

À propos de : Esther Duflo, *Le développement humain. Lutter contre la pauvreté (I)*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2010.

Lutter contre la pauvreté, mais seulement à moitié

Partir du terrain et provoquer les expériences, une approche hétérodoxe

Rejetant dos à dos les approches purement positives ou normatives traditionnelle basées sur divers modèles qui selon elle n'ont pas fait leurs preuves, elle préconise la généralisation des évaluations aléatoires (*randomized controlled trials*, *RCTs*) pour évaluer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté, que ces programmes soient mis en place par les acteurs locaux, les gouvernements ou les institutions internationales comme la Banque Mondiale. Esther Duflo juge utile de « penser aux économistes non comme à des purs scientifiques mais comme à des techniciens »¹ qui statueraient au cas par cas, après évaluation, pour un programme de lutte contre la pauvreté plutôt qu'un autre. Plus largement, ces évaluations permettraient de trancher entre des théories ou de modifier les modèles économiques en tenant compte des comportements réels des agents, mesurés empiriquement.

De telles expériences sont déployées depuis une dizaine d'année par le J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab) au MIT où exerce E. Duflo, et servent à déterminer les programmes « qui marchent »¹. Ces expériences sont réalisées en collaboration entre des acteurs de terrains (souvent des ONG locales ou des associations représentatives de la population) et des chercheurs du J-PAL. Ces expériences de terrain sont provoquées intentionnellement par les chercheurs, et sont donc en réalité à l'opposé du *fieldwork* ethnographique. Esther Duflo conseille de « ne pas attendre que les conditions idéales soient réunies par chance » mais de les provoquer selon une méthodologie très simple. Elle consiste à sélectionner un nombre assez élevé de villages relativement similaires - ce nombre dépassant souvent la centaine dans les exemples qu'elle détaille - et de les diviser en deux groupes égaux. Dans un échantillon dit « témoin » on observera ce qui se passe sans changement de programme de lutte de contre la pauvreté (voire souvent sans programme du tout). Un deuxième échantillon sera dit échantillon test et se verra appliquer un nouveau programme (ce deuxième échantillon pourra même éventuellement être subdivisé en différents échantillons tests où s'appliquera différents programmes.) L'expérimentation s'étend sur une période qui varie elle aussi entre quelques mois et quelques années pour ensuite comparer les résultats de ce programme entre l'échantillon test et l'échantillon témoin. La variable clef du programme étant naturalisée par l'expérience, on peut alors généraliser l'impact en termes d'efficacité de cette variable dans la lutte contre la pauvreté. L'avantage d'un tel processus selon l'auteur est son efficacité contrastante avec les discours traditionnels. En effet elle affirme que « la diffusion d'une information méconnue et ciblée est efficace, mais des incantations générales ne le sont pas »², comme un reproche notamment aux objectifs du millénaires pour le développement, encore très globaux.

Le livre se contente d'illustrer cette méthode à travers un catalogue de programmes menés dans différents pays, des améliorations observées et des conclusions tirées. Ce n'est pour autant pas, de l'aveu même de l'auteur, une liste exhaustive des programmes à mener pour lutter contre la pauvreté mais davantage un plaidoyer pour l'efficacité de cette méthode expérimentale en érigeant en contre-exemple des méthodes traditionnelles de lutte contre la pauvreté qui sont quasi inefficaces.

L'ouvrage se constitue d'une première partie sur l'efficacité comparée de certains programmes concernant l'éducation, thème qui fait l'objet d'un certain consensus sur la priorité qu'il constitue pour réduire la pauvreté. L'auteur défend l'idée selon laquelle, si la société se doit d'intervenir dans un tel enjeu, elle se doit d'intervenir efficacement, d'autant plus dans les pays en développement où les sommes qui sont en jeu sont trop cruciales pour laisser le risque que l'intervention soit vaine ou hasardeuse. L'objectif traditionnel en termes d'éducation

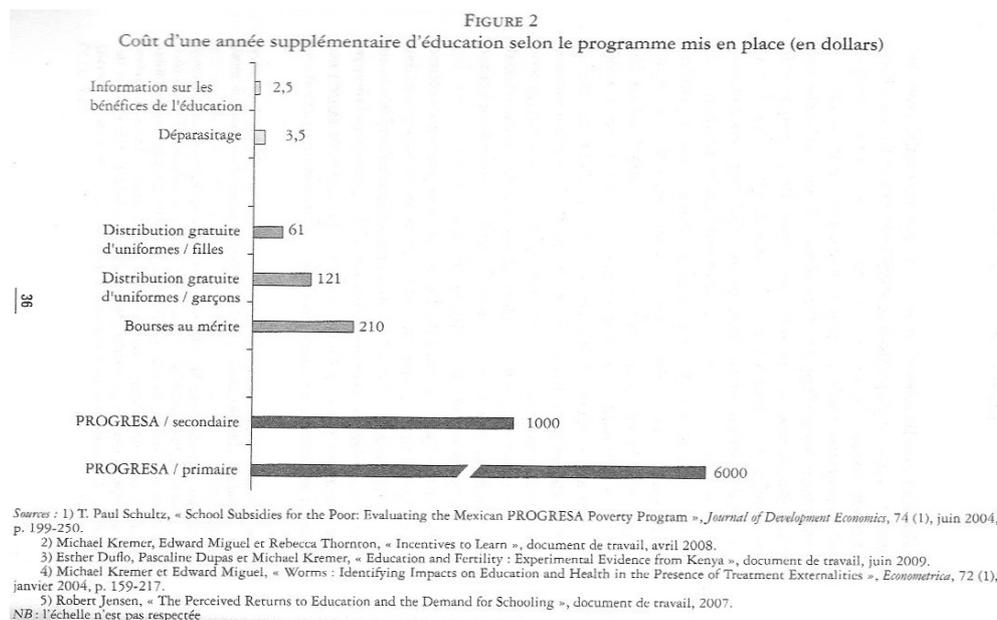
¹ Extraits de sa leçon inaugurale au collège de France *Expériences, science et lutte contre la pauvreté*, 2009.

² E. Duflo, *Le développement humain, Lutter contre la pauvreté (I)*, p. 94.

dans ces pays est la scolarisation du plus grand nombre d'enfants. L'approche traditionnelle et l'économie *mainstream* se contentent d'affirmer qu'il faut pour cela convaincre les parents qui, en homo economicus, se fient au rapport coût/avantages. Il faudrait baisser les coûts directs (le coût des manuels scolaires par exemple) ou indirects (le coût d'opportunité dû au fait que les enfants ne sont pas productifs) de la scolarité. Le programme Progres³ au Mexique est un exemple de subventionnement de l'école et de compensation de ses coûts indirects par un versement d'allocations conditionnées à la scolarisation des enfants.

Mais Esther Duflo et plus généralement le J-PAL ainsi que quelques pionniers des RCTs comme A. Banerjee ont voulu étudier l'impact d'autres variables sur la démocratisation de la scolarisation, et donc à long terme sur la pauvreté. Ils ont notamment soulevé la question de la motivation des enfants et des enseignants comme facteurs de réussite de la scolarisation. D'autres programmes ont été testés selon la méthode expliquée ci-dessus, notamment expliquer concrètement la valeur de l'instruction en terme de revenus futurs⁴, pour ce qui est de la motivation des élèves. Elle s'est avérée concluante pour les élèves les moins pauvres qui poursuivent alors leurs études. Une autre variable testée a été la santé des enfants, où la corrélation inverse entre bonne santé et absentéisme a été démontrée grâce à la distribution dans certains villages tests de vermifuges d'un coût de 50 centimes d'euro par enfant et par an qui fait diminuer l'absentéisme de 14 %⁵.

Ces solutions beaucoup moins chères proportionnellement au programme Progres, n'ont pu prouver leur efficacité (et donc démontrer la relative inefficacité des mesures traditionnelles) que par les techniques de « randomization ». Les évaluations aléatoires ouvrent de nouvelles pistes, souvent complémentaires ou bien vraiment alternatives, qui ont fait leurs preuves sur le terrain alliant résultats encourageants et coûts relativement plus faibles.



La seconde partie du livre est consacrée aux programmes de santé mis en place dans les pays en développement.

Par une méthode tout à fait analogue, Esther Duflo prend en exemple les failles dans le système de santé de la province d'Udaïpur en Inde qui pourtant répond aux critères de l'approche traditionnelle des systèmes de santé, à

³ T. Paul Schultz « school subsidies for the poor : evaluating the Mexican PROGRESA poverty program » *Journal of Developments Economics*, juin 2004.

⁴ Duflo, Banerjee, Banerji, Glennerster ; « Pitfalls of participatory programs : evidence from a randomized evaluation in education in India ».

⁵ Kremer, Miguel : « Worms : identifying Impact on education and health in the presence of treatment externalities. » *Econometrica*, January 2004.

savoir une organisation en réseau avec des centres de secteurs au plus proche (moins de 2km) des villages et reliés à des hôpitaux de ville, et le fait que tous les postes d'infirmiers soient pourvus.. Pourtant l'état général de santé y est en constante dégradation, avec 76% de la population qui ne consomme pas 2400 kcal/jour en 2005 contre 65 % en 1983⁶, et les pénuries d'eau salubre, d'électricité ou de médicaments dans ces centres de secteur sont fréquentes.

Il faudrait donc, selon les auteurs, non pas renforcer les politiques déjà existantes, qui peinent à détecter ces problèmes, mais explorer de nouveaux dispositifs. Plutôt que de simplement les mettre à la disposition des habitants, il faut accroître la demande des services de santé, car la population elle-même n'en fait pas la demande, préférant souvent la médecine traditionnelle des *bhopas*.

Les évaluations concernant des produits comme des moustiquaires imprégnées pour combattre le paludisme ont permis de découvrir ce qui en freinait la demande : le coût. En effet, une forte sensibilité au prix pour les produits préventifs - dont le gain paraît invisible, incertain et futur contre un coût certain et présent - dissuade les potentiels consommateurs, même avec un prix modique⁷. Cette découverte a permis de clore le débat entre l'utilité de faire payer un prix symbolique, pour que les habitants y attachent une plus grande importance, et la nécessité de distribuer de tels biens gratuitement, voire en dédommageant les bénéficiaires pour leur déplacement et le temps pris pour une vaccination par exemple. La deuxième solution a été jugée plus efficace.

En conclusion, le marché ne privilégie pas la médecine préventive, pourtant moins onéreuse et plus efficace qu'un traitement curatif. Les évaluations pour augmenter la demande et l'offre de produits de santé préventifs ont montré qu'à court terme le plus efficace est de la subventionner fortement pour que la rationalité des agents les pousse à en consommer, le ratio coût/bénéfice ayant diminué. Mais on ne peut pas remplacer l'effort de sensibilisation aux épidémies (VIH, malaria,..) par des messages simples et crédibles de prévention du gouvernement pour une efficacité sur le long terme.

De manière générale, il existe selon l'auteur, des moyens peu coûteux complémentaires voire remplaçant des politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier en matière d'éducation et de santé dont l'efficacité parfois surprenante ne peut être prouvée ou même découverte que par des enquêtes et des expérimentations. L'évaluation sur le terrain serait donc la seule méthode pour faire émerger un consensus sur une question, en reflétant l'efficacité réelle du programme. L'échec actuel de la lutte contre la pauvreté au niveau mondial serait donc la preuve que nous ne pouvons pas avancer sans encourager ces évaluations.

D'après elle, si nous généralisions les programmes les plus efficaces par rapport à leurs coûts, nous pourrions ainsi optimiser les fonds octroyés à la lutte contre la pauvreté et la combattre de la manière la plus efficace, à condition que ceux-ci ne diminuent pas une fois que les bailleurs auront connaissance des coûts plus faibles des nouveaux programmes.

Une ambition limitée par son approche partielle du problème

Cette nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté, a l'avantage certain de refaire parler de la pauvreté, et de préoccupations bien réelles des individus pauvres, dans un milieu économique où l'abstraction des modèles avait tendance à prévaloir. Bien que l'on puisse s'en réjouir, il ne faudrait pas perdre tout regard critique sur cette vision technicisée de la lutte contre la pauvreté. Ainsi plusieurs aspects de sa démarche interrogent, et notamment sa définition de la pauvreté. L'influence de Amartya Sen (« Nobel » d'économie Indien) est indéniable dans cette approche de la pauvreté en terme de « capacités ». La pauvreté serait donc caractérisée par une faiblesse des opportunités ouvertes à l'individu. Par l'accroissement de l'offre d'éducation et de santé, nous ouvrons de nouvelles portes aux agents, qui s'ils les franchissent, sortiront par eux même de la pauvreté. L'éducation et la santé, sont donc des exemples parfaits pour symboliser ces possibilités qu'il faut rendre aux pauvres, comme le droit de se couvrir contre la maladie ou de poursuivre des études primaires. De plus Esther Duflo rappelle que les 3/4 de l'IDH (indicateur de développement humain, créé par le PNUD) est constitué d'indicateurs l'état de santé et d'alphabétisation de la population, afin de justifier son prisme de la pauvreté. Il n'en reste pas moins qu'elle étudie complètement dans cet ouvrage la question de la pauvreté monétaire, et donc toute une réflexion qui s'ensuivrait sur la relation entre pauvreté et répartition des richesses. La distribution des revenus étant la plus inégalitaire dans les pays en développement, il serait pourtant justifié de s'interroger sur un possible lien entre ces

⁶ Deanton, Drèze : *Nutrition in India, facts and interpretations*, 2008.

⁷ Cohen, Dupas : *Free distribution or cost sharing? Evidence from a randomized malaria prevention experiment*, quarterly journal of economics, mars 2009.

deux éléments. La pauvreté est donc réduite à son aspect non-monnaire. Cette erreur est d'autant plus critiquable du fait qu'elle n'ait pas justifié d'écarter la pauvreté monétaire de son analyse, ce qui constitue un manquement à la rigueur scientifique quand elle prétend s'y référer dans ses méthodes. Toutefois, de manière implicite Mme Duflo semble expliquer son choix de se concentrer sur la santé et l'éducation en début d'ouvrage en précisant qu'il y a un consensus entre économistes sur les bienfaits qu'apportent la santé et l'éducation. Tout le monde est alors d'accord pour chercher l'intervention la plus efficace. Au contraire, une politique de redistribution des richesses entraînerait bien plus de polémiques. C'est donc une étrange conception de l'économie de vouloir tester uniquement ce qui fait consensus, et si elle s'y limite, la lutte contre la pauvreté ne risque pas d'atteindre l'ampleur qu'elle devrait. Peut-on sérieusement prétendre vouloir lutter contre la pauvreté et ne vouloir heurter personne ? L'auteur souligne elle-même cette limite en parlant dans sa leçon inaugurale au Collège de France d'un « biais de consensus » qui conduirait à écarter les résultats qui se heurtent à un consensus préexistant⁸. Prôner une nouvelle approche de la pauvreté, en omettant volontairement une de ses composantes reste difficilement justifiable, surtout quand on promet une objectivité et une distance face aux théories.

Ceci amène une autre remarque plus globale sur la politique de lutte contre la pauvreté préconisée par Esther Duflo. Elle se concentre uniquement sur les solutions très locales et « micro » d'un problème. Si les tests peuvent comparer deux programmes de vaccinations, il serait par contre impossible de tester par les RCTs des politiques macro-économiques budgétaires ou monétaires. Cela revient donc à nier leurs possibles effets sur la réduction de la pauvreté. En effet, ces évaluations aléatoires sont menées pour tester l'effet d'une variable isolée sur la population, jamais davantage car sinon on ne pourrait pas déterminer la variable responsable de l'efficacité du programme. Ceci limite l'ampleur des programmes qui peuvent être menés, ainsi que leur implantation à l'étranger.

Chez ses confrères économistes, plusieurs avis prévalent. Tout d'abord ceux qui sont séduits par une telle volonté d'innovation et des résultats impressionnants, et ce ne sont pas les moindres, elle a en effet le soutien des plus grandes institutions : la Banque Mondiale qui finance une partie de ses projets, le MIT qui lui a offert une *tenure*, ou encore le Collège de France en lui confiant la responsabilité d'une nouvelle chaire. Cependant des critiques parviennent à se faire entendre. En premier lieu, certains ne manquent pas de souligner que ces évaluations sont excessivement chères alors même qu'elles prétendent permettre de diminuer le coût de la lutte contre la pauvreté, et que leurs résultats semblent incertains. Une formulation de cette critique, notamment en terme de coût d'opportunité a une réelle portée chez les économistes⁹. La seconde critique porte sur le fait qu'il est impossible d'être certain à l'avance que ses résultats seront généralisables. Par exemple Dani Rodrik¹⁰ la formule en brandissant les résultats contradictoires d'un même test sur deux populations différentes et conclut qu'il est impossible de généraliser le résultat des tests à une population plus large que celle testée. L'utilité des tests se trouve alors gravement diminuée. D'autres comme Angus Deaton de *Priceton University* sont encore plus sévères et se dressent contre le principe même des évaluations aléatoires qui selon eux ne peuvent prétendre à un quelconque avantage par rapport aux méthodes déjà utilisées, et indique que leur portée serait quasi-nulle : « Many of these (RCTs) applications are unlikely to recover quantities that are useful for policy or understanding (...) I argue that experiments have no special ability to produce more credible knowledge than other methods, and that actual experiments are frequently subject to practical problems that undermine any claims to statistical or epistemic superiority¹¹ ».

En effet, généraliser ces résultats, comme le fait Esther Duflo lorsqu'elle compare par exemple l'efficacité du programme Mexicain PROGRESA à celle du programme Read India, est quelque chose d'assez hasardeux car rien ne permet d'affirmer que ces programmes auront les mêmes résultats dans l'autre pays, des causes plus profondes de l'efficacité de tel ou tel programme pouvant lui échapper.

⁸ Leçon inaugurale au collège de France - *Expériences, science et lutte contre la pauvreté*, 2009, p. 66.

⁹ Notamment formulée par Chriss Blattman (Yale University) "Randomized trials are expensive and time-consuming, and it's worth specifying under what circumstances (if any) they ought to be absorb the time and energy of the world's best and brightest development economists." In www.chriss.blattman.com.

¹⁰ Dani Rodrik : "the new development economics : we shall experiment, but how shall we learn."

¹¹ Deaton : *Instrument of development : Randomization in the tropics and the search for the elusive keys to economic development*. January, 2009.

Hors du monde académique, la critique la plus fréquente est d'ordre éthique. Il n'est, selon ceux qui la formulent, pas moralement acceptable de laisser une population témoin au cœur d'une expérience qu'elle ignore et de ne pas lui apporter l'aide que recevra l'échantillon test. Mais il est vrai que ces méthodes sont très fréquentes en biostatistiques et en médecine notamment, où tout le monde s'accorde sur la nécessité des évaluations en double échantillon.

Le fait que son action soit relativement novatrice (les expérimentations existaient auparavant, mais elle est l'une des premières à les appliquer ainsi à l'économie du développement et à la lutte contre la pauvreté) limite les apports extérieurs qui feraient évoluer cette méthodologie qui n'a qu'une dizaine d'année. Peu d'économistes en effet travaillent de la sorte sur le même thème sans collaborer avec le PAL, rares sont donc les approches qui enrichissent ou complètent sa méthode, l'essentiel de la littérature sur le sujet étant des critiques formulées ci-dessus.

Malgré ces limites, nous pouvons louer les efforts d'Esther Duflo qui prend au sérieux le caractère scientifique de l'économie, du moins dans sa méthodologie, en utilisant les expériences aléatoires et parfois même des expériences de laboratoires (avec des sujets volontaires et des décisions fictives) qui rapprochent l'économie d'une véritable science, contrairement aux orthodoxes néo-classiques qui utilisent un modèle toujours plus réfuté. Nous pouvons aussi louer son pragmatisme affiché et son acceptation des résultats sans volonté de les instrumentaliser pour défendre telle ou telle théorie. Enfin et surtout, bien que sa méthode semble limitée, elle a le mérite de remettre au centre des débats économiques les moyens de lutter contre la pauvreté, de dénoncer la frilosité des politiques ainsi que les programmes inefficaces qui découragent les acteurs locaux. Le plus grand mérite de son livre serait donc celui-ci : redynamiser la lutte contre la pauvreté, par tous les moyens possibles, dont les évaluations aléatoires, qui, malgré leurs limites, restent utiles à petite échelle pour déterminer la meilleure action entre deux alternatives. Mais Esther Duflo aurait tort de dresser les évaluations aléatoires en moyen suffisant pour combattre la pauvreté, elle priverait alors cette lutte d'un versant macro-économique et monétaire nécessaire.

Charlie Joyez