

C'EST «UNE ERREUR impardonnable d'élaborer une théorie avant de connaître les faits», faisait remarquer Sherlock Holmes à son cher Docteur Watson dans *Un scandale en Bohème*. Esther Duflo, économiste du développement, serait sûrement du même avis.

Cette brune mince et dynamique de 31 ans aux yeux sombres a l'air surmenée. Native de France, Duflo fait partie d'un groupe de jeunes économistes prometteurs qui remettent en cause les stratégies de développement traditionnelles. Professeur agrégé d'économie du développement (chaire Castle Krob) au Massachusetts Institute of Technology, elle a décoré son modeste bureau de textiles d'Inde et d'Indonésie, deux des pays en développement où l'ont conduite ses recherches.

Duflo décrit sa méthode de travail comme «vraiment micro. Mes projets portent toujours sur une question simple, épurée, qui a trait à la réaction des gens dans un contexte précis.» Elle cherche en général à savoir quel effet un programme donné dans un pays en développement a eu sur les pauvres auxquels il était censé bénéficier. Elle recueille des masses de données sur le terrain, avec la collaboration d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'universitaires locaux, et soumet ensuite ces données à une analyse économétrique rigoureuse pour mesurer l'effet du programme.

Même si elle qualifie ses questions de «simples», son objectif est loin de l'être. En effet, les travaux de Duflo et de ses collègues remettent en question certaines des hypothèses favorites sur lesquelles reposent bien des politiques de développement. Par exemple, en étudiant le vaste programme de construction d'écoles en Indonésie (plus de 61.000 écoles primaires ont été construites entre 1974 et 1978), Duflo a constaté que les ouvriers sortis des nouveaux établissements étaient mieux rémunérés et que le salaire des ouvriers plus âgés du même district augmentait plus lentement d'une année sur l'autre, à première vue parce que le marché était saturé de diplômés des nouvelles écoles et que la formation de capital ne suivait pas le rythme de croissance du capital humain. «Ces résultats sont importants, car, contrairement à ce qui est souvent présumé (sur la base de l'expérience des pays du Sud-Est asiatique), l'accélération de l'accumulation du capital humain ne s'accompagne pas forcément de croissance économique.»

Duflo cherche avant tout à étudier des personnes réelles dans un environnement réel. Dans un article daté de 2003, «Poor but Rational?», elle avance «qu'on pourrait en apprendre davantage sur le comportement humain par les choix des agriculteurs kényens en situation réelle que par les choix des étudiants américains en condition de laboratoire».

Selon Duflo, le domaine de l'économie du développement a connu un regain d'intérêt au cours des dix dernières

# La politique économique à l'épreuve des faits

Des expériences en situation réelle qui livrent des résultats surprenants

*Asimina Caminis s'entretient avec Esther Duflo*

©Seth Resnick 2003. Tous droits réservés

années, car «on a compris que la pauvreté modifie les motivations des gens et les contraintes qui pèsent sur eux». Si elle croit toujours que le modèle de l'*homo economicus* — l'agent rationnel, égal à lui-même, intéressé et prospectif de l'économie néoclassique — est très utile pour expliquer le comportement économique, elle pense toutefois qu'il n'explique pas tout; les économistes doivent impérativement s'intéresser davantage aux autres forces qui influencent les décisions, comme le manque d'information, les difficultés à traiter l'information, ou même l'inertie.

Duflo a étudié l'histoire et l'économie à la prestigieuse École normale supérieure de Paris. Bénévole active dans des ONG, elle envisageait embrasser une carrière universitaire en histoire, tout en prêtant ses services à des ONG pendant son temps libre, lorsqu'elle s'est aperçue de l'absurdité de consacrer la majorité de son temps à une activité qui ne la satisfaisait plus et de faire de sa vraie passion un passe-temps. «Je me suis demandé pourquoi ne pas agir et changer quelque chose pendant 100 % de mon temps plutôt que 20 %?» C'est ainsi qu'elle a décidé de se lancer dans la politique. Sa vie change de cap lorsqu'elle passe un an en Russie pour préparer son mémoire de maîtrise sur le premier plan quinquennal de l'Union soviétique. À ses heures



perdues, elle est assistante de recherche de deux économistes, Jeffrey Sachs et Daniel Cohen, qui travaillent sur des projets. Elle découvre ainsi que l'économie, «bien plus concrète que l'histoire», est le parfait compromis et lui permet d'agir tout en exploitant au mieux ses aptitudes. «Je suis une mauvaise gestionnaire», admet-elle avec un air de regret. Elle rentre alors en France pour obtenir une maîtrise en économie, puis elle obtiendra un doctorat au MIT.

Sa mère et sa sœur, Annie, travaillent aussi dans le domaine du développement : sa mère, pour une petite ONG française, l'Appel, qui vient en aide aux enfants victimes de conflits armés; et Annie, qui est l'une des assistantes de recherche de sa sœur, entamera des études de politique publique à la Kennedy School de l'université Harvard cet automne. «Elle ne veut pas faire une carrière universitaire», dit Duflo en souriant, «mais être une femme d'action à plein temps».

Si la recherche sur le terrain tient de «l'action», Duflo est certainement très active. Sur la base de ses recherches, elle a publié nombre d'études et d'articles pour des revues et a obtenu diverses bourses et dons de recherche. Elle est chroniqueuse pour le journal français *Libération* et participe au comité de rédaction de plusieurs revues universitaires. Elle

est membre du John D. and Catherine T. MacArthur Network on the Costs of Inequality, chercheuse au National Bureau of Economic Research et au Center for Economic and Policy Research et fait partie du conseil du Bureau for Research in Economic Analysis of Development (BREAD) — organisation à but non lucratif qui vise à encourager les travaux de recherche et les bourses en économie du développement. En 2002, Duflo a remporté le prix Elaine Bennett, qui récompense une économiste en début de carrière, et, en 2003, elle a été nommée pour le prix du meilleur jeune économiste français par le Cercle des économistes et le journal français *Le Monde*.

Duflo et deux de ses collègues du MIT, Abhijit Banerjee et Sendhil Mullainathan, ont récemment créé le *Poverty Action Lab*, qui finance des évaluations randomisées de projets. L'objectif, dit-elle, est d'établir une nouvelle norme d'évaluation rigoureuse pour répondre à des questions fondamentales, par exemple savoir quels sont les moyens les plus efficaces de réduire la propagation du sida, d'améliorer la scolarisation des filles et de promouvoir la sécurité alimentaire. Selon ces trois économistes, le recours à des essais randomisés pour évaluer la politique sociale — tout comme le fait la profession médicale pour évaluer de nouveaux médicaments — «donnera des réponses transparentes et scientifiquement vérifiées» et «pourrait for-

tement améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté et engendrer un appui à long terme à celles-ci». Le laboratoire coopérera avec les institutions internationales, les ONG et les pouvoirs publics pour évaluer leurs programmes de réduction de la pauvreté. Il communiquera les résultats des recherches aux décideurs nationaux et internationaux et aidera d'autres entités à renforcer leur capacité de réaliser leurs propres évaluations randomisées. Avec le soutien financier et administratif du MIT, le laboratoire tente de mobiliser un capital de 5 millions de dollars; Duflo estime à 250.000 dollars par an les frais de personnel et les dépenses, les projets étant financés individuellement.

Certes coûteuses, les évaluations randomisées «ne sont pas plus que d'autres types d'enquêtes et reviennent bien moins cher que la conduite de politiques inefficaces», souligne Michael Kremer, professeur d'économie à l'université Harvard et collaborateur occasionnel de Duflo, dans son article «Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons».

**A**u sujet des stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté qui sont aujourd'hui celles d'organisations internationales telles que le FMI et

## Comment se prennent les décisions?

Esther Duflo se considère une économiste du développement, mais s'intéresse également à l'épargne-retraite. Ce sujet est toutefois lié au reste de ses activités, car «premièrement, l'épargne est un gros problème dans les pays en développement comme dans les pays développés et, deuxièmement, nous voulons étudier, dans le contexte de l'épargne-retraite, la pression à l'uniformité et les effets d'apprentissage, éléments essentiels pour comprendre des problèmes de développement tels que l'acquisition de technologies».

Grâce à une étude menée dans une grande université dont les employés s'intéressaient peu à son plan d'épargne-retraite 401(k), Duflo et l'économiste Emmanuel Saez ont offert des avantages pécuniaires à des employés sélectionnés au hasard pour les inciter à assister à une foire d'information sur ces prestations, parrainée par l'université. Le taux de présence de ceux ayant reçu les paiements a triplé, et celui de leurs collègues a doublé, par comparaison au groupe témoin. Après la foire, les souscriptions à ce plan d'épargne-retraite ont été bien plus élevées dans les départements où le personnel avait reçu de l'argent, même parmi les employés qui n'en avaient pas reçu. Duflo et Saez ont conclu que la décision de participer au plan n'était due ni à un processus compliqué de collecte de renseignements et d'examen des options, ni à des «raisons purement économiques», mais bien à la pression à l'uniformité — effets de norme et d'apprentissage.

Duflo explique qu'au-delà des enseignements tirés de cette expérience, ce sont surtout les méthodes utilisées qui peuvent s'appliquer aux pays en développement : «Je voulais savoir si les gens s'imitent, apprennent les uns des autres. C'est un problème difficile, car vous voyez des gens qui sont proches les uns des autres faire la même chose, mais est-ce parce qu'ils s'imitent ou parce qu'ils font partie du même environnement? Comment faire la différence? La réponse est importante pour les décideurs, car, s'il y a effet d'apprentissage, il y a également effet multiplicateur. Autrement dit, vous pouvez investir beaucoup dans la formation d'une personne, car vous savez qu'il y aura des externalités (retombées sur d'autres personnes).»

la Banque mondiale, Duflo signale que «l'aide budgétaire générale» fournie par ces institutions aux pays pauvres «a des limites». Cette aide peut être évaluée suivant un «principe très utile mais limité, qui consiste à savoir où sont passés les fonds et à s'assurer qu'ils ne sont pas en Suisse. Mais comment savoir si on a changé quelque chose, puisqu'on ne sait pas ce qui se serait passé sans cet argent.» Elle reproche à la Banque et au FMI de «manquer quelque peu de logique en disant vouloir parvenir à des résultats en fournissant des prêts conditionnels. Mais ils n'ont aucun moyen d'évaluer leur succès, donc les renégociations se poursuivent sans fin.» Elle admet que le FMI est «plutôt mal placé, parce qu'il

ne peut pas assigner de manière aléatoire des politiques monétaires». Quant aux fameux objectifs de développement pour le Millénaire, Duflo se déclare surprise de leur «utilité», bien qu'elle les considère surtout comme «un instrument de pure forme qui attire l'attention sur ces problèmes du monde en développement».

Contrairement aux politiques de la Banque et du FMI, ajoute-t-elle, le Millennium Challenge Account de l'administration Bush «a une cohérence interne, car ce fonds ne fournira une aide budgétaire générale qu'aux pays qui fonctionnent raisonnablement bien», pour garantir que cet argent sera dépensé à bon escient. Mais elle reproche à cette démarche de «marginaliser les pauvres» des pays qui ne fonctionnent pas bien — en rendant la population de ces pays comptables de l'action de dirigeants qu'elle n'a peut-être pas élus — et d'user de «critères idéologiques, imprécis et malléables» pour déterminer si un pays fonctionne bien ou non. Même les pays qui ne fonctionnent pas bien doivent continuer de recevoir de l'aide, affirme Duflo, peut-être «par le biais de programmes très ciblés qui peuvent être évalués».

Une stratégie de développement ne saurait être efficace sans une évaluation rigoureuse des projets, estime Duflo, qui ne cherche pas à promouvoir un programme particulier, mais bien à «faire comprendre aux organisations internationales qu'elles ont pour responsabilité de montrer ce qui marche et ce qui ne marche pas. Cette connaissance est un bien public international, car une fois que l'on découvre qu'une chose fonctionne, on peut au moins supposer qu'elle pourrait fonctionner ailleurs.» Duflo espère que les organisations internationales redoubleront d'efforts pour évaluer rigoureusement leurs projets et ceux des autres; «il s'agit de se demander non seulement si le programme s'est déroulé comme prévu — question certes très importante en soi —, mais aussi si les objectifs ont été atteints.»

**B**on nombre de projets de Duflo portent sur la problématique hommes-femmes. Elle a étudié l'effet de la réforme des retraites en Afrique du Sud au début des années 90 — qui a étendu les prestations à la population noire du pays — sur la santé des filles (dans les familles élargies, la santé des filles s'est améliorée lorsque la grand-mère, et non le grand-père, percevait les prestations, ce qui laisse penser que l'efficience des programmes de transferts publics dépend peut-être du sexe du bénéficiaire); les effets de l'éducation des hommes et des femmes sur la fécondité et la mortalité infantile en Indonésie (l'éducation des femmes a entraîné une chute de la fécondité et était plus étroitement liée au déclin de la mortalité infantile que l'éducation des hommes, mais ce dernier point pourrait être dû au fait que «les femmes instruites choisissent de meilleurs maris»); l'effet d'un programme de promotion sociale au Bengale occidental, où un tiers des fonctions de direction au sein des conseils de village est réservé aux femmes (les femmes au pouvoir ont investi davantage dans le combustible et l'eau, et moins

dans l'éducation informelle que leurs homologues masculins, ce qui refléterait les préférences des femmes qu'elles représentaient).

Quand on lui demande si les femmes sont de meilleurs dirigeants que les hommes, Duflo répond que ce n'est pas ce qu'elle cherchait à savoir au Bengale occidental. «Je voulais savoir si l'accession des femmes à ces fonctions avait des effets sous une forme ou une autre, et c'est assurément le cas. Il s'agit dès lors de savoir si ce sont les effets recherchés. Mon projet ne donne pas de réponse à cette question. C'est aux autorités d'y répondre.» Cependant, dit-elle, «il est bon que les préférences des femmes soient parfois prises en compte, car, dans ma fonction d'utilité, hommes et femmes ont à peu près le même poids». En fait, ses recherches l'ont convaincue de l'effet favorable de certaines mesures de promotion sociale des femmes. «C'est en cela que mes travaux ont influé sur ma façon de penser. Il y a au moins une personne qu'ils ont influencée, et c'est moi», dit-elle en riant.

Pour elle, l'économie reste une discipline dominée par les hommes. «Cela s'explique par divers facteurs. *Primo*, c'est une matière quelque peu scientifique, et peu de femmes se lancent dans des carrières scientifiques. *Secundo*, l'économie a un rapport avec la politique et le pouvoir, et les femmes sont moins impliquées dans ces domaines. *Tertio*, chaque secteur développe une culture qui lui est propre en fonction de ses membres, et l'économie est une culture relativement macho. La tradition appelle à une attitude relativement agressive dans les séminaires, ce qui ne convient pas à toutes les femmes.» Peu de femmes «veulent bien jouer le jeu, mais moi, ça ne me gêne pas», affirme Duflo. Son air modeste surprend agréablement dans un domaine réputé pour ses «grosses têtes», mais on peut facilement l'imaginer se défendre dans un débat économique. De plus, elle n'a pas froid aux yeux : elle cite en passant qu'elle fait de l'escalade, et qu'elle a été gymnaste entre 11 et 17 ans, jusqu'à ce qu'une fracture du cou mette fin à cette carrière.

Duflo voyage à l'étranger environ 10 semaines par an. L'été dernier, elle s'est rendue au Kenya pour étudier l'utilisation d'engrais et la prévention du VIH. Puis en Inde, où elle a étudié, avec l'ONG locale Seva Mandir, les motivations des enseignants à Udaipur, au Rajasthan, région désespérément pauvre avec un taux d'absentéisme de 40 %. Elle a donné des appareils photo à des enseignants d'écoles informelles et leur a demandé de photographier leurs élèves deux fois par jour, matin et soir, contre versement d'une prime fondée sur le nombre de photos prises. Duflo voulait savoir si des incitations financières pouvaient réduire l'absentéisme des enseignants et, dans l'affirmative, s'il pouvait en résulter une baisse de l'absentéisme des élèves et une amélioration de leurs résultats scolaires.

De tous les pays en développement où elle a travaillé, l'Inde est celui qu'elle préfère. Ce pays «vibre d'énergie. Il s'y passe en ce moment des tas de choses. C'est un pays qui grandit vite. Tout n'est pas rose : l'inégalité est en hausse, il y a des tensions intercommunautaires, mais, dans l'ensemble, c'est un lieu de travail fascinant.»

## Selon Duflo, le domaine de l'économie du développement a connu un regain d'intérêt au cours des dix dernières années, car «on a compris que la pauvreté modifie les motivations des gens et les contraintes qui pèsent sur eux».

Qu'espère-t-elle accomplir par son travail? Elle répond sans hésiter : «J'aimerais que nous en sachions plus sur ce que nous pouvons faire. Lorsque quelqu'un de bien intentionné souhaite améliorer l'éducation, ou le rôle de la femme ou des collectivités locales, je voudrais qu'il dispose d'un menu d'options parmi lesquelles choisir. À moyen terme, je veux persuader d'autres personnes de travailler davantage dans ce sens, peut-être en finançant moins de programmes, mais en les évaluant sérieusement à l'aide d'études randomisées. Poursuivra-t-elle sa démarche «micro»? «Pour l'instant, c'est ce que je fais.» ■

*Asimina Caminis est rédactrice principale de l'édition anglaise de Finances & Développement.*

### Bibliographie :

Breierova, Lucia, and Esther Duflo, 2003, "The Impact of Education on Fertility and Child Mortality: Do Fathers Really Matter Less Than Mothers?" (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).

Un certain nombre d'études citées dans le présent article sont publiées par le National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachusetts) :

Chattopadhyay, Raghendra, and Esther Duflo, 2001, "Women as Policy Makers: Evidence from an India-Wide Randomized Policy Experiment," NBER Working Paper 8615.

Duflo, Esther, 2000, "Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-Household Allocation in South Africa," NBER Working Paper 8061.

———, 2002, "The Medium Run Effects of Educational Expansion: Evidence from a Large School Construction Program in Indonesia," NBER Working Paper 8710.

———, and Emmanuel Saez, 2000, "Participation and Investment Decisions in a Retirement Plan: The Influence of Colleagues' Choices," NBER Working Paper 7735.

———, 2002, "The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment," NBER Working Paper 8885.