

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

SESSION ORDINAIRE DE 2013



COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du 25 juin 2013

*Intervention de Mme Esther Duflo,
économiste franco-américaine,
co-directeur du laboratoire d'action contre la pauvreté au MIT,
titulaire de la chaire « Savoirs contre la pauvreté »
au Collège de France*

SOMMAIRE

COMMUNICATIONS	5
Décès de conseillers	5
Démissions - nominations	6
Vice-présidence de la section de l'aménagement durable des territoires	7
Composition de la Commission temporaire chargée du « Rapport annuel sur l'état de la France »	7
Saisine gouvernementale	7
Auto-saisines	7
Changement de titre.....	8
Rencontre CESE/OIT	8
Séminaire franco-tunisien sur « Un nouveau modèle économique et social franco-tunisien ».....	9
Conférence sociale.....	9
Évènementiel	9
Administration du CESE	10
 DÉBAT D'ACTUALITÉ -	
INTERVENTION DE MME ESTHER DUFLO, ÉCONOMISTE FRANCO-AMÉRICAINNE, CODIRECTEUR DU LABORATOIRE D'ACTION CONTRE LA PAUVRETÉ AU MIT, TITULAIRE DE LA CHAIRE « SAVOIRS CONTRE LA PAUVRETÉ » AU COLLÈGE DE FRANCE.....	10
 ANNEXE	27
Annexe : Diaporama illustrant les propos de Mme Esther Duflo, économiste franco-américaine, co-directeur du laboratoire d'action contre la pauvreté au MIT, titulaire de la chaire « Savoirs contre la pauvreté » au Collège de France	29

Présidence de M. Jean-Paul Delevoye

La séance est ouverte à quatorze heures quarante.

M. le Président. La séance est ouverte. Le secrétaire de séance est Bernard Capdeville.

COMMUNICATIONS

Décès de conseillers

M. le Président. Mes Chers collègues, nous avons à déplorer le décès de M. André Girard, le 7 mai 2013. Il a été nommé au Conseil économique et social de 1981 à 1994, au titre des personnalités qualifiées, groupe dont il fut le vice-président pendant dix ans. Il participa aux travaux de la section des finances puis du cadre de vie pour lesquels il présenta en 1983 un rapport sur *La qualité de la vie dans les banlieues des grandes villes*, puis un second en 1986 sur *Le transport des matières dangereuses*. Il était chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur et commandeur de l'Ordre national du mérite.

Nous avons également à déplorer le décès de M. Jean Steib, survenu le 5 juin 2013. Il était né à Colmar ; exploitant agricole, il fut Président des jeunes agriculteurs de 1962 à 1965, puis Président de la Chambre d'agriculture du Haut-Rhin de 1967 à 1989, avant de devenir vice-président de la Chambre d'agriculture de Paris. Engagé dans la vie politique locale, il a exercé les mandats de maire de Wihr-en-Plaine - maire délégué lors de la fusion avec Horbourg - de conseiller général et régional.

Il a été nommé au Conseil de 1974 à 1989 au sein du groupe de l'agriculture, il participa aux travaux de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire dont il fut vice-président. Il présenta pour cette section un rapport sur *Les régions frontalières* et un second sur *Les interventions économiques des collectivités territoriales*.

Il fut également membre de la Commission temporaire pour *La situation démographique et ses implications économiques et sociales*.

Nous avons aussi à déplorer le décès de M. Lucien Paris, le 11 juin 2013. Il a été nommé au Conseil de 1984 à 1989 au sein du groupe des travailleurs CGT FO, il participa aux travaux de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture et de la section des relations extérieures. Il fut également membre de la Commission spéciale du plan.

Nous présentons à leurs collègues et aux membres de leur famille nos sincères condoléances et je vous demande de bien vouloir respecter une minute de silence.

(Une minute de silence est observée)

Je vous remercie.

Démissions - nominations

M. le Président. Par lettres du Premier Ministre en date du 31 mai, des 4, 5 et 20 juin 2013, sont désignés en qualité de membres du CESE :

- Groupe des associations

M. Hubert Allier, en remplacement de M. Frédéric Pascal, démissionnaire,
(Applaudissements)

Il siègera à la section de l'économie et des finances, ainsi qu'à la Commission temporaire du *Rapport annuel sur l'état de la France*.

- Groupe des entreprises

- Mme Daniel Dubrac, en remplacement de Mme Elisabeth Ducottet, démissionnaire.

- M. Pierre-Antoine Gailly, en remplacement de M. Jean-François Bernardin, démissionnaire.

- Mme Marie-Christine Coisne-Roquette, en remplacement de Mme Françoise Colloc'h, démissionnaire.

- Mme Laurence Parisot en remplacement de Mme Françoise Gri, démissionnaire.

Mme Dubrac, Coisne-Roquette et M. Gailly siégeront à la section de l'éducation, de la culture et de la communication. Mme Laurence Parisot siégera à la section de l'économie et des finances.

- Groupe de la CGT

- Mme Jacqueline Farache, en remplacement de Mme Françoise Vagner, démissionnaire, à compter du 15 juillet 2013 ; Mme Farache siégera à la section des affaires sociales et de la santé.

Nous souhaitons la bienvenue à chacun de ces nouveaux membres et sommes ravis de pouvoir bénéficier de leurs compétences.

Vice-présidence de la section de l'aménagement durable des territoires

M. le Président. J'ai le plaisir de vous annoncer que le 19 juin 2013, la section de l'aménagement durable des territoires a procédé à l'élection d'un vice-président. Mme Jacqueline Doneddu a été élue vice-présidente en remplacement de M. Pierre-Jean Rozet.

(Applaudissements)

***Composition de la Commission temporaire chargée du
« Rapport annuel sur l'état de la France »***

M. le Président. En complément de ma communication du 23 avril 2013, je vous remercie d'entériner la désignation des représentants du groupe des entreprises sur sa proposition.

Il s'agit de Mmes Eveline Duhamel, Catherine Tissot-Colle et de M. Roger Mongereau, membres titulaires, et Mme Françoise Vilain, membre suppléante.

Saisine gouvernementale

M. le Président. M. le Premier Ministre par lettre en date du 14 juin 2013 a demandé l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur *L'éducation à l'environnement*.

Le Bureau a estimé que cette saisine était importante. Le Président Da Costa nous a expliqué, par lettre, que ce sujet ne relevait pas de sa section et qu'il était disposé à travailler avec la section de l'environnement présidée par Mme Anne-Marie Ducroux. Le Bureau a donc décidé de confier cette saisine à la section de l'environnement.

Cependant, compte tenu de l'importance du sujet, de la nécessaire évolution des comportements, de la maturation nécessaire et de l'importance que nous devons accorder à cet avis, le Bureau a sollicité un report auprès du gouvernement de l'échéance initialement fixée à fin juillet.

Auto-saisines

M. le Président. Au cours de sa réunion du mardi 11 juin 2013, le Bureau a décidé de confier à la section du travail et de l'emploi la préparation de deux projets d'avis intitulés *Le fait religieux dans l'entreprise* et *Le dialogue social* et à la section de l'environnement la préparation d'un projet d'avis de suite intitulé *Agir pour la biodiversité*.

Le Bureau, dans sa réunion d'aujourd'hui a confié à la section des affaires européennes et internationales, la préparation d'un projet d'avis sur *L'influence de la France sur la scène européenne et internationale par la promotion du droit continental*.

Changement de titre

M. le Président. Le Bureau a acté le changement de titre du projet d'avis qui doit être examiné demain par notre assemblée ; le projet d'avis s'intitulera désormais : *La RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale*.

Il en va de même pour celui en préparation au sein de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur *Favoriser l'accès à une alimentation saine et équilibrée* et modifié comme suit, à la demande du Bureau: *Favoriser l'accès de tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée*.

Rencontre CESE/OIT

M. le Président. Le 13 juin 2013, sur invitation de M. Yves Veyrier, Président de la section des affaires européennes et internationales au CESE, représentant des travailleurs au Conseil d'administration de l'OIT, je me suis rendu à Genève au siège de l'OIT pour une rencontre avec M. Guy Rider, Directeur général de l'OIT, puis avec M. Gilles de Robien, Président du Conseil d'administration.

Une rencontre en présence de M. Pierre-Jean Rozet, nouvellement nommé conseiller social auprès de l'ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies. Nous avons étudié le rapport que le directeur général publie chaque année en ouverture de la conférence annuelle. Je vous invite à le lire. En effet, il est particulièrement intéressant et pointe à l'échelle du monde la montée des inégalités, le chômage des jeunes, les enjeux de la RSE, la problématique de la précarité et de la pauvreté chez un certain nombre de travailleurs...

Les organisations internationales sont invitées à réfléchir à ce problème qui pourrait déstabiliser les systèmes économiques et politiques. Le Directeur général a fait part de son intérêt pour bénéficier des expertises internationales. En votre nom, je l'ai invité à venir vous restituer son rapport lors d'une prochaine assemblée plénière.

**Séminaire franco-tunisien sur
« Un nouveau modèle économique et social franco-tunisien »**

M. le Président. Je voudrais remercier celles et ceux de nos collègues qui ont participé, le 18 juin, au séminaire franco-tunisien sur le thème « *Un nouveau modèle économique et social franco-tunisien* » et accepté de réfléchir, à la demande du gouvernement tunisien, aux moyens de mettre en place une expression de la société civile, à travers la mise en place d'un conseil économique, social et environnemental.

Conférence sociale

M. le Président. La Conférence sociale a eu lieu les 20 et 21 juin 2013, au Palais d'Iéna. Je tiens à remercier les conseillers et les agents du CESE qui ont accepté un certain inconfort temporaire ; certains ont tenu une réunion de section en dehors de notre enceinte.

Grâce à vous, nous avons pu être reconnus pour la qualité de notre accueil, notre capacité d'offrir les meilleures conditions de dialogue, et ce dans un moment très compliqué. De ce point de vue, cette conférence sociale fut un grand succès. Sur le fond, j'espère que les discussions amorcées lors de ces deux journées pourront aboutir.

Évènementiel

M. le Président. Le 19 juin dernier, Mme Gibault, membre du Conseil économique, social et environnemental et le Paris Mozart Orchestra ont montré à quel point l'on pouvait faire confiance aux talents de la banlieue. Ce concert, organisé sous l'égide de la maison Prada et le CESE, au Palais d'Iéna, été une grande réussite.

(Applaudissements)

M. le Président. En votre nom à toutes et à tous, je voudrais saluer notre collègue, Olivier Kirsch, qui a remarquablement animé notre rotonde à l'occasion de la Fête de la musique. Ce fût assez extraordinaire de le voir nous prouver qu'il avait la même énergie que les jeunes de 20 ans ! Ce jour-là, un monsieur, accompagné de sa petite-fille, m'a dit : « *Je suis venu avec ma petite fille écouter Olivier Kirsch pour lui montrer que nous ne sommes pas aussi ringards que cela !* ». Lorsque M. Kirsch a démarré son concert, la place était remplie au tiers. Au final, plus de mille personnes, enthousiastes, l'écoutaient ! C'était extraordinaire. Cet orchestre, composé de musiciens de talent, était une véritable émanation de la société civile. Je salue l'effort personnel de M. Kirsch qui n'a pas hésité à prendre en charge cette prestation et ainsi offrir aux parisiens la possibilité de découvrir des talents provinciaux. À celles et ceux qui souhaitent

s'inscrire dans ses futurs cours, afin de constituer l'orchestre du CESE, sachez que M. Kirsch est prêt à vous recevoir.

(Applaudissements)

Administration du CESE

M. le Président. Mes Chers collègues, je dois vous faire part du prochain départ en retraite de Mme Elisabeth Dahan, Directrice des relations internationales au CESE. Elle sera remplacée par l'ambassadeur M. Michel Doucin.

Par ailleurs, nous aurons bientôt le plaisir d'accueillir notre nouveau responsable des services techniques et logistiques, M. Gilles Beslay.

DÉBAT D'ACTUALITÉ INTERVENTION DE MME ESTHER DUFLO, ÉCONOMISTE FRANCO-AMÉRICAINE, CODIRECTEUR DU LABORATOIRE D'ACTION CONTRE LA PAUVRETÉ AU MIT, TITULAIRE DE LA CHAIRE « SAVOIRS CONTRE LA PAUVRETÉ » AU COLLÈGE DE FRANCE¹

M. le Président. Mes Chers collègues, nous allons entendre Mme Esther Duflo, économiste franco-américaine, codirecteur du laboratoire d'action contre la pauvreté au MIT, titulaire de la chaire « Savoirs contre la pauvreté » au Collège de France.

Madame, nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir aujourd'hui dans notre hémicycle, et ce à plusieurs titres.

Je sais que vous êtes modeste, je voudrais néanmoins vous dire que c'est un honneur pour nous de recevoir une grande chercheuse, une grande universitaire française, dont les travaux et compétences sont reconnus à l'échelon international.

Nous vivons une période compliquée. Notre pays s'interroge et voit souvent le progrès comme un facteur de risque (pas comme un facteur d'opportunités) ; nous sommes plus enclins à porter un regard pessimiste. Nous ne sommes pas suffisamment attentifs à la parole de nos chercheurs, de nos universitaires, de nos intellectuels, surtout lorsque ceux-ci nous mettent dans l'inconfort de devoir revisiter nos convictions, nos dogmes ou nos théories. À sociétés nouvelles réponses nouvelles.

Lors d'une émission télévisée, je vous entendais répondre à une journaliste, qui vous interrogeait sur la fuite des cerveaux, que sa question était mal posée. Selon vous, la vraie question était : « *Que faire pour donner aux chercheurs étrangers l'envie de venir en France et aux chercheurs français souhaitant partir à l'étranger l'envie de ne partir que temporairement ?* ».

¹ Seul le prononcé fait foi.

Vous avez reçu la médaille John Bates Clark qui est la deuxième récompense la plus prestigieuse en économie après le Prix Nobel. Vous avez fondé le laboratoire de recherche sur la pauvreté au sein du MIT, constitué d'un réseau de 70 chercheurs de par le monde. Vous figurez régulièrement dans le classement des 100 personnalités et intellectuels les plus influents au monde.

J'ai découvert vos travaux et ouvrages lorsque j'étais médiateur de la République. À travers l'analyse de vos dossiers, je souhaitais attirer l'attention sur la montée de la précarité en France estimant alors que pour 12 à 15 millions de personnes, la fin du mois se jouait entre 50 et 150 €. J'étais sensible à vos analyses. Vous disiez : « *On ne respecte les lois de la République que lorsqu'on a le ventre plein* ». Votre ouvrage était éclairant par sa capacité à amener un changement de regard sur la pauvreté, sur les politiques publiques, mettant notamment en lumière l'importance de l'information et la capacité à se projeter dans l'avenir pour devenir pleinement maître de son destin.

Il me semble que si l'Europe entre dans une période de croissance durablement faible, il nous faudra porter un autre regard sur la pauvreté en Europe, un autre regard sur l'activité et les biens non matériels.

Il appartient à des assemblées comme la nôtre de mettre au rang de leurs priorités leur capacité à éclairer l'avenir, à libérer les décideurs de la dictature de l'urgence, en se focalisant sur des visions, en ne fuyant pas la réalité et en participant à réenchanter le présent et le futur pour nombre de nos concitoyens qui sont dans la survie, au quotidien, et l'angoisse du déclassement.

À partir de votre approche scientifique, vous menez également des évaluations aléatoires et une réflexion sur l'innovation sociale. Je ne sais pas si vous pourrez aborder ce thème, mais il me semble que le dynamisme de l'innovation en Inde est lié au fait qu'il répond davantage à des besoins sociaux importants (liés aux immenses défis que doit relever cette nation) qu'au modèle de R&D importé (qui s'avère assez peu inopérant).

Nous sommes impatients de vous entendre sur la nécessité de ne pas être prisonniers de nos dogmes et modèles idéologiques, parfois datés. Libéraux et keynésiens s'interrogent aujourd'hui sur la sortie de crise et les mesures d'austérité. Un certain nombre d'équations sont totalement à revisiter.

Les trois « I » que vous dénoncez (inertie, idéologie et ignorance) sont à l'évidence opérants et néfastes dans nombre de secteurs autres que le développement. Votre passage en France est un heureux hasard puisqu'il correspond à notre calendrier de travail.

Je rencontre cet après-midi, Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement, dans le cadre des Assises du développement et des travaux actuels sur les nouveaux des objectifs du millénaire. Je serai accompagné de M. Francis Charhon, membre du Conseil économique, social et environnemental, qui a rendu un avis en mars dernier : *Face au défi du développement, comment renforcer les ONG françaises ?* Et demain, nous examinerons un projet d'avis présenté par M. Alain Delmas, au nom de la section des affaires européennes et internationales, sur les problématiques de la RSE.

Au travers de travaux sur les droits des jeunes, nous avons abordé la problématique du non-recours. Nous avons également beaucoup réfléchi sur les inégalités à l'école avec Xavier Nau. Je sais que vous avez à cœur, dans vos interventions, de ne pas faire de politique, et que vous ne rentrerez pas dans l'aspect partisan des choses ; c'est l'analyse et la cause qui vous intéressent. Nous sommes donc très heureux que vous puissiez nous éclairer de vos réflexions.

Le gouvernement a tenu ici en décembre une conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Nous avons reçu M. Etienne Pinte, il y a quelques mois, Président du conseil national de lutte contre l'exclusion ; il est venu exposer les travaux de son conseil.

Nous avons accueilli aussi une très belle université populaire d'ATD quart monde. Et je garde en mémoire cette personne répondant par la négative à mon invitation : « *Ce ne sont pas des lieux pour nous* ». Vous reconnaissez vous-même que dans les sociétés où tout le monde est pauvre, il y a moins d'exclusion ; il n'y a que dans les sociétés riches que l'on met autant le pauvre en situation d'exclusion.

Je tiens à rappeler les valeurs de notre assemblée et son attachement au père Wrezinski, fondateur d'ATD quart monde qui a publié un avis, peut-être le plus marquant de l'histoire du conseil économique, social et environnemental par son impact politique et par sa force symbolique, qui demandait aux politiques une véritable réponse à la pauvreté et non une succession de plans d'urgence.

C'est en son hommage que cette phrase est inscrite, une plaque : « *Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une nation fondée sur les droits de l'homme* ».

Nous tiendrons enfin en décembre 2013 un important colloque sur le *vivre ensemble*.

Je tiens à vous remercier pour votre disponibilité car malheureusement pour fêter le 10^{ème} anniversaire de votre laboratoire, vous serez aux États-Unis mais vous avez accepté de nous délivrer un message par vidéo qui sera restitué ce jour. La précédente édition étant consacrée à la problématique « confiance-défiance », votre intervention sera plus pertinente que jamais car cette année est consacrée à la problématique de la richesse et de la pauvreté.

On voit bien aujourd'hui la tension qu'il y a entre une idée selon laquelle la pauvreté est inévitable et doit donc se gérer et une volonté au contraire d'éradiquer cette pauvreté.

Pardon pour cette introduction un peu longue mais je voulais vous témoigner l'importance que nous accordons à votre présentation. Nous savons aussi le sérieux avec lequel vous exécutez vos travaux.

Madame, nous sommes très heureux de vous entendre. Je vous invite à prendre place à cette tribune.

(Applaudissements)

Mme Duflo. Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je suis ravie d'être ici. C'est un grand plaisir de me trouver dans cette assemblée.

Je vais vous parler aujourd'hui du « cœur » de mon travail et notamment de la manière dont je travaille qui est la recherche des efforts d'évaluation des politiques publiques, non seulement pour savoir quel est l'impact d'une politique en particulier, mais en tant que partie d'un processus qui nous permet progressivement d'améliorer l'offre des politiques à la disposition des décideurs.

L'évaluation dans cette optique n'est plus juste destinée à vous donner une réponse sur un programme particulier : était-ce une bonne idée ou pas ?, c'est plutôt un élément prospectif sur comment progressivement améliorer la politique publique, notamment à destination des plus pauvres. C'est ce que j'appelle l'expérimentation créative où l'on essaie de nouvelles choses avec une perspective ouverte sur la possibilité de l'erreur, sur la nécessité d'évoluer, sur la nécessité de changer. Grâce à cette ouverture d'esprit, cela nous permet progressivement d'affiner et d'affûter nos outils.

Tout cela se passe évidemment dans le cadre général de mes travaux concernant la pauvreté dans le monde. Il y a consensus, au moins au niveau du discours, sur le fait qu'il est possible et désirable de combattre l'extrême pauvreté dans le monde entier, en Europe et ailleurs (*Cf. diaporama publié en annexe*).

Monsieur le Président a rappelé les nouveaux objectifs du millénaire ; un panel de personnalités importantes de l'ONU vient de rendre son rapport sur : « *Que faire après 2015 ?* » : ce sont les nouveaux objectifs du millénaire pour le développement. Il propose de manière ambitieuse, mais sans doute réaliste, l'élimination d'ici 2030 de l'extrême pauvreté. Évidemment même si on l'élimine complètement, il s'agit qu'il n'y ait plus de gens qui vivent avec moins d'euros par personne et par jour ; il restera toujours une personne plus démunie, plus pauvre dans la société. Comme le dit la plaque qui est ici, la décence d'une société sera toujours de se préoccuper de la personne la plus pauvre de la société même si elle vit avec 2 euros par jour plutôt qu'un.

Ceci on le reconnaît aussi bien en France qu'en Europe ; les gouvernements, de droite comme de gauche, reconnaissent que les inégalités sociales ne sont pas acceptables moralement et qu'elles contribuent à la déstabilisation de nos sociétés et potentiellement de notre système politique.

Autant il y a un consensus sur la nécessité de s'attaquer à la pauvreté, de l'éradiquer dans le futur et de la gérer - ici et maintenant - autant il y a beaucoup moins accord sur comment y parvenir, quels sont les outils utiles, que faut-il faire, etc., ce qui fonctionne ou pas ?

C'est très préoccupant. Cette absence de consensus vient beaucoup moins d'une mauvaise volonté que d'une absence de connaissances et conduit à une grande variation des politiques à destination des plus pauvres qui évolue à la fois en termes de volume total de budgets qui y sont consacrés et d'allocations de ces budgets à différents programmes, un peu au gré des évolutions politiques sans rapport très précis sur ce qui a été efficace et ce qui ne l'a pas été.

Je vous donne deux exemples récents pour rester non partisane. Il y a quelques années, l'accompagnement renforcé des chômeurs, avec un recours important aux opérateurs privés de placement plus tôt qu'à l'ANPE de l'époque (Pôle Emploi maintenant), a été généralisé avant que les résultats d'une étude sur le sujet ne soient publiés. On s'est privé de la possibilité de savoir s'il y avait une différence ou pas. Ce n'était sans doute pas entièrement un hasard.

Inversement, très récemment, un rapport sur les internats d'excellence avec l'expérience de Sourdun, de l'académie de Créteil, est sorti, montrant des résultats positifs sur ces internats d'excellence auprès des enfants défavorisés qui peuvent en bénéficier ; le jour de la sortie du rapport, les internats d'excellence ont été supprimés. Il n'y a pas vraiment de lien entre ce que l'on a pu apprendre de l'expérience en question et la décision politique qui semble ne pas s'intéresser directement aux données.

Pour remédier à cet état de fait où les décisions politiques sont prises souvent dans l'ignorance des réalités de terrain, souvent inspirées par une idéologie, il est indispensable d'expérimenter dans les deux sens du terme, de ne pas se limiter à ce que nous savons déjà, d'essayer de nouvelles choses, de ne pas se dire si personne n'a eu l'idée c'est qu'elle n'est pas bonne ; il faut aussi expérimenter dans le sens où les scientifiques emploient le terme, c'est-à-dire mener des expériences scientifiques et se préparer à tirer un enseignement de la même façon que dans un laboratoire on fait une expérience. On a les yeux ouverts sur quels seront les résultats ; les résultats ont une influence sur notre vision du monde. C'est la différence entre une vision du monde et une idéologie.

Pourquoi expérimenter dans le premier sens du terme ? Pourquoi essayer de nouvelles choses ?

Il y a toute une tradition en économie, que l'on appelle positive, c'est-à-dire selon laquelle il suffirait de regarder le monde pour en déduire les grandes lois de l'économie, les grandes lois de l'évolution sociale sans intervenir.

Cela va tout à fait à l'encontre de la manière dont je travaille ; au contraire, j'essaie de travailler en collaboration directe avec des acteurs de terrain, que ce soit des ONG, des membres de la société civile ou des Gouvernements, etc. pour intervenir dans la définition de politiques publiques ou identifier des idées d'autres personnes de manière à les évaluer.

Pourquoi avoir pris cette décision de sortir de la position purement observatrice pour entrer dans une position plus concrète, plus proche du terrain ?

Parce qu'il y a certaines choses que, finalement, on comprend un peu dans les sciences sociales : la réponse aux incitations, le rôle de l'information, les relations entre l'économie et la psychologie, etc. Autant de choses qui nous permettent potentiellement, de manière pertinente, d'avoir des choses à dire sur les effets possibles de telle ou telle manière de concevoir un programme, par exemple ; pas forcément en fonction de ce que la société veut ou ne veut pas, qui est plutôt une décision d'ordre politique. Et une fois qu'un objectif a été fixé, il s'agit de comparer différentes manières d'y parvenir.

Pourquoi expérimenter dans le deuxième sens du terme, c'est-à-dire garder l'esprit ouvert, s'autoriser l'échec et traiter tout essai d'un nouveau programme ou d'une nouvelle politique comme provisionnel ?

Parce que tout le monde peut se tromper. Les économistes se trompent, font des recommandations qui vont à l'envers du monde tel qu'il est... Mais les économistes ne sont pas les seuls à se tromper. Tout le monde se trompe ; les responsables politiques, les responsables d'ONG, les gens qui sont sur le terrain avec une longue expérience... tout le monde se trompe.

Cela veut-il dire qu'il faut se décourager, que l'on ne fait que se tromper, donc qu'il vaut mieux ne pas faire grand-chose, laisser un peu les choses comme elles sont et ne pas bouger grand-chose ? Évidemment non. Il faut accepter la possibilité de l'erreur. Elle fait partie, de manière complètement intégrante, de notre manière de fonctionner de la même façon que, quand un biologiste ou un chercheur en médecine invente un nouveau médicament, les effets secondaires de ce nouveau médicament peuvent être ignorés parce qu'il a fait attention à une partie de la molécule et pas au reste.

La réponse n'est pas de cesser d'inventer de nouveaux médicaments, mais de les essayer d'abord avant de les lancer sur le terrain pour nous donner une chance de regarder les effets directs, les effets non attendus, les effets secondaires, etc. Et, le cas échéant, les modifications qu'il convient d'y apporter.

Sans cette évaluation, il est très facile de critiquer le programme du voisin ou d'utiliser des anecdotes positives pour défendre son propre programme, donc on passe comme cela d'un programme à l'autre : « *Je favorise ma petite idée aux dépens de la vôtre sans avoir un terrain raisonnable, fertile, pour prendre la bonne décision* », ce qui, j'imagine, rend vos travaux particulièrement difficiles. En effet, sur beaucoup de sujets, quand on regarde les choses en face, on ne sait pas grand-chose.

Malheureusement, connaître l'effet d'un programme ou d'une politique n'est pas si simple. Quand on se pose la question de l'effet qu'a eue une politique, on se demande comment les individus qui n'ont pas été touchés par ce programme auraient réagi s'ils avaient été touchés par le programme et inversement.

On se pose donc une question conditionnelle : on essaie de comparer la situation de quelqu'un à une situation qu'il aurait vécue dans un autre monde qui n'a pas existé.

Contrairement aux laboratoires de physique ou de biologie, on essaie de créer, toutes choses égales par ailleurs, une situation qui n'existe pas dans le monde réel. On essaie de savoir quel est le contrefactuel ; on ne peut pas observer le même individu dans deux situations égales, par exemple un enfant qui a bénéficié de l'internat de Sourdu par rapport au même enfant qui n'en a pas bénéficié.

Il est donc nécessaire d'avoir un groupe de comparaison. Cela ne peut pas être le même enfant, mais il faudrait que ce soit un enfant à peu près similaire qui s'est trouvé, soit à bénéficier de la politique, soit à ne pas en bénéficier.

Comment fait-on ? Une manière de le faire est d'utiliser la même méthode utilisée en médecine pour les essais cliniques, c'est-à-dire constituer aléatoirement différents groupes. Ainsi, les participants à un programme qui deviennent le groupe-test sont strictement comparables aux participants du groupe-témoin. Ils ne sont pas plus motivés, pas plus riches, pas plus instruits, etc.

On obtient des résultats complètement clairs et transparents, il n'y a pas de « si » ou de « mais » dans les comparaisons parce que l'on a vraiment des gens comparables. On peut comprendre pourquoi les programmes marchent, s'ils marchent, et si non, pourquoi ; et on peut développer un savoir qui va au-delà du programme en particulier, mais qui peut nous enrichir sur notre connaissance de l'humain et du comportement, et donc, nous faire tirer profit de ressources limitées.

Cela ne peut pas être fait tout le temps ; il y a des cas où la politique doit s'appliquer à tout le monde en même temps. Le principe de l'expérimentation fait maintenant partie de la loi en France donc c'est quelque chose que l'on peut faire souvent. Cela ne remplace pas une théorie, une vision du monde, mais permet de la tester dans des conditions rigoureuses.

Je vais vous donner deux exemples pour prendre des choses plus concrètes :

- un qui nous vient de l'Inde
- un qui nous vient de France.

L'exemple qui nous vient de l'Inde, néanmoins pertinent pour nos situations à nous, est la question des quotas en politique.

Faut-il avoir des quotas pour les femmes en politique ?

En juillet 2006 - cela date un peu, mais le nombre a à peine changé - 17 % des députés mondiaux étaient des femmes alors que, dans la plupart des pays, elles ont le droit de vote et de participer aux élections.

Comment cela se fait-il ? En partie à cause d'une discrimination contre les femmes en politique, en particulier une sorte de situation de piège pour les femmes : il n'est pas féminin d'être sûr de soi et capable de s'affirmer en tant que leader, mais un bon leader doit être sûr de lui, *ergo*, on ne peut pas être à la fois une femme et un bon leader, donc les gens n'aiment pas avoir une femme à leur tête, que ce soit dans une entreprise ou en politique. On peut être une femme accomplie ou un bon leader, mais pas les deux.

Pour lutter contre cet état de fait, cette différence entre les femmes et les hommes qui n'évolue pas très vite - c'est la dimension d'inégalité entre les femmes et les hommes qui se résorbe le plus lentement avec le développement économique - plusieurs pays, dont la France dans une certaine mesure, ont des systèmes de quotas.

L'Inde a un système de quota au niveau local, c'est-à-dire à peu près le niveau équivalent des mairies. Un tiers des villages doivent élire une femme comme chef de village. Le système est un peu différent de celui de la France, où c'est au niveau des listes électorales. En Inde, dans un tiers des villages, le maire doit être une femme.

La manière dont les villages qui doivent élire une femme sont choisis est aléatoire à chaque élection, de manière à diminuer le risque de manipulation, etc.

On a pris parti de cette sélection aléatoire puisque, maintenant, les villages qui ont eu une femme pendant un, deux ou trois cycles d'élection sont choisis au hasard pour comparer ce que font les hommes et les femmes et comment l'expérience d'avoir eu une femme comme maire change les perceptions.

Première chose que l'on a constatée : les femmes se comportent différemment en tant que leaders que les hommes. En particulier, elles investissent plus dans les projets demandés par les femmes, en particulier l'eau potable. Elles sont également moins corrompues ; elles ont moins de chances de demander des pots-de-vin, etc. Elles font plus de choses, elles sont plus actives.

Donc elles sont tout à fait bien comme personnalités politiques, et pourtant, les électeurs, si on leur pose la question, s'opposent fortement à avoir une femme comme leader et s'opposent fortement à la politique qu'ils n'aiment pas non plus.

C'est un peu un échec puisque les gens ne sont pas contents, mais une autre façon de voir les choses est de dire : « *Demandons-nous si leur perception des femmes en politique a changé suite à leur expérience d'avoir une femme comme chef de village* ».

Pour le savoir, on leur a fait écouter un petit discours, le même discours, prononcé, soit par une femme, soit par un homme.

Ensuite, on choisit au hasard le discours pour chaque personne, chaque auditeur. Ensuite, on leur demande ce qu'ils pensent du discours, de la personne qui a travaillé. Dans les endroits où il n'y a eu aucune expérience d'avoir des femmes comme leaders, les hommes et les femmes, les hommes en particulier, « décotent » les femmes très fortement, aiment moins les discours des femmes bien que ce soit le même.

Dans les endroits qui ont eu l'expérience d'une femme comme chef, cette différence disparaît totalement, foncièrement. Elle part même dans l'autre sens. C'est la preuve que l'expérience, même si les gens ne l'admettent pas, d'avoir une femme en politique change la perception des femmes. Cela se traduit par des votes plus nombreux pour les femmes aux élections mais aussi par un changement d'attitude des parents vis-à-vis des carrières de leurs enfants. Si on leur demande ce qu'ils désirent - « *Que voulez-vous que votre fille fasse ?* » - les gens deviennent plus ambitieux pour leurs filles, et les filles elles-mêmes deviennent plus ambitieuses pour elles-mêmes. Elles restent plus longtemps à l'école.

Ces résultats constituent, bien que les politiques de quota soient peu appréciées, une avancée politique qui peut être nécessaire, au moins désirable, au moins temporairement, pour l'avancement des femmes en politique.

Un deuxième exemple nous vient de la France : l'accompagnement renforcé des chômeurs. On se demande comment aider les demandeurs d'emploi - plus particulièrement ceux de catégories spécifiques un peu difficiles, chômeurs de longue durée ou jeunes - à retrouver un emploi. Une politique très commune en Europe, dans différents pays européens dont la France, consiste à essayer de fournir un accompagnement renforcé aux chômeurs (coaching pour la rédaction de CV, préparation aux entretiens d'embauche, aide à la recherche de petites annonces, etc.) Cet accompagnement renforcé coûte cher, peut-être 10 000 euros par chômeur.

La première question est donc de savoir si c'est efficace, en particulier sur le long terme. Cela aide-t-il les gens à retrouver un emploi mais ce premier emploi les met-il sur une trajectoire plus positive justifiant cette dépense ?

La deuxième question que se posent beaucoup de pays dont la France est de savoir si les opérateurs privés sont plus efficaces que les opérateurs publics, à la fois en termes d'effet direct et de bénéfice.

Finalement, si on a un effet sur les gens aidés, cela augmente-t-il la taille du gâteau pour tout le monde, c'est-à-dire qu'y a plus de gens en emploi ou est-ce aux dépens d'autres qui leur sont comparables mais non aidés ?

Dans ce cas, c'est un pur jeu de chaises musicales, et la politique est finalement moins désirable qu'il ne le semblerait *a priori*.

Deux études permettent de répondre à toutes ces questions.

Dans la première, Bruno Crépon, Marc Gurgand et Luc Behaghel de l'École économique de Paris, ont fait, avec la Dress et Pôle Emploi, une première expérience avec des chômeurs de longue durée qui ont été envoyés de manière aléatoire soit aux *groupes témoins*, c'est-à-dire services usuels de l'ANPE à l'époque, soit aux *groupes tests*, c'est à dire opérateurs privés de placement, qui recevaient une prime pour prendre en charge le chômeur, puis une prime quand ils trouvaient un emploi, puis une prime s'ils en trouvaient au bout de six mois.

On en tire deux résultats. D'une part, le programme est efficace en termes d'aider les gens à retrouver un emploi. D'autre part, le programme « cap vers l'emploi » est beaucoup plus efficace par personne effectivement aidée que les opérateurs privés.

Cela ne veut pas dire que les opérateurs privés ne peuvent pas être efficaces. C'est en partie relié par les chercheurs à la structure des contrats ; c'est-à-dire que la structure des contrats encourageait les opérateurs privés à prendre en charge des gens qui auraient de toute façon trouvé un emploi payés par emploi ; des gens solides auraient de toute façon trouvé un emploi, mais cela permet de payer une prime. On aurait pu restructurer les incitations pour rendre les opérateurs privés plus efficaces.

La deuxième expérimentation sur la même question vise à répondre à la troisième question, c'est-à-dire la question des chaises musicales. « *Si je trouve un emploi parce que je suis aidé est-ce aux dépens de quelqu'un qui me ressemble mais qui n'a pas été aidé, ou est-ce un emploi de plus ?* ».

La réponse à cette question dépend de notre vision du monde. Y a-t-il un *pool* fixe d'emplois ou le problème est-il un problème de *matching* entre les chômeurs et les emplois ?

Les emplois existent, les emplois qualifiés aussi, mais on n'arrive pas à les mettre ensemble. Si on se trouve dans le deuxième cas, l'accompagnement renforcé crée des emplois supplémentaires.

Ce problème se pose uniquement avec les opérateurs privés et est centré sur de jeunes chômeurs de longue durée ayant fait des études après le bac, de jeunes chômeurs qualifiés et au chômage depuis au moins six mois.

Pour répondre à la question des chaises musicales, nous avons mis en place une expérimentation sur un quart de la France en choisissant d'abord les zones d'emploi (les marchés du travail correspondent à peu près à une grande ville), en les répartissant dans cinq types de région, des régions où personne ne reçoit le nouveau programme, où vingt pour cents des jeunes reçoivent le nouveau programme, cinquante, soixante-quinze pour cents, puis tout le monde.

On choisit par la suite les jeunes au hasard dans chaque région en suivant les prescriptions. On leur offre le programme. On peut maintenant comparer à la fois ceux qui bénéficient du programme et ceux qui n'en bénéficient pas mais, surtout, ceux qui ne bénéficient pas du programme dans des régions où d'autres en bénéficient et ceux des régions complètement témoins. C'est ce que l'on appelle le « super contrôle ».

Ceux qui bénéficient du programme en tire bénéfice par rapport à ceux, dans la même région, qui n'en bénéficient pas. En revanche, ceux qui n'en bénéficient pas sont dans une situation pire dans les régions aidées que dans les régions non aidées. Cela s'équilibre à peu près. Cela veut dire qu'il n'y a pas d'effet net de ce programme sur la création d'emplois. C'est juste un rééquilibrage. On « déshabille Pierre pour habiller Paul ». On ne pouvait pas le savoir sans faire cette étude.

Ce n'est pas toujours vrai mais il se trouve que l'étude a commencé avant la crise et a continué pendant la crise. On s'aperçoit que c'est particulièrement vrai dans les moments de crise et dans les villes les plus affectées par la crise parce qu'à ces moments, finalement, la contrainte sur l'emploi, ce n'est pas que les gens n'arrivent pas à mettre la main sur les emplois existants mais que les entreprises n'ont pas d'emploi à proposer du fait d'autres contraintes sur l'offre d'emploi. C'est un problème d'offre d'emploi, pas d'offre de travail.

C'est utile. Cela nous apprend aussi que c'est probablement dans ces moments-là que l'on veut augmenter les allocations chômage, etc. Il n'y a pas tellement de perte en termes de gens qui attendent de trouver un emploi. De toute façon, il n'y en a pas à trouver dans ces moments-là.

Une seule évaluation nous renseigne sur l'impact de cette dernière. Pour aider à déterminer la politique, il faut souvent plus d'une évaluation. On veut pouvoir comparer différents moyens d'arriver aux mêmes résultats. Cela prend du temps d'accumuler une boîte à outils permettant de comparer plusieurs choses. En quelque sorte, on a tout le temps du monde. En effet, on est pas obligé de répondre, contrairement à ce que vous devez faire, vous ; par exemple, vous devez répondre à une question du gouvernement au mois de juillet. Pour le type de travaux que nous réalisons, nous essayons de constituer progressivement une boîte à outils à l'utilisation de gens comme vous. Nous ne sommes pas directement liés au temps du politique. On peut accumuler les expériences sur différents domaines pour nous dire quel est moyen d'arriver à tel ou tel résultat.

Par exemple, il y a un sujet sur lequel on travaille depuis une quinzaine années et pour lequel les expériences se sont accumulées. Pour améliorer l'éducation, quel est le meilleur moyen d'envoyer les gens à l'école dans le monde, pas spécialement en France ?

On peut réduire les frais de scolarité, distribuer des repas, donner aux gens des allocations conditionnelles à une régularité à l'école, donner des livres, etc.

Tous ces programmes sont potentiellement efficaces, mais lequel est le plus efficace ?

En accumulant les expériences, on peut dire : « Si j'avais cent dollars à dépenser, combien d'années supplémentaires d'école je recevrais en faisant ce programme particulier ? ».

Le grand gagnant de cette comparaison est de donner aux gens des informations sur les bénéfices de l'éducation. Les parents ne se rendent pas compte de ces derniers. Cela ne revient pas cher de les en informer car les enseignants peuvent le faire. Cela augmente les années d'éducation. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas faire d'autres choses mais, en termes de rapport coûts/bénéfice pour l'éducation, c'est une méthode efficace.

Pour conclure, les politiques publiques ont besoin d'expérimentation car trop d'erreurs sont commises et répétées depuis trop longtemps qui entraînent des pertes de temps et d'argent. Quand un gouvernement lance une politique, il ne peut pas se permettre d'admettre l'échec car c'est se préparer à ne pas être réélu. Dans le cadre de la politique au jour le jour, il est impossible de se mettre dans une position d'ouverture pour apprendre les résultats de ce que l'on fait.

L'expérimentation est en marge des politiques importantes. Elle ne se réalise pas sur les programmes phares d'un gouvernement. La France en a réalisé beaucoup ces dernières années dans le cadre du Haut-commissariat à la jeunesse où Martin Hirsch avait poussé dans cette direction avec la société civile, avec les missions locales et des acteurs de tous types (ONG, fonctionnaires locaux, élus locaux et collectivités etc.).

L'expérimentation doit être sérieuse et l'on doit accepter l'échec, être rigoureux et créatif. Il est important de sortir des sentiers battus et faire évoluer le programme à tout instant pour apprendre le plus possible.

Entrer dans un tel état d'esprit pourrait révolutionner les politiques sociales, pas aujourd'hui, mais sur la durée. Ainsi, l'accumulation de connaissances pourrait mettre à disposition de votre instance une boîte à outils dans laquelle puiser serait facile et enrichissant.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. le Président. Merci, Madame Duflo, pour cet exposé extrêmement riche, passionnant et qui va, sans nul doute, susciter réactions et questions de la part des membres de cette assemblée.

La parole est à M. Budoc, du groupe de l'Outre-mer

M. Budoc. En termes d'application dans des pays comme Haïti où il y a de la grande pauvreté, un ancien Président disait : « *Je veux que mon pays passe de la misère à la pauvreté* ». Est-ce un discours qui s'entend ? Peut-on faire autrement ? Y a-t-il une trajectoire pour sortir de tels pays de la situation dramatique dans laquelle ils se trouvent ?

Mme Duflo. L'objectif du millénaire est l'éradication de la grande pauvreté d'ici 2030. Il restera toujours de la pauvreté. Ces deux objectifs sont différents mais complémentaires. Comment faire en sorte que personne ne vive dans la misère et comment améliorer la vie de ceux qui vivent dans la misère aujourd'hui ? La notion de pauvreté est au-delà du manque de revenu. Être pauvre, c'est ne pas avoir d'éducation, ni de santé, ne pas pouvoir participer aux décisions politiques pleinement. Il est possible de s'attaquer à tous ces aspects en même temps ou séparément, en bénéficiant des compétences et de la créativité de chacun. On n'est pas obligé d'attendre que le Congo devienne le Brésil. Au Brésil, il reste des pauvres qui ne sont pas contents de leur qualité de vie. Des progrès sont toujours possibles.

M. le Président. La parole est à Mme Grard, du groupe des personnalités qualifiées.

Mme Grard. Vous dites qu'il est possible d'éradiquer la misère à l'horizon 2030. Quand vous parlez d'expérimentation, vous ne les évoquez pas avec des personnes qui vivent dans la misère elles-mêmes. Pouvez-vous m'expliquer le lien entre les deux ? Si les expérimentations ne se font pas avec des personnes qui vivent dans la misère, cela risque d'être compliqué.

Mme Duflo. Ce n'est pas le cas pour celles dont j'ai parlé aujourd'hui. Cependant, il en existe qui ont pour objet et pour sujet des gens qui vivent dans la misère. Par exemple, une série d'expérimentations très positives portaient sur l'évaluation d'un programme lancé par l'ONG *Bengladesh Brac* «*Targetting ultra poor*». Les «*ultras poor*», ce sont les plus pauvres des pauvres. Ils sont tellement pauvres, qu'ils ne peuvent pas emprunter auprès d'organisation de micro finances comme Brac.

Brac a donc lancé un programme à leur intention combinant un don - par exemple, une paire de vaches ou quatre chèvres, un stock pour lancer un petit commerce - et des conseils, un accompagnement pour s'occuper du programme en question. Si c'est une vache, ce peut être des soins vétérinaires.

Ce programme a été évalué dans plusieurs pays (Bangladesh, Inde, Haïti, Yemen, Pakistan...) et dans chaque pays, des effets très positifs ont été trouvés sur la qualité de vie des gens, à la fois sur leur consommation, sur leur revenu et aussi, ce qui est la clef du succès, sur leur santé mentale et leur estime de soi. Les gens sortent d'un cercle vicieux, d'une désespérance et entrent dans une dynamique plus positive, ce qui leur permet d'améliorer leurs conditions de vie même quand l'accompagnement est terminé.

Mme Grard. Vous vous servez de ces évaluations pour vos travaux, pour l'objectif d'éradiquer la misère en 2030.

Mme Duflo. Oui.

M. le Président. La parole est à M. Michel, du groupe de la CGT.

M. Michel. J'ai beaucoup apprécié votre exposé et l'aspect pragmatique. Comme vous êtes économiste, vous avez le souci de quantifier, de mesurer les phénomènes. Or, tout n'est quantifiable. La pauvreté n'est pas souvent qu'économique et financière, mais est souvent morale, intellectuelle ou culturelle. Il est peut-être plus difficile de quantifier ces aspects qui peuvent apparaître comme subjectifs. Comment intégrez-vous cette dimension de la pauvreté dans vos analyses, notamment quand vous faites des études coût/efficacité ? Ce n'est peut-être pas toujours facile de le faire à partir de critères qui ne sont pas facilement quantifiables.

M. le Président. Vous avez indiqué dans vos études que le défaut d'information modifiait assez considérablement le comportement des pauvres. Concernant la question sur la misère morale et la distanciation par rapport à l'information, y a-t-il un risque d'une dépendance par rapport à des systèmes d'instrumentalisation des pauvres qui, en leur apportant les besoins alimentaires nécessaires, peuvent les endoctriner ? Existe-t-il une relation entre la précarité morale et la capacité de voir des phénomènes d'endoctrinement parce qu'on apporte le gîte et le couvert comme au Moyen-Âge ?

Mme Duflo. Sur la question de la quantification, on peut quantifier beaucoup plus de choses qu'on pourrait le penser. Par exemple, on parvient à quantifier la discrimination contre les femmes en montrant aux gens un discours. Il est nécessaire d'être créatif. On ne peut pas tout quantifier, mais on arrive à quantifier beaucoup de choses. Cela ne veut pas dire monétiser ; on ne peut pas tout monétiser.

Nous n'établissons pas des rapports coûts/bénéfices qui comparent l'argent à l'argent, mais des rapports d'efficacité.

On compare les différents moyens d'arriver aux mêmes objectifs. L'objectif lui-même - par exemple, faire venir les enfants à l'école - n'est pas monétisé. En revanche, il existe différents outils et tous permettent d'essayer d'arriver à la même chose. On peut donc comparer combien coûte l'atteinte d'un même objectif, indépendamment de sa valeur monétaire (que je ne connais pas). Il y a une distinction entre monétiser et quantifier. On peut quantifier beaucoup de choses. Cela fait partie de notre travail d'essayer d'être créatifs sur la manière d'obtenir des mesures quantitatives sur des phénomènes plutôt qualitatifs.

Concernant le rapport entre la qualité de vie et l'endoctrinement, c'est un peu la peur du paternalisme. Il est beaucoup plus facile pour les gens de réfléchir aux grands sujets sur lesquels il existe des oppositions légitimes (questions politiques, morales, religieuses, éthiques, etc.), s'ils ne passent pas le plus clair de leur journée à se poser des questions pas très intéressantes sur lesquelles tout le monde est d'accord (par exemple, mieux vaut mieux être en bonne santé que malade, mieux vaut que ses enfants n'aient pas la diarrhée et donc il faut chercher de l'eau propre...). Le confort matériel de base est une condition nécessaire, d'un point de vue du temps, de l'énergie physique et mentale ; le confort matériel de base me semble nécessaire à la liberté au sens plein du terme, c'est-à-dire à l'exercice de notre conscience sur les sujets sur lesquels on est en désaccord.

Le danger du paternalisme, c'est lorsque celui-ci s'accompagne d'un quiproquo. Sinon, l'on voit bien que ce n'est pas le cas. Le Brésil a fait énormément de progrès pour que les pauvres accèdent à de bien meilleures conditions de vie. Cela a donné à un groupe de gens - enfermés dans leur favela à ne pas faire grand-chose - l'espace mental pour contester le gouvernement. S'il n'y a pas de quiproquo immédiat, comme au temps du paternalisme, au temps des grands patrons du XIX^e siècle en France, ce n'est pas un risque.

M. le Président.- La parole est à M. Allier, du groupe des associations.

M. Allier. Vous avez intitulé votre intervention « *Construire des savoirs* ». On sait qu'en matière de lutte contre la pauvreté, il nous manque énormément de savoirs et de connaissances. Les rares fois où l'on essaie de mettre en place une construction pour avoir ces savoirs, le politique n'attend pas. Dans votre expérimentation créative, comment réglez-vous la question de cette temporalité entre le temps politique et le temps nécessaire à la construction de ces savoirs ?

Mme Duflo. C'est une excellente question. Les deux exemples que j'ai donnés montrent que le temps politique n'est pas en adéquation du tout avec celui de la construction des savoirs. Néanmoins, il ne faut pas s'en décourager. Il faut admettre que le fait que le temps politique est ce qu'il est ; Les mandats sont courts, les gens sont pressés à juste titre. La construction progressive du savoir finit par rentrer et à constituer une boîte à outils dans laquelle un gouvernement puisera. Par exemple, ce qui a été proposé à la place de Sourdun, c'est plus de maîtres que de classes. Cela repose en partie sur des études, sur l'efficacité d'une taille des classes réduites. Les études expérimentales réalisées aux États-Unis et en France montrent l'efficacité des classes de petite taille et du soutien dans les classes. On aurait pu prendre en compte l'expérience de Sourdun avant de l'éliminer (les raisons sont politiques). En même temps, ce qui l'a remplacé s'est justifié par un savoir (au moins en partie)... Si celui-ci n'avait pas existé, cela aurait pu être quelque chose sorti de nulle part. Il n'y a pas une adéquation immédiate, mais l'enrichissement se produit finalement.

M. le Président. La parole est à M. Guirkinger, du groupe des personnalités qualifiées.

M. Guirkinger. Que pensez-vous du microcrédit et dans quelles conditions est-il un vecteur de lutte contre la pauvreté, du démarrage ou de l'accélération du développement économique ?

M. le Président. Dans une de vos études, vous disiez que certaines thèses consistent à dire que tout pauvre est un entrepreneur potentiel et que le microcrédit lui permet de se réaliser. Quelles sont vos analyses sur ce microcrédit ?

Mme Duflo. Plusieurs études sont sorties sur le microcrédit ces dernières années. On peut donc commencer à répondre à cette question. Elles ont été réalisées dans des contextes extrêmement différents (Inde urbaine, Éthiopie, Maroc très rural, Mongolie, Bosnie, Philippines...). Les résultats sont extrêmement similaires. Ils nous disent que l'on ne peut pas dire que le microcrédit est un outil de sortie de la pauvreté dans la mesure où il n'enclenche pas une dynamique de revenus, de progression des revenus. On ne voit pas de progression ni des revenus ni de la consommation de ceux accédant au microcrédit par rapport à ceux qui n'y accèdent pas. En revanche, il se produit une réallocation de la consommation passant de la petite consommation (thé, café) au profit de biens plus importants (bien durables de consommation tels que réfrigérateur, télévision, etc.) ou un investissement dans les petits commerces.

Je ne dirais pas que c'est un instrument de sortie de la pauvreté, mais un instrument de lutte contre la pauvreté au même titre que d'autres programmes qui visent à faire d'autres choses. Cela améliore clairement la qualité de vie des plus pauvres dans la mesure où cela augmente les choix qui leur sont proposés. Au Maroc, les gens travaillent plus dans leur entreprise et moins à l'extérieur. On ne peut pas compter sur le microcrédit pour faire sortir les pauvres de la pauvreté. Voilà ce que les études nous montrent.

M. le Président. Vous aviez montré qu'il y avait une limite : la dimension de l'entreprise créée par le microcrédit.

Vous faites une différence entre le micro-crédit qui suscite la responsabilité solidaire et d'autres, pouvez-vous expliquer cela par rapport au type de comportement ?

Mme Duflo. Les entreprises où il y a du micro-crédit sont de petites entreprises qui très vite rencontrent une limite sur leur croissance. Il faudrait un crédit plus important. Cette transition ne se produit pas et elle ne se produira sans doute pas au sein du micro-crédit tel qu'on le connaît parce que la responsabilité solidaire place des limites assez claires sur l'étendue de ce qui peut être prêté. En effet, lorsque les gens sont responsables en groupe, ils n'ont pas envie d'être responsables d'un énorme crédit de quelqu'un d'autre. Ils sont eux-mêmes en risque.

M. le Président. La parole est à Mme Ricard, du groupe des personnalités qualifiées.

Mme Ricard. Par opposition au micro-crédit, il existe des monnaies locales d'échanges complémentaires qui ont fait des miracles dans les pays d'Amérique du sud car ils permettent à la fois un essor au niveau local, puisque cette monnaie ne peut être échangée que pour le commerce local, puis échangée pour aller porter la « dynamique positive » en zone.

Pensez-vous que c'est une bonne action par opposition au micro-crédit qui ne fait que confirmer une situation de consommation déjà établie ? La banque de Palmas au Brésil - et en Amérique du sud, par « contagion » si je puis dire - a des résultats probants. Qu'en pensez-vous ?

Mme Duflo. Je me méfie toujours du terme « miracle », toutefois je ne suis pas vraiment au courant de cette question mais il serait bien de la regarder plus en détail et d'évaluer cette expérience.

M. le Président. Madame, nous vous remercions pour la qualité de votre intervention. Nous avons mesuré que le choc des temporalités entre le temps nécessaire des évaluations, de la construction et le temps politique constitue un conflit permanent.

Vous posez des questions assez lourdes, redoutables, pour les partenaires sociaux que nous sommes puisque vous avez indiqué que pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, on devait jouer sur la demande. Est-ce plutôt l'aide aux entreprises, aux associations et les contrats aidés ? Ou est-ce l'aide à l'offre ? Ces débats sont au cœur des réflexions actuelles. Pourriez-vous préciser cette pensée ou êtes-vous dans l'obligation de nous laisser avec cette question ?

Mme Duflo. Je vous laisse avec cette question !

(Applaudissements)

M. le Président. Merci, Madame, pour le temps que vous avez bien voulu nous consacrer.

Mes Chers collègues, nous nous retrouvons demain à 14 h 30 en séance plénière pour examiner le projet d'avis *La RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale*, présenté par Alain Delmas, rapporteur, au nom de la section des affaires européennes et internationales.

La séance est levée.


*
* *

La séance est levée à quinze heures cinquante.

Prochaine séance le mercredi 26 juin 2013 à 14h30.

ANNEXE

Annexe : Diaporama illustrant les propos de Mme Esther Duflo, économiste franco-américaine, co-directeur du laboratoire d'action contre la pauvreté au MIT, titulaire de la chaire « Savoirs contre la pauvreté » au Collège de France

ABDUL LATIF JAMEEL
Poverty Action Lab 

TRANSLATING RESEARCH INTO ACTION

Construire des savoirs pour de meilleures politiques publiques: le rôle de l'expérimentation créative

Esther Duflo

Que faire contre l'exclusion?

- Il existe un consensus (au moins au niveau du discours) sur le fait qu'il faut combattre l'extrême pauvreté, dans le monde entier y compris en Europe
 - Au niveau mondial, la nouvelle commission post-OMD a fixé à 2030 l'élimination de l'extrême pauvreté
 - En Europe (et en France), les gouvernements de droite comme de gauche reconnaissent que les inégalités et l'exclusion sociale déstabilisent la société, sans oublier qu'ils sont moralement scandaleux
- mais il n'existe aucun accord sur les moyens d'y parvenir

Les conséquences...

- Or le montant comme la répartition des sommes allouées à cette cause varient fortement d'une année sur l'autre, sans que ces modifications ne reposent sur des études rigoureuses, ce qui entraîne un vaste gaspillage des ressources
- Exemples récents:
 - Généralisation de la privatisation de l'accompagnement renforcé des chômeurs avant les conclusions d'une étude sur le sujet
 - Suppression des internats d'excellence la jour de la sortie d'un rapport positif...

L'expérimentation est nécessaire

- Il est indispensable d'expérimenter, dans les deux sens du terme:
 - Nous devons être créatifs, ne pas considérer que si quelqu'un n'a pas déjà eu cette idée, cela signifie qu'elle est mauvaise
 - Et surtout nous avons le devoir de tirer des enseignements de ces expérimentations: un (petit) projet qui n'est pas soigneusement évalué est une opportunité gâchée d'apprendre, quelqu'en soient les résultats

Pourquoi expérimenter?

- Une tradition en économie veut que les chercheurs en sciences sociales restent de simples observateurs des lois économiques, sans interférer sur le terrain
- Pourtant le monde est bien loin de l'abstraction du marché parfait, surtout en ce qui concerne les pauvres: les défaillances du marché et les pressions de la pauvreté conduisent aux « pièges de pauvreté »
- Il y a certaines choses que nous comprenons un peu mieux: les incitations, l'information, la motivation, les relations entre économie et psychologie
- Nous sommes capables d'avoir des idées pour améliorer des situations qui brillent par leur inefficacité, nous pouvons aussi reconnaître une bonne idée, jouant un rôle utile dans la conception des politiques publiques

Pourquoi expérimenter?

- Les économistes, les chercheurs en sciences sociales, peuvent se tromper comme quiconque essayant de concevoir un nouveau programme (y compris les décideurs publiques ou les militants des ONG!)
- Tant que nous apprenons de nos réussites et de nos échecs, tout va bien, car même un programme raté nous aide à comprendre ce qui ne marche pas
- Sans évaluation rigoureuse, chacun peut se contenter de favoriser son petit projet – et ainsi même les réussites sont perdues dans le battage politique

Pourquoi expérimenter?

Mais connaître l'impact d'une politique n'est pas simple:

- Quel effet a eu ou non cette politique?
 - Comment les individus touchés par le programme auraient-ils réagi sans ce programme?
 - Comment ceux qui n'y participaient pas auraient-ils réagi?
- Pour connaître l'impact d'un programme, il faut savoir ce qui se serait passé sans ce programme (le contrefactuel)
 - Mais il est impossible d'observer le même individu dans les deux situations!
- Il est nécessaire de constituer un groupe témoin
 - Des individus qui, mis à part la participation au programme, présentent les mêmes caractéristiques que les participants

La randomisation permet de comparer utilement

- On constitue aléatoirement différents groupes
- Ainsi les participants au programme (groupe test) ne sont pas plus riches, plus motivés, plus instruits, etc. que les non participants (groupe témoin)
- On obtient des résultats clairs et transparents, que chacun peut comprendre
- Avec des programmes innovants, on peut établir si le programme marche ou pas, mais aussi comprendre pourquoi,
- Nous développons un savoir qui va au delà de ce programme, ce qui permet de tirer profit de ressources limitées

La randomisation ne remplace pas la théorie

- Si la randomisation garantit la validité interne des résultats, la théorie reste indispensable pour les interpréter
- La randomisation permet de tester des hypothèses particulières qui ne reposent pas sur des suppositions importantes
- La possible généralisation des résultats dépend aussi de la théorie: seule celle-ci permet de déterminer ce qui dépend du contexte et aide pour le passage à l'échelle
- Un des intérêts de la randomisation est que vous pouvez plus facilement être surpris:
 - Vous ne pouvez mettre en doute les résultats que vous trouvez: s'ils sont surprenants, au lieu de les mettre de côté, il convient de s'interroger sur leur cause

L'expérimentation créative: des exemples

- Les femmes politiques sont-elles discriminées? La discrimination empire-t-elle avec les quotas?
- Quel est l'impact d'un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi? Les opérateurs privés sont-ils plus efficaces que les services publics? Ceux qui ne bénéficient pas de cet accompagnement sont-ils défavorisés?

La discrimination à l'égard des femmes politiques

- En juillet 2006, seuls 17% des députés étaient des femmes, alors qu'elles ont le droit de vote et participent aux élections dans beaucoup de pays
- Des chercheurs ont décrit la situation des femmes politiques en ces termes:
 - Il n'est pas féminin d'être sûr de soi
 - Un bon leader doit être sûr de lui
 - Donc les femmes ne sont pas de bons leaders
- Vous pouvez donc être un bon leader, une femme accomplie, mais non les deux...

Les femmes chefs de Panchayat en Inde

- L'Inde a imposé une représentation proportionnelle des femmes au niveau local:
 - un tiers des villages (choisis au hasard) doivent élire une femme comme chef de village
- Nous avons récolté des données sur ce que réalisent les hommes et les femmes élus, à Birbhum, au Bengale occidental
 - Les femmes font plus de choses
 - Elles investissent plus dans les projets demandés par les femmes (eau potable par exemple)
 - Elles sont moins corrompues

Des services peu appréciés

- Pourtant, à Birbhum comme dans le reste du pays, les gens sont plus mécontents lorsqu'ils ont une femme au pouvoir!
- Y a t il quelque chose que nous n'avons pas compris? Ces femmes sont-elles moins bonnes dans des domaines que nous n'avons pas mesurés?
- Nous avons demandé aux électeurs d'écouter un discours, prononcé par un élu, soit homme, soit femme
- Le discours était le même, mais les personnes enquêtées écoutaient soit celui de l'homme, soit celui de la femme
- Dans les villages qui n'avaient jamais eu de femme élue, les personnes enquêtées – et surtout les hommes – ont beaucoup moins bien noté le discours prononcé par la femme

Les préjugés peuvent-ils changer?

- Nous avons aussi demandé aux gens de nous dire ce qu'ils pensent en général des hommes ou femmes élus:
 - ils n'aiment pas les femmes élues: 30% considèrent que cela serait une mauvaise idée d'avoir une femme présidente
 - Dans les villages ayant élu une femme, ils sont encore plus nombreux à dire qu'ils n'aiment pas les femmes élues
- Pourtant... la différence de notation des discours disparaît totalement dans les endroits où des femmes ont été élues...
- Ainsi les citoyens peuvent-ils apprendre: même si l'aversion pour les femmes élues ne change pas, les préjugés sur leur incompétence eux changent.

Et dans les faits...

- On constate ensuite une augmentation du nombre de femmes qui se présentent aux élections et qui sont élues sur des postes non réservés par le quota
- Il y a également un impact positif sur les ambitions des parents pour leurs filles et pour leur éducation
- Les politiques de quota sont peu appréciées, mais constituent pourtant une avancée positive dans la lutte contre les discriminations que les femmes rencontrent

L'accompagnement renforcé des chômeurs

- Comment aider les demandeurs d'emploi, et plus particulièrement ceux de catégories spécifiques (chômeurs de longue durée, jeunes), à trouver un emploi?
- Une politique très commune en Europe consiste à fournir un accompagnement renforcé (coaching pour la rédaction de CV et la préparation aux entretiens d'embauche, aide à la recherche d'emplois, etc.)

Plusieurs questions nouvelles

1. Est ce que cela marche? Y a t il un effet «tremplin» qui justifierait ces dépenses importantes pour trouver un premier emploi?
2. Les opérateurs privés sont-ils plus efficaces que les acteurs publics?
3. Y a t il un risque que les travailleurs aidés prennent la place de ceux qui ne l'ont pas été (effet des chaises musicales)?

Deux expérimentations sur ces questions

- OPP/CVE: 220 000 demandeurs d'emploi ont été répartis aléatoirement entre
 - groupe témoin
 - groupe test: Opérateurs Privés (à qui l'on avait donné des incitations lorsqu'ils s'occupaient d'un chômeur et lui trouvaient un emploi)
 - groupe test: Cap vers l'Emploi du service public
- Résultats:
 - Le programme est efficace
 - Cap vers l'Emploi est d'un bien meilleur rapport coût/efficacité que Opérateurs Privés

La deuxième expérimentation

Jeunes Diplômés:

- Uniquement avec des opérateurs privés: centré sur des jeunes chômeurs de longue durée ayant fait des études après le bac
- Protocole expérimental:
 1. Sélection de zones d'emploi, avec 0%, 20%, 50%, 75% et 100% des jeunes éligibles assignés au programme
 2. On choisit ensuite les jeunes au hasard dans chaque région en suivant les proportions prescrites.
 3. Nous pouvons alors comparer ceux qui n'ont pas été accompagnés dans les zones partiellement assignées avec les zones où personne n'a suivi le programme

Les résultats

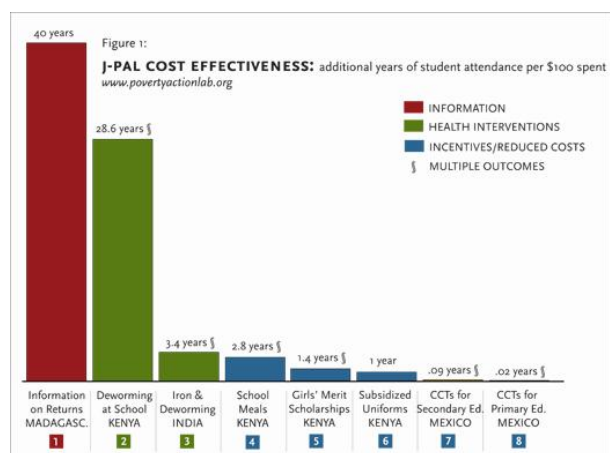
1. Il y a un impact positif direct pour ceux qui ont été aidés, par rapport à ceux non aidés de la même région
2. Mais cet effet est temporaire (pas d'effet « tremplin »)
3. De plus il est contrebalancé par un effet négatif sur ceux qui n'ont pas été aidés: l'impact général est proche de zéro
4. Les externalités sont très fortes dans les zones de marché du travail très compétitives (peu d'emploi)
5. Conclusion: dans un marché de l'emploi faible, le nombre d'emploi est limité, les efforts centrés sur la demande ont plus de chance d'être efficaces que ceux prévus pour augmenter la recherche d'emploi ou la productivité

De l'évaluation aux recommandations

- Une seule évaluation nous renseigne sur l'impact d'une option particulière
- Pour donner des recommandations politiques, nous devons comparer plusieurs options ayant le même objectif:
 - Par exemple, pour améliorer l'accès à l'école, on peut réduire les frais de scolarité, distribuer des repas, améliorer la santé des élèves, donner des livres, etc...
 - En évaluant rigoureusement chacune de ces options, on peut répondre à la question: quelle intervention donne le meilleur rendement (années d'école) pour le même investissement (100\$) ?



L'analyse coût/efficacité aide les décideurs publics et les bailleurs de fonds à allouer au mieux leurs ressources



En conclusion

- Les politiques publiques ont besoin d'expérimentation...
 - Trop d'erreurs sont commises depuis trop longtemps, trop de temps a été perdu, trop d'argent gaspillé
 - Sans expérimentation, les paris sont trop élevés. Ce qui doit être généralisé n'a pas droit à l'erreur. Ce n'est pas un encouragement pour apprendre et progresser
- L'expérimentation doit être sérieuse...
 - Nous devons être rigoureux pour apprécier succès ou échec
 - À défaut, chacun reste libre de défendre son petit projet
- L'expérimentation doit être créative...
 - Si nous sommes prêts à essayer et à rater, nous commencerons à penser hors des sentiers battus
 - Un tel état d'esprit pourrait révolutionner les politiques sociales