

Chapitre 7

Les défis des pays en développement

La plupart des pays dans le monde sont des pays en développement (PED). Les questionnements à propos du développement sont nombreux et mobilisent des chercheurs de diverses disciplines dont l'économie depuis de nombreuses décennies. La **section 1** revient sur ces questionnements pour savoir de quoi on parle. Les PED sont confrontés à des défis majeurs dont la faim dans un contexte de croissance démographique (**section 2**), l'alphabétisme et la santé (**section 3**). De fait, les PED ont un mauvais Indice de développement humain (IDH) et plusieurs des Objectifs du développement durable (ODD) proposent d'y remédier (**section 4**).

Les problématiques du développement sont anciennes car après tout, dans une vision linéaire de l'histoire (légitime mais objet de controverses), les pays industrialisés ou les pays émergents ont été dans un stade antérieur des pays en développement. Pour éviter une approche normative, s'interroger sur les spécificités et l'évolution des économies en développement exige de prendre en compte les contextes spécifiques des économies prises dans des trappes à pauvreté et de questionner le sens donné au concept de développement. Qualifier des pays de pays en voie de développement ou sous développés suppose qu'il existe des pays développés avec à la clé une hiérarchisation et une catégorisation qui semble indiquer aux premiers ce qu'il convient de faire pour rattraper les seconds.

Dans une autre dimension normative, on retrouve la démarche de certaines théories économiques qui consistent comme chez les anglo-saxons à « mélanger » les concepts de croissance et de développement. Ce qui importe, c'est la croissance économique qui est une finalité en soi, faisant fi des objectifs majeurs des sociétés traditionnelles où l'accumulation n'est pas *de facto* une vertu, où le collectif prime sur l'individu et où la propriété privée n'est au cœur du projet de vie. Les travaux des sociologues, anthropologues, ethnologues, au-delà de l'histoire, la géographie, la littérature, les arts, etc. permettent d'éviter l'économisme.

Traiter des défis des PED est complexe car les contextes ne sont pas semblables et les moyens divergent. On peut toutefois considérer que la faim, l'éducation et la santé sont les défis majeurs, au-delà des ODD. Régler les problèmes de famine, de sous-nutrition et de malnutrition est incontournable. On peut craindre qu'ils ne s'accroissent eu égard aux perspectives démographiques. Concernant l'alphabétisation, outre son impact sur la formation et les qualifications en général, l'alphabétisation des populations est de nature à favoriser l'expression publique, politique,

syndicale ou autre. Les régimes politiques élus sont plus contraints que les régimes totalitaires à satisfaire les besoins de leurs peuples car ce sont aussi des électeurs. L'éducation a par ailleurs un impact positif sur la santé. Beaucoup d'indicateurs sanitaires ne sont pas satisfaisants et ils méritent une attention particulière. On songe notamment aux plus pauvres, aux habitants des campagnes les plus reculées, aux disparités en matière d'accès aux infrastructures, aux personnels qualifiés, aux médicaments, etc.

Les travaux académiques récents (Berenger et Verez 2019) insistent sur la nécessité de mener des politiques globales de développement plutôt que d'ajouter des politiques sectorielles. Pour le dire autrement, construire une école afin de favoriser l'accès à l'éducation n'a guère de sens si l'enfant se rend à l'école le ventre vide. Si tel n'est pas le cas mais qu'il est malade et ne peut se soigner, c'est un nouveau constat d'échec. On mesure donc la tâche, sans oublier que ces politiques globales doivent impérieusement s'inscrire dans les ODD.

Section 1 : Les questionnements du développement

Identifier les questionnements du développement exige une approche pluridisciplinaire et la mobilisation d'outils méthodologiques variés.

1. La nécessité d'une approche plurielle

Les outils classiques des sciences économiques ne semblent guère suffisants pour comprendre et analyser les réalités complexes des PED. L'économie dont l'objet d'investigation porte principalement sur la rareté est par nature politique. Étudier la rareté contraint le chercheur (et devrait contraindre le décideur) à mesurer l'efficacité de l'usage des ressources mais aussi la répartition de ces ressources. Beaucoup d'acteurs des PED n'ont pas accès régulièrement aux biens et services considérés de base : nourriture, éducation, santé. D'autres en sont privés. La privation d'une alimentation équilibrée ou simplement en quantité suffisante ne relève pas d'un comportement rationnel ou utilitariste mais se trouve être la conséquence d'une *capabilité* limitée au sens de Sen, tandis que dans d'autres espaces, les biens abondent.

L'économiste ne peut donc pas disposer d'un seul paradigme, ni prétendre à une vérité et encore moins à la recommandation d'un modèle de développement qui pourrait être appliqué quels que soient l'espace, le temps, la société et la culture. Les terrains du développement sont complexes ce qui suppose de prendre en considération les stratégies des acteurs, les relations ethniques, les liens de solidarité et d'entraide, mais aussi la débrouillardise, le sens des affaires, le calcul économique dans un univers risqué et incertain. Si l'économiste ne peut échapper à sa grille d'analyse qui se conçoit dans l'univers marchand, il ne peut ignorer que certains comportements et autres faits économiques s'expliquent en dehors de cet univers. La dimension macroéconomique aussi essentielle soit-elle ne peut occulter la dimension microéconomique. De ce point de vue, l'économie du développement est utile à la réflexion des économistes. En mobilisant le secteur informel, on comprend que le dynamisme économique peut reposer sur des initiatives individuelles dans un contexte de confiance, avec respect d'un contrat (pas nécessairement écrit) et que les relations économiques sont insérées dans des organisations structurées. Les activités informelles peuvent être aussi des substituts à certaines défaillances de l'État. L'économiste se retrouve ainsi face au débat essentiel de la complémentarité (ou non) entre les mécanismes de l'économie de marché et l'intervention de l'État. Les sociétés prises dans des trappes à pauvreté nous obligent à nous questionner sur des caractéristiques spécifiques des économies en voie de développement comme l'exclusion, l'informel, la pluralité des modes de coordination et de reproduction au-delà de la dichotomie marché-État.

En associant les théories, les travaux de terrain et les outils méthodologiques disponibles, au cœur d'une démarche pluridisciplinaire, il est possible de réfléchir aux défis du développement.

2. L'évolution des stratégies de développement

Après la seconde guerre mondiale, les stratégies de développement se sont appuyées sur les gouvernements *via* des politiques interventionnistes qui recherchaient la hausse du revenu réel par habitant. L'accumulation du capital est au cœur des objectifs et elle doit contribuer à la croissance. Les « étapes de la croissance » de Rostow mettent en avant l'accumulation du capital. La pensée dominante est alors keynésienne. L'environnement institutionnel et organisationnel, synonyme de sécurité et de régulation pour les agents, est loin d'être assuré et c'est dans ce contexte que l'intervention de l'État devient souhaitable. L'État doit impulser de nouvelles règles qui puissent favoriser l'investissement, les rendements d'échelle, la redistribution, etc. Aidés par les bailleurs de fonds, les gouvernements des PED recherchent à instaurer une économie mixte ou un capitalisme d'État et multiplient les procédures d'intervention spécifiques (tel le cas des caisses de stabilisation à propos des recettes d'exportation des matières premières).

La crise des années soixante-dix remet en cause les modèles de régulation étatique. Dans un contexte de rupture des trends de croissance, de crise et d'endettement permanents, sont privilégiés les acteurs, les organisations à petite échelle et flexibles. Les Institutions de Bretton Woods exercent un leadership doctrinal et imposent le « consensus de Washington ». Nous entrons dans une période où la pensée orthodoxe devient hégémonique.

Depuis les années 2000, une pensée du post-ajustement émerge en multipliant les critiques du consensus de Washington. La réflexion porte sur un retour à l'institutionnalisme, sur la microéconomie du développement, sur la théorie des droits et la conception éthique du développement ou à l'économie politique du développement. Les interactions entre l'État et le marché sont réhabilitées, dans un cadre dynamique. En préconisant aux pouvoirs publics un rôle significatif dans la formation du capital humain, dans la création d'institutions, dans la promotion de réformes politiques, cette nouvelle orientation revient à réactualiser la conception des économistes classiques du développement sur un point essentiel : l'État joue un rôle clé dans le développement économique.

Depuis peu, l'accent porte sur la croissance inclusive, la bonne gouvernance, le rôle des communautés locales. Les interactions entre les agents économiques qui ont des liens directs (individus, entreprises, collectivités) aboutissent à des règles du jeu qui se révèlent des micro-institutions source d'efficacité. L'exemple des tontines asiatiques ou africaines est révélateur de cette efficacité. On terminera en précisant que la théorie néo-institutionnelle est importante pour le développement car elle permet d'analyser comment et par quels mécanismes le comportement des individus est soumis à la structure institutionnelle et comment la structure institutionnelle évolue avec les changements de conditions économiques.

3. Les questionnements de l'économie du développement

Ils sont nombreux : comment les sociétés se forment-elles et évoluent-elles ? Comment suivent-elles ou non un trend de croissance ? Quel est le rôle de l'évolution des mentalités et des institutions dans le processus de développement ? En quoi la croissance implique le développement humain tout en respectant le développement durable ?

Nous savons que la croissance ne suffit pas à engendrer le développement, lequel s'intéresse non à l'augmentation des quantités produites, mais aux conditions de vie des groupes qui composent la population d'un pays. Dès 1964, Perroux distinguait déjà croissance et développement économique : si la première de nature quantitative crée de la richesse, le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population (Perroux, 1969). Sen définira plus tard le développement humain comme un processus qui conduit à l'élargissement des possibilités qui s'offrent à chacun (*capabilities*). Lutter contre l'analphabétisme, par exemple, implique d'agir sur les *capabilities*.

Ces questionnements nous obligent à beaucoup de prudence, notamment à propos des priorités et des valeurs qui dominent dans les pays industrialisés comme si, de fait, elles étaient universelles. L'un des exemples les plus significatifs concerne la rationalité. Dans l'univers néoclassique, le principe de rationalité substantive est primordial car il représente le point de départ de tous les comportements et décisions de l'agent individuel dès lors que celui-ci dispose de toute l'information nécessaire. C'est à cette condition que la prise de décision peut être la bonne. En Afrique par exemple, il n'y a pas de maximisation possible du fait du contexte incertain et risqué dans lequel se trouvent les acteurs. Le marché ou le système de l'information est défaillant. En outre, le fait que les individus appliquent tous le principe de rationalité (qui consiste donc à rechercher la réalisation d'un objectif en utilisant au mieux les moyens dont on dispose) ne conduit pas nécessairement à une situation qui soit collectivement rationnelle. Cela tient en partie aux problèmes d'incertitude et de collecte de l'information.

Dans de nombreux PED, le concept de rationalité limitée au sens de Simon nous semble plus approprié que le concept de rationalité substantive. Les agents ont une rationalité limitée non pas par choix mais par contrainte du fait d'un nombre insuffisant d'éléments disponibles nécessaires à leur décision. Cela ne signifie en rien que les acteurs sont irrationnels. Mais ils agissent à partir d'un univers incertain où les comportements de maximisation de l'utilité et d'échelle des préférences ne peuvent être considérés comme acquis. Le très court terme s'y impose : être capable ou non de se nourrir le jour même, envoyer un des enfants à l'école (la fille ou le garçon), préférer la liquidité et les tontines aux réseaux bancaires officiels. L'acteur individuel est soumis à des contraintes communautaires qui se superposent à la logique individualiste maximisatrice d'où un comportement qui peut relever d'une rationalité située qui peut donc être considérée comme stratégique car elle intègre la nécessité de se coordonner avec les autres acteurs dans un contexte caractérisé par des expériences communes (où le passé n'est pas

ignoré) et par des structures collectives de représentation. Le calcul utilitariste ne peut se soustraire de l'impératif communautaire et, sans référence au cadre commun, il n'y a pas d'action possible.

Sen critique l'idée que la rationalité des préférences coïncide avec la maximisation de l'intérêt individuel égoïste car cela revient à exclure les comportements solidaires, coopératifs ou passionnels et, de fait, à substituer l'utilitarisme à l'altruisme. L'auteur s'inscrit en faux contre la conception de l'*homo economicus* assimilé à un agent rationnel dépourvu de dimensions affectives et morales. L'auteur fait référence à Smith qui, dans la Théorie des sentiments moraux écrivait déjà que l'homme devrait se considérer comme un citoyen du monde prêt, à tout instant, à sacrifier son propre petit intérêt. Dans des circonstances particulières, les agents individuels font preuve d'entraide, de générosité, de dons, de don de soi. Ces comportements ne peuvent être ignorés et obligent le chercheur à intégrer les dimensions affectives, solidaires ou altruistes des acteurs individuels.

Comprendre les interrogations du développement, c'est encore associer à l'analyse macroéconomique une démarche microéconomique. Identifier pourquoi certains pays croissent plus vite que d'autres peut exiger de mesurer, par exemple, le taux d'épargne tout en sachant que la productivité des investissements montre de fortes variations; le rôle des infrastructures, celui de l'investissement humain, du gouvernement, etc. sont des variables incontournables. Pour autant, elles ne sauraient suffire. Les études microéconomiques ont une place tout aussi importante en économie du développement. Le comportement face à l'épargne, au risque, à l'incertitude, peut dépendre de critères non marchands (cf. l'anticipation relative aux dépenses des funérailles dans plusieurs pays africains). Ces études micro permettent, au travers de multiples expériences, d'identifier les programmes de soutien à mettre en place, de les évaluer et de les améliorer.

Dans le domaine alimentaire par exemple, des programmes d'aide peuvent introduire dans certains pays des nouveaux modes de consommation qui concurrencent les habitudes locales et à terme, les petits producteurs locaux. Le modèle de développement véhiculé par les institutions financières internationales se heurte à une double critique, qualitative (à qui profite la croissance?) et institutionnelle (la main invisible du marché ne suffit pas). Les deux critiques justifient la mise en place de règles et d'institutions et il convient de rechercher le bon dosage d'institutions et de marché, de volontarisme et de libéralisme, de local et de global, sans perdre de vue les processus historiques de chaque société.

Pour conclure, certaines questions du développement font l'objet d'un large consensus :

1. concernant les déterminants de la croissance, l'accumulation du capital et la productivité des facteurs jouent un rôle clé. L'investissement financé par l'épargne permet le développement;
2. la stabilité macroéconomique tant en matière d'inflation que de politique monétaire et de taux de change, de fiscalité est souhaitable;

3. la croissance doit permettre le développement humain, soit l'accès à l'éducation, à la santé, à la représentation politique ;
4. favoriser la croissance et le développement ne doit pas se faire aux dépens du capital naturel : l'environnement est un enjeu majeur du siècle et un souci intergénérationnel ;
5. le rôle de l'État est incontournable : une administration étatique compétente, plutôt motivée et honnête est à même d'accompagner la croissance. Disposer d'une telle administration, efficace et qui ne prétend pas tout régler a été et reste une interrogation majeure.

D'autres questions restent en suspens et méritent de nouvelles réflexions :

1. la dégradation de l'environnement est reconnue. Pour résoudre les nombreux problèmes posés, faut-il considérer l'environnement comme un Bien public mondial (BPM) ? ;
2. cette première question pose implicitement une deuxième question relative à la gouvernance : à quels niveaux les préoccupations internationales peuvent-elle être gérées ? Il faut dissocier le niveau mondial, régional, national, local. Il faut dissocier aussi les acteurs : les organisations internationales comme l'ONU ou régionales comme l'UE, les États, les acteurs de la société civile, les sociétés transnationales, les associations, les communautés ;
3. l'évolution démographique qui a des conséquences en matière d'accès à l'eau, aux terres et autres ressources naturelles exige une autre répartition ;
4. la mondialisation a pour conséquence un flux accru d'échanges commerciaux, de capitaux, d'idées et aboutit à une transformation de l'espace et du temps. Un nombre croissant d'entreprises des pays en développement ont pu se lancer dans une production internationale, soit sous l'emprise des STN, soit en tant qu'entreprises indépendantes. Ces résultats ne doivent pas masquer la demande croissante en ressources financières des PED. La concurrence entre les acteurs financiers pour drainer l'épargne nationale est de plus en plus forte. L'offre de ressources financières alimentée par les pays occidentaux et/ou les pays émergents va-t-elle créer une autre dépendance des PED ?

Section 2 : Le défi alimentaire dans un contexte de croissance démographique

Les débats relatifs à la croissance démographiques et l'accès à la nourriture sont anciens et restent d'actualité. Nous commençons par resituer le contexte démographique des PED. Au préalable, on identifie les régions du monde en développement selon le PNUD.

Encadré 1 : Les régions en développement selon le PNUD (2018)

États arabes (20 pays ou territoires) : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, État de Palestine, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Somalie, Soudan, Tunisie, Yémen.

Asie de l'Est et Pacifique (24 pays) : Cambodge, Chine, États fédérés de Micronésie, Fidji, Îles Marshall, Îles Salomon, Indonésie, Kiribati, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Nauru, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République démocratique populaire lao, République populaire démocratique de Corée, Samoa, Thaïlande, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Viet Nam.

Europe et Asie centrale (17 pays) : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Monténégro, Ouzbékistan, République de Moldova, Serbie, Tadjikistan, Turquie, Turkménistan, Ukraine.

Amérique latine et Caraïbes (33 pays) : Antigua-et-Barbuda, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Équateur, El Salvador, État plurinational de Bolivie, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay.

Asie du Sud (9 pays) : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, République islamique d'Iran, Sri Lanka.

Afrique subsaharienne (46 pays) : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République centrafricaine, République unie de Tanzanie, Rwanda, Royaume d'Eswatini, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Zambie, Zimbabwe.

Source : PNUD 2018.