



Dean Karlan

# Par tous les moyens

## L'importance grandissante de la philanthropie et de l'investissement privé dans la lutte mondiale contre la pauvreté

**L**A RÉDUCTION de la pauvreté a longtemps été une bataille financée par des pays riches avec le soutien d'organisations internationales telles que les Nations Unies ou la Banque mondiale. Mais les temps changent. Les contributions philanthropiques, comme celles de la Bill & Melinda Gates Foundation ou de l'Open Society Foundation de George Soros, les entreprises sociales comme la Grameen Bank et le flux croissant des fonds d'investissement vers les pays en développement jouent désormais un rôle bien plus affirmé dans la lutte contre la pauvreté.

Les pays en développement attirent de plus en plus d'investissements directs. Ils comptent cependant toujours autant sur l'aide publique et sur le financement de donateurs privés pour pallier les carences du marché et catalyser les solutions en faveur des pauvres (voir encadré).

### Les grandes tendances

Le flux total des ressources financières vers les pays en développement est en progression. Le montant cumulé de l'aide extérieure (dite encore aide publique au développement), de l'investissement privé et des dons philanthropiques augmente depuis 1960 (graphique 1). Cependant, le total de l'aide bilatérale et multilatérale a diminué en pourcentage du PIB mondial au cours des 50 dernières années.

Dans le prolongement des tendances mondiales, l'aide des États-Unis, le plus grand contributeur mondial en valeur absolue (mais

non en PIB), a reculé en pourcentage du PIB sur les 50 dernières années. Ce repli tient pour beaucoup à la chute de l'aide entre 1980 et 2000, une aide qui a en fait augmenté en pourcentage du PIB de 2000 à 2010.

L'aide publique des États-Unis représente environ 0,2 % du revenu national brut. Celle des pays scandinaves — Danemark, Norvège, Suède — se situe à près de 1 % (base de données des

### L'aide dans tous ses états

L'éventail des flux financiers vers les pays en développement pour combattre la pauvreté va des dons aux investissements privés.

Les dons sont, comme leur nom l'indique, des concours gratuits à 100 % en faveur d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales pour assurer un service ou un transfert. En déplaçant le curseur vers le milieu, nous trouvons les investissements qui visent un rendement social en sus du rendement privé, sous forme de prêts à l'État, de prises de participation ou de prêts aux entreprises. Les avantages nets pour la société peuvent résulter d'externalités positives, comme une réduction de l'empreinte carbone ou d'un recul des maladies contagieuses.

À l'autre bout de l'éventail se situe l'investissement privé, qui ne génère que des rendements privés, pour l'investisseur, l'entreprise et ses clients. Les investissements aux externalités négatives, ou dont le rendement social est inférieur au rendement privé, n'entrent pas dans cet éventail.

indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement). En valeur absolue, les États-Unis ont contribué pour 31 milliards de dollars en 2011, tandis que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, avec une population égale aux deux tiers de celle des États-Unis, ont ensemble mobilisé 58 milliards de dollars. Calculée par habitant, l'aide publique des États-Unis a été de 99 dollars, contre 280 dollars pour ces trois pays européens.

Une partie de l'aide prend la forme d'appuis budgétaires directs, et une autre partie correspond à l'assistance technique (Japon, par exemple) ou à l'investissement dans l'infrastructure et l'industrie (Chine, par exemple). Toutes ces approches ont pour but ultime d'améliorer la qualité de la vie dans les pays en développement, tout en servant souvent aussi les intérêts du pays donateur.

### Évolution de l'opinion publique

Les attitudes à l'égard de l'aide, aux États-Unis, peuvent paraître paradoxales. Une enquête de 2010 a montré que la plupart des Américains surestiment très largement, à 25 % en moyenne, la part des dépenses fédérales destinée à l'aide internationale. Or elle est en réalité inférieure à 1 %. Ironiquement, la plupart des Américains souhaiteraient «réduire» le budget de l'aide extérieure à 10 % de l'ensemble des dépenses, ce qui équivaldrait en réalité à la décupler (WorldPublicOpinion.org, 2010).

Les attitudes à l'égard de l'aide changent néanmoins. Aux États-Unis, la part des personnes favorables à une réduction de l'aide a régulièrement diminué ces 40 dernières années, passant de 79 % en 1974 à 60 % en 2010, avec une augmentation parallèle de celles qui considèrent les niveaux de l'aide satisfaisants ou même trop bas (General Social Survey, 2010). Bien qu'ils pensent, à tort, que l'aide est plutôt élevée, les Américains tendent, en moyenne, à dire qu'elle devrait l'être davantage. Ils sont aussi de plus en plus enclins à allouer leurs contributions charitables à l'étranger : les donations privées en faveur de causes internationales ont commencé à s'élever régulièrement, en pourcentage du PIB, dès le début des années 80 (graphique 2).

La croissance de la philanthropie privée aux États-Unis peut s'expliquer par l'idée selon laquelle l'aide non gouvernementale favoriserait mieux le développement que l'aide gouvernementale (KFF, 2012). Le bien-fondé de cette idée peut être contesté, mais les nouveaux instruments, comme le microcrédit, mis en œuvre par des organisations non gouvernementales, retiennent l'attention des médias bien plus qu'une aide fiable mais banale, comme celle des appuis budgétaires.

Le microcrédit est une illustration très pertinente de ce phénomène. Au croisement de la philanthropie et de l'investissement privés, il occupe désormais les devants de la scène, à grand renfort de publicité, avec notamment un Prix Nobel de la paix décerné à la Grameen Bank et à Muhammad Yunus en 2006. Des services de type Web 2.0 comme Kiva ont aussi contribué à appliquer des méthodes déjà très répandues à une vaste clientèle, en favorisant un contact direct avec les bénéficiaires. Kiva permet aux donateurs d'accéder à l'historique de chaque client et de retracer le remboursement des prêts, tout en offrant aux donateurs une reconnaissance sociale à travers la publication d'informations sur leur démarche et leurs antécédents sur son site Internet. C'est, pour la génération Facebook, l'équivalent des programmes de parrainage d'enfants. De nouveaux instruments,

comme GiveDirectly, reprennent l'idée d'un lien direct et facilitent le don individuel direct aux bénéficiaires, sans intermédiaire.

### Penser durable

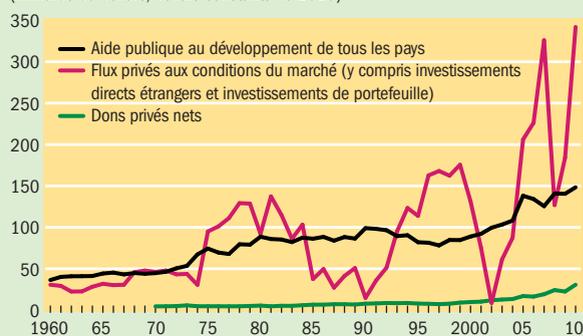
Question majeure pour les philanthropes d'aujourd'hui que celle soulevée par la «durabilité», terme certes séduisant, mais si mal défini. Les dons charitables jouent souvent un rôle important dans le soutien aux personnes fragilisées dans le besoin, à un moment où ni les marchés, ni l'État ne peuvent ou ne veulent agir. Mais la dépendance des organismes à but non lucratif à l'égard des dons les rend vulnérables aux fluctuations de ce financement et peut donc menacer leur capacité à réaliser leurs objectifs. En d'autres termes, ils ne sont pas financièrement durables. Du fait des lacunes de l'approche non lucrative, des donateurs potentiels ont renoncé aux dons classiques pour s'orienter vers les investissements présentant un rendement social supérieur au rendement privé, ou même vers des investissements sans rendement social au-delà des rendements privés.

Les entreprises à but lucratif ont cela d'avantageux sur les entreprises à but non lucratif, que leur chiffre d'affaires est directement lié à leurs produits et services, d'où une réaction financière

Graphique 1

#### En hausse

Le total de l'aide, des investissements et des dons aux pays en développement s'est accru ces 50 dernières années. (milliards de dollars, dollars constants de 2010)



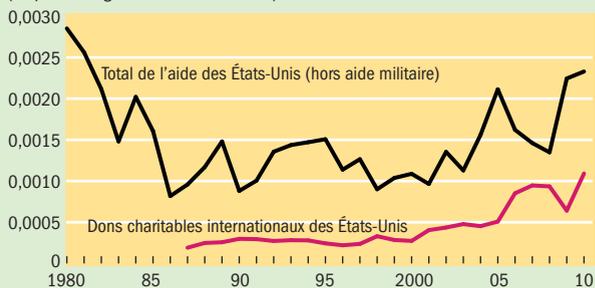
Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

Graphique 2

#### Une autre manière de donner

L'aide des États-Unis aux pays en développement est inférieure à ce qu'elle était en 1980, mais les dons charitables privés ont régulièrement augmenté.

(en pourcentage du PIB des États-Unis)



Sources : US Census Bureau (aide internationale); Giving USA (dons charitables).

immédiate lorsque ceux-ci ne se vendent pas, et l'assurance de la viabilité financière lorsqu'ils trouvent preneur.

Pour les donateurs soucieux de durabilité financière, l'investissement dans les pays en développement offre une possibilité de mieux aligner les revenus sur le sort des bénéficiaires et de créer, par là-même, des structures ayant une plus grande viabilité financière, car la demande même des bénéficiaires permet d'entretenir des programmes performants. Le microcrédit a été parmi les premières activités de développement à évoluer d'un modèle reposant sur les dons vers un modèle de services marchands adaptés à une clientèle à faible revenu.

De fait, il fallut faire preuve de créativité pour trouver le moyen de faire baisser les taux, du niveau pratiqué par les prêteurs sur gages à celui offert par les banques aux particuliers les plus fortunés. On a reproché aux banques de microcrédit à but lucratif d'attacher plus d'importance à leurs recettes qu'à la lutte contre la pauvreté, mais le produit offert aux clients est plus ou moins identique, et les rares tests aléatoires effectués à ce jour font état d'un impact plus important sur la pauvreté qu'avec le modèle non lucratif. Peu de programmes ont en fait été rigoureusement testés, mais il appartient désormais aux tenants du modèle non lucratif de démontrer en quoi il est plus efficace que celui fondé sur le profit.

Certes, d'autres facteurs peuvent déterminer le niveau des investissements. Les donateurs se sont sans doute souciés de la viabilité financière, déçus qu'ils étaient par une aide classique qui avait du mal à produire des résultats durables dans les pays en développement. Si l'impact de cette déception est difficile à mesurer — et d'ailleurs il pèse peut-être moins que d'autres facteurs —, il n'en est probablement pas moins réel. Au rang des autres déterminants des flux d'investissement, il faut compter l'innovation technologique, les barrières commerciales, la fiscalité à l'échelle internationale, la politique monétaire des États-Unis et la politique menée dans les pays bénéficiaires.

Malgré les raisons d'accueillir l'investissement avec enthousiasme, un problème subsiste : de nombreuses idées doivent être subventionnées, et méritent de l'être, lorsque le marché n'est pas au rendez-vous. Un certain niveau de redistribution relève donc du bon sens politique, tant pour des raisons positives (une meilleure prise en charge des populations pauvres aide la société à mieux fonctionner) que normatives (l'éthique nous impose une dose d'altruisme et de générosité envers les moins fortunés). Impossible dès lors de compter sur les investisseurs pour résoudre tous les problèmes du monde.

Pour comprendre l'évolution structurelle de l'aide et de la philanthropie vers l'investissement et appréhender les leviers adaptés à la spécificité de chaque problème, il faut avoir une vision claire des marchés et de ce qui sous-tend leur bon fonctionnement ou dysfonctionnement. L'innovation peut apporter des solutions aux dysfonctionnements. La solution réside parfois dans la technologie, comme le téléphone portable ou les moustiquaires améliorées pour éloigner les vecteurs de maladie, ou dans la médecine. Dans d'autres cas, elle peut relever des pratiques commerciales, comme le microcrédit. Quand le problème peut être réglé sans subvention, les forces du marché attirent l'investissement.

La conviction que les subventions sont de moins en moins nécessaires pour résoudre les problèmes du monde en développement incite à penser à l'investissement. Ainsi, le microcrédit,

apparu d'abord comme une idée non lucrative, s'est épanoui, et il mobilise désormais des investisseurs en quête de rentabilité. Ce qui rejoint la théorie élémentaire de la croissance : les pays à faible revenu devraient connaître une croissance plus rapide que les pays à revenu élevé en raison d'un rendement marginal du capital en principe plus élevé, propre à attirer l'investissement.

## Essor de l'investissement

L'investissement dans les pays en développement a connu, au cours du dernier demi-siècle, une trajectoire variable, mais globalement ascendante.

Ces pays ont connu une envolée nette de l'investissement au cours du boom de l'après-guerre, un recul encore plus net dans la tourmente politique et économique des années 80, et une reprise depuis les années 90 (exception faite des replis passagers après le 11 septembre 2011 et la crise financière de 2008).

Deux phénomènes ont particulièrement contribué à la progression de l'investissement : la baisse du coût des transactions et une meilleure information. Autrement dit, le b.a.-ba de l'économie. L'efficacité des marchés exige une information parfaite et des coûts de transaction nuls. Ce n'est peut-être pas très réaliste, mais c'est tout de même un bon point de départ pour l'analyse et pour comprendre où les choses ont commencé à mal tourner.

Considérons d'abord l'«information», qui, pour les économistes, revêt un sens particulier. Au-delà des simples données, elle renvoie à la capacité à négocier, à s'assurer que tout contrat est respecté et à garantir à toutes les parties une information symétrique sur les risques et avantages d'une transaction. Améliorer la qualité des institutions dans l'esprit de Douglass North et, plus récemment, de Daron Acemoglu, de Simon Johnson et de James Robinson, c'est principalement vouloir en finir avec les asymétries d'information.

Une meilleure information est propice à la création ou à l'amélioration des marchés. Ainsi, il ressort des travaux précurseurs de Robert Jensen sur l'information et les marchés dans l'État du Kerala, en Inde, que l'installation de relais de téléphonie cellulaire avait permis aux pêcheurs de se renseigner, par simple appel ou par SMS, sur les prix pratiqués dans les différents ports avant de choisir leur destination. L'accès à ces informations s'est traduit par une réduction très sensible des différences de prix entre les villages, une augmentation des revenus et des transactions, et un moindre gaspillage du poisson (Jensen, 2007).

Le coût des transactions s'est considérablement réduit au cours du dernier demi-siècle. Au lendemain de la guerre froide, quand il est apparu que la gestion de l'économie par l'État nuisait à la croissance, plusieurs pays en développement se sont réorientés vers l'économie de marché, avec pour objectif la fin des asymétries d'information pour les investisseurs et la réduction des coûts de transaction.

Afin de promouvoir l'investissement intérieur, les pays en développement ont jugé de plus en plus nécessaire de faire appel aux marchés de capitaux, ce qui enclencha de nouvelles vagues de réforme pour dépolysier les codes des impôts et la protection des investisseurs. L'amélioration des réseaux routiers, l'ouverture des marchés de capitaux, la levée des barrières douanières, les progrès des télécommunications et, bien sûr, l'avènement d'Internet ont contribué à diminuer le coût de l'activité économique. Il s'en est suivi une réduction continue des coûts de création d'une entreprise. Les données des indices *Doing Business* de la Banque

mondiale font état d'une diminution régulière du nombre de jours nécessaires à la création d'entreprises ou aux transferts de propriété dans la moyenne des pays à faible revenu, depuis 2005, date à laquelle ces données ont commencé à être recueillies. Or, quand les institutions sont meilleures, les investissements affluent.

## Produire un impact

Quel est l'impact de l'investissement sur la réduction de la pauvreté dans le monde en développement? Où se situe chaque type d'investissement dans l'éventail de l'aide philanthropique? Et, du reste, cela importe-t-il?

L'expression «investissement d'impact» est souvent utilisée pour désigner l'investissement qui, dans les pays en développement, produit d'importants résultats sociaux; autrement dit, les fonds d'«investissement d'impact» sont plus favorables aux citoyens de ces pays que de simples fonds d'investissement. Mais *tout* investissement devrait améliorer les conditions de vie, y compris dans les pays en développement, pour autant qu'il n'ait pas de conséquences — ou externalités — négatives (et en écartant les irrationalités de comportement qui poussent les gens aux dépendances, telles qu'au tabac ou à l'alcool). L'investissement d'impact laisse entrevoir des liens de causalité, mais il est rare que des investisseurs ou des entreprises pensent à produire une étude approfondie pour démontrer qu'un programme ou un investissement donné a changé la vie des gens.

Les économistes s'accordent à reconnaître que tous les investissements ne naissent pas égaux. Des investissements générateurs d'externalités négatives, comme la pollution, pourraient en fait détériorer les conditions de vie d'une population. Et, dans certains cas, l'investissement ne fait que déplacer la richesse d'un lieu vers un autre. L'investissement dans une entreprise qui offrirait des biens déjà disponibles, mais avec une publicité plus persuasive, n'améliorera pas le sort des pauvres; il fera tout simplement basculer les bénéfices d'une entreprise à une autre. En définitive, tout investissement favorisant concurrence et efficacité sans provoquer d'externalités négatives améliorera probablement le sort des populations.

Pour que l'investissement d'impact ne se réduise pas à un simple slogan, il doit y avoir plus qu'une simple transaction commerciale.

La question est de savoir si les avantages en termes de bien-être profitent ou non à des tiers. En d'autres termes, le rendement social dépasse-t-il le rendement privé? Citons comme exemple le cas d'une entreprise qui aurait mis au point des réchauds «propres», consommant moins de bois que les réchauds ordinaires. Les utilisateurs économiseraient du temps et de l'argent, car il faudrait moins de bois, la qualité de l'air à l'intérieur des habitations serait meilleure, et la population dans son ensemble profiterait d'une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Malheureusement, dans le monde réel, les données disponibles ne permettent pas d'établir les bienfaits de ce type d'initiatives.

Dans le même ordre d'idées, la production de moustiquaires imprégnées ne protège pas simplement l'utilisateur contre le paludisme, elle réduit aussi la prévalence de la maladie dans son entourage. Les investisseurs qui optent pour des projets pouvant produire des bénéfices et des externalités positives pourraient prétendre être plus motivés par l'impact que les investisseurs classiques.

Cela étant, la conviction qu'un investissement générera des externalités positives n'exonère pas les entreprises de la respon-

sabilité éthique et de l'exigence pragmatique d'une *évaluation* des résultats effectifs, de la même manière que les associations caritatives doivent dresser un bilan réaliste de leurs programmes.

Les investisseurs d'impact peuvent s'en remettre aux bénéfices pour montrer que leurs moustiquaires ou leurs cuisinières répondent à une demande, mais les ventes et les taux de participation ne suffisent pas à prouver qu'un investissement a amélioré la vie des consommateurs. Après tout, l'alcool et le tabac (ou leurs substituts locaux, comme le khat) sont parmi les produits les plus rentables dans le monde en développement, mais ils sont rarement cités pour leurs bienfaits généralisés.

Le microcrédit est un bon exemple. Pendant plusieurs décennies, les praticiens du microcrédit se sont targués d'avoir contribué à réduire la pauvreté, mais à partir d'hypothèses plutôt que de données concrètes, et ils ont quantifié leur prétendue réussite à partir du nombre de participants. Mais les médias ont commencé à mettre en garde contre le surendettement, d'où la crainte que le microcrédit ne nuise en fait à ses usagers. Pour rendre les choses encore plus complexes, les détracteurs, tout autant que les défenseurs, n'avaient aucun fondement analytique ou statistique. Une demi-douzaine d'essais comparatifs avec répartition aléatoire ont révélé qu'en dépit d'un certain impact positif, l'accès au microcrédit ne permettait pas à des millions de personnes de sortir de la pauvreté.

Les investisseurs philanthropes se lancent avec la volonté de produire des gains sociaux, convaincus que l'investissement est le moyen d'y parvenir. Mais une bonne analyse coûts-avantages est très onéreuse, et il serait naïf de penser que les investisseurs, soucieux de leurs bénéfices, seraient disposés à financer ce type d'analyse si cela ne rapporte rien. Qui devrait donc payer? Il faut nécessairement un philanthrope déterminé à mesurer si les rendements sociaux dépassent les rendements privés. Ce philanthrope pourrait aussi être l'investisseur. Certes, on ne devrait pas évaluer rigoureusement tous les investissements (ni d'ailleurs tous les projets d'aide); ce serait peu éthique que d'allouer systématiquement des ressources trop importantes à ce type de recherche. Il n'en reste pas moins que nous avons besoin de plus de données.

Les flux financiers sont appelés à se maintenir, sous forme d'aide internationale, de dons privés et d'investissements. À chaque flux, ses objectifs, ses atouts et ses inconvénients. Mais, pour nous attaquer aux problèmes sociaux, nous nous devons à nous-mêmes et aux générations à venir de mettre en œuvre les moyens qui permettront de distinguer ce qui produit du bien-être de ce qui en a simplement l'apparence. ■

*Dean Karlan est professeur d'économie à l'université Yale et président-fondateur d'Innovations for Poverty Action.*

---

### Bibliographie :

- General Social Survey, 2010 (May). [www3.norc.org/GSS+Website](http://www3.norc.org/GSS+Website).
- Jensen, Robert, 2007, "The Digital Divide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 3, p. 879-924.
- Kaiser Family Foundation (KFF), 2012, "2012 Survey of Americans on the U.S. Role in Global Health." [www.kff.org/kaiserpolls/8304.cfm](http://www.kff.org/kaiserpolls/8304.cfm).
- WorldPublicOpinion.org, 2010, "American Public Vastly Overestimates Amount of U.S. Foreign Aid." [www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/670.php?lb=bt&pnt=670&nid=&id](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/670.php?lb=bt&pnt=670&nid=&id).