives. Nous répondons à cet objectif, nous l'incluons.

Votre question va au-delà de l'éducation et de l'enseignement, et nous tenons compte, dans nos opérations, de ce problème, car toutes nos opérations ont une dimension institutionnelle, une dimension de transfert de technologies et de construction de capacités des institutions avec lesquelles nous travaillons. Nous le faisons par des financements, par l'intervention de notre propre personnel mais aussi par la mobilisation d'un centre de formation propre qui s'appelle le CEFEB, localisé à Marseille. Ce dernier, de façon historique, a formé une partie très importante du personnel d'encadrement technique et supérieur des institutions, des *public utilities*, de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du transport en Afrique au sud du Sahara, que nous faisons prospérer et que nous accroissons.

J'ajoute juste que les liens entre l'éducation et la croissance économique des pays pauvres sont extraordinairement complexes et pleins de paradoxes. Aucun des pays d'Asie émergents, qui connaissent le succès que nous avons aujourd'hui, n'a démarré son processus de croissance rapide à partir de l'éducation. En Thaïlande, Indonésie ou Corée, etc., le taux d'analphabétisme était gigantesque dans les années 60, ce qui ne les a pas empêchés de connaître une croissance excessivement rapide ; celle-ci a servi ensuite à financer un investissement important dans l'éducation, ce qui a soutenu la croissance économique et permis de grimper en gamme.

Nous savons que si nous mettions réellement en œuvre les objectifs du millénaire en Afrique au sud du Sahara, nous engagerions les pays bénéficiaires dans des déficits publics gigantesques, car ils n'ont pas les moyens fiscaux de soutenir l'éducation de toute leur population. Cela ne pourrait être financé que par des apports extérieurs qui créeront et créent déjà des phénomènes de dépendance importants. Nous ne sommes pas capables aujourd'hui d'établir un lien certain entre la formation ou l'éducation, l'alphabétisation, la formation à la base du "stock" de générations et de la production de croissance économique qui, elle-même, produirait de la fiscalité et permettrait de soutenir l'effort.

La durabilité de l'investissement dans le secteur éducatif primaire et supérieur en Afrique fait l'objet d'un important débat. Je suis très attentif à cela, c'est peut-être mon côté "bretton-woodsien", mais la communauté internationale a une très grande responsabilité ; c'est un problème de durabilité du développement, je vais d'ailleurs prendre deux minutes pour l'expliquer.

Si le Burkina Faso voulait scolariser, dans l'enseignement primaire, toutes les jeunes générations et faire de l'éducation pour tous, cela aboutirait un à coût pour les finances publiques de l'ordre de 10 % à 11 % du PIB. Or, ce pays a actuellement une pression fiscale pratiquement maximale, de l'ordre de 12 % du PIB. Donc, toutes les ressources fiscales du Burkina Faso vont passer uniquement à l'enseignement primaire, sans parler de la santé, des constructions de ponts, de routes, etc., et sans faire d'environnement. Aujourd'hui, nous savons que si le Burkina Faso mettait en place les objectifs du millénaire, dont l'enseignement, l'accès à la santé, etc., le coût pour la puissance publique de cette mise en œuvre serait d'environ 20 % à 25 % du PIB. Ce qui n'est d'ailleurs pas anormal au regard des taux de fiscalisation des pays développés qui sont considérablement supérieurs.

Donc, si la communauté internationale sommat le Burkina Faso, au travers des objectifs du millénaire, de mettre en place un cadre de qualité de vie pour ses citoyens et si, en même temps, nous appliquions ce que la communauté internationale a dit à Monterey : *"Aucun pays ne sera écarté de la réalisation des objectifs du millénaire pour des raisons financières"* -nous l'avons tous signé, notre Président de la République aussi-, *"Nous pays riches, nous nous engageons à vous financer à partir du moment où vous avez les politiques appropriées pour le faire."* Alors les transferts publics de l'extérieur vers le Burkina Faso seront, tout cumulé, de l'ordre de 20 % du PIB.

Vous me direz que cela n'est pas très grave puisque le Burkina Faso reçoit une aide publique au développement de l'ordre de 14% de son PIB. Ce qui change la nature, c'est que cette aide publique au développement est distribuée sous forme de projets, avec l'espoir qu'ils vont générer de la croissance économique, donc de la matière fiscale, etc., qui permettra au moins l'amortissement des activités ou des équipements qui sont financés, leur entretien, leur maintenance et autres.

Oublions tout cela et disons que, pour le réaliser, nous allons –nous, communauté internationale- financer avec ces transferts des instituteurs, des Burkinabés et des fonctionnaires burkinabés, donc du fonctionnement. La mécanique des ODM, des objectifs du millénaire, appliquée aux pays pauvres et aux secteurs sociaux consiste à mettre en place une espèce de revenu minimum planétaire, exprimée sous forme d'accès à des services que nous, pays riches, nous nous engageons à financer à des niveaux d'amplitude tels que, en pratique, ces pays sont mis sous tutelle financière pour longtemps !

Pour ne plus être financièrement dépendants et assurer les taux de fiscalisation qui permettraient de sortir de cette situation, il faudrait que des pays comme ceux de la ceinture sahélienne aient des taux de croissance d'environ 9% par an. Actuellement, ils connaissent une assez bonne situation économique. J'en profite pour faire ma petite propagande préférée ; les pays sahéliens vont plutôt bien. Pour des pays confrontés à des défis aussi gigantesques que ceux que nous connaissons tous, ils produisent des taux de croissance de l'ordre de 6% par an, avec un décroît démographique de 2% à 3% par an. Cela prouve qu'il existe quand même un gain de pouvoir d'achat moyen depuis une décennie de 2% par an.

C'est complètement insuffisant pour faire du rattrapage économique. Nous aussi nous croissons à hauteur de 2% par an en pouvoir d'achat. C'est tout à fait significatif en termes de qualité de vie, mais il y a un abîme entre 6% et 9%.

Il est très intéressant d'interroger la problématique des objectifs du millénaire, ce n'est pas simplement de la durabilité environnementale mais aussi de la soutenabilité financière.

Nous avons aujourd'hui un cadre d'objectifs pour la communauté internationale extraordinairement louable, fondé sur des considérations tout à fait justifiées d'éthique, de solidarité, de volonté d'équilibrage et de stabilité politique et sociale à l'échelle globale. Mais ces objectifs ont un prix, un coût. Historiquement, nous n'avons jamais été dans une situation de divorce aussi profond entre l'ambition affichée et l'acceptation des coûts qui y sont liés, ni une aussi faible compréhension de ce que les coûts affichés ont comme signification politique. C'est un sujet sur lequel nous pourrions assez longuement continuer à réfléchir.

Eric GUILLON : Quand la passion rencontre la compétence, cela peut effectivement durer au moins toute la matinée. Je vais prendre les deux dernières questions.

Jacques HINTZY, *président Unicef France* : Monsieur le Directeur général, je voulais rejoindre les questions qui vous ont été posées sur l'Europe et les Objectifs du Millénaire. Comment la France pourrait-elle opérer pour avoir une influence dans le cadre du Fonds européen de développement, qui est quand même un de nos grands véhicules de financement multilatéral et dont la France supporte environ un quart de la charge. Comment pouvons-nous faire passer les systèmes, les stratégies que vous mettez en place à l'échelle de votre propre établissement ?

Jean-Michel SEVERINO : Cette question irait, bien sûr, beaucoup mieux au ministère des Affaires étrangères qui est en charge de la relation tutelle globale avec le FED, alors que nous ne sommes qu'un des acteurs du système de coopération. Néanmoins, dans le cadre de cet effort global, nous jouons notre propre rôle cohérent, articulé avec ce que font nos tutelles. La France n'est d'ailleurs pas sans influence sur le Fonds européen de développement. Globalement, il est contrôlé par la France, comme par ses autres actionnaires et financeurs. Il existe tout un système de gouvernance au travers du Comité du FED, institutionnellement, et des procédures de programmations stratégiques et de décisions sur les projets ; cela permet une lisibilité de l'effort.

Il est cependant exact de constater que, même si les procédures existent, même si la France du fait de son poids financier, politique, etc., pèse, notre influence est en deçà de ce qu'elle pourrait être. La raison n'est pas spécifique à notre relation avec l'Union européenne ; elle est globale, transversale et la faiblesse de notre investissement intellectuel. La France se targue d'avoir une pensée. En pratique, notre visibilité stratégique, notre capacité de formulation et notre connaissance même, est bien inférieure à ce que nous pensons, en particulier lorsque nous la comparons avec l'agressivité intellectuelle dont font preuve d'autres pays comme la Grande Bretagne, soit des institutions comme la

Banque mondiale qui, depuis maintenant trente ans, est le leader incontesté de la pensée sur tous les sujets que nous traitons.

Je vous remercie d'ailleurs de poser cette question, elle va me permettre, là aussi, de me lancer dans un couplet favori mais qui sera bref.

Nous sommes un pays très étrange qui passe son temps à se lamenter sur sa perte d'influence et qui a une incapacité congénitale à investir dans la connaissance et la production intellectuelle ou à la mobiliser. Vous ne pouvez pas imaginer le calvaire que représente, pour un responsable d'organisation, que ce soit au ministère des Affaires étrangères ou à l'Agence, le fait de dire : *"Nous allons dépenser quelques centaines de milliers ou de millions d'euros pour faire de la production de connaissances, faire des études, de la formulation stratégique, etc."*. Tous les observateurs disent que c'est de l'argent gâché, les parlementaires, l'opinion publique, etc, car cela ne va incontestablement pas aux bénéficiaires finaux ! Ce regret ou cette incapacité à accepter de dépenser pour produire intellectuellement serait compréhensible si, par ailleurs, nous ne nous plaignions pas de notre absence d'influence intellectuelle.

Pour frapper un contraste, je vais partager avec vous mon émotion. Lorsque je suis arrivé à la tête de la vice-présidence Asie de la Banque mondiale, j'ai pris connaissance de mon budget dans les premiers jours. Nous ne pouvons d'ailleurs pas imaginer pratique plus radicalement différente que celle qui prévaut dans l'administration française. Un budget de la vice-présidence de la Banque mondiale consiste à opérer à peu près de la manière suivante : le Président de la banque vous convoque en janvier et vous dit : *"Monsieur SEVERINO, votre budget cette année est de 100 millions de dollars. Au revoir, rendez-vous à la fin de l'année !"*, et vous faites ce que vous voulez ! Cela fait un choc. Imaginez le secteur public français gouverné comme cela !

Deuxièmement, sur ces 100 millions de dollars, un quart, étaient exclusivement consacrés à des études et à de la production intellectuelle. Ils n'étaient qu'une petite partie de l'effort car la vice-présidence Asie de la banque plongeait sa "grosse main velue et pleine de doigts" dans le gros pot de miel du trust fund japonais, mis à disposition par le gouvernement du Japon à la Banque mondiale, qui lui-même faisait, pour la seule Asie, 75 millions de dollars par an. Cela démontre que moi, en tant que vice-président de la Banque mondiale, j'avais la possibilité d'engager en Asie 100 millions de dollars par an de travail intellectuel. Vous entendez ces chiffres ? 100 millions de dollars !

Ensuite, cela se concrétisait de la manière suivante : préparation de projets pour l'Indonésie, un projet agricole, travaux préparatoires, analyse de substances, revue générale de la situation agricole en Indonésie, analyse des données pédologiques, géographiques, physiques, environnementales, analyse sur trente ans des politiques agricoles menées en Indonésie, etc., bilan critique, trois cents personnes impliquées, etc. À la fin du processus et des quatre années de travail, cinq cents pages de rapport étaient rédigées et une petite note de deux pages pour le Président de la République indonésien disant : *"Vous devez faire trois choses ..."*

Évidemment, la Banque mondiale a une certaine avance intellectuelle ! Pouvons-nous espérer un jour avoir une véritable influence sur le cours des choses et la formulation si nous ne sommes pas capables d'investir à ce même type de niveau ? La réponse est "non", bien sûr, mais ce qui est quand même extrêmement troublant par rapport au mode de fonctionnement intellectuel de la France, c'est que nous sommes plutôt une exception. Si je regarde nos collègues anglais, hollandais -pas les Allemands qui semblent partager un peu le même genre d'impuissance congénitale ; l'Europe continentale, la vieille Europe, partage ce problème- n'hésitent pas à consacrer l'essentiel de leur budget stratégique à cette production de connaissances. Je ne vais pas entrer dans les détails de la manière dont ils procèdent, mais ils arrivent à avoir une puissance d'influence, très considérablement supérieure à ce qu'est leur pouvoir objectif, par la qualité de la prestation intellectuelle.

En France, quelque chose dans notre gouvernement, dans le mode de vie de notre administration, n'a pas entièrement compris que l'on ne gouverne pas la planète par des arguments d'autorité. Aujourd'hui, dans le monde de la globalisation, des réseaux, de la pensée, on le gouverne par l'influence intellectuelle et la capacité à penser mieux et plus vite que les autres.

Bien entendu, je plaide aussi pour ma propre maison et ma propre capacité à convaincre mon Conseil de surveillance de me laisser engager plus d'argent dans de l'activité purement intellectuelle, en considérant qu'il s'agit, non pas de l'argent gâché et des "danseuses" de la Direction générale ou des collaborateurs de l'AFD, mais de quelque chose d'extrêmement sérieux et qui, comme à la Banque mondiale, est comptabilisé dans la production de l'institution et fait partie de ses indicateurs de volumétrie.

Eric GUILLON : Très bien, monsieur le Directeur général, cette dernière réflexion marque, à regret pour chacun d'entre nous, le terme de notre rencontre débat. C'était absolument passionnant et particulièrement pour ceux, dont je suis, qui connaissaient mal l'Agence Française de Développement. Merci infiniment.

Rendez-vous au plus tard en 2006, car c'est la date que vous avez citée pour la fin de votre réflexion sur le management de l'Agence Française de Développement. Nous avons beaucoup apprécié cette prestation et nous vous en remercions.

(Applaudissements)

Eric GUILLON : Je vous rappelle que le prochain petit déjeuner aura lieu le 24 novembre à 8 h 30 avec Jean-Paul BAILLY, Président de La Poste ; il nous parlera des perspectives de cette grande institution.
