

L'Amérique latine et l'histoire intellectuelle de l'Economie du développement *par Jérôme Sgard*

On peut voir dans l'Economie classique du développement l'expression d'une époque exceptionnelle, l'après-guerre, saisie dans ses aspirations progressistes les plus vastes, les plus universelles. Paix, prospérité, émancipation nationale, multilatéralisme : ces forces nouvelles se seraient en somme ligüées dans ce projet d'un monde meilleur, plus juste et construit grâce à une nouvelle technologie économique. Rarement on a vu s'exprimer de manière aussi puissante l'ancrage de la pensée économique dans les idées de progrès et de raison, et dans une disposition aussi évidemment technocratique.

Au cœur de ce nouveau discours se trouve certainement la théorie néoclassique de la croissance, centrée sur la question de « l'accumulation des facteurs » : plus de travail, éventuellement plus de qualification, et plus de capital investi dans l'économie feront grossir le produit intérieur brut. En théorie, la relation est quasiment mécanique, il suffit de s'en donner les moyens ou bien de les recevoir. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, aujourd'hui connue sous le nom de Banque mondiale, a été créée précisément à cet effet : reconstruire la vieille Europe et développer les nouvelles nations, le premier mandat ayant été abandonné avec le lancement du plan Marshall (1947). Dans les années 1950, une bonne partie de l'Economie du développement se construira sur ses prémices, qu'elle tâchera d'affiner, tout en l'ancrant dans une pratique nouvelle des plans et des projets, cela depuis l'Inde jusqu'à l'Amérique latine. Suivront de longues disputes pour établir si cette croissance volontaire doit être équilibrée entre secteurs ou s'il convient d'en privilégier certains, si elle doit être graduelle ou si elle doit reposer sur une puissante mobilisation de moyens, à court terme – un « Big Push » disait-on à l'époque – pour tenter d'engager une dynamique de croissance qui, au-delà, doit se poursuivre d'elle-même.

Cela étant, l'intuition la plus forte dans cette littérature reste l'idée d'un marché du travail dualiste, ou segmenté, dont la paternité revient à Arthur Lewis, prix Nobel en 1979. Dans le cadre standard, nous dit ce modèle, une économie nationale fonctionne sur la base d'un marché du travail intégré et concurrentiel : les travailleurs se déplacent entre secteurs en fonction des salaires respectifs (les signaux de prix), qui eux-mêmes découlent des gains de productivité plus ou moins rapides. Dans le cas d'une Economie en développement, en revanche, la dynamique d'ensemble de l'économie est déterminée par le dualisme entre un secteur « traditionnel », à productivité basse (la petite agriculture, les microentreprises, etc.) et un secteur moderne à productivité et donc à rémunérations plus hautes. Et plutôt qu'un ajustement concurrentiel entre les deux, par le marché, on a un « effet de queue » : les travailleurs passent du premier au second secteur en fonction de la croissance et de la création d'emplois dans le secteur moderne, si bien qu'une part importante des travailleurs reste en somme bloquée dans le secteur pauvre, à faible niveau technologique et faible intensité en capital. Dit autrement, le choix entre les deux secteurs n'est pas arbitraire, il est donné.

L'intuition peut paraître triviale, mais elle reste très puissante et elle est sans doute la souche commune, jusqu'à ce jour, de toutes les problématiques ou de toutes les stratégies de développement – quitte à ajuster et à qualifier le modèle. Par exemple, on sait que, toutes

choses égales par ailleurs, à qualification et expérience professionnelle équivalentes, le passage d'un emploi rural et agricole à un emploi urbain s'accompagne généralement d'un saut ponctuel important, en termes de productivité et de revenu. C'est pourquoi dans de nombreux pays, le transfert d'une large part de la population rurale vers les villes est en soit un facteur de croissance : les gens produisent plus en ville, surtout s'ils sont employés dans le secteur manufacturier. Depuis les années 1980, la Chine est à cet égard un exemple spectaculaire, mais c'est moins clair en Inde. Ensuite, on pourra se demander si l'emploi informel est entièrement contraint, si en somme il s'assimile à un reliquat, ou bien si certains travailleurs arbitrent en fait entre les deux secteurs. Par exemple, ils peuvent commencer par pousser des palettes dans un supermarché moderne avant de créer une microentreprise informelle, trois cents mètres plus loin, puis éventuellement la formaliser trois ans plus tard.

Enfin, on peut ajouter une dimension institutionnelle. A bien des égards, l'argument ordolibéral de Hernando de Soto il y a une vingtaine d'année réinterprétait cette théorie duale, en caractérisant le secteur informel, ou pauvre, par la faiblesse ou le caractère chaotique et donc coûteux de son régime juridique. La thèse a marqué une phase de la recherche en Economie du développement et, si elle a été contestée dans ses conclusions, elle reste partie de la discussion. L'auto-organisation des petites communautés, la production locale des biens communs peut se substituer à des pouvoirs publics défaillants, mais elles posent *in fine* des problèmes de participation plus générale aux échanges marchands, et donc à la croissance. Si le développement implique, d'une manière ou d'une autre, des dynamiques d'économie d'échelle et de spécialisation, il appelle tout à la fois des infrastructures publiques et un cadre institutionnel et légal. Se pose alors, fatalement, la question de l'Etat qui rompt ou intègre ces communautés, construit une économie nationale et investit des ressources souvent considérables. On retrouve ici la dimension « progressiste » et potentiellement violente du projet de développement : d'une manière ou d'une autre, il s'agit toujours de moderniser, de rationaliser et d'intégrer. Quand on parle de développement, l'Etat et la nation sont sur la ligne d'horizon, et avec eux la question de la puissance et de la richesse.

L'Amérique latine a enregistré et illustré à sa manière, et sur ses terrains propres, les problématiques successives qui ont marqué l'histoire longue de l'Economie du développement. Dès la fin des années 1930 et les années de guerre, nous raconte Eric Helleiner¹, on voit se développer à Washington, dans les universités et dans les *think tanks* les prémices de cette discipline intellectuelle et de cette classe nouvelle de politiques publiques. Deux influences principales peuvent ici être identifiées : le paradigme keynésien au sens large, qui va structurer les débats préalables à la conférence de Bretton Woods (1944), et l'expérience du New Deal, notamment des programmes de développements régionaux. Helleiner souligne en particulier la manière dont l'expérience de la Tennessee Valley Authority a influencé les premiers plans américains d'aide à l'Amérique latine dans les années 1940, mais aussi la première génération des économistes de la Banque mondiale. Il y a eu ici un transfert qui porte autant sur le discours économique, qui ne s'inscrit plus dans le laissez-faire néoclassique, que sur la pratique de terrain, en termes de politique publique. Telles resteront les deux composantes,

¹ E. Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.

ou les deux entrées, de cette nouvelle discipline qui prend pied dans les départements d'économie américains à partir des années 1950. L'économiste du développement fait souche sur les principes de scientificité, de neutralité et de rationalité de l'économie, mais il est aussi, inévitablement, un homme (ou une femme) de terrain.

La carrière d'Albert O. Hirschman illustre parfaitement ce dualisme. A la fin des années 1940, après avoir travaillé pour la Réserve fédérale et le plan Marshall, il n'a pas accès au monde universitaire, notamment parce qu'il est trop marqué à gauche pour les maccarthystes. Il part donc quatre ans en Colombie, comme consultant et conseiller du gouvernement. Mais à son retour, il entre directement à Yale. Ce n'est pas le dénigrer que de suggérer que ces années de « travaux pratiques » ont joué un rôle important dans ce début de carrière à la fois spectaculaire et tardif (il a 40 ans passés) : il était en fait un des tout premiers porteurs de ce savoir nouveau, jusque-là non problématisé, alliant à la fois une démarche théorique, ou réflexive, et un savoir-faire pratique. A bien des égards, l'Economie du développement, comme discipline académique reconnue et institutionnalisée, est née de l'apparition d'un marché académique pour cette expertise, soutenue par la demande des administrations nationales et des nouvelles organisations internationales.

Mais Hirschman est aussi intéressant parce qu'il n'est pas seulement un Américain (d'adoption) qui prend l'avion pour le Sud lointain : comme le souligne son biographe, Jeremy Adelman², la rencontre avec les économistes et sociologues latino-américains a été pour lui beaucoup plus riche qu'avec les économistes de la Côte est. Sa trajectoire s'inscrit dès lors dans un lignage de l'Economie du développement propre à l'Amérique latine, bien qu'issu lui aussi de la crise des années 1930. Cette région, qui avait plutôt bien profité de l'intégration commerciale internationale depuis le milieu du XIX^e siècle, a perdu en effet son modèle de croissance avec l'effondrement du commerce international à partir de 1929, suivi des défauts de paiement généralisés après 1932. Notre représentation commune de ces années-là, en Europe et aux Etats-Unis, sous-estime souvent cette rupture profonde en Amérique latine. Le modèle de développement par substitution d'importation, qui va dominer jusque dans les années 1980, est né de ce désastre économique et de la recherche souvent improvisée, tâtonnante, d'une alternative à l'importation des biens d'équipement ou des produits industriels de base. Et, dans le même temps, les élites libérales qui avaient globalement dominé la scène politique depuis le XIX^e siècle vont perdre de leur ascendant. Les propriétaires terriens et les juristes formés à Paris et Oxford déclinent, les ingénieurs et les militaires nationalistes prennent le relais.

A partir des années 1950-1960, une bifurcation « de gauche », incluant des tendances plus ou moins radicales, va se dégager progressivement autour du courant de la *dependencia* (Furtado, Cardoso, Gunder-Frank). Plus « institutionnel », Raúl Prebisch reste cependant la figure marquante : issu des milieux libéraux et libre-échangistes argentins, il passe par la Société des nations à la fin des années 1930 et rejoint la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) en 1947. En 1949, il publie son premier rapport annuel, qui fait figure de manifeste. Plus qu'une réponse pragmatique et plus ou moins

² J. Adelman, *Worldly Philosopher, The Odissey of Albert O. Hirschman*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

improvisée à la crise des années 1930, le protectionnisme doit être envisagé désormais comme une réponse stratégique aux défis du développement à la périphérie, avec tous ses thèmes associés : priorité à l'industrialisation et dirigisme musclé, politique de crédit dirigée, nationalisations, mobilisation corporatiste et, souvent, premiers éléments d'une sécurité sociale. Au-delà du cas de Peron et Vargas, ce *policy consensus* est très largement partagé à travers toute l'Amérique latine, tant à gauche qu'à droite. Au Brésil, on observe ainsi une forte continuité de Vargas à Kubitschek, et jusqu'au régime militaire. Plus généralement, ces principes dirigistes restent légitimes et parfaitement défendables, jusque dans les grandes arènes internationales et à la Banque mondiale, cela jusqu'à la fin des années 1970. Regardé certes avec quelque suspicion à Washington, Raúl Prebisch est pendant toutes ces décennies un membre encarté du *policy establishment* international.

La grande rupture vient avec la crise de la dette des années 1980, accompagnée dans de nombreux pays par des hyperinflations dévastatrices. Ces deux volets d'une même crise révèlent bien sûr les défaillances anciennes de ce modèle de développement et elles détruisent le soutien qu'il conservait dans une large partie du public, en particulier dans les élites gouvernantes. Ce sont donc bien des dynamiques internes qui ouvrent le chemin aux réformes structurelles et au consensus de Washington. C'est pourquoi il est trop restrictif de n'y voir que l'action d'économistes radicaux, du genre Chicago Boys, arrivés au pouvoir à la suite des coups d'Etat sanglants qui marquent ces années-là. Ces nouveaux technocrates ont certes bénéficié d'un effet d'aubaine, qu'ils ont amplifié en offrant aux nouveaux gouvernants un discours de l'économie à la fois simpliste et reconnu internationalement. Mais ils ont fait souche d'autant plus facilement qu'ils arrivaient sur un terrain dévasté par le déclin, puis la crise du modèle développementaliste.

A partir de cette période, les économistes à la recherche de modèles de développement hétérodoxes vont donc se détourner de l'Amérique latine et porter leurs regards vers les nouvelles économies émergentes d'Asie de l'Est, notamment la Corée du Sud et Taïwan. Elles aussi ont en effet rejeté les principes simples du libre-échange et donné un rôle stratégique à l'Etat dans l'allocation des ressources et la planification du développement. Mais voilà, ça a mieux marché, en premier lieu, selon un large consensus, parce que les entreprises protégées par l'Etat devaient aussi faire leurs preuves sur les marchés internationaux et se confronter ainsi aux concurrents les plus puissants.

Second constat, au-delà même de l'Amérique latine, l'Economie du développement comme projet scientifique et politique a très largement disparu de la carte dans les années 1980, laissant la place à des spécialités sectorielles et fonctionnelles : commerce, banque, infrastructures, agriculture, etc. Au-delà, il ne restait, dans ces années idéologiques, que la seule orthodoxie monétaire et budgétaire. Il a fallu attendre plus de vingt ans pour voir apparaître une relève en ce lieu conceptuel singulier où était née l'économie classique du développement. De nouvelles problématiques vont émerger à partir des années 2000, qui toutefois ne vont plus du tout s'orienter vers de larges théorisations universalistes. Désormais, c'est la dimension empirique et microsociale qui domine, tout en conservant une orientation forte vers les politiques publiques et vers une idée du progrès social, certes plus discrète que par le passé mais néanmoins bien ancrée. Et au cœur de ces recherches se trouve un objet

très latino-américain : la pauvreté et les inégalités. C'est d'Amérique latine, et en particulier du Brésil, que sont venus les premiers travaux qui dans les années 1990 ont renouvelé ce champ auparavant en friche. Sa place dans les sciences sociales actuelles est désormais évidente à tous, mais elle suggère aussi que l'idée d'une spécificité ou d'un irrédentisme latino-américain en Economie du développement s'est fortement diluée.