

**Discours de M. Pierre JACQUET,
Chef économiste et directeur de la stratégie,
Agence Française de Développement
Paris, 29 mai 2009**

Une boîte à outils pour de meilleurs impacts

1. Mesdames, Messieurs les Ministres,
Mesdames, Messieurs

Je voudrais moi aussi vous dire aussi tout le plaisir et l'honneur que j'ai à intervenir dans cette sixième réunion plénière du Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement. Je remercie vivement la Présidence française du groupe pilote d'avoir confié à l'Agence française de développement la co-organisation de cette matinée, et je voudrais aussi remercier la Banque mondiale, à la fois pour sa participation active à l'organisation de ces rencontres et pour la coopération qui s'est mise en place avec elle, coopération qui s'exprime aujourd'hui, dans cette rencontre, et qui débouchera notamment en mars 2010, comme l'a indiqué Philippe le Houérou sur l'organisation à Paris, avec la participation de la fondation Bill and Melinda Gates, d'un grand salon consacré aux solutions financières innovantes pour le développement. Des cartons de présentation de cette initiative seront mis à votre disposition après cette séance.

2. Dans le contexte actuel d'une crise financière et économique sans précédent – ou au moins sans précédent récent, il peut paraître incongru d'évoquer la contribution des financements innovants au développement économique. La finance a mauvaise presse. Il s'agit plutôt de faire rentrer le mauvais génie de l'innovation dans la lampe d'où il était sorti, et, sans

nul doute, dit-on, les pays pauvres peuvent se passer des oripeaux de la sophistication financière. Pour autant, la première journée de débats a bien montré comment les approches innovantes pouvaient contribuer à la disponibilité accrue de ressources financières pour le développement. Je crois que c'est une démarche indispensable, susceptible de drainer des ressources nouvelles et d'engendrer aussi de nouvelles formes de coopération entre des acteurs encore peu habitués à coopérer. Mais, comme l'ont aussi montré les débats d'hier, il faudra veiller à ce que ces ressources ne se substituent pas, mais s'additionnent, à l'effort budgétaire par ailleurs nécessaire au financement de l'aide publique au développement. Dans un contexte de difficultés budgétaires généralisées, il faudra pour cela une volonté politique forte et partagée.

Je voudrais cependant mettre ici l'accent sur une autre dimension des approches innovantes, très complémentaire de la première, à savoir l'innovation instrumentale dans le financement des projets et programmes de développement, comme l'a rappelé hier M. Douste-Blazy. Il ne s'agit pas nécessairement, d'ailleurs, d'inventer des instruments financiers nouveaux, mais surtout de savoir combiner efficacement des instruments financiers souvent existants. C'est une approche qui concerne évidemment directement une agence de développement comme l'AFD, qui se voit confier des ressources publiques avec pour mission d'en maximiser l'impact sur le développement.

3. Il s'agit d'une idée encore assez nouvelle mais en pleine expansion dans le paysage de l'aide publique au développement. Cette dernière est en effet encore définie par deux instruments financiers très rudimentaires, les dons, d'une part, et les prêts concessionnels – c'est-à-dire subventionnés –

de l'autre. Cette définition de l'APD met implicitement l'accent sur la générosité des donateurs, mesurée par les dons ou bonifications de prêts qu'ils consentent. Cette générosité est évidemment indispensable, mais elle n'épuise pas notre responsabilité de donateurs, qui repose avant tout sur notre capacité à transformer l'effort des contribuables de nos pays en résultats de développement. La métrique en quelque sorte bloquée de l'Aide publique au développement détourne l'attention, dès la définition de l'APD, de l'impératif d'efficacité pourtant rappelé avec force dans les déclarations de Paris en 2005 et d'Accra en 2008. La logique de résultats doit se concrétiser davantage dans le choix des instruments utilisés par les bailleurs de fonds et les acteurs du développement au sens large. Car nous avons la conviction, à l'AFD, que « la finance n'est pas neutre », c'est-à-dire que les modalités de financement retenues ont des conséquences sur les résultats, comme Philippe le Houérou l'a d'ailleurs montré dans son intervention au travers des exemples qu'il a cités. L'approche innovante, en matière d'APD, tient aussi à la capacité des bailleurs de fonds à adapter leurs financements aux besoins des pays en développement et aux objectifs recherchés.

4. Cette démarche s'exerce naturellement dans deux directions : la première consiste à adapter les financements à la vulnérabilité dont souffrent de nombreux pays en développement, à traiter la question du risque qui, s'il ne peut être couvert ou atténué, peut bloquer la dynamique de développement. C'est notamment le cas des individus pauvres qui, par exemple, n'ont pas accès aux financements nécessaires pour devenir des entrepreneurs et participer à la dynamique de croissance. L'un des rôles de l'innovation financière est d'atteindre les individus les plus pauvres, comme l'a souligné hier Mohammed Yunus dans son intervention ; la seconde direction tient à la structure des incitations : les institutions de

développement devraient davantage se penser comme des créateurs ou modificateurs d'incitations en vue d'obtenir des résultats.

5. Je vais d'abord évoquer la question des risques et vulnérabilités auxquels sont confrontés les pays en développement. L'un des rôles des systèmes financiers est d'analyser et répartir les risques. La crise financière actuelle montre, certes, que les marchés financiers ne le font pas toujours à bon escient. Mais lorsque cette fonction n'est pas assurée, ou l'est de façon incomplète ou erronée, la dynamique économique en souffre nécessairement. Or, l'une des caractéristiques des pays pauvres est précisément que les marchés financiers sont sous-développés. Dès lors, la répartition des risques n'est pas optimale, car ils sont assumés en général par des individus ou communautés qui n'ont pas les moyens de les supporter. De nombreux risques concernent directement les individus, notamment le risque sanitaire, et plus généralement les risques d'exclusion. L'absence de protection sociale expose directement les individus à la pauvreté et pénalise leur participation au processus de croissance. C'est la raison pour laquelle le réseau POVNET du CAD, consacré à l'étude des conditions de la croissance pro-pauvres, a mis l'accent dans son programme de travail de 2008 sur le thème de la protection sociale.

A l'échelle d'une entreprise, d'une communauté ou d'un pays, la variabilité des prix et les incertitudes quant aux revenus sont également des risques pénalisants. Et si l'on veut pousser le raisonnement jusqu'au bout, les risques liés au réchauffement climatique sont au cœur de la problématique de l'adaptation. Nous avons la responsabilité d'analyser la structure et la répartition des risques et de proposer des instruments de flexibilité ou de couverture adaptés, ou de contribuer à renforcer les

institutions financières capables de le faire. L'absence d'une telle réflexion peut s'avérer très coûteuse. Par exemple, alors que la vulgate attribue en général la crise de la dette des pays pauvres en grande partie aux problèmes de mauvaise gouvernance de ces pays (« ce sont de mauvais débiteurs qui ont mal géré leur endettement »), des analyses soigneuses montrent qu'une bonne partie d'entre eux ont souffert de chocs exogènes sur leurs revenus d'exportation qui portent aussi une bonne partie de l'explication.

6. Certains exemples récents montrent le potentiel de cette approche. Madame Gratcheva nous parlera par exemple tout à l'heure de la gestion de la sécurité alimentaire au Malawi, et Ulrich Hess de l'expérience du Programme alimentaire mondial dans la couverture du risque météorologique dans l'agriculture. Nous nous sommes également engagés, à l'AFD, dans une démarche similaire et je voudrais en donner quelques exemples.

Je voudrais tout d'abord mentionner le fonds CCRIF (Caribbean catastrophe Risk Insurance Facility) auquel l'AFD a participé à hauteur de 5 millions de dollars, aux côtés du DFID, de la Banque Mondiale et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Ce fonds atténue les risques que font peser les séismes et les ouragans sur les finances publiques des pays des Caraïbes. Les Etats du CARICOM ont un intérêt à y souscrire car ils ont en général un accès difficile aux instruments conventionnels d'assurance de long terme. Ce fonds agit comme un intermédiaire spécialisé qui agrège les risques et vend des assurances annuelles aux pays participants pour ensuite se réassurer auprès des marchés. Les avantages de cette assurance paramétrée sont multiples : le coût de couverture est faible ; les paiements sont

transparents et il assure une certaine équité. Le fonds CCRIF, s'il fonctionne bien, pourra être répliqué dans d'autres géographies.

L'Agence française de développement a également développé ARIZ, une Assurance pour le Risque de Financement de l'Investissement privé dans certains pays. Depuis 2000, cela a abouti à environ 60 millions d'euros d'engagement et 200 garanties octroyées. ARIZ permet d'encourager et de sécuriser le financement des projets de création et de développement des entreprises, de la micro-entreprise artisanale à la PME, par le crédit à moyen ou à long terme et les opérations de crédit bail mobilier. Elle permet aussi les apports en fonds propres ou quasi-fonds propres d'une maison mère dans sa filiale majoritaire et les prises de participation des organismes de capital investissement dans des PME/PMI, ou encore l'accès au refinancement des institutions de micro-finance, et l'implication croissante des banques privées dans le financement des PME, en particulier sur le segment de la méso-finance. Avec ARIZ, l'AFD propose un dispositif de garantie pour des entreprises privées et des institutions de micro-finance (Garantie individuelle, de prêt et garantie de portefeuille).

On peut aussi citer le fond de couverture TCX auxquels participent de nombreux bailleurs de fonds et qui assure contre certains risques de change.

Enfin, l'AFD a mis en place un prêt contracyclique, dont Cécile Valadier décrira tout à l'heure les principes, spécialement conçu pour protéger les pays emprunteurs contre les risques que fait peser la variabilité de leurs recettes d'exportations.

7. Les incitations sont une seconde composante clé des financements innovants. Ce sont des mécanismes très différents des conditionnalités des financements qui ont eu cours dans les décennies précédentes puisqu'il s'agit de stimuler l'obtention de résultats. Comme le rappelait Philippe le Houérou, le modèle « d'output-based aid » ou aide basée sur les résultats est un exemple d'approche de l'APD qui intègre une telle démarche incitatrice. Nous entendrons parler ce matin d'autres idées, comme celle proposée par le Center for Global Development dont nous parlera Desmond Bermingham, ou l'expérience de financement de la santé liée aux résultats que nous décrira le docteur Martin Sabignoso. Les incitations peuvent être économiques, financières, ou autres. Dans certains cas, l'incitation relève simplement d'une approche de nature contractuelle entre le pays emprunteur et ses bailleurs de fonds non directement liée au concours financier : l'AFD et la JICA, par exemple, ont consenti un concours budgétaire non affecté à l'Indonésie, en échange d'un engagement pris par le pays de mettre en œuvre une politique de lutte contre le réchauffement climatique qui comprend plusieurs piliers (reforestation, efficacité énergétique, développement d'énergies nouvelles) et implique des engagements précis sur chacun de ces piliers rassemblés dans une matrice d'indicateurs régulièrement suivie.

8. L'un des instruments que l'AFD a expérimenté ces dernières années est la ligne de crédit concessionnelle accordée à des institutions financières et dont la concessionnalité est orientée vers certains types de résultats, sociaux ou environnementaux.

En Egypte, par exemple, l'AFD a mis à disposition une ligne de crédit destinée à financer une facilité d'investissement pour les projets de dépollution industrielle, de production propre et de maîtrise de l'énergie

dans l'industrie égyptienne. Ce projet dit EPAP 2 vise à améliorer les conditions de vie de la population égyptienne tout en réduisant la pollution industrielle et en appuyant le développement durable des activités productives. C'est la banque nationale d'Egypte qui est chargée d'exécuter ce projet devant bénéficier aux entreprises publiques et privées retenues. Cette ligne a pour objectif de contribuer à la réduction des pollutions atmosphériques et hydriques dans des zones sensibles situées dans et autour des agglomérations du Caire et d'Alexandrie. Dans ce projet, la concessionnalité des différents concours financiers est regroupée pour prendre en charge 20% du capital restant dû en cas de résultats positifs en termes de réduction de la pollution.

Nous avons également mis en place un crédit concessionnel de 50 millions d'euros auprès de la banque turque Turkei Sinai Kalkinma Bankasi (TSKB). Cette ligne de crédit cherche à stimuler et inciter les investissements privés dans les technologies protectrices de l'environnement comme les fermes éoliennes, le traitement des déchets ou l'électricité hydraulique. A long terme, les projets ainsi financés devraient permettre d'éviter l'émission de 360 000 tonnes de CO₂ par an.

9. Ces exemples montrent le potentiel d'approches finalement assez simples pour adapter nos financements aux secteurs et aux pays que nous finançons. La novation n'est pas dans la sophistication des instruments financiers, mais dans la flexibilité et l'imagination dont on peut faire preuve en combinant des instruments existants à partir d'une cartographie précise des risques impliqués ou à partir d'une définition des résultats recherchés et d'une analyse des incitations nécessaires pour y parvenir.

Je me réjouis que cette matinée nous permette de creuser ces différentes

approches à partir de témoignages concrets. Après la pause qui suivra le débat, le reste de la matinée va se poursuivre sous la présidence de M. Essimi Menye, Ministre des finances du Cameroun, et s'organiser en deux temps : une première table ronde sera consacrée aux instruments d'atténuation des risques ; une seconde table ronde traitera des instruments financiers et systèmes d'incitations. Je vous remercie.