



LES combattants DE LA PAUVRETÉ

*Andreas Adriano brosse le portrait de
J-PAL au sein du MIT, où Esther Duflo
et Abhijit Banerjee réinventent l'économie
du développement*

En matière de développement, certaines idées apparemment excellentes ne se concrétisent pas comme prévu. Une idée connue pour avoir échoué consistait à remplacer la cuisson des aliments à feu ouvert utilisée par 3 milliards des personnes les plus pauvres au monde par des cuisinières plus performantes et moins polluantes dans le cadre de l'Alliance mondiale pour des cuisinières propres (Global Alliance for Clean Cookstoves). Ce projet de 400 millions de dollars a été appuyé par l'Organisation des Nations Unies et lancé par l'ancienne Secrétaire d'État des États-Unis, Hillary Clinton, en 2010. L'objectif était de réduire la pollution atmosphérique intérieure, qui est responsable de deux millions de décès par an, tout en autonomisant les femmes et en protégeant l'environnement. Après une réussite dans un premier temps, des millions de cuisinières fabriquées en Inde ont généralement été abandonnées après quatre ans.

Pourquoi un tel échec ? Des chercheurs du Laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel, connu sous le nom J-PAL, se sont déplacés sur le terrain pour le savoir. En suivant quelque 2 500 ménages dans 44 villages de l'Odisha, État de l'est de l'Inde, ils ont découvert de nombreuses causes apparemment mineures. Leurs travaux de recherche ont montré que les nouvelles cuisinières nécessitaient une plus grande attention, tombaient en panne et n'étaient pas réparées. En outre, la cuisson des aliments prenait plus de temps et ces appareils ne pouvaient pas être déplacés en plein air en raison des cheminées qui rejetaient la fumée à l'extérieur.

« Pour l'être hyperrationnel qui vit dans les modèles économiques, rien de tout cela ne devrait avoir d'importance », a écrit dans un article Abhijit Banerjee, professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology (MIT) et cofondateur et directeur de J-PAL. Cet exemple nous a toutefois rappelé que « le fait de penser que quelque chose devrait marcher ne suffit pas ; il faut que cette chose fonctionne pour les gens qui l'utilisent ». Depuis sa création il y a 17 ans, J-PAL a mis au point une méthode économique qui s'appuie sur des preuves scientifiques pour lutter contre la pauvreté. D'après son directeur général, Iqbal Dhaliwal, il s'agit d'une méthode différente de celle qui consiste à « fonder des décisions sur l'instinct, l'idéologie ou l'inertie ».

Au deuxième étage d'un bâtiment quelconque du MIT à Cambridge, sur une rive du fleuve Charles qui sépare la ville de Boston, le siège de J-PAL pourrait facilement être confondu avec un bureau ordinaire dans une grande université. Or, J-PAL exerce une grande influence. Par lui-même ou par un réseau de chercheurs affiliés à travers le monde, le laboratoire financé par des donateurs a réalisé plus de 1 000 essais contrôlés randomisés dans plus de 80 pays, en appliquant à l'économie la méthodologie de recherche qui fait depuis longtemps figure de

référence pour tester de nouveaux médicaments et traitements médicaux. Selon J-PAL, les programmes contrôlés de cette manière ont été développés pour toucher plus de 400 millions de personnes dans le monde entier.

Ces résultats ont été à l'origine de l'attribution du prix Nobel d'économie 2019 à A. Banerjee, à son épouse et cofondatrice de J-PAL, Esther Duflo, et à leur ami et fréquent collaborateur, Michael Kremer, économiste à Harvard.

« Leurs méthodes de recherche expérimentales se sont imposées dans toute l'économie du développement », a indiqué le comité du prix Nobel. Elles ont « transformé l'économie du développement » en pouvant apporter « des réponses crédibles sur les meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté mondiale ».

Dans un monde qui méprise de plus en plus l'expertise et la recherche universitaire, où la perception même de la réalité est souvent dictée par des convictions politiques, J-PAL peut revendiquer une objectivité, en prodiguant des conseils qui s'appuient sur des éléments expérimentés sur le terrain à l'aide d'une méthode scientifique. Le laboratoire peut afficher des résultats tangibles pour ce qui est d'aider des personnes vulnérables à résoudre des problèmes très concrets.

A. Banerjee et E. Duflo sont au cœur de J-PAL. Ils ont créé l'organisation en 2003 sous le nom de Laboratoire d'action contre la pauvreté (Poverty Action Lab), avec Sendhil Mullainathan, ancien professeur de Harvard qui reste un contributeur. Ils ont entrepris de changer le regard porté sur la pauvreté à l'échelle mondiale, rien de moins.

En 2005, le laboratoire a été rebaptisé en l'honneur du père de Mohammed Jameel, ancien étudiant du MIT et homme d'affaires et philanthrope saoudien dont la fondation familiale est depuis longtemps un soutien financier. Les autres bailleurs de fonds comprennent de grands donateurs privés et des organismes de développement de pays avancés.

Les collaborateurs de J-PAL englobent quelque 400 professionnels de la recherche, des politiques publiques, de l'éducation et de la formation, répartis entre le siège à Cambridge et les centres régionaux en Amérique du Nord, en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est. Quelque 200 chercheurs supplémentaires encadrent des projets qui sont mis en œuvre par environ 1 000 sous-traitants. Depuis sa création en 2003, l'organisation a octroyé 63 millions de dollars de bourses pour financer de nouveaux travaux de recherche.

Si les pays pauvres et émergents constituaient sa priorité au départ, J-PAL est aujourd'hui présent en Europe, où il effectue par exemple des travaux de recherche sur des initiatives visant à promouvoir l'intégration des

immigrés dans la société. Son bureau en Amérique du Nord a des projets dans plusieurs domaines : reconversion et développement des compétences des travailleurs, problème des sans-abri et logement, réforme de la justice pénale et santé.

Décomposer les problèmes

Esther Duflo, économiste française de 47 ans titulaire d'un doctorat du MIT et pour qui l'institution a dérogé à la règle de ne pas embaucher ses propres étudiants, explique que les essais randomisés se situent au cœur de la démarche de J-PAL, qui consiste à prendre « un problème de grande ampleur et à le décomposer en sous-problèmes pouvant être gérés, des questions de moindre importance qui appellent des réponses rigoureuses ».

La méthode est la suivante : tester une solution potentielle à un problème de développement, par exemple comment accroître l'utilisation des moustiquaires pour lutter contre la malaria, en comparant un groupe qui bénéficie d'un traitement à un groupe témoin qui n'en reçoit pas. Les groupes devraient être aussi semblables que possible et formés de manière aléatoire afin qu'aucun autre facteur n'ait une incidence et que les chercheurs puissent connaître les effets du traitement. Il peut y avoir plusieurs groupes pour comparer différentes solutions. Mis au point au XIX^e siècle, des essais de ce type ont été réalisés en agriculture, en médecine et en science politique beaucoup plus tôt qu'en économie, où les premières études de cette nature remontent aux années 60.

La recherche macroéconomique porte souvent sur des sujets nobles présentés sous la forme d'équations complexes et soumis à des techniques économétriques subtiles, qui donnent même parfois du fil à retordre aux lauréats du prix Nobel. Dans leur ouvrage de 2019 intitulé *Good Economics for Hard Times*, E. Duflo et A. Banerjee admettent qu'une partie de la croissance de la productivité « ne peut pas s'expliquer par des évolutions que les économistes sont capables de mesurer. Pour que nous nous sentions plus à l'aise, les économistes lui ont donné son propre nom : la productivité totale des facteurs ». Leur collègue du MIT et lauréat du prix Nobel Robert Solow a défini ce concept comme « une mesure de notre ignorance ».

En revanche, la recherche sur le développement peut paraître triviale. Les moustiquaires pour lutter contre la malaria au Kenya doivent-elles être distribuées gratuitement, donner lieu au versement d'une aide financière ou être vendues au prix du marché ? Un programme d'achat en retour est-il une solution durable pour faire disparaître la grande quantité d'opioïdes inutilisés aux États-Unis ? Comment faire en sorte que les ménages indonésiens pauvres reçoivent tout le riz auquel ils ont droit dans le cadre d'un programme fédéral ?

Informations pour les pauvres

J-PAL s'est emparé de toutes ces questions. Les chercheurs trouvent souvent des solutions étonnamment simples.

L'un des principaux programmes d'assistance sociale de l'Indonésie a été baptisé Raskin (Du riz pour les pauvres). Doté de 1,5 milliard de dollars par an, il visait à distribuer 15 kg de riz



Iqbal Dhaliwal, directeur général de J-PAL.

par mois aux ménages les plus pauvres, à un cinquième du prix du marché. La bureaucratie et la corruption ont cependant créé des obstacles. Les responsables locaux en charge de la distribution du riz truquaient souvent les prix, les rations ou les critères à remplir. Au final, les ménages pouvant bénéficier du programme recevaient un tiers des quantités auxquelles ils avaient droit, à un prix supérieur de 40 % à ce qu'il aurait dû être.

Au lieu de durcir les contrôles, l'Indonésie a en 2012 chargé des chercheurs de collaborer avec J-PAL pour expérimenter des outils de sensibilisation aux critères à remplir, aux rations mensuelles et aux prix en utilisant des « cartes de protection sociale » porteuses d'informations. Les essais randomisés ont montré qu'elles ont été si efficaces que, en l'espace d'un an, le gouvernement a émis environ 15 millions de ces cartes et intégré deux autres programmes de transferts monétaires dans le projet, pour un montant total de plus de 4 milliards de dollars.

Anticiper l'existence de différences entre la théorie et la pratique est un avantage de la méthode de J-PAL, tout comme le fait de ne pas supposer que les scientifiques de laboratoire bien formés sont plus éclairés ou plus rationnels que celles et ceux qu'ils espèrent aider.

« Les pauvres ne sont pas moins rationnels que quiconque, bien au contraire », ont écrit A. Banerjee et E. Duflo dans leur ouvrage de 2011 intitulé *Poor Economics*. « Justement parce qu'ils possèdent très peu de choses, ils prennent souvent des décisions après mûre réflexion : ils doivent agir comme des économistes avertis simplement pour survivre. »

Né à Mumbai en 1961 de parents tous deux professeurs d'économie accomplis, A. Banerjee, titulaire d'un doctorat de Harvard, est exaspéré par les êtres « hyperrationnels » qui vivent à l'intérieur des modèles. Il se moque de la « présomption de connaissance », qui, selon lui, va de pair avec une grande partie des études macroéconomiques et découle souvent de guère plus



Femmes autour d'une cuisinière à Bhojpur (Inde).

PHOTO: THOMAS CHUPPEN

qu'un « ensemble de corrélations, dont beaucoup sont très difficiles à interpréter, et de certains éléments concrets et réels, qui sont probablement assez fiables ». Il s'est entretenu avec *F&D* dans son petit bureau du département d'économie du MIT. Derrière une porte recouverte de dessins économiques et politiques, l'espace exigu rempli de livres contraste avec la vue bien dégagée sur le fleuve Charles et la ligne d'horizon de Boston.

Situé à deux pas de celui d'A. Banerjee, le bureau d'E. Duflo est un peu plus spacieux. Les deux économistes se sont rencontrés lorsqu'il était son directeur de thèse de doctorat au MIT en 1999. Ils se sont mariés en 2015 et ont eu deux enfants.

Elle a appris à ne jamais être déçue par des résultats de recherche quels qu'ils soient. « Une chose que nous avons apprise très tôt des essais contrôlés randomisés, c'est que vous êtes généralement surpris par ce que vous découvrez », précise-t-elle.

Est-ce que cela tient la route ?

La décomposition d'un gros problème ne signifie pas forcément que les sous-problèmes sont plus simples à traiter. Dans une conférence donnée au FMI en 2016, E. Duflo a présenté plusieurs études montrant comment des interventions au niveau microéconomique peuvent avoir des effets prononcés sur le plan macroéconomique. L'une d'elles concernait une meilleure application des réglementations environnementales dans les usines textiles très polluantes de l'État du Gujarat en Inde, où se trouvent certaines des villes les plus polluées de la planète. L'essai randomisé a modifié les règles d'attribution des vérificateurs aux entreprises et montré que le respect des règles s'améliorait lorsque

les inspecteurs n'étaient pas payés par ceux qu'ils contrôlaient. Même si cette découverte n'est pas vraiment révolutionnaire, disposer des données pour le prouver renforce la démonstration.

Selon E. Duflo, les grands principes dont s'inspirent souvent les institutions internationales, par exemple la démocratie et une bonne gouvernance, ont peut-être un faible intérêt parce qu'ils sont trop généraux. Les économistes pourraient obtenir des résultats plus tangibles en réparant la plomberie, la partie de tout système qui est considérée comme allant de soi et que l'on remarque uniquement lorsqu'elle ne fonctionne plus. Elle a intitulé sa conférence « The Economist as Plumber » (« L'économiste comme plombier »).

L'un des problèmes des essais contrôlés randomisés est que les réponses partielles risquent de ne pas tenir la route pour remédier au gros problème. Un autre tient au fait que les conclusions peuvent être trop circonscrites au lieu où les travaux de recherche ont été effectués. Ainsi, les conclusions d'une étude sur la malaria au Kenya peuvent être totalement hors sujet pour le Brésil. Les économistes appellent cela le « problème du transport ».

Dans un article publié l'an dernier, Angus Deaton, éminent économiste du développement écossais et lauréat du prix Nobel d'économie 2015 affirme : « Démontrer qu'un traitement est efficace dans une situation ne permet en rien de penser qu'il fonctionnera de la même manière ailleurs. »

A. Deaton a écrit plusieurs articles dans lesquels il fait part de ses réserves à l'égard des essais randomisés. Dans le même article, il explique que le seul moyen d'appliquer les conclusions d'une

étude dans un nouveau contexte est de mobiliser « les connaissances antérieures » et d'interpréter les résultats des essais « dans une certaine structure que, fait quelque peu paradoxal, l'essai contrôlé randomisé refuse d'utiliser pour asseoir sa crédibilité ».

Macro- et microéconomie

Iqbal Dhaliwal, directeur général de J-PAL, a été recruté il y a 11 ans pour résoudre ce problème précis. Cet économiste indien au débit rapide est diplômé de l'Université de Delhi et de l'Université de Princeton et marié à Gita Gopinath, chef économiste du FMI.

« Quand Esther m'a embauché en 2009, ils avaient compris que le processus de transformation d'un résultat de recherche en une action des pouvoirs publics appelle des efforts nettement plus réfléchis », indique I. Dhaliwal. Pour jeter un pont entre les deux, les données doivent être mises à la disposition des dirigeants et validées par d'autres études dans des contextes différents. De plus, la mise en œuvre doit être surveillée afin de rapprocher de nouveaux examens objectifs des conclusions pour l'action publique, précise-t-il.

Interrogée sur la meilleure méthode pour jeter un pont entre la recherche et l'action et entre la microéconomie et la macroéconomie, E. Duflo désigne un exemplaire de *Good Economics for Hard Times*.

« Ce livre et *Poor Economics* présentent ce que nous avons appris sur un sujet sous la forme d'un récit qui en décrypte tous les aspects », explique-t-elle. *Good Economics for Hard Times* rassemble de nombreux travaux de recherche pour écarter des hypothèses courantes sur des thèmes comme les migrations, le travail et le commerce. Il montre que les économistes voient souvent juste sur beaucoup de choses, mais sont encore incapables de nouer une relation de confiance avec la population. A. Banerjee met en cause les failles de son métier.

« Les gens placent leurs espoirs dans des récits populistes parce qu'ils ne font plus confiance au récit des économistes », ajoute-t-il.

Lorsqu'elle songe à l'avenir, E. Duflo dit espérer que la reconnaissance du prix Nobel portera J-PAL « à un niveau différent » et permettra d'élargir ses travaux dans des domaines comme les changements climatiques tout en aidant les pouvoirs publics à améliorer la qualité et à mieux exploiter les immenses quantités de données qu'ils recueillent.

La méthode de J-PAL qui consiste à décomposer un gros problème en sous-problèmes peut s'appliquer même à un défi typiquement mondial comme les changements climatiques. Les études sur le terrain réalisées au Mexique, dans les États américains du Wisconsin et du Michigan ont montré que, souvent, les technologies qui améliorent l'efficacité énergétique des logements ne permettent pas de réaliser les économies promises. Les mesures comme la rénovation des appareils électroménagers et la modernisation et la protection des maisons contre les intempéries sont peu utilisées. Lorsqu'elles sont adoptées, les gains d'efficacité qui en résultent sont en général effacés par une hausse de la consommation.

De même, une enquête menée en Inde a montré que, lorsque les petites entreprises bénéficiaient de conseils et de prêts pour acquérir du nouveau matériel plus efficient, elles produisaient davantage et gagnaient plus d'argent, mais ne réalisaient pas d'économies d'énergie. E. Duflo explique cela par le « comportement d'optimisation » qui souvent n'est pas calculé correctement dans les estimations des bénéfices potentiels.

Des problèmes de plus grande ampleur


À la mi-mars, J-PAL, comme le reste du monde, s'est confiné pour enrayer la propagation de la pandémie de COVID-19. L'organisation a vite procédé à des ajustements opérationnels, notamment en rappelant les collaborateurs de terrain et en recourant davantage aux enquêtes par téléphone. Elle a débloqué des financements pour lancer rapidement de nouveaux projets de recherche portant par exemple sur les transferts monétaires, l'identification numérique et l'innovation dans les pratiques des pouvoirs publics.

La pandémie a soulevé une nouvelle série de gros problèmes et a montré combien il peut être essentiel de disposer de statistiques précises en temps opportun. Elle a souligné l'importance d'utiliser des données provenant d'administrations pour améliorer la prise de décisions et échanger des résultats « plus rapidement et à moindre coût qu'avec le travail de terrain », précise I. Dhaliwal.

Selon lui, le monde de l'après-COVID-19 réévaluera le rôle et l'utilité des autorités pendant une crise, ce qui se traduira par une meilleure gestion publique et par une conscience plus aiguë de l'importance de la protection sociale.

« Au cours des dernières années, beaucoup de nouvelles formes de philanthropie se sont fondées sur la conviction selon laquelle les pouvoirs publics sont inutiles et peuvent être court-circuités », précise I. Dhaliwal. « Cette crise met encore plus en évidence que nous devons tous investir dans le renforcement de la capacité des pouvoirs publics à prendre de bonnes décisions et à tenir bon pour faire face à des événements majeurs comme celui-ci », ajoute-t-il en prenant l'exemple de la capacité à réaliser rapidement des transferts monétaires urgents, ce qui s'est révélé problématique même pour un pays comme les États-Unis.

I. Dhaliwal estime que l'épidémie de coronavirus préfigure ce à quoi pourrait ressembler une crise climatique.

« Cette pandémie nous a montré d'abord la primauté de la nature et ensuite combien, une fois qu'un point de basculement est atteint (la propagation de maladies dans la population ou la hausse de la température terrestre), il est très difficile d'éviter des dégâts considérables et des morts », explique-t-il. « Il faut donc agir sans tarder. La pandémie a aussi montré que des mesures à la fois judicieuses (respect des distances de sécurité, par exemple) et radicales peuvent avoir un impact positif. » 

ANDREAS ADRIANO fait partie de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.