

Table ronde 3 – Comment associer tous les acteurs volontaires ? Quels partenariats dans un monde global ?

Jean Michel Severino, Directeur général de l'AFD

Bonjour à tous.

Il se trouve que l'AFD est à la fois le support et le gestionnaire du FFEM et un des principaux metteurs en œuvre de projets, et donc bénéficiaire des financements du FFEM, et ceci suffirait en soi à caractériser l'importance qu'a le FFEM pour nous.

Mais si vous voulez bien, pour répondre à votre question, j'aimerais prendre un peu de distance rapidement, et à cette occasion, évoquer ce qu'a été le parcours de l'environnement, le télescopage de l'environnement et du développement pour une maison comme la nôtre, et en conséquence, en quoi et quel type de position a eu durant cette quinze d'années le FFEM vis-à-vis de notre maison. Cela va me permettre de dire un petit mot sur la question de l'organisation concrète de ces partenariats et en quoi c'est devenu un sujet fondamental pour notre maison.

L'AFD est un grand bétonneur devant l'éternel... On est né et on a grandi pendant les générations qui utilisaient des pesticides et beaucoup d'engrais. D'une certaine manière, la pollution pour nous était un indicateur de performance, puisque c'était un indicateur de croissance. Le monde entier et le monde du développement dans les années 50, 60, 70 et 80, s'est identifié à ce parcours. Et une banque de développement (puisque c'est ce que nous sommes fondamentalement) n'a pas été différente du parcours du monde. Il y a simplement quelque chose qui nous est arrivé progressivement à partir des années 80 : nous avons la chance, comparés à d'autres, d'être présents physiquement sur le terrain, de voir de très près ce qui se passait au travers de nos opérations, et ce que nous avons vu progressivement se faire sous nos yeux. On a pu voir la perte des sols, les difficultés croissantes de l'accès à l'eau, la pollution des sources d'eau, la disparition des couverts végétaux et les questions de pluviométrie. Bref des choses très concrètes se passaient sous nos yeux. Et progressivement, la compréhension nous a été apportée par la littérature scientifique, par les travaux de la communauté académique. Assez rapidement, nous nous sommes retrouvés dans une situation où la durabilité des financements que nous mettions en œuvre et parfois même la solvabilité des débiteurs étaient mises en cause par l'essence même des programmes et des projets dans lesquels nous étions impliqués. De ce fait, je dirais que la problématique de la durabilité, de l'environnement et du développement, nous l'avons progressivement apprise à la dure, dans la peine, dans la souffrance et dans les contradictions, et dans les tensions toujours croissantes entre des courants productivistes très virulents (parce que nous touchons des problèmes de misères les plus

profondes ; quand on se retrouve dans des débats où on dit que dans dix ou quinze ans, cette source d'eau sera polluée mais que pendant ce temps-là, on va augmenter du quart ou du tiers la ration alimentaire, le choc n'est pas particulièrement abstrait, il se déroule d'une manière concrète entre les différentes modes d'approche). Et ce que nous avons vu se dérouler progressivement, c'est non seulement les tensions environnementales locales, mais aussi l'entrée dans un monde de ressources naturelles finies et en décroissance rapide. C'est vrai sur les stocks halieutiques, mais c'est vrai aussi sur les ressources énergétiques fossiles, sur les minerais, sur les ressources forestières, et tout ceci a par derrière une espèce d'ombre ou de main quasiment invisible qui dirige l'ensemble et qui s'appelle la croissance démographique - particulièrement vive dans les régions du monde dans lesquelles nous travaillons, avec des logiques d'occupation de l'espace sans précédent. Sommes-nous conscients que d'ici une trentaine d'années l'Afrique au sud du Sahara aura une densité moyenne de plus de 70 habitants au kilomètre carré à échelle continentale ? Cela signifie que, si on enlève les zones inhabitables (désert, etc.), nous serons sur des densités moyennes de zones habitables aux environs de 150 habitants au kilomètre carré. L'ensemble de la problématique de la relation à l'environnement est complètement reposé et repensée dans des termes absolument inédits.

Donc cet apprentissage, nous l'avons fait jusqu'au bout, et jusqu'à son étape ultime, à savoir d'une certaine manière, l'entrée dans l'ère de la rareté la plus essentielle, celle de l'air ou de l'espace. Avec la contrainte carbone qui pèse désormais sur notre croissance, nous avons achevé en quelque sorte le dernier stade de finitude de l'ensemble des ressources naturelles (si on considère que la stratosphère est notre dernière ressource naturelle non encore exploitée). Et cela a apporté en quelque sorte la touche finale de la problématique environnementale (sans injurier l'avenir) et la question de la durabilité, puisqu'au fond cette étape franchie dans la dernière décennie, nous a conduits à repenser en totalité les modes de développement et les modes de croissance. Jusqu'à une période récente, le sort économique et social des pays en développement n'avait pas d'impact sur les pays industrialisés. C'était un sujet d'éthique, un sujet social, éventuellement un sujet géopolitique de manipulation des régimes (comme sous la guerre froide), mais franchement que l'Afrique croisse ou pas, cela avait un impact marginal voire nul sur le sort de la France ou de l'Europe. La croissance démographique et la pression environnementale font que l'ensemble des modèles de développement des pays dans lesquels nous intervenons, a désormais un impact majeur à la fois macroéconomique (on voit cela à travers les crises des balances de paiement que nous traversons aujourd'hui) et environnemental. Le chemin énergétique qu'ils prennent, l'intensité de production de carbone ont un impact direct sur notre propre cheminement de croissance. Et les marges de manœuvre sont faibles. Pour rester sur le sujet africain (bien que l'agence s'intéresse pour moitié de son activité à toutes les autres zones du monde), 2,5 tonnes de carbone sont consommées par habitant par an – et on sait que notre planète sera à peu près gérable aux environs de 4 tonnes par personne par habitant. Nous sommes bien sûr bien au-delà. Ce qui veut dire que la marge des missions additionnelles de carbone pour l'Afrique est très mince, et elle sera atteinte dans les vingt prochaines années au rythme actuel de croissance et de production de carbone. Donc d'une certaine manière, le chemin énergétique et carbone, y compris celui des pays les plus pauvres de la planète est

désormais verrouillé. Cela veut dire que le vieux modèle sur lequel toute notre profession reposait n'a plus de sens, il est une impasse et il faut arriver à le transformer. Cela pose non seulement des questions d'équilibre écologique local mais aussi la question de l'ensemble d'alimentation énergétique des pays. Cela pose la question de l'efficacité énergétique dès les premiers stades de la croissance, et cela entraîne des chemins sans précédent. Prenons un seul exemple (et je m'arrêterai là pour le FFEM) : il n'y a aucune viabilité dans les modes d'urbanisation actuelle des pays avec lesquels nous travaillons à l'AFD. À peu près 50% de la superficie des villes de 2030 ne sont pas encore construits au rythme actuel. La question est de savoir si notre planète va construire ou si l'Afrique, l'Asie ou l'Amérique latine en extension démographique vont construire Los Angeles ou Singapour. Nous connaissons la réponse : ils sont tous en train de coproduire Los Angeles, et derrière les choix et les modes d'urbanisation non pensés des années 70 et 80, se dessine le gouffre à carbone dans lequel notre planète va s'engouffrer.

Le lien avec le FFEM est immédiat. Par exemple sur cette question de l'urbanisme, de l'efficacité énergétique dans les milieux urbains, de l'efficacité énergétique de l'habitat, le FFEM a été pour nous le révélateur et le poisson pilote qui nous a conduits à nos propres révolutions intellectuelles. Depuis sa création, le FFEM revêt deux formes. D'une part, il est pour nous, en tant qu'opérateur, un instrument de financement auquel on fait appel pour monter des opérations pilotes, avancer sur des sujets pour lesquels nos instruments classiques vont avoir du mal à avancer, soit pour des raisons de contrainte juridique, soit pour des contraintes de montage par des niveaux de risques et d'innovation. Dans leur immense majorité, ces programmes ont abouti à des percées et ont validé des modes opératoires qui se sont révélés portables à grande échelle. Pour revenir sur la question de l'habitat et de l'efficacité énergétique dans l'habitat, je pense par exemple au programme que le FFEM a financé en Chine. C'est pour nous le poisson pilote qui nous emmène à aborder à travers des financements qui se comptent par centaines de millions d'euros, des programmes entiers sur des provinces comme celle de Wuhan, ou que nous appliquons par exemple dans le cadre de la reconstruction après le séisme qu'a connu la Chine, nous avons à Chengdu, un programme pour lequel nous utiliserons cette expérience. Parallèlement, le FFEM est le lieu où nous avons compris et analysé plusieurs de ces sujets critiques pour les trajectoires de développement et qui progressivement nous a amenés, étape par étape, à placer cette problématique de la soutenabilité environnementale au cœur de la soutenabilité du schéma de développement lui-même.

Maintenant, la dimension peut-être la plus intéressante au-delà est justement celle touchée par cette table ronde. L'une des caractéristiques de notre politique publique tient à ce que les États ont perdu le monopole de sa conduite. Le monde de l'action publique internationale est désormais caractérisé par une quasi-parité entre les acteurs financiers publics et les financiers associatifs et privés. Les derniers travaux sur ce sujet montrent par exemple en 2008, environ 50 milliards de dollars ont été décaissés sur l'ensemble des pays en développement par l'organisation publique, en matière de développement et de sujets environnementaux associés. Dans le même temps, les ONG et fondations ont décaissé à peu près 40 milliards de dollars. On est dans un rapport 60/40. Bien évidemment, les sujets sociaux ont une part très importante – ce qui explique que dans le sanitaire et dans

les pays en crise, on retrouve une prédominance de ces financements privés alors qu'en Chine ou au Maroc par exemple, vous allez retrouver davantage d'acteurs publics. Néanmoins, ces chiffres montrent que nous sommes désormais dans des politiques publiques co-mises en œuvre par des acteurs privés et publics, où les acteurs privés ont parfois le rôle fondamental de définition de la politique publique par les actions innovantes qu'ils entreprennent et par les formulations stratégiques qu'ils évoquent. C'est vrai sur le terrain aussi. Lorsqu'on regarde la façon dont les pays en développement ont évolué depuis une vingtaine d'années, le mélange de la démocratisation des pays, de la densification, de l'urbanisation, de la naissance de collectivités locales, a conduit à un paysage institutionnel qui ressemble de plus en plus à celui dans lequel nous vivons dans un pays comme le nôtre, et on va retrouver trois niveaux de collectivités locales, des associations d'usagers, des grandes ONG, le tout cherchant un accord opérationnel sur ce qu'il faut faire. À la complexité internationale, s'est donc ajoutée une complexité locale croissante et générale. Terminée l'époque où on parlait à un chef d'État africain ou un dictateur asiatique et on avait résolu son problème. Aujourd'hui, ce monde est devenu d'une incroyable complexité opérationnelle. On peut parler de balkanisation, de fractionnement, d'éparpillement etc., il y a aussi des termes positifs qui viennent avec comme la créativité, l'appropriation, l'initiative, l'imagination qui sont aussi associés à ce mouvement brownien. D'ailleurs, cette caractéristique positive fait que les deux tentations que suit la communauté internationale pour essayer de résoudre des problèmes sont sans avenir. Quelles sont ces deux tentations ? La tentation génocidaire et la tentation « gosplaniste ». La tentation génocidaire, c'est « supprimez-les tous, Dieu reconnaîtra les siens », qui est sans avenir dans un monde démocratique et ouvert où l'initiative ne cesse de fleurir. Et la tentation « gosplaniste » consiste à dire « créons des mécanismes de coordination dans lesquels nous allons passer des milliers d'heures enfermés ensemble dans des bureaux et des salles de réunion pour nous mettre d'accord autour de plans », qui ne marche pas, parce que les coûts bureaucratiques qui sont les coûts de gestion liés à cette approche sont tout simplement hors de portée de tous les acteurs. Les seules solutions que nous avons en face de nous sont à la fois insatisfaisantes pour les grands amateurs de jardins à la française, et pleinement satisfaisants pour les amateurs des harmonies britanniques feuillus et pluvieuses : ce sont celles des alliances. Les alliances thématiques, les alliances territoriales, les alliances stratégiques et alliances forcément mouvantes en fonction des sujets qu'on traite, des objectifs qu'on veut atteindre, de qui est présent sur le terrain aujourd'hui. Donc je dirais que la science des alliances est sans doute ce qu'il y a de plus précieux pour les maisons comme les nôtres, et c'est aussi ce en quoi (et je terminerai là-dessus) le FFEM nous a fait bouger. Cette méthode des alliances est dans les gènes du FFEM depuis sa constitution parce que c'est un petit fonds, parce qu'il doit travailler avec des acteurs extérieurs, parce qu'il est présent sur le terrain, parce qu'il est sur des stratégies d'innovation. Et donc, notre FFEM ne peut se permettre ni de tuer des interlocuteurs sur lesquels il n'a aucun pouvoir, ni de rentrer dans un rangement bureaucratique au-delà de sa portée. Dès le début, le FFEM s'est retrouvé par la force des choses dans l'invention des alliances à bas bruit, concrètes, qui permettent de faire avancer des sujets. Je crois que cette démarche est la seule qui est aujourd'hui à notre disposition pour traiter des problèmes devant nous. Quand Madame Autissier nous invite à accroître l'interaction stratégique, elle plaide pour des voies qui sont nécessaires et

auxquelles, du côté de l'AFD, on n'a qu'une envie qui est de répondre « oui », parce que nous savons bien que nous sommes impuissants à faire bouger l'agenda stratégique global si on n'est pas dans une situation où on influence d'autres. Et influencer d'autres, c'est peut-être se laisser influencer par les autres. Dans ce monde d'alliances libres, on ne peut recevoir que si on peut donner. Et cet échange égal est à la base de la réussite. Je voudrais terminer en disant que ce chemin du FFEM n'est pas le chemin du petit poisson pilote sur la baleine ou le requin, c'est quelque chose de beaucoup plus puissant que cela, et nous tenons à collaborer avec lui, nous tenons à le soutenir, nous tenons à le faire grandir encore, et c'est pour cela que nous n'avons que des propos laudatifs, enthousiastes, et les yeux de Chimène pour nos collègues du ministère des finances, qui, depuis le début, ont financé et soutenu cet engin bizarre dans la galaxie des outils administratifs, malgré les pressions budgétaires et les tentatives génocidaires financières dans lesquelles ce genre de ligne budgétaire est toujours pris. Merci.