

ENTRETIEN

Esther Duflo

« Nous savons prouver l'efficacité de l'aide au développement »

Propos recueillis par Pascale-Marie Deschamps. pmdeschamps@lesechos.fr

Enjeux-Les Echos - Est-il avéré, comme on le dit volontiers, que la mondialisation a sorti un milliard d'individus de l'indigence ?

Esther Duflo - Non, on ne peut pas du tout savoir si c'est la mondialisation qui a sorti les gens de la pauvreté ou s'ils s'en seraient sortis tout seuls ni d'ailleurs combien en sont sortis. Les chiffres eux-mêmes - recensement du nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour, mesure de la baisse réelle de la pauvreté - font débat. L'équipe de Martin Ravallion et Shaohua Chen, la plus en pointe sur le sujet à la Banque mondiale, souligne même que la baisse de la pauvreté n'a pas été aussi importante que cela au cours des trente dernières années. Mais ce débat passe un peu à côté de l'essentiel. Dénombrer les pauvres dans le monde est une question intéressante en soi, mais je ne crois pas

qu'elle nous dise quoi que ce soit du bilan de la globalisation. A preuve, l'essentiel du recul de la pauvreté a eu lieu en Inde et en Chine, or la première est peu exposée à la mondialisation et la seconde, elle, davantage ouverte.

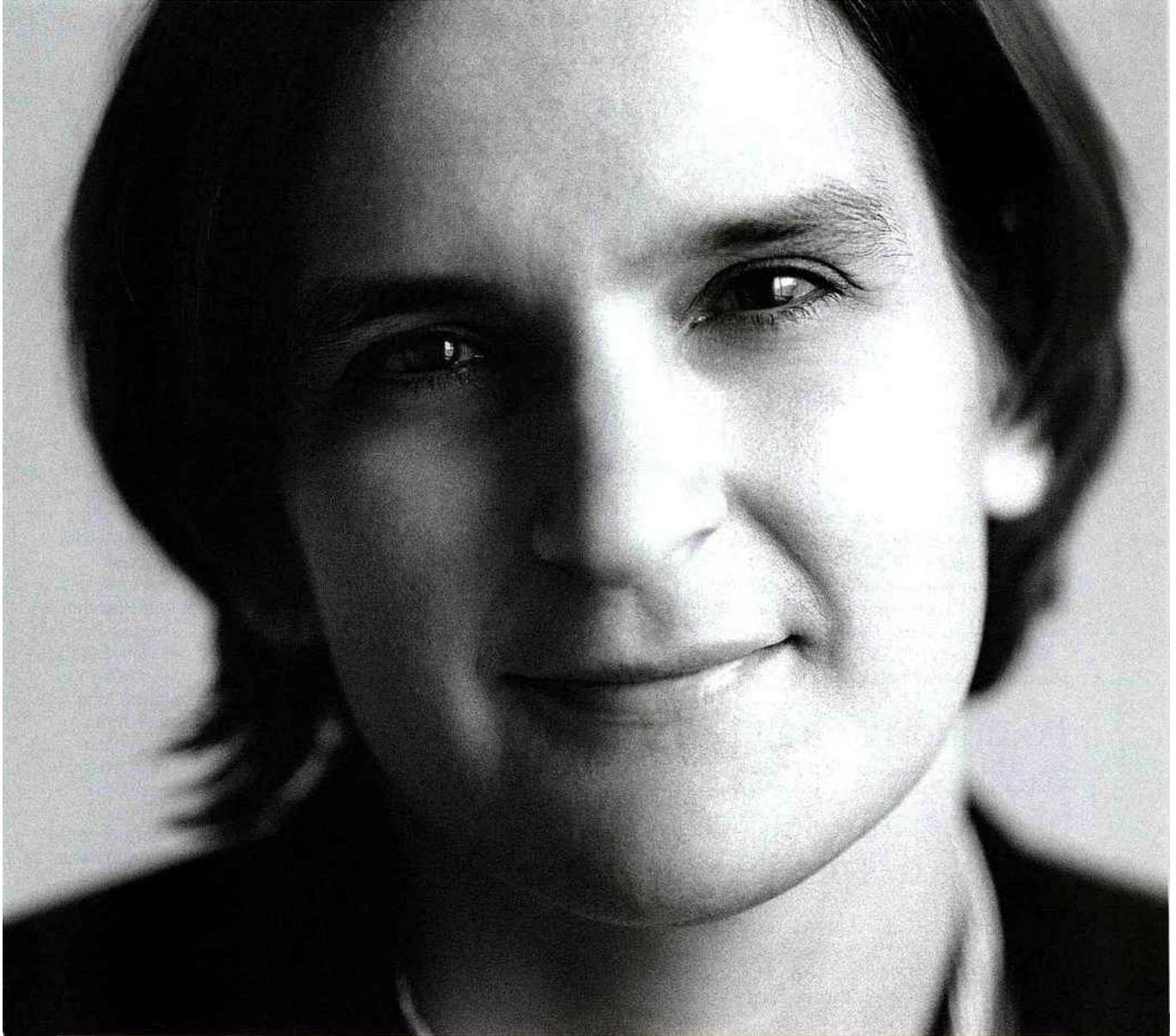
Les années 60 et 70 ont vu l'échec des grands programmes d'aide au développement. Vous êtes vous-même critique à l'égard de l'approche globale d'un Jeffrey Sachs à Harvard. Est-ce à dire qu'il n'y a plus de salut que dans les microprojets ?

E. D. - Le débat se pose moins en termes de macro ou de microprojets que de ce qui constitue la charge de la preuve pour dire que tel ou tel programme est efficace. Jeffrey Sachs essaie de convaincre le monde que l'on pourrait réduire significativement la pauvreté en dépensant plus d'argent. C'est un véritable avocat de l'aide au

développement dont il a une idée très précise du montant qu'il chiffre, dans *La Fin de la pauvreté*, à 195 milliards de dollars par an pour l'éradiquer d'ici à 2015. Il nous dit même comment dépenser cet argent avec un grand optimisme quant à l'efficacité de ces programmes qu'ils soient micro, comme la distribution de moustiquaires, ou institutionnels, comme de donner davantage de droits aux femmes. C'est là que je diverge. L'efficacité de certains des programmes qu'il liste est avérée, on a les données qui le prouvent ; d'autres n'en sont qu'au stade de l'idée et n'ont pas été éprouvés.

C'est donc cette sélection et validation des programmes qu'apporte votre laboratoire, le Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab ?

E. D. - Nous ne sommes pas en position, et je ne sais pas si nous le serons un jour, de dire s'il vaut mieux dépenser



Esther Duflo, pionnière de l'économie appliquée du développement, est professeur au MIT, où elle a cofondé en 2003 le Poverty Action Lab. Elle a inauguré en janvier dernier la première chaire internationale « savoirs contre pauvreté » au Collège de France. En 2005, le Cercle des économistes lui décernait le prix du meilleur jeune économiste français.

ser l'argent dans l'école ou dans des centres de santé. Ce sont des objectifs très différents et bien difficiles à comparer. A mon sens, ces grands arbitrages reviennent au politique. Ce sont des choix de société sur lesquels les scientifiques et les experts n'ont pas grand-chose à dire. En revanche, nous pouvons intervenir pour améliorer l'efficacité des politiques publiques une fois l'objectif déterminé, par exemple, améliorer l'éducation ou vacciner les enfants. Dès lors, nous sommes en mesure d'examiner les différentes approches pour y parvenir, les évaluer et les comparer en termes de coûts/bénéfices. Notre spécificité étant de procéder de manière expérimentale. La

première expérience a été menée au Kenya sur les manuels scolaires par Michael Kremer, professeur à Harvard, puis une autre sur la parité homme-femme en Inde, pays où j'ai été moi-même impliquée dans une étude sur le soutien scolaire. A mesure que les études se multipliaient, nous avons senti le besoin d'avoir une interface pour approcher les donateurs et sensibiliser les gouvernements et la Banque mondiale à notre méthode. Le Poverty Action Lab est né ainsi en 2003. Il a été financé au départ par le MIT, puis nous avons obtenu une dotation pérenne du groupe saoudien Abdul Latif Jameel. Le fils du fondateur, qui a fait ses études au MIT, se passionne pour la lutte

contre la pauvreté et la réconciliation des religions du Livre. Nous en avons confié la direction générale à Rachel Glennerster, une ancienne dirigeante du FMI, avec pour triple mission de monter les projets, former leurs responsables et diffuser les résultats.

D'où provient l'idée d'expérimenter les programmes sociaux in vivo et en situation ?

E. D. – Nous n'avons rien inventé. Ces méthodes sont directement inspirées des essais cliniques en médecine, avec la constitution aléatoire de groupes test et témoin. Elles ont été utilisées dès les années 60 aux Etats-Unis dans le domaine social pour, par exemple, préparer la réforme des minima sociaux ou

évaluer l'impact de la formation professionnelle. Mais jusqu'ici, elles n'avaient pas été appliquées à l'aide au développement. Or après cinquante ans de lutte contre la pauvreté, financée par les pays riches et des dépenses en augmentation dans les pays concernés, on n'était pas même en mesure de dire s'il y avait eu progrès ou non. Non seulement l'argent n'était pas dépensé au mieux mais le scepticisme grandissait tant chez les pays riches, qui se disent que l'aide est gaspillée, que dans les pays pauvres qui ne veulent pas y consacrer leurs impôts. C'est pourquoi prouver l'efficacité des programmes peut contribuer à remotiver les uns et les autres à financer l'aide au développement.

Face à ce relatif échec de l'aide au développement, tout un courant de pensée estime qu'il faudrait, plutôt que d'augmenter l'aide, faciliter davantage l'accès des pauvres au marché. Qu'en pensez-vous ?

E. D. - C'est en effet l'approche de Hernando de Soto qui préconise d'at-



sions de manière informée. Pourquoi faudrait-il transférer aux pauvres toute la responsabilité de bien conduire leur vie, alors qu'ils ont au jour le jour des problèmes de survie ? C'est une question de justice fondamentale. Nous l'avons démontré dans nos évaluations du microcrédit : être pauvre modifie les opportunités auxquelles les individus ont accès et la manière dont ils prennent leurs décisions. Cette asymétrie de l'information et cette rationalité faussée créent des trappes à pauvreté que le marché seul ne résorbe pas. Alors oui, il faut donner aux pauvres et surtout à ceux qui ont le potentiel d'être entrepreneurs, un maximum d'accès au marché et au financement. Mais ils ne sont pas tous entrepreneurs, loin s'en faut.

Entre le « tout aide » et le « tout marché », où vous situez-vous ?

E. D. - Sur l'axe Jeffrey Sachs (le tout aide)-William Easterly (le tout marché), [cf. *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?* NDLR], il est très clair de voir qui est de gauche et qui est de droite. Ces clivages politiques sont importants, même aux Etats-Unis. Je suis moi plutôt libérale, au sens américain du terme, c'est-à-dire, de gauche. Je suis pour que l'on dépense plus d'argent mais en souhaitant qu'il le soit le mieux possible.

Quel est plus précisément le courant de la pensée économique dans lequel vous vous inscrivez ?

E. D. - Nous sommes clairement dans la filiation d'Amartya Sen et de Joseph Stiglitz dont procède toute l'économie du développement moderne. Leur innovation fondamentale a été de nous sortir de l'alternative formalisée par Ted Schulz en 1964 et qui dominait jusqu'ici. A savoir, ou bien les pauvres sont tout simplement incapables, ou bien ils ne diffèrent des autres que par le manque d'argent (« pauvres mais efficaces »). L'innovation de Sen, sur le plan philosophique, puis de Stiglitz, avec le concept d'information imparfaite, fut de dire qu'être pauvre change les opportunités des individus. La pauvreté leur ferme l'accès à différents outils, tel le crédit, alors qu'ils ont les mêmes idées intelligentes que les autres. C'est la notion de trappe de pauvreté. Ensuite, Abhijit Banerjee, avec qui j'ai fondé le laboratoire, a créé des modèles macroéconomiques pour montrer comment les pays confrontés à ces trappes de pauvreté évoluaient en termes de croissance et d'inégalités et comment ces économies divergeaient de celle des pays riches. On est ainsi passé du « pauvre mais effi-

Pourquoi faudrait-il transférer aux pauvres toute la responsabilité de bien conduire leur vie, alors qu'ils ont déjà des problèmes de survie ?

tribuer aux pauvres des droits de propriété sur les biens qu'ils possèdent, de fait, pour les solvabiliser et leur permettre d'entreprendre. C'est aussi, en microfinance, celle de la Grameen Bank ou encore, de manière différente, celle des institutions de marketing social et de toute une partie de la Banque mondiale qui pousse au contrôle des enseignants et des infirmières par les usagers de ces services. C'est ce que j'appelle, dans un de mes articles, de « l'empowerment forcé » ; cette idée de donner aux pauvres la responsabilité de la politique de lutte contre la pauvreté. Comme toute approche, celle-ci a du bon mais l'optimisme qui l'accompagne, cette notion que le marché résoudra tout, me semble exagérée. Quand on examine de près les activités des pauvres, leurs aspirations, ce qui fait la différence entre être pauvre et appartenir à la classe moyenne, on se rend compte que le principal facteur d'amélioration de l'existence et la principale aspiration des intéressés est en fait l'accès à un vrai job sécurisé dans une

entreprise solide. Les pauvres montent le plus souvent un business pour s'acheter un job. Ce sont des activités de survie qui n'ont pas vocation à croître et qui, à l'exception de deux ou trois réussites largement médiatisées, ne grandissent pas. Plus fondamentalement, s'en remettre au marché est une manière pour les pays riches, et les Etats en général, de se voiler la face et de se démettre de leurs responsabilités.

En quoi la lutte contre la pauvreté doit-elle relever de la responsabilité des gouvernements ?

E. D. - Les pays riches accordent à leurs citoyens tout un ensemble de prestations qui les aident à prendre les bonnes décisions pour eux-mêmes : sécurité sociale obligatoire, vaccination obligatoire, éducation gratuite et obligatoire... Nos sociétés ont évolué de manière à nous enlever un certain nombre de choix et de responsabilités sur des questions fondamentales parce qu'on a considéré, à un moment, que les individus n'étaient pas toujours en capacité de prendre les bonnes déci-

cient » au « pauvre mais rationnel ». Les pauvres sont aussi rationnels que les autres mais être pauvre conduit parfois à être inefficace, faute de pouvoir faire les choix les plus difficiles.

La pauvreté n'est pas l'exclusivité des pays en développement. Les pays riches en « fabrication » aussi. Vos méthodes y sont-elles applicables ?

E. D. – Être pauvre dans un pays riche n'est pas foncièrement différent, même si cela peut changer la perception que l'on a de soi-même. L'expérimentation de dispositifs de sortie de la pauvreté est donc tout à fait adaptée à nos pays. D'ailleurs nous menons plusieurs projets dans le cadre du Grenelle de l'insertion avec des partenaires associatifs et des missions locales. Un projet de création d'entreprise et un autre d'insertion des jeunes sont en cours d'étude de faisabilité. Un troisième en soutien scolaire a été lancé et se passe bien, à l'écart des projecteurs.

Comment peut-on établir le lien entre l'expérimentation sur le terrain, les macroprogrammes sociaux et la théorie économique ?

E. D. – La plupart des grands programmes menés à l'échelle des gouvernements se déclinent en projets de terrain dont on mesure l'impact au niveau local. Mais je m'intéresse moins à l'évaluation comme bilan de ce qui a été fait que comme outil prospectif permettant de tester des idées nouvelles qu'on pourrait ensuite, si elles font leurs preuves, déployer plus largement. A cet égard, nous travaillons beaucoup avec la Banque mondiale qui, sous l'impulsion de François Bourguignon lorsqu'il en était l'économiste en chef, s'est de plus en plus intéressée à cette approche. La Banque mène aujourd'hui 80 expérimentations en Afrique. Entre autres au Maroc où le gouvernement prépare un projet d'allocation scolaire dont nous testons plusieurs schémas et que finance la Banque mondiale. Nous faisons ainsi des allers-retours avec la théorie, comme en Inde sur le microcrédit, ce qui nous a permis de valider des questions profondes sur l'aléa moral et l'anti-sélection.

Vous avez rendu compte, lors de vos cours au Collège de France, d'expériences sur le microcrédit. Quels en sont les principaux enseignements ?

E. D. – Le microcrédit est un vaste mouvement qui s'est organisé autour de sept piliers dont nous avons testé les présupposés. Par exemple : il vaut mieux prêter aux femmes car elles remboursent mieux ; or l'expérimentation

a prouvé que le sexe est neutre, il vaut mieux faire des prêts solidaires à un groupe. Le présupposé est vrai au début mais, ensuite, cela contrarie la prise de risque des plus entrepreneurs, etc.

Nos expérimentations ont aussi montré trois utilisations distinctes du microcrédit : pour démarrer une nouvelle activité, financer une activité existante, augmenter sa consommation ou bien épargner. D'où l'idée d'imaginer d'autres mécanismes pour encourager l'épargne de ceux dont c'est la motivation.

Les institutions de microcrédit doivent-elles être absolument rentables comme les autres banques ?

E. D. – Elles s'efforcent de l'être ou de le paraître pour se distinguer de la charité. C'est pour ainsi dire la norme sociale de cette activité. Or ce primat de la rentabilité a pour conséquence d'exclure des individus qui ne répondent pas aux critères établis (habiter dans le quartier depuis au moins trois ans, être propriétaire de sa maison) alors qu'ils n'ont pas forcément de moins bonnes idées que les autres. Or ces institutions pour-

raient assumer d'être subventionnées si l'on considère que le microcrédit est le moyen le plus efficace et le moins coûteux pour aider à la création d'entreprise. Après tout, le gouvernement français subventionne bien la création d'activité de différentes manières. De fait, Brac (la principale « concurrente » de la Grameen Bank au Bangladesh) a lancé un programme baptisé « Ultra Poor » sur lequel nous travaillons au Pakistan, en Haïti et au Bengale occidental. Brac a accepté d'emblée que ce programme ne serait pas rentable et donne des « actifs », une vache par exemple, aux plus pauvres des pauvres tout en accompagnant les bénéficiaires de la même manière que pour un microcrédit. Cela dit, les choses bougent. La Grameen Bank travaille désormais avec les mendiants. Aujourd'hui, il manque le chaînon du milieu, ceux qui ne sont pas archi-pauvres mais pas non plus suffisamment sûrs pour que les institutions orientées rentabilité acceptent de leur prêter. Là, on pourrait imaginer des prêts à taux subventionnés ou des mécanismes d'assurance.

L'expérimentation des dispositifs de sortie de pauvreté est parfaitement adaptée à nos pays. D'ailleurs, nous participons au Grenelle de l'insertion.



Votre laboratoire se répartit entre les Etats-Unis, la France et l'Inde. Quelle est votre vision de l'enseignement supérieur dans ces trois pays ?

E. D. – Quand je pars faire ma thèse aux Etats-Unis en 1995, l'économie en France est tout entière, ou presque, tournée vers la théorie et je n'aurais pas pu y mener les travaux que je souhaitais. Cela a beaucoup changé depuis, sous l'impulsion notamment de Thomas Piketty et de Daniel Cohen. L'École d'économie de Paris (qui héberge le laboratoire depuis 2007) et l'École d'économie de Toulouse vont dans le bon sens. Que le Collège de France ait décidé de s'ouvrir à quelqu'un de beaucoup plus jeune et issu de l'économie appliquée, alors qu'il ne se rendait pas forcément compte du retentissement que cela aurait, est évidemment formidable. J'en suis ravie pour moi, le Collège et la France. Quant à l'Inde, nous sommes hébergés dans une structure privée issue du centre de formation de la ICICI Bank, la deuxième institution financière du pays. ●