

« L'aide publique au développement des anciens pays riches est en passe de devenir marginale »

Les économistes Luc Behaghel et Esther Duflo prônent, dans une tribune au « Monde », une « modernisation » de l'aide publique française aux pays en développement, qui soit enfin basée sur des méthodes d'évaluation scientifiques.

LE MONDE ECONOMIE | 12.04.2018 à 14h00 • Mis à jour le 12.04.2018 à 14h14 | Par Luc Behaghel (Chercheur à l'Ecole d'économie de Paris et à l'Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) et Esther Duflo (Chercheuse à l'Ecole d'...

Tribune. Emmanuel Macron a confié au député Hervé Berville (LRM) une mission de réflexion sur la modernisation de la politique d'aide publique au développement (APD). Economistes du développement, nous pensons que c'est une opportunité à saisir pour que le rapport de cette mission ne trouve pas sa place, comme les précédents, sur le plus haut rayon de la bibliothèque. Les deux mots phares de la réflexion semblent être « modernisation » et « redevabilité » (*accountability*, en anglais). Qu'entend-on par là ?

LES RESSOURCES
APPORTÉES SONT
DE PLUS EN PLUS
MODESTES FACE
AUX RESSOURCES
DOMESTIQUES,
PUBLIQUES ET
PRIVÉES, DONT
CES PAYS
DISPOSENT

La nécessité de moderniser l'aide au développement est reconnue au-delà de nos frontières : jusqu'en 2018, la coauteure de cette tribune appartenait à une commission chargée par le président Barack Obama de plancher sur cette question. Nos propositions s'inspirent d'une partie des recommandations de cette commission, qui n'ont pas eu le temps d'être mises en œuvre aux Etats-Unis mais qui restent pertinentes.

Le constat de départ est clair : l'APD des anciens pays riches est en passe de devenir marginale. Même si l'objectif de consacrer 0,55 % puis 0,7 % du PIB français à l'APD était atteint, les ressources apportées sont de plus en plus modestes face aux ressources domestiques, publiques et privées, dont ces pays disposent, et aux sommes de plus en plus importantes qui leur sont consacrées par des pays émergents (Brésil, Inde, Chine).

« Capital patient » de l'innovation

Si nous continuons à faire ce que nous faisons, nos efforts deviendront un détail sans conséquences. Pourquoi s'encombrer d'une aide au développement, dans ces conditions ? Pas pour se substituer aux ressources domestiques afin de payer des dépenses de fonctionnement ou des investissements « évidents ». Ni pour donner des leçons et des prescriptions depuis l'extérieur. D'où la nécessité d'une modernisation en profondeur.

MODERNISER
L'APD NÉCESSITE
À LA FOIS DES
CHANGEMENTS
INSTITUTIONNELS,
DE NOUVELLES
PRIORITÉS ET DE
NOUVEAUX
OUTILS

Moderniser l'APD nécessite à la fois des changements institutionnels, avec de nouvelles formes de partenariat entre l'Etat français, les ONG, les entreprises et les Etats aidés ; de nouvelles priorités (éducation, lutte contre le changement climatique, égalité entre les femmes et les hommes, santé) ; et de nouveaux outils, notamment financiers. Aucun de ces ingrédients n'est révolutionnaire, et certains peuvent même passer pour des effets de mode, voire des slogans.

L'APD ne restera justifiée que si elle peut aider les pays bénéficiaires à faire des choses qu'ils ne pourraient pas faire sans elle. Par exemple, la réponse aux catastrophes naturelles, qui demande une coordination internationale rapide. Autre exemple, le support financier et technique à l'innovation sociale. L'APD pourrait devenir le « capital patient » de l'innovation dans les

pays en développement. De la recherche et développement (R&D) pour le développement, si l'on peut dire, pour lancer, tester et diffuser des innovations efficaces contre la pauvreté.

Protocoles rigoureux

Ces innovations peuvent être technologiques, comme l'adaptation des technologies de l'information aux contraintes locales (les limites des réseaux électriques, par exemple), ou comme le développement de semences améliorées adaptées aux conditions locales pour permettre l'intensification écologique de la production agricole.

Elles peuvent être sociales, voire politiques, comme la mise au point de mécanismes d'implication des communautés locales dans la définition et l'évaluation des services de santé, d'éducation, etc. Elles peuvent déboucher sur des marchés rentables à terme, ou simplement sur une action publique plus efficace.

L'aide publique étrangère est nécessaire à ces innovations parce qu'elles prennent du temps, parce qu'elles sont beaucoup moins simples qu'il n'y paraît et que les incitations des autres acteurs – gouvernements locaux, capitaux privés – ne sont pas ou pas toujours en faveur de l'investissement dans le bien public à long terme : les prochaines élections sont toujours au coin de la rue...

LA FRANCE
DEVRAIT
POUVOIR CHOISIR
DE N'INVESTIR
QUE DANS DES
PROGRAMMES
QUI ONT DÉJÀ
ÉTÉ TESTÉS
RIGOREUSEMENT
ET ONT FAIT
LEURS PREUVES

Cette forme de modernisation s'articule naturellement avec la nécessité de la « redevabilité », au cœur de la R&D pour le développement. La redevabilité est souvent entendue comme une exigence interne : il s'agirait de rendre compte aux électeurs français de l'usage de fonds publics qui représentent tout de même 0,55 % du PIB (même si c'est soixante fois moins que les 31,5 % consacrés aux dépenses sociales en France).

Il faut donc s'assurer que cette aide n'est pas dépensée en armement, n'alimente pas la corruption, atterrit bien dans des écoles et non dans de la « com », etc. Les audits financiers permettent de faire cela, mais ils ne garantissent pas l'efficacité de l'argent dépensé.

La France devrait pouvoir choisir de n'investir que dans des programmes qui ont déjà été testés rigoureusement et ont fait leurs preuves. Pour approuver un projet, une revue sérieuse de la littérature existante et des expériences passées serait exigée, et seuls les projets qui pourraient satisfaire un seuil d'efficacité promise sur la base de travaux solides seraient admissibles. Ce serait une politique prudente et un grand progrès par rapport à la méthodologie d'aujourd'hui, qui se fonde sur l'intuition et la mode du moment.

Impact sur les bénéficiaires

Une seconde approche, plus novatrice, serait d'assumer la prise de risque, tout en se soumettant à des tests scientifiques. Il n'y a pas trente-six méthodes pour cela : il faut évaluer, dès le stade de la conception (du « pilote »), mais aussi après-coup, en mesurant l'impact sur les bénéficiaires finaux avec des protocoles aussi rigoureux que ceux de la médecine.

Sous l'administration Obama, l'Agence américaine d'aide publique, l'USAID, avait ainsi créé une petite agence de capital-risque pour le développement, Development Impact Venture (DIV). DIV lançait des appels d'offres pour l'innovation sociale, où chacun pouvait se porter candidat (y compris les membres de la société civile dans les pays en développement) à trois stades : pour identifier à petite échelle de nouvelles approches ; pour en tester rigoureusement l'efficacité ; pour généraliser à l'échelle d'un pays un projet reconnu comme efficace.

MODERNISER
L'AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT
ET ACCROÎTRE
SA REDEVABILITÉ
SONT DEUX
BELLES
AMBITIONS POUR
LA « START-UP
NATION »

L'effet de levier de DIV a été impressionnant. En suivant systématiquement le devenir des innovations testées grâce à son soutien financier, nous avons pu montrer que des investissements limités (souvent moins de 100 000 dollars) permettaient d'identifier des interventions qui se sont ensuite diffusées à des millions de personnes, avec essentiellement des fonds privés.

Par exemple, en Inde, une évaluation expérimentale contrôlée a montré qu'une refonte du système de versement de l'aide sociale dans l'Etat de Bihar permettait de réduire les pertes dues à la corruption et les retards liés à la complexité bureaucratique, avec à la clé une baisse de 24 % des coûts de gestion du programme et des versements plus rapides. Le gouvernement indien s'est appuyé sur ce succès pour en généraliser l'approche dans 21 des 29 Etats du pays, pour 74 millions de bénéficiaires.

Moderniser l'aide publique au développement et accroître sa redevabilité sont deux belles ambitions pour la « start-up nation ». A condition de ne pas se payer de mots !