

Le développementalisme pop en Afrique

Cet article retrace l'histoire intellectuelle de l'économie de développement, depuis sa préoccupation initiale des grandes questions d'industrialisation jusqu'à sa focalisation actuelle sur les interventions extra-marchandes et extrapolitiques de niveau micro. Qu'il s'agisse d'administrer des comprimés vermifuges au Kenya ou d'enseigner des techniques de négociation aux filles en Zambie, cette nouvelle approche du développement promet implicitement aux adoptants de ses préconisations un développement transformateur à grande échelle. Je soutiens que les prescriptions politiques actuelles du domaine ne peuvent, à elles seules, mener à un développement transformateur de grande échelle. Au contraire, les interventions réclamées par les nouveaux économistes de développement sont les résultats, et non les causes, du développement transformateur. J'appelle à une approche plus éclectique de l'économie de développement qui emprunte largement aux aspects et aux ambitions des précurseurs du domaine, mais fondée sur les spécificités de chaque pays en développement.

J'ai trois objectifs dans cet essai. Tout d'abord, je voudrais montrer que la pratique de l'économie de développement a traversé deux phases majeures au cours des près de 80 dernières années, depuis sa naissance officielle dans les années 1940. Deuxièmement, je soutiendrai que la pratique actuelle

Grieve Chelwa

Graduate School of Business,
Université du Cap,
Afrique du Sud

de l'économie de développement, telle qu'elle est résumée dans les prescriptions intellectuelles en matière de travail et de politique des prix Nobel 2019 (Abhijit Banerjee, Esther Duflo et Michael Kremer) et de leurs disciples, ne peut à elle seule conduire au développement transformateur à grande échelle du type que nous associons aux pays aujourd'hui industrialisés. Au contraire, le type d'interventions de développement réclamé par le travail du trio pourrait être le résultat d'un développement transformateur et non sa cause. Ma conclusion ici tient, même si Banerjee et al. devaient, par un certain *deus ex machina*, résoudre toutes les innombrables préoccupations sur la validité interne, la validité externe et l'éthique de la recherche qui ont été nivelées par leurs méthodes (Deaton 2010; Muller 2015; Hoffmann 2019). Enfin, je plaiderai pour une approche plus éclectique de l'économie de développement qui emprunte largement aux aspects et aux ambitions des précurseurs du domaine, mais se fonde sur les spécificités (histoire, politique, etc.) de chaque pays en développement.

Dans sa première incarnation dans les années 1940, l'économie de développement s'intéressait à

la grande question de comment transformer fondamentalement les économies du « tiers-monde » d'alors. Albert Hirschman, lui-même pionnier du domaine, écrit que « l'économie de développement a commencé comme le fer de lance d'un effort qui devait apporter l'émancipation totale du retard » (2013: 69). Dans cette formulation initiale, le développement signifiait sans équivoque une augmentation soutenue du revenu par habitant. Et le véhicule qui devait en faire la livraison était l'industrialisation. Les pionniers (Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, W. Arthur Lewis, Kurt Mandelbaum, Albert Hirschman, entre autres) ont tous convenu que le processus d'industrialisation nécessitait un État omniprésent non seulement pour remédier aux défaillances du marché, qui seraient endémiques dans le monde en développement, mais aussi pour s'engager dans des initiatives entrepreneuriales. Une grande partie des débats intellectuels de l'époque étaient entre ceux qui pensaient que l'industrialisation nécessitait une « grande poussée » sur une voie de « croissance équilibrée » (Rosenstein-Rodan, Nurkse, et Lewis, dans une certaine mesure), et ceux qui pensaient qu'il fallait « déséquilibrer » les liens sectoriels pour atteindre l'industrialisation (Hirschman). C'étaient les jours heureux de l'économie de développement classique.

A partir du milieu des années 1970, une crise de confiance est apparue au sein de l'économie de développement suite aux nombreux faux-départs de l'industrialisation

dans le monde en développement. Les pays qui étaient bien positionnés pour « décoller » n'y ont pas réussi et ceux qui ont décollé se sont écrasés peu après. La mathématisation croissante de l'économie en cours à l'époque signifiait que les pionniers de l'économie de développement, dont beaucoup n'étaient pas formés à la nouvelle orthodoxie, ne pouvaient adéquatement répondre à la charge portée par les économistes néoclassiques selon qui les faux départs étaient le fait de la mauvaise allocation des ressources par les gouvernements. En outre, les néomarxistes ont souligné que, plutôt que de combler les inégalités comme le supposaient les économistes de développement classiques, le peu d'industrialisation qui avait été accompli a eu pour effet réel d'aggraver les inégalités intra et inter-pays. Enfin, un grand nombre des efforts d'industrialisation se seraient faits au détriment des progrès politiques et démocratiques, sous des régimes autoritaires, aspects qui avaient été complètement négligés par les économistes de développement de première génération¹. Tous ces facteurs, selon Hirschman (2013), ont entraîné le déclin de l'économie de développement, au moins dans son millésime classique.

Dans les années 1980, de nombreux pays pauvres étaient aux prises avec des crises économiques. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, la Banque mondiale a retracé l'origine de la crise aux distorsions de l'économie qui avaient été en partie inspirées par le travail des économistes de développement (Banque mondiale 1981). La recommandation de la Banque mondiale et d'autres institutions alliées était donc simple: les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, devaient structurellement ajuster leurs économies en faveur d'allocations fondées sur le marché couplées à un

rôle minimal de l'État. Cependant, dans les années 1990, il était devenu évident que l'ajustement structurel avait été le mauvais médicament pour la mauvaise crise (Mkandawire et Soludo 1998). De nombreux pays africains ont mis en œuvre les exigences d'ajustement structurel avec des résultats dévastateurs, en particulier pour les pauvres².

Au début du XXI^e siècle, les institutions financières internationales (IFI) sont arrivées à la conclusion que l'attention particulière portée aux marchés et inhérente aux politiques d'ajustement structurel (PAS) avait eu un impact négatif sur la vie des pauvres. Ainsi, elles exigeaient maintenant des gouvernements africains des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui devaient expliquer comment les gouvernements protégeraient le bien-être des pauvres. Cependant, les IFI et de nombreux membres de la communauté des donateurs étaient toujours d'avis que les politiques étatiques étaient à blâmer pour la crise. Ces points de vue ont été fortement influencés par les travaux de l'« école néo-patrimoniale » qui utilisaient un incroyable florilège d'épithètes (« tribal », « corrompu », « népotisme », « parasitaire », etc.) pour décrire la faillite de l'État africain (Mkandawire 2015).

C'est dans ce milieu que la version dominante actuelle de l'économie de développement est née. Vu l'incompétence de l'État africain, la communauté des donateurs a insisté pour la fourniture d'une aide directe aux communautés dans le besoin. La participation du gouvernement à ce processus devait être réduite au strict minimum. C'est ainsi qu'a commencé l'ère des organisations non gouvernementales (ONG) et de l'aide comme projet (*Aid project*).

Inspirés par les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les donateurs ont identifié des micro-interventions dans la plupart des domaines de la santé et de l'éducation, car celles-ci étaient considérées comme des contributions importantes au développement. Les grandes infusions dans l'*Aid Project* ont cependant nécessité des évaluations rigoureuses pour déterminer « ce qui fonctionne » (Duflo et Kremer 2008). Savoir ce qui fonctionne n'est pas seulement important aux fins de comptabilisation de l'argent des contribuables par les donateurs, mais également pour la transplantation de ces connaissances dans d'autres contextes du monde en développement. Les économistes du courant dominant, dotés d'outils d'identification crédible des causes (Angrist et Pischke 2010), étaient particulièrement adaptés à ce défi. Ainsi, s'est formée une relation symbiotique par laquelle les donateurs fournissent des ressources financières et les économistes fournissent des réponses crédibles sur les interventions qui fonctionnent. Et pour ce faire, les économistes se sont créés des « îlots de normalité » dans les pays en développement (c'est-à-dire des endroits isolés des pulsions néo-patrimoniales de l'État) pour mener leurs expérimentations de développement avec des ONG locales comme partenaires privilégiés d'exécution. L'économie du développement ne se préoccupait plus de la grande macro-question de savoir comment accroître, de façon permanente, le revenu par tête, mais de micro-questions sur l'amélioration de certaines interventions (moustiquaires, comprimés vermifuges, sel iodé, enseignement de techniques de négociation aux filles, etc.), une mesure bien étriquée du bien-être des pauvres.

Cette réorientation du domaine de l'économie du développement vers les micro-préoccupations trahit une incompréhension totale de ce que l'on entend communément par développement. En disant cela, je ne conteste pas l'affirmation selon laquelle certaines interventions de niveau micro préconisées par les nouveaux économistes de développement atténuent certaines difficultés des pauvres (bien sûr, je résume ici les questions encore non résolues de validités interne et externe, etc.). Cependant, l'argument est que les interventions privilégiées des nouveaux économistes de développement ne sont, en aucun cas, la condition sine qua non du développement. Au mieux, ces interventions, tout comme l'aide humanitaire, agissent comme un pansement destiné à soulager temporairement les souffrances. Et comme l'a fait valoir Deaton (2013) dans le cas de la Grande-Bretagne de la fin du 18^{ème} et du début du 19^{ème} siècle, des améliorations spectaculaires du bien-être (mesurées, par exemple, par l'espérance de vie) ont suivi l'augmentation du niveau général des revenus. L'augmentation des revenus, à son tour, a accordé aux autorités les ressources nécessaires pour investir dans des infrastructures d'assainissement public à grande échelle. C'est aussi ce qui a caractérisé l'expérience chinoise des 30 dernières années. Les nouveaux économistes de développement sont coupables d'avoir mis la charrue avant les bœufs.

Il est urgent que l'économie de développement renoue avec son ambition et sa préoccupation historiques de réfléchir aux mécanismes capables de transformer durablement et fondamentalement la vie des pauvres. Et comme le

soutient Rodrik (2008), certaines compétences empiriques des boîtes à outils des nouveaux économistes du développement peuvent être utiles ici³. Elles devront cependant être associées à d'autres méthodes de connaissance et à des approches multidisciplinaires (histoire, politique, et cetera) qui approfondissent les expériences de chaque pays. Mkandawire (2001) montre que de nombreux pays africains, portés par l'industrialisation, ont enregistré de grands progrès au cours des 20 premières années après l'indépendance. Nous avons besoin d'esprits sérieux pour déduire des leçons d'hier les défis de développement d'aujourd'hui.

Notes

1. L'expérience de W. Arthur Lewis comme conseiller économique de Kwame Nkrumah dans un Ghana nouvellement indépendant illustre ce point (voir Tignor 2006).
2. Van De Walle (2001) fait valoir que les politiques d'ajustement structurel (PAS) n'ont pas réussi en Afrique parce que de nombreux gouvernements ne les ont pas réellement mises en œuvre. Le travail minutieux de Mkandawire et Soludo (1998) montre que de nombreux gouvernements africains sont même allés plus loin dans leur mise en œuvre des PAS que ce qui était requis par les institutions financières internationales.
3. Voir l'étude de Lane (2019) sur les « nouvelles données empiriques de la politique industrielle ».

Références

Angrist, J.D. et Pischke, J.-S., 'The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics', *Journal of Economic Perspectives* 24 (2): 3–30.

Deaton, A., 2010, 'Instruments, randomization, and learning about development', *Journal of Economic Literature* 48: 424–55.

Deaton, A., 2013, *The Great Escape: Health, Wealth, and the origins of Inequality*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Duflo, E. et Kremer, M., 2008, 'Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness', in *Evaluating Development Effectiveness*, World Bank Series on Evaluation and Development, Transaction Publishers.

Hirschman, A.O., 2013, *The Essential Hirschman*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Hoffmann, N., 2019, 'When are experiments corrupt?', *Journal of Contemporary African Studies*, 36 (4): 532–52.

Lane, N., 2019, 'The new empirics of industrial policy', Document de travail.

Mkandawire, T., 2001, 'Thinking about development states in Africa', *Cambridge Journal of Economics* 25: 289–313.

Mkandawire, T., 2015, 'Neopatrimonialism and the political economy of economic performance in Africa: critical reflections', *World Politics* 67 (3): 563–612.

Mkandawire, T and Soludo, C.C., 1998, *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*, Dakar: CODESRIA.

Muller, S.M., 2015, 'Causal interaction and external validity: obstacles to the policy relevance of randomized evaluations', *World Bank Economic Review*, S217–S225.

Rodrik, D., 2008, 'The new development economics: we shall experiment, but shall we learn?', Harvard Kennedy School Working Paper RWP-055.

Tignor, R.L., 2006, *W. Arthur Lewis and the Birth of Development Economics*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Van de Walle, N., 2001, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank, 1981, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington DC: Banque mondiale.