

Paul Collier à l'école des sorciers (du développement)

Thomas MÉLONIO

Le *Bottom Billion* : ce nom désigne les pays les « moins avancés », qui ne parviennent pas à se développer. Paul Collier, promoteur de l'économie du développement, explore les raisons politiques et économiques de cette impuissance et propose des remèdes, militant pour l'aide au développement et contre les ennemis de l'interventionnisme.

Recensé : *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be done About It*. Oxford University Press, 2007, 206 p., 28\$

Paul Collier¹ s'est rendu célèbre en étendant le champ de l'analyse économétrique aux conflits armés. Il fut ainsi l'un des premiers économistes à tenter de mesurer statistiquement le coût des guerres (tentative méritoire). Parmi ses « essais » principaux, on relèvera que Collier s'est attelé à mesurer le coût de prévention d'une guerre, le coût de l'échec à empêcher un conflit, ou encore la probabilité pour un pays de sombrer à nouveau dans la guerre civile lorsqu'il en sort à peine, s'appuyant un grand nombre de variables, économiques (par exemple le revenu), sociales (la fragmentation ethno-linguistique) ou institutionnelles (niveau de corruption d'un pays).

Le dernier livre de Paul Collier, *The Bottom Billion*, sous-titré plus explicitement *Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be done About It (Pourquoi les pays les plus pauvres échouent et comment y remédier)*, met en musique les récents articles de Paul Collier

¹ Paul Collier, ancien directeur de la recherche à la Banque mondiale lorsque Joseph Stiglitz en était le chef économiste, dirige aujourd'hui le *Center for the Study of African Economies* d'Oxford.

et de plusieurs de ses nombreux co-auteurs, qui poursuivent dans cette veine en rapprochant le champ de l'analyse socio-politique et celui des méthodes économiques, en croisant des bases de données, existantes ou originales, issues de ces deux domaines académiques si souvent imperméables. L'ouvrage part du constat que la question qui se posait aux économistes du développement jusque dans les années 1980, à savoir comment aider les 80% d'habitants pauvres de la planète, s'est inversée dans ses proportions puisqu'il s'agit aujourd'hui de se préoccuper des 20% d'humains qui le restent, pour la plupart résidant en Afrique subsaharienne².

Disons-le tout net, l'économie du développement reste une science jeune et incertaine, et, en son sein, l'économie des conflits est une discipline encore plus jeune et encore plus incertaine, pratiquée par quelques découvreurs seulement. Le livre de Paul Collier brille donc plus par sa créativité débridée, son style enlevé et ses intuitions éclairantes que par la solidité économétrique des résultats énoncés, qui reposent largement sur des bases de données encore fragiles et incomplètes. A ces réserves près, la pensée de Collier s'appuie sur de très nombreux travaux académiques tout à fait sérieux, en dépit de leur caractère exploratoire, qui constituent une école de « pensée du développement » originale, aux côtés de celles emmenées par Jeffrey Sachs (et les adeptes du [big push](#) quantitatif de l'aide au développement), de William Easterly ([karchérisateur en chef de l'aide](#) de manière générale et [de sa planification en particulier](#)), de [Dani Rodrik](#) (pour une analyse « institutionnaliste » du développement) ou d'Esther Duflo et Abhitjit Banerjee (dont le [Poverty action lab](#) s'est fait une spécialité des évaluations d'impact sur échantillon constitués aléatoirement). En résumé, on trouvera dans *The Bottom billion* beaucoup d'idées et beaucoup de plaisir, et c'est déjà beaucoup.

« C'est quoi le problème ? »

Au cours des années 1990, les revenus des pays abritant le milliard d'êtres humains les plus pauvres ont diminué de 5%. Les damnés de la Terre souffrent, selon Paul Collier, de leur enfermement dans quatre types de « trappes », ou pièges, dont ils peinent à sortir : le cercle vicieux des conflits qui ont une fâcheuse tendance à se répéter *ad vitam aeternam*, la tristement célèbre malédiction des ressources naturelles, l'enclavement ou la proximité de voisins perturbateurs et, enfin, la mauvaise gouvernance qui frappe les petits pays avec une

² Cela revient, implicitement, à fixer le seuil de la pauvreté autour de 1\$ par jour et à considérer que la pauvreté est un phénomène en voie de résorption en Chine ou en Inde, ce qui est un point de vue discutabile.

gravité particulière. De plus, le contexte mondial devient plus difficile pour les pays marginalisés : ceux qui ne sont pas montés dans le train du développement dans les années 1980 ne bénéficieront plus de l'ouverture commerciale préférentielle dont ont pu profiter les pays émergents dans les décennies précédentes. Dès lors, le non-développement d'un groupe de près de 58 pays (situés à 70% en Afrique sub-saharienne), risque de se poursuivre, avec les conséquences sociales qu'on imagine : espérance de vie de 50 ans en moyenne (67 ans dans les pays en développement), mortalité infantile de 14% (contre 4% dans les PED). Car il y a bien divergence, et non convergence, entre le *middle four billion*, groupe des pays à revenu intermédiaire, et le *bottom billion*, qui réunit les pays qualifiés pudiquement de « moins avancés ».

Dans les années 1970, la croissance annuelle du PIB par tête des pays intermédiaires s'est élevée à 2.5%, puis 4% les deux décennies suivantes et 4,5% depuis le tournant du millénaire. Du côté des pays les plus pauvres, d'un « pic » de croissance à +0.5% dans les années 1970, la croissance par tête est devenue décroissance dans les années 1980 et 1990 (-0.4% dans les années 1980, -0.5% dans les années 1990), avant de se ressaisir depuis 2000 (+1.7% par an). Et Collier de s'insurger contre les objectifs du Millénaire pour le développement, qui « oublie » distraitement qu'il n'y a guère de développement sans croissance économique.

Le rôle des conflits dans la persistance de la pauvreté

S'appuyant sur des travaux académiques récents, Paul Collier affirme que 73% des pays les plus pauvres ont récemment traversé une guerre civile, selon des données fournies par l'Université du Michigan. L'élasticité du risque de guerre civile au revenu par tête est forte, puisque que diminuer par deux le revenu d'un pays équivaut à doubler son risque de guerre civile sur une période de cinq ans. Evidemment, la causalité joue dans les deux sens, mais Collier affirme sa conviction que l'effet du revenu sur le risque est réel, puisque la misère rend les guerres « peu coûteuses et socialement acceptables ». Ainsi, pour un pays à faible revenu classique, présentant un risque moyen d'apparition d'une guerre civile de 14% sur une période de cinq ans, une hausse de la croissance du PIB de 3% sur un cycle permettra de réduire ce risque à 11%, alors qu'une baisse de 3% le fera monter à 17%. On rappellera pour le lecteur peu féru d'économétrie que corrélation ne veut pas dire causalité, mais les résultats de Collier *et alii* (Anke Hoeffler en l'occurrence) donnent une idée assez précise de l'ampleur des interactions entre revenu et conflictualité. De même, la présence de ressources naturelles exploitables en période de conflit accroît le risque de guerre.

En revanche, il n'identifie pas de lien entre conflictualité et répression politique, même sur critères ethniques (citant [Fearon et Laitin](#)), ni entre inégalités de revenus et risque de guerre civile, pas plus que la fragmentation ethnique ne semble jouer de rôle significatif. Néanmoins, la géographie du pays considéré (présence de montagnes susceptibles d'abriter une rébellion, population éclatée sur un territoire) semble pouvoir jouer un rôle, mais de faible ampleur³.

De manière générale, la guerre civile alimente ses déterminants (pauvreté, faiblesse du niveau d'éducation, criminalité), si bien que le risque de rechute d'un « Etat failli » est plus élevé que celui d'un Etat qui n'a pas connu de crise, d'où la notion de « trappe à conflits ».

La malédiction des ressources naturelles et de l'enclavement

Parmi les Etats dotés de ressources pétrolières moyennement importantes, les démocraties obtiennent [de moins bons résultats](#) que les autocraties. Ce paradoxe interpelle Paul Collier, qui rappelle que 29% des pays les moins avancés possèdent des ressources dont l'exploitation représente plus de 50% de leur PIB. Le syndrome hollandais, qui renchérit les monnaies des pays exportateurs de matières premières et les empêche d'exporter des biens manufacturés, n'est ici pas en cause puisqu'il s'agit de comparer, entre eux, des pays exportateurs de matières premières, notamment d'hydrocarbures. La démocratie semble à première vue être le pire des régimes pour les Etats pétroliers, puisque les autocraties pétrolières obtiennent en moyenne une croissance annuelle supérieure de 3% à celle des démocraties (alors que les démocraties obtiennent en moyenne deux points de croissance supplémentaires par rapport aux autocraties dans les pays sans ressources).

Collier reprend l'idée de Jeffrey Sachs selon laquelle la compétition électorale peut vite tourner à l'ultra-clientélisme dans les pays dotés d'une telle manne. Heureusement, la morale est sauvée puisque l'introduction d'un nombre même limité de contre-pouvoirs (liberté de la presse, obligations de lancer des appels d'offre pour attribuer des marchés publics...) rend les démocraties plus performantes, et que les autocraties s'avèrent particulièrement nocives dans les pays classés comme divers ethniquement.

³ Les analyses économétriques s'enchaînent ici vite, très vite, peut-être trop vite, et ne donnent pas toujours des résultats comparables à ceux d'autres équipes.

En revanche, quand la nature s'avère vraiment peu généreuse, difficile de s'en sortir. Paul Collier estime ainsi avec humour, et un peu de fausse modestie, que l'accueil princier qu'il reçut à Bangui (capitale de la République centrafricaine) traduisait malheureusement davantage le nombre très faible des visites dans ce pays enclavé que l'importance des travaux universitaires du visiteur du jour. Les conséquences économiques de l'enclavement (absence d'accès à la mer) sont sérieuses, car toute économie dépend fortement de celle de ces voisins. Un pays ordinaire voit sa croissance augmenter de 0.4% quand celle de ses voisins augmente de 1%. Pour un pays enclavé, ce chiffre est en moyenne plus important encore, puisqu'il s'élève à 0.7%. En revanche, il n'est que de 0.2% dans les pays africains enclavés (Collier reprend ici les travaux de [Tony Venables et Nuno Limao](#), eux-mêmes fondés sur des concepts élaborés par [Fujita, Krugman et Venables](#)). En Afrique, la médiocrité des infrastructures commerciales et le fonctionnement imparfait des marchés régionaux expliqueraient les faibles effets d'entraînement d'un pays sur l'autre. La persistance de droits de douane intra-continentaux importants, le nombre insuffisant de ports, la faible attractivité des pays enclavés pour les personnels des agences d'aide, les risques perçus de l'environnement des affaires ou encore les phénomènes massifs d'émigration des travailleurs qualifiés, sont autant de raisons qui expliquent la difficulté à surmonter économiquement l'enclavement géographique.

Quels liens entre gouvernance et développement ?

76% des habitants des pays les plus pauvres auraient traversé une période de « mauvaise gouvernance » prolongée, rappelle Collier. Par mauvaise gouvernance, il faut entendre mauvaise appréciation de la Banque mondiale, qui édite régulièrement ses *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA), classement des vertueux et des autres, selon vingt critères. Invariablement, les pays les plus mal lotis sont aussi les moins bien gouvernés. Collier reste d'ailleurs assez pessimiste, puisqu'un changement radical de qualité de la gouvernance d'un pays n'aurait qu'une probabilité annuelle de survenir de 1.6% ! Le niveau de revenu ou d'éducation faciliterait ce type de renversement, alors que la durée d'exercice du pouvoir par un Président, le fait de sortir d'une guerre civile ou la détérioration des termes de l'échange n'annoncerait rien de bon. On lira à ce sujet l'article de [Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia](#), qui interrogent assez sérieusement les variables retenues par la Banque mondiale et mettent en cause la validité du concept de « bonne gouvernance » ou, plus exactement, la définition et le périmètre que lui attribue la Banque mondiale. Ainsi, si le lien entre bonne gouvernance et revenu par tête s'avère élevé, la corrélation entre croissance du revenu et bonne gouvernance au sens de la Banque mondiale est beaucoup plus aléatoire, ce

qui interpelle sur la pertinence des critères du CPIA et de leur inclusion dans une stratégie de développement.

Toujours est-il que le coût total de la faillite d'un Etat s'élèverait à plus de 100 milliards de dollars ([Lisa Chauvet, Paul Collier, Anke Hoeffler](#)), chiffre dont on retiendra qu'il est ultra-moyenné et à ne pas prendre au pied de la lettre : cent milliards, c'est à la fois peu si on considère le désastre irakien et beaucoup si on regarde Djibouti (pardon aux Djiboutiens).

Un contexte mondial en voie de durcissement ?

L'avenir n'est pas rose, nous dit Collier : le paysage mondial se serait en effet assombri pour les pays qui aspirent à l'émergence. Les opportunités de bénéficier de délocalisations se raréfieraient, en particulier pour les pays éloignés des nouveaux clusters industriels, les capitaux se feraient rares pour les pays les moins avancés (une tendance qui devrait se prolonger quelques temps avec la hausse actuelle des spreads sur les obligations des pays émergents et en développement) et, enfin, les mouvements de personnes se feraient plus sélectifs dans les pays de destination, et donc plus nuisibles dans les pays de départ. De manière générale, tous ces arguments sont contestables : on pourrait citer l'existence de délocalisations depuis des émergents vers des pays à plus faibles coûts (un phénomène déjà observé à l'époque de l'émergence des tigres asiatiques au sein desquels les coûts de production ont ensuite fortement augmenté), rien n'indique non plus que les pays en développement ne sont pas, en fait, surliquides (ce que semble par exemple indiquer l'importance des fonds laissés en dépôt par les banques commerciales dans les banques centrales africaines) et rien ne garantit non plus que les migrations soient en diminution, ni que la fuite des cerveaux soit nuisible en toutes circonstances (lire par exemple [Beine, Docquier et Rapoport](#) pour une analyse moins monolithique).

Que faire ?

L'aide au développement peut-elle agir comme un remède, ou un palliatif, aux fatalités frappant les pays les plus pauvres ? Collier prend garde d'éviter deux écueils, celui de la volonté de rédemption post-coloniale « du Nord » par l'aide, dont il attribue la paternité à « la gauche », ou de la critique systématique de l'aide, jugée selon lui inefficace par « la droite ». Cette caractérisation trop lapidaire vise, sans s'en cacher, notamment William Easterly.

William Easterly, *The White man's burden*, 2006, Penguin books, 438 pages, 16\$

William Easterly enseigne à la New York University. Il avait affirmé, dans son livre *The Elusive quest for growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* que l'aide au développement n'avait aucun effet sur la croissance des pays en développement⁴. Licencié sans ménagement et sans surprise de la Banque mondiale pour laquelle il travaillait alors, Easterly n'en avait pas moins lancé un des débats d'économie internationale les plus vifs et féconds de la période récente (voir par exemple l'article de [Clemens, Radelet et Bahvani](#)). Easterly ne s'est pas pour autant « rangé » et poursuit donc sans relâche son entreprise de déconstruction critique de l'aide au développement. Il reprend dans *The White man's burden* une série d'articles récents. Sans nuance, il oppose ainsi les planificateurs aux chercheurs (par exemple dans [cet article](#)), affirmant : « *The only big plan is to discontinue the big plans !* » Les projets à forte ingénierie sociale ne sont pas sa tasse de thé, pas plus que les adeptes du [Big push](#) (Jeffrey Sachs ne s'est pas vraiment remis de la violence, parfois justifiée, de [la charge d'Easterly](#)).

Fidèle à ses bonnes habitudes, Easterly distille également un peu de poil à gratter, montrant par exemple que les prêts du FMI ne contribuent en rien à la prévention de nouvelles crises (chiffres de rechute à l'appui), ou encore que le droit jurisprudentiel d'origine anglo-saxonne donne de meilleurs résultats que son équivalent d'inspiration française. Easterly poursuit sa charge en s'attaquant aux politiques mondiales de lutte contre le Sida, focalisées sur le traitement des malades (qui coûte environ 1500\$ par an et par malade, dont 300\$ pour les médicaments), alors que le coût de prévention d'une infection varierait entre 1 et 20\$. Reprenant les travaux de [Michael Kremer](#), il plaide ainsi pour la généralisation des campagnes de vaccination contre d'autres maladies (au détriment, comprend-t-on, de la lutte contre le sida), campagne dont le coût par année de vie sauvée serait de 25 à 110 fois inférieur aux campagnes de traitement Sida.

Enfin, puisqu'il ne pourrait s'agir d'être d'accord avec Collier, Easterly mesure le déficit de croissance des pays qui ont été colonisés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été pour conclure qu'ils sont effectivement dans une situation plus défavorable, justifiant d'augmenter l'aide qui leur est allouée.

Ames sensibles s'abstenir...

Collier continue, lui, de croire en l'utilité de l'aide, rappelant que ses calculs indiquent que l'APD, dans son ensemble, a permis d'augmenter de 1 point par an en moyenne la croissance des pays les moins avancés. Néanmoins, Collier trouve un certain excès d'optimisme chez Jeffrey Sachs, pape du *Big push*, le fameux doublement de l'aide, en faisant visiblement sienne la théorie des rendements décroissants de l'aide. Ainsi, le *Center for Global development* a pu estimer que l'aide n'était plus efficace au-delà de 16 points de PIB en moyenne. Evidemment, un tel chiffrage est contestable mais il revient à défendre l'idée qu'à partir d'un certain montant annuel, la qualité des projets financés par un bailleur de fonds

⁴ Voir par exemple cette réponse à [Burnside, Collier et Dollar](#).

décroît, faute de bons programmes ou projets. Collier procède alors à une revue des différentes méthodes d'allocation de l'aide qui recueillent sa préférence (aide budgétaire globale pour les pays « à bonne gouvernance », aide aux pays en situation de post-conflit et qui entament une transition, développement de la conditionnalité ex-ante, de l'assistance technique pour les pays qui définissent leurs politiques de croissance). Collier propose une sorte de cycle d'allocation de l'aide : aide projet dans les pays en échec patent, assistance technique dans les pays qui entament un décollage, aide budgétaire au delà.

Il faut noter que cette typologie est déjà plus ou moins appliquée par la plupart des agences d'aide, à la limite près qu'il est bien difficile de caractériser « un début de décollage » ou le moment précis où l'assistance technique cesse d'être efficace. Dans le même esprit, Collier encourage au désenclavement des pays sans accès à la mer par la construction de ports dans les pays voisins et d'interconnexions routières : on ne peut pas dire que l'hymne au désenclavement soit d'une originalité foudroyante. Collier propose également une réhabilitation de l'interventionnisme militaire de prévention ou d'interruption des conflits, citant en exemple l'intervention britannique en Sierra Leone, dont le rapport entre coûts et bénéfice serait de un à trente, ce qu'on ne demande qu'à croire... Plus convaincant est son soutien à l'initiative EITI (transparence des revenus pétroliers) ou à la campagne « Publiez ce que vous payez », qui permettent de limiter les opportunités de détournements de fonds dans les industries extractives.

Plus amusant, on constatera que Collier plaide pour une implication plus forte des agences d'aide dans les pays les plus pauvres, en modifiant leurs systèmes internes d'incitation et de gestion des carrières. Rien de contestable là-dedans, si ce n'est que cela entre en contradiction quasi-complète avec les travaux de... Collier et Dollar. Dans le débat entre efficacité de l'aide (et donc allocation prioritaire aux pays émergents où la diminution du nombre de pauvres est moins coûteuse) et équité (en aidant les pays très pauvres pour y diminuer le risque de pauvreté), Collier avait en effet choisi l'efficacité. On se référera pour mieux comprendre ce débat aux travaux de [Cogneau et Naudet](#), qui anticipaient en quelque sorte la position finalement adoptée par Collier. Les voies du développement sont parfois impénétrables...

Si la situation est grave, elle n'est, selon Collier, pas désespérée. Un effort d'ouverture commerciale au Nord, une implication renforcée dans la gestion des conflits, dans

l'édification de corpus législatifs ou encore un accroissement de l'aide permettraient d'accompagner les pays du Sud dans leurs efforts de développement, en tout cas pour ceux de ces pays qui s'engagent sérieusement dans cette direction. Il y en a.

Texte paru dans laviedesidees.fr, le 16 avril 2008

© laviedesidees.fr