

Esther Duflo ou l'adieu à l'économie politique

— leseconomistesatterres.blogs.liberation.fr/2019/10/29/esther-duflo-ou-ladieu-leconomie-politique

Libération

Par Arthur Jatteau et Stéphanie Treillet

Si le « Nobel d'économie » a été attribué à trois économistes cette année (Abhijit Banerjee, Esther Duflo et Michael Kremer), c'est bien une seule et même méthode qui a été récompensée : les expérimentations aléatoires. Les travaux de ces trois économistes ne sauraient être, surtout pour Abhijit Banerjee et Michael Kremer, résumés à celle-ci, mais c'est bien elle qui figure à leur intersection.

Cette méthode rencontre un vif succès depuis une dizaine d'années, en particulier en économie du développement. Elle s'inscrit plus largement dans le retour sur le devant de la scène d'une approche plus empirique, caractérisée également par le succès des travaux de Thomas Piketty. En matière de développement, les promoteurs de cette méthode, à l'instar d'Esther Duflo, avaient adopté, au début des années 2000, une posture d'humilité qui contrastait avec l'arrogance des grandes agences de développement comme la Banque mondiale. Si leur approche s'est faite plus agressive depuis, ce « Nobel » couronne une approche en apparence moins idéologique que celle des tenants des politiques structurelles.

Malgré la mise en lumière de la lutte contre la pauvreté permise par ce prix, qu'il convient de saluer, il existe de nombreuses réserves tant sur le plan méthodologique qu'épistémologique dont plusieurs publications font état^[1].

Pour notre part, nous souhaitons analyser cette méthode sous un angle plus spécifiquement macroéconomique, ce qui peut paraître étonnant tant elle s'inscrit dans une approche très microéconomique, faite d'expérimentations de terrain à un niveau très local^[2]. Pour autant, les économistes qui les pratiquent revendiquent de participer à la lutte contre la pauvreté et, plus généralement, de renouveler l'économie du développement. C'est du point de vue de cette dernière que nous entendons soulever quelques limites de ces expérimentations aléatoires.

L'application de la méthode des expériences randomisées (ou aléatoires) en économie du développement s'inscrit dans le cadre global des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), lancées en 1999 par les organisations internationales (Nations-Unies, Banque mondiale, Fonds monétaire international, FMI).

Les SRP prennent la suite des politiques d'ajustement structurel (PAS), fondées sur le « consensus de Washington » - du nom de la ville où siègent la Banque mondiale et le FMI, qui, à partir des années 1980, ont préconisé dans la plupart des pays en développement (PED) des politiques d'austérité ainsi que des mesures systématiques de libéralisation des économies et de privatisation des infrastructures et services. Face à l'échec de ces politiques, à la fois sur le plan économique (fortes récessions) et social

(aggravation de la pauvreté), des voix se sont fait jour au tournant du millénaire, mettant en cause leurs préconisations. Un « nouveau consensus » pour le développement s'est mis en place, intégrant une conception renouvelée de la pauvreté inspirée des théories d'Amartya Sen : caractère multidimensionnel et non plus uniquement monétaire de sa définition, prise en compte de la liberté de choix et des possibilités d'accomplissement des individus (notion de « capacités »). Sur cette base, les SRP préconisent des mesures destinées à prévenir, au niveau des individus et des ménages, les trappes à pauvreté, c'est-à-dire les interactions cumulatives de mécanismes à différents niveaux : famille, emploi, école, système de santé... ainsi que la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. Dans ce cadre, les tenants des expérimentations aléatoires ont proposé une approche qui se veut plus pragmatique et moins dogmatique, en cherchant à identifier les solutions efficaces dans la lutte contre la pauvreté. Les « randomistes », comme on peut appeler ces économistes pratiquant les expérimentations aléatoires, prétendent ainsi avec leur méthode mettre en évidence ce qui marche, en refusant de s'inscrire dans un quelconque cadre théorique.

L'orientation des SRP se décline autour de quelques axes principaux :

- Les institutions, formelles et informelles, sont centrales pour créer un environnement favorable aux marchés et permettre aux individus d'adopter des comportements efficaces. Des institutions inefficaces peuvent entretenir des trappes à pauvreté.
- La notion de capital humain est la clef du dispositif théorique. La productivité des agents économiques ne peut être améliorée que par leur propre investissement dans leur formation et leur santé. Pour cela, il faut que les rendements attendus, sur la base de leur calcul coûts-avantages, soient suffisants.
- C'est par l'accès à l'autonomie (*empowerment*) que les individus pourront tirer parti des opportunités du marché et ainsi sortir de la pauvreté.
- Un accent particulier est mis sur la situation des femmes : elles sont les premières productrices de capital humain ; les discriminations qu'elles subissent sont un obstacle à l'allocation efficiente des facteurs de production et aux gains de productivité.

Cette grille de lecture inspire des dispositifs se déployant au niveau micro-économique et local, ce qui explique pourquoi les expériences randomisées se trouvent en totale cohérence avec les SRP. Le cadre macro-économique n'est pas mis en cause : poursuite des politiques d'austérité, politiques de flexibilisation et d'activation des marchés du travail ouverture commerciale et financière. C'est la raison pour laquelle on a pu dire que les SRP se situaient à la fois en rupture et en continuité par rapport aux PAS[3].

Se concentrant sur des micro-expériences très locales, les expériences randomisées ne sont pas conçues pour prendre en compte ce cadre macro-économique, pas plus que les mécanismes structurels qui produisent la pauvreté. Elles s'inscrivent dans une évolution théorique et politique où l'aménagement à la marge des situations individuelles a remplacé toute stratégie de développement. Il s'agit en premier lieu de s'occuper des

pauvres, en essayant d'améliorer leur sort, mais non de penser aux conditions véritables de l'éradication de la pauvreté. La question des conditions de la croissance économique, de l'emploi, des transformations de l'appareil productif (évolution de l'agriculture et des structures foncières, industrialisation) reste hors-champ. Comment inverser la tendance à la désindustrialisation de plusieurs économies, comme le Brésil, longtemps caractérisées comme « émergentes » ? Comment créer en Afrique subsaharienne les conditions d'une croissance auto-entretenu qui ne dépende pas entièrement des investissements des BRICS ? Ces questions, et bien d'autres, ne sont pas posées, pas plus qu'elles ne le sont dans le « nouveau consensus ».

En effet, les expérimentations aléatoires, même si elles s'inscrivent dans une logique qui vise à agir sur les mécanismes producteurs des « trappes à pauvreté », ont une approche de celle-ci qui finalement se réduit à ses symptômes (faim, maladies, illettrisme, etc.). Elles cherchent à tester des programmes qui visent à leur disparition sinon à leur atténuation : la fourniture d'un repas le midi à l'école[4], la lutte contre les maladies à travers des médicaments et des vaccins, l'amélioration du niveau scolaire[5], etc. tous domaines censés contribuer à l'amélioration du capital humain des individus. Les structures économiques et sociales, les institutions et les politiques économiques sont laissées de côté. Techniquement, elles n'entrent pas dans le cadre de la randomisation. On ne peut pas appliquer aléatoirement une politique économique. Pour les randomistes, il n'est pas donc pas possible d'en mesurer les effets. Alors que les politiques d'ampleur sont mises de côté, il est pourtant notable que les grandes réussites en matière de recul de la pauvreté ces dernières décennies ne proviennent pas de micro-dispositifs. Ainsi, en Chine, comme dans beaucoup de pays d'Asie émergente, c'est une croissance économique importante, même si elle s'est accompagnée d'une accentuation des inégalités, qui a obtenu ce résultat. Au Brésil, pendant les deux mandats de Lula, le recul de la pauvreté et des inégalités peut être attribué à plusieurs mesures de politique économique : non seulement le dispositif *Bolsa familia*, prestation monétaire en direction des pauvres à une très large échelle (allant donc au-delà des filets de sécurité mis en pratique ailleurs), mais surtout, malgré ses limites, une politique allant dans le sens de la formalisation des emplois, avec une augmentation du salaire minimum et un renforcement significatif des moyens de l'inspection du travail.

Si une approche visant à agir sur les conséquences de la pauvreté et sur les mécanismes qui la produisent au niveau individuel n'est pas blâmable en soi, elle le devient lorsqu'elle prétend à une certaine hégémonie, comme c'est le cas des randomistes. Le militantisme méthodologique dont ils font preuve à l'égard de leur méthode, qu'ils qualifient volontiers de « gold standard » de l'évaluation[6], les poussent à discréditer les autres approches. Au vu du succès qu'elle rencontre dans les grandes institutions internationales, à commencer par la Banque mondiale, il est notable qu'elle marginalise d'autres méthodes, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives.

Plus encore, en arguant d'une supériorité de la preuve sur les effets des politiques, les randomistes invitent à déconsidérer l'économie politique du développement,[7] dont l'approche ne se prêterait pas au filtre de l'évaluation, en particulier de l'évaluation

randomisée. La revendication de pragmatisme s'appuie en effet sur un refus de principe de toute démarche d'économie politique, et sur l'affirmation de ne partir d'aucune grille d'analyse théorique. L'économie en est réduite à une affaire de technique, l'économiste devenant alors un pur technicien (Esther Duflo compare souvent l'économiste au « plombier » ou au « mécano »). Il ne s'agit plus de savoir pourquoi (d'où vient la pauvreté ? quelles sont les origines des inégalités ?) mais de savoir comment (amoindrir les effets de la pauvreté, réduire les inégalités). Toute visée d'explication systémique est abandonnée.

Cette posture pragmatique a deux implications.

D'une part, l'effacement de tout le corpus de l'économie du développement, et également de toutes les recherches anthropologiques ou sociologiques qui ont depuis longtemps rendu compte de bien des comportements observés. Les promoteurs des expériences randomisées prétendent arriver sur un terrain théorique quasi-vierge, qui n'aurait été occupé avant eux que par les grands modèles mathématisés qui ont prévalu à partir des années 1980. La lecture attentive de la littérature randomiste met en avant de manière frappante le peu de références « anciennes » (entendons par là des travaux datant d'avant les années 2000) et la quasi-absence de références émanant d'autres disciplines que l'économie, et plus précisément une approche de l'économie bien particulière, quantitative et standard.

D'autre part, et surtout, l'athéorisme revendiqué occulte le fait qu'il y a bien derrière le projet de systématisation de cette méthode un appareillage théorique qui est précisément celui qui sous-tend le « nouveau consensus » pour le développement. Celui-ci est constitué d'un assemblage en apparence hétéroclite[8] des principaux concepts d'Amartya Sen, de la Nouvelle économie institutionnelle et des théories de l'agence qui se sont développées dans le cadre du corpus néoclassique au cours des dernières décennies. Le nombre élevé d'expérimentations aléatoires qui visent à « tester » des dispositifs d'incitations est révélateur. Il s'agit alors, dans une situation d'information imparfaite et de fonctionnement sous-optimal des marchés et des institutions, de trouver la bonne incitation, qu'elle soit monétaire ou non monétaire, dans la logique du coup de pouce (*nudging*), de manière à orienter le comportement des individus vers ce qui est jugé positif pour eux. Ainsi distribue-t-on des paquets de lentilles aux mères de famille de manière à ce qu'elles fassent davantage vacciner leurs enfants en Inde[9] ou offre-t-on des primes de présence aux instituteurs indiens afin de diminuer l'absentéisme – leur présence étant contrôlée à l'aide de photos qu'ils doivent prendre d'eux-mêmes avec leur classe. On saisit bien ici que l'emploi des incitations est tout sauf athéorique : il renvoie à l'idée que les pauvres ne suivent pas les choix qu'ils devraient suivre s'ils étaient rationnels, ou s'ils avaient conscience de ce qui est bon pour eux. Derrière cela, on trouve l'idée néolibérale de la responsabilité individuelle, selon laquelle chacun est responsable de son sort. Dans une perspective que l'on pourrait qualifier de néolibéralisme *soft*, les randomistes qui testent ces incitations cherchent comment, à *moindre coût*, il est possible de corriger ces comportements, de manière à améliorer le

sort des plus pauvres, sans pour autant remettre en cause les rapports sociaux de domination (de classe, de genre, etc.) qui contraignent leurs choix, et plus généralement les structures globales qui les déterminent.

[1] Voir par exemple : Arthur Jatteau et Agnès Labrousse, « Les 10 limites de la méthode Duflo », *Alternatives Économiques*, 2019, 18/10/2019 ; Agnès Labrousse, « Apprendre des expérimentations aléatoires. Promesse de scientificité, complications pratiques, expériences historiques », *La vie des idées*, 2016, 04/03/2016 ; Arthur Jatteau, *Les expérimentations aléatoires en économie*, La Découverte, 2013.

[2] Arthur Jatteau, « Expérimenter le développement ? Des économistes et leur terrain », *Genèses*, 2013, vol. 4, n° 93, p. 8-28.

[3] Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? » », *Politique africaine*, 2002, vol. 87, n° 3, p. 164-174.

[4] Christel Vermeersch et Michael Kremer, « School meals, educational achievement, and school competition: evidence from a randomized evaluation », *World Bank Policy Research Working Paper*, 2004.

[5] Paul Glewwe, Michael Kremer et Sylvie Moulin, « Many children left behind? Textbooks and test scores in Kenya », *American Economic Journal: Applied Economics*, 2009, vol. 1, n° 1, p. 112-135 ; Esther Duflo, Pascaline Dupas et Michael Kremer, « Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: evidence from a randomized evaluation in Kenya », *American Economic Review*, 2011, vol. 101, n° 5, p. 1739-1774 ; Abhijit V. Banerjee, Rukmini Banerji, Esther Duflo, Rachel Glennerster et Stuti Khemani, « Pitfalls of participatory programs: Evidence from a randomized evaluation in education in India », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2010, vol. 2, n° 1, p. 1-30.

8 Banerjee, Abhijit V. (dir.), *Making Aid Work*, The MIT Press, 2007.

[7] Le dernier sous-chapitre de l'ouvrage commun d'Abhijit Banerjee et d'Esther Duflo, *Repenser la pauvreté* (2012), s'intitule explicitement « Contre l'économie politique ».

[8] Benoît Prévost, « Droits et lutte contre la pauvreté : où en sont les Institutions de Bretton Woods ? », *Mondes en développement* 2004/4, no 128, p. 115 à 124, et « Lève toi et marche ! » : les injonctions de l'empowerment », *Économie et institutions*, 2010, no 14, p. 15-39.

[9] Abhijit V. Banerjee, Esther Duflo, Rachel Glennerster et Dhruva Kothari, « Improving immunisation coverage in rural India: clustered randomised controlled evaluation of immunisation campaigns with and without incentives », *BMJ*, 2010, vol. 340, p. 1-9.