

LE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LA MONDIALISATION

ASPECTS ET PERSPECTIVES

PAR

DIMITRI UZUNIDIS (*) ET LAMIA YACOUB (**)

C'est en ignorant la dichotomie entre l'idéologie qui sous-tend le processus de mondialisation et sa réalité et celle qui existe entre les discours sur les politiques publiques et leur pratique qu'a pu se développer, dans les décennies précédentes, un large consensus sur les vertus d'une intervention neutre de l'Etat dans le système économique. Les régulations keynésiennes apparaissant déjà caduques, un tel consensus s'est formé à partir des années 1980, avec la suprématie des programmes d'ajustement structurel comme meilleure thérapeutique au mal-développement, ensuite avec l'élaboration du Consensus de Washington (1), dont les commandements étaient en réalité loin de faire l'unanimité, et enfin, récemment, avec la récurrence de l'idée de «bonne gouvernance».

En effet, conjuguée aux impératifs de la croissance endogène en matière de politique économique, la multiplication des défaillances du libéralisme a suscité un certain déplacement du débat sur la légitimité de cette politique, vers ce qu'on appelle la «bonne gouvernance» (*good governance*) (2). Et ce déplacement a dépassé l'échelle des institutions de l'Etat, car les contraintes et les paradoxes de la mondialisation ont semble-il créé le «besoin d'une bonne gouvernance mondiale».

Dans les années 1970, le concept de la gouvernance est lié à l'expression de *corporate governance* (gouvernance d'entreprise), pour désigner un mode

(*) Maître de conférences à l'Université du Littoral-Côte d'Opale (Dunkerque, France), rattaché au laboratoire de recherche «Industrie et innovation» et membre du Réseau de recherche sur l'innovation.

(**) Assistante à l'Université de Monastir (Tunisie), rattachée à l'unité de recherche «Economie appliquée et simulation» et membre du Réseau de recherche sur l'innovation.

(1) Le Consensus de Washington a été rédigé à la fin des années 1980 par John Williamson, aidé par un groupe d'économistes américains de l'Institut d'économie internationale, par des fonctionnaires du gouvernement des Etats-Unis, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (institutions dont le siège est à Washington). Il s'agissait de définir un programme de réformes adressé aux gouvernements latino-américains pour les aider à résoudre le problème de la dette. Inspiré des théories de l'inconditionnalité du marché, ce programme controversé a été plusieurs fois amendé jusqu'à sa remise en cause. Cf. D. UZUNIDIS, «Les pays en développement face au Consensus de Washington. Histoire et avenir», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005.

(2) Banque mondiale, Pour une meilleure gouvernance dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, Esca, 2004.

de gestion de la firme ancré sur l'articulation entre pouvoirs décisionnels des actionnaires et des dirigeants. Dans les années 1990, la Banque mondiale suggère, à travers ce concept, la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays (3). L'idée défendue est qu'une qualité insuffisante de la gouvernance nuit au développement économique, social et humain des pays en développement (4). La «bonne gouvernance» se présente alors comme une alternative salutaire aux dérives du pouvoir dans ses manifestations actuelles, un remède à tous les maux dont souffrent les sociétés contemporaines et, surtout, un moyen optimal pour assurer un développement aux pays qui souffrent d'un sous-développement endémique (5). Cependant, si elle peut sembler pertinente en théorie, elle constitue en pratique une concrétisation des principes libéraux, réduisant presque exclusivement le rôle de l'État dans la promotion du développement à la création d'un cadre juridique et institutionnel favorable aux mécanismes du marché. Projetée sur le plan mondial, la gouvernance renvoie au principe selon lequel les politiques économiques passent inévitablement par des jeux de transaction entre acteurs de natures différentes, plutôt que par une logique hiérarchique, où un seul acteur (l'État) dicterait les règles du jeu économique (6).

Notre objet n'est pas ici d'analyser de manière approfondie les fondements théoriques ou la logique sous-jacente à l'institution d'un système de gouvernance mondiale (7). Il s'agit en revanche de reprendre succinctement les arguments développés et les conclusions dégagées par de nombreux travaux récents démontrant pertinemment l'efficacité très mitigée du système de gouvernance mondiale actuel à atteindre l'objectif de performance globale, afin d'expliquer pourquoi il faudrait aujourd'hui repenser le rôle de la politique économique et quelle nouvelle configuration cette politique devrait revêtir pour construire un nouveau modèle de développement.

LA GOUVERNANCE MONDIALE EN CAUSE ET LE BESOIN DE RÉGULATION

L'ensemble enchevêtré de préoccupations, de paradoxes et d'impératifs, conjugué à la méfiance toujours présente à l'égard du fonctionnalisme et de l'interventionnisme publics, semblent avoir légitimé l'institution d'une gou-

(3) *Id.*

(4) G. OTANDO, «Le renouveau des théories du développement. Institutions et bonne gouvernance», *Cahier du Lab. RII (ULCO)*, n° 177, 2008, disponible sur le site Internet riif.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2008/03/doc-177.pdf.

(5) S. KLIBI, «De l'utilité du concept de bonne gouvernance», in A. SEDJARI (dir.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^e siècle*, L'Harmattan/GRET, 2003, pp. 49-65.

(6) D. UZUNIDIS/L. YACOB, «La gouvernance de l'économie mondiale et le renouveau des politiques économiques actives dans les pays en développement», *Marché et Organisations*, n° 9, 2009, pp. 203-243.

(7) Cf. D. UZUNIDIS, L. YACOB, «Le développement dans la mondialisation : crise de la gouvernance mondiale et retour de l'État», *Recherches internationales*, n° 84, 2008, pp. 105-132.

vernance mondiale, coordonnant et balisant les politiques nationales, selon les nouveaux objectifs des individus, entreprises et pays et selon les enjeux sans cesse renouvelés de la mondialisation. Si on parle aujourd'hui sans cesse de gouvernance mondiale et qu'on associe cette notion à celle de transaction, c'est essentiellement parce que l'Etat n'a plus désormais le pouvoir et les instruments suffisants pour dégager une position politique forte représentant l'intérêt d'une collectivité politique nationale (8). Cependant, l'échec du système de gouvernance mondiale à atteindre l'objectif de performance globale de l'économie et de la société mondiales et donc, à réguler efficacement le processus de mondialisation, est aujourd'hui bien démontré et suscite dès lors une réflexion nouvelle et fondamentale sur le rôle de l'Etat dans la promotion du développement (9). De plus, selon J.M. Siroën (10), l'émergence d'une gouvernance mondiale, telle que définie dans la théorie économique, est à l'évidence «improbable» : l'absence d'institutions dotées d'un pouvoir légitime de coercition et de conciliation ne permet pas de combler le vide laissé par la crise de légitimité des Etats (11).

Il n'est donc pas surprenant que les enjeux et les caractéristiques socio-économiques propres à chaque pays restent loin d'avoir la primauté requise dans la détermination des règles édictées et dans l'élaboration des stratégies de développement préconisées. Pourtant, les règles ne sont pas des fins en soi, applicables dans tous les pays quelles que soient leurs conditions économiques, sociales et politiques. Il faudrait plus de pragmatisme pour assurer un développement soutenable démocratique. Aujourd'hui, le FMI, comme la Banque mondiale et l'OMC semblent chercher à gérer le système international en tenant compte des spécificités des pays. Cependant, il est difficile de nier que les règles restent presque identiques, même si elles sont relativisées ou interprétées avec plus de « finesse » dans les discours et la littérature officiels de ces institutions. Désormais, le système de gouvernance mondiale concrétise un cadre présentant la façon par laquelle le « libéralisme économique » devenant réel, rend service au nouveau mercantilisme des économies les plus puissantes (12).

La renonciation à l'utopie d'un système de gouvernance mondiale efficace ne doit pourtant pas nous dispenser de réfléchir sur les moyens d'agir sur

(8) Z. LAÏDI, « Les enjeux de la gouvernance mondiale », *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002, pp. 262-278.

(9) Cf. D. UZUNIDIS, L. YACOB, « Le développement dans la mondialisation... », *op. cit.* ; Institut français des relations internationales (IFRI), *RAMSES 2010*, Paris, 2009.

(10) J.M. SIROËN, « Vers une gouvernance économique mondiale ? », *Cahiers Français*, n° 335, nov.-déc. 2006, pp. 50-54.

(11) Preuve, la réunion du G20 en septembre 2009 à Pittsburgh, qui n'a abouti qu'à quelques décisions discutables sur la capacité interétatique à contrôler la finance mondiale : un peu plus de poids des pays pauvres dans les instances internationales, des normes comptables harmonisées, l'encadrement des bonus financiers, veille sur les paradis fiscaux...

(12) D. UZUNIDIS, « Les pays en développement face au Consensus de Washington... », *op. cit.* et « Nouveau mercantilisme et mondialisation. A propos du cadre légal mondial d'Accumulation et de ses conséquences sur les pays en développement », in C. SERFATI (dir.), *Mondialisation et déséquilibres Nord-Sud*, Peter Lang, Bruxelles, 2006.

le court, le moyen et le long terme. Quoi qu'il en soit, face à l'inefficacité de ce système, la démarche la plus réaliste à court terme serait à notre sens de consentir, non pas à rendre à l'Etat ses moyens d'action traditionnels (13), mais à reconnaître qu'il était une erreur fondamentale de prôner la neutralité des actions de l'Etat dans le processus de développement au moment où le renouveau de son rôle semblait plus que jamais crucial et décisif. Dès lors, la question de la pertinence et de l'opérationnalité des règles édictées et des politiques recommandées reste entière et le renouveau des politiques économiques actives est bien justifié. Cependant, la référence au terme «nouveau» indique-t-elle que le rôle de l'Etat s'est accordé une nouvelle légitimité, à partir de nouveaux objectifs et de nouveaux modes d'action, ou la question ne serait-elle rien d'autre qu'une différence de degré d'intervention ?

Certes, nous sommes tentés de retenir la première hypothèse, mais il est préconisé d'aller encore plus loin dans l'analyse pour pouvoir expliquer que ce renouveau concrétise une mutation véritable du rôle de l'Etat en réponse aux enjeux d'une économie mondialisée : les contraintes de la mondialisation, ses opportunités, les risques de la globalisation financière, les impératifs de compétitivité internationale, les mutations sociales et les progrès technologiques sont autant de changements profonds qui assignent à la politique économique des objectifs sans cesse renouvelés et des modes d'intervention réactifs, foncièrement différents de ceux antérieurement conçus. Ce regain d'intérêt est plus ou moins explicite, mais repérable en l'occurrence, à partir de la multiplication des mesures de soutien à plusieurs entreprises et/ou activités et de la croissance «exponentielle» des ressources budgétaires affectées aux politiques économiques ; une tendance paradoxalement très marquée dans des pays «réputés» libéraux, à l'instar des Etats-Unis surtout, mais aussi de nombreux pays européens. Dans plusieurs pays en développement, cette tendance est également palpable, mais la plupart des Etats peinent à se réformer, sans doute en raison de leurs caractéristiques différentes et aussi, d'une part, parce qu'ils éprouvent des difficultés à se rétablir des «maux» causés par les plans d'ajustement structurel et le Consensus de Washington et, d'autre part, parce qu'ils ne réussissent que rarement à imposer leur volonté au niveau d'un système de gouvernance mondiale censé être démocratique. S'ils ne sont pas suffisamment impliqués dans les processus décisionnels et que leurs intérêts s'avèrent ainsi marginalisés, ils sont pourtant les premiers à faire face aux contraintes de la mondialisation et à en subir les effets pervers (14). La problématique du développement est dès lors de rendre «la mondialisation profitable» et, dans cette perspective, il est bien avéré qu'il n'y a pas d'autres alternatives que

(13) Bien que l'existence de ces moyens d'action publique se soit aujourd'hui avérée bien moins dangereuse que leur démantèlement.

(14) J. FONTANEL, *La Globalisation en analyse*, L'Harmattan, Paris, 2005.

de renouveler la réflexion sur la pertinence d'un rôle nouveau et volontariste des Etats.

Dans la théorie économique contemporaine, le renouveau du rôle de l'Etat est bien justifié. Le bien-fondé de la politique économique repose sur l'existence de ce qu'on appelle les «*markets failures*» (défaillances du marché), des cas dans lesquels l'intervention de l'Etat est requise pour les compenser. Aujourd'hui, l'exception se fait désormais norme. Les mutations de l'économie mondiale ont fait que les échecs du marché se généralisent et les solutions cherchant à les réduire, au sein de ce même marché, ne sont plus suffisantes. Des inefficiences institutionnelles, structurelles, productives, distributives, financières... sont autant de *market failures* qui légitiment des mesures publiques visant à les pallier, dans la perspective d'assurer un fonctionnement efficace du système productif et de favoriser son intégration dans l'économie mondiale, selon les exigences de développement (15). Les crises économiques et financières se font plus fréquentes. La plus récente, survenue aux Etats-Unis et étendue au reste du monde, est un exemple patent de la multiplication des échecs du marché. Et les interventions massives des Etats pour tempérer leurs effets justifient une fois encore cette nouvelle réflexion sur la nécessité d'un renouveau de la politique économique active.

Il y a quelques années seulement – à la fin des années 1990 –, certains désaccords existaient à ce sujet, mais ils portaient uniquement sur le rythme d'évolution et l'ordre des réformes libérales à mener, pas sur la direction à suivre. Aujourd'hui, les nouvelles données de l'économie mondiale ont fait que c'est la direction à suivre qui ne soit plus elle-même objet d'un consensus. Tandis que certains persistent à défendre, par des arguments de moins en moins convaincants, la supériorité du «tout-marché», d'autres, de plus en plus nombreux, admettent que la main invisible du marché n'est plus désormais le gage de l'efficacité : il faut y joindre la main visible de l'Etat, pour créer ou préserver les bases d'un développement soutenable. Il s'agit alors de repenser le rôle régulateur de la puissance publique. Ce n'est donc pas le moindre des paradoxes que de voir certains des tenants les plus affirmés de l'économie de l'offre, qui prônaient du temps de Reagan des politiques d'Etat minimum, en revenir à des préconisations beaucoup moins libérales, justifiées par les théories de la croissance endogène en vue de stimuler une croissance jugée insuffisante.

(15) L. YACOUB, *Légitimité et faisabilité de la politique industrielle dans le contexte de la mondialisation. Cas de la Tunisie*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Tunis El Manar (Tunisie).

L'ÉTAT «PRO»
DANS LA NOUVELLE ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT

Contrairement aux analyses réduisant l'État à un agent créateur de distorsions et/ou préleveur de rentes, la nouvelle «économie du développement» relie la croissance, la compétitivité et les équilibres financiers et introduit des éléments structurels dans un cadrage macro-économique (16). Ainsi, dans le contexte d'une économie mondialisée, on voit de nombreux auteurs aborder la logique de l'État «pro» (promoteur, prospecteur, protecteur, producteur) comme un agent central du développement. En effet, dans ce contexte, la problématique de développement requiert un rôle volontariste de l'État permettant de changer les modalités d'insertion dans la Division internationale du travail (DIT). Cela passe par un changement de la nature des spécialisations *via* la mise en place de politiques économiques, en l'occurrence industrielles, qui agissent sur les structures productives. Couplées à une modernisation institutionnelle et sociale, ces politiques ont pour objectif de favoriser la sortie du sous-développement. Il est aujourd'hui bien démontré que l'efficacité de ces politiques est conditionnée à la capacité du pays à préserver des mesures temporaires de protection, dans le but principal de modifier le système de prix relatifs en faveur des activités industrielles. Et c'est selon cette logique que sont analysées les questions d'extraversion, de développement inégal, de dégradation des termes de l'échange, etc. C'est également selon cette même logique que la CNUCED (17) marque depuis plus de dix ans une prise de distance avec le discours sur les bienfaits de la libéralisation et un retour du balancier vers la question centrale du développement. Les politiques de développement ne peuvent être envisagées que sur la base d'une action volontariste de l'État, dont l'objectif serait d'impulser et d'encadrer les transformations structurelles.

Cependant, un rôle plus volontariste de l'État n'implique pas un retour à l'interventionnisme public de naguère. Car le renouveau de l'État est concomitant à une mutation de ses modes d'action, dans des contextes nationaux et internationaux fondamentalement modifiés. C'est vraisemblablement dans cette optique que s'inscrit l'idée de «marges de manœuvre nationales», défendue par la CNUCED. Cette conception contraste, certes, avec celle du Consensus de Washington – fondée sur l'objectif de convergence des politiques pour une intégration indifférenciée au marché mondial –, mais elle ne rejette pas pour autant la pertinence des politiques d'ouverture avisées et bien échelonnées. Les politiques économiques se transforme-

(16) Cf. C. BERTHOMIEU/C. EHRHART, «Le néostructuralisme comme fondement d'une stratégie de développement alternative aux recommandations néolibérales», *Économie appliquée*, n° 4, déc. 2000, pp. 61-92; C. BERTHOMIEU/A. CHAABANE/A. GHORBEL, *La Restauration du rôle de l'État dans la croissance et le développement économique*, Publisud, Paris, 2004; Institut français des relations internationales, *op. cit.*

(17) CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement, 1999.

raient progressivement, non pas dans un sens qui soit hostile à la mondialisation, mais selon une conception qui tiendrait compte de ce nouvel espace hybride, où se mêlent acteurs publics et privés, locaux et internationaux. L'articulation entre ces différents acteurs impose donc une redéfinition de l'Etat lui-même.

Il y a plus de vingt ans que D.C. North (1981) a défini l'Etat comme une organisation possédant le monopole de la « violence légitime » sur un territoire géographique donné et dont les frontières sont délimitées par le pouvoir de taxer la population. Toutefois, cette définition n'indique pas que l'Etat n'est pas tant une organisation qu'un ensemble d'organisations, exerçant plusieurs fonctions (juridique sociale, économique, administrative...); chacune de ces organisations accomplit une multiplicité de tâches; chaque tâche peut être du ressort de plusieurs organisations à la fois. Cela permet donc d'identifier l'Etat comme un ensemble d'organisations se partageant le monopole d'un pouvoir légitime, en vue de la production de biens collectifs. La mutation du statut de l'Etat tient en partie à l'accroissement de sa complexité organisationnelle : les pouvoirs publics se fragmentent dans un plus grand nombre de paliers et les partages de compétences deviennent plus enchevêtrés, les conflits entre paliers plus ardues. Cela montre que l'Etat-nation d'avant guerre, qui constituait un contre-pouvoir régulateur, organisateur et protecteur relativement simple, est devenu de plus en plus morcelé. Quelles sont dès lors les nouvelles formes institutionnelles qui tendent à remplacer ou à compléter cette forme organisationnelle classique ?

Dans le nouveau cadre institutionnel, une tendance massive semble très significative, celle de la « décentralisation ». Sur le plan théorique, Joseph Stiglitz (18) affirme que la décentralisation permet une confrontation entre les performances des différentes localités, instituant ainsi un cadre concurrentiel similaire à celui des entreprises. Cela favoriserait nettement l'efficacité de leur fonctionnement et améliorerait notablement la qualité de leurs services. Cette vision a fondamentalement modifié les modes d'intervention publique dans l'économie, en ce sens que les conditions générales du développement des initiatives privées ont pris de l'importance; dans ce contexte, l'Etat agit davantage par les moyens d'incitation et nettement moins à la place de l'entreprise. Et c'est là une conception qui s'oppose radicalement à celle d'Alexis de Tocqueville qui, en observant le libéralisme en Amérique, montrait que « *l'Etat ressemblerait à la puissance paternelle [...], il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril; mais il ne cherche, au contraire, qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance; il aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir. Il travaille volontiers à*

(18) Joseph STIGLITZ, « More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus », *WIDER Lecture*, Helsinki, 1998, disponible sur le site Internet www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lecture-1998.pdf; M. CIMOLI/G. DOSI/J. STIGLITZ (dir), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, 2009.

leur bonheur; mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre; il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs facilités et leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires, dirige leur industrie, règle leurs successions, divise leur héritage» (19). Aujourd'hui, «le métier» de l'Etat est celui d'apporter aux entreprises les moyens dont elles ont besoin et de hâter les restructurations industrielles préalables au lancement de nouveaux projets. Il est à noter à ce titre que les interventions les plus directes de l'Etat tendent à laisser la place, du moins explicitement, à des aides «précompétitives», incitant à la création d'activités et à l'investissement immatériel. Non pas que le rôle de l'Etat soit ainsi moins important, mais il est exercé en fonction des nouvelles données du contexte économique et institutionnel et en réponse à de nouvelles contraintes mondiales et nationales. La composante incitative de la politique économique l'emporte désormais sur sa composante supplétive.

La question qui se pose est de savoir comment justifier l'intervention moins discrétionnaire et plus incitative de l'Etat dans une économie en développement, avec, dans sa dimension institutionnelle, une vocation utilitaire consistant à fournir les services publics et, dans sa dimension économique, être le promoteur du développement. Son rôle devrait être actif et volontariste et en aucun cas neutre, pour réussir à rendre «profitable» une mondialisation ingouvernable. Tel que nous l'avons souligné et comme le souligne H. Védrine dans un rapport publié en 2007, le catéchisme néolibéral sur la «mondialisation heureuse qui est une chance pour tous», a échoué à convaincre l'opinion (20). Pourtant, depuis des années, de nombreuses études favorables à la mondialisation ont été publiées, d'innombrables travaux et discours sur le système économique de libre-échange censé être «win-win» ont été écrits ou prononcés et l'enrichissement des populations par l'importation de produits à moindre coût est rappelé de manière récurrente. Ce ne sont plus en effet des arguments convaincants car, rappelons-le, à l'inverse des discours, la mondialisation renforce les inégalités au plan spatial, à tous les niveaux et aussi au plan social : l'écart entre riches et pauvres, entre ceux qui peuvent saisir les opportunités de la mondialisation et ceux qui ne trouvent pas leur place, se creuse à toutes les échelles (21).

Les échanges commerciaux reflètent eux aussi, les ambivalences de la mondialisation. Le libre-échange cohabite avec la tentation protectionniste, surtout dans les pays du Nord confrontés à la concurrence des pays émergents. Les conflits se résolvent encore largement selon la logique de puissance, malgré la montée en régime d'une justice multilatérale que devait concrétiser le système de gouvernance mondiale. Le libre-échange est

(19) E. KESLASSY, «Tocqueville ou la proposition d'un nouvel Etat», *L'Economie politique*, n° 11, juil. 2001, pp. 99-106.

(20) Hubert VÉDRINE, *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, sept. 2007.

(21) S. BRUNEL, «Qu'est ce que la mondialisation?», *Sciences humaines*, n° 180, mars 2007, pp. 28-31.

contesté dès lors qu'il compromet des questions jugées essentielles, comme l'emploi, la technologie, la santé ou l'énergie. Les zones d'influence se reconstituent par le biais des accords bilatéraux. Entre le volontarisme des pays émergents, le «socialisme de marché» de la Chine et du Vietnam, les dictatures d'Asie centrale et le retour du nationalisme en Amérique centrale, le libéralisme est loin de régner sur la planète, y compris dans sa patrie d'adoption, les États-Unis. Dans les faits, ce pays n'a presque jamais cessé de remettre le libéralisme en question chaque fois où «nécessité» – atteinte à leurs intérêts économiques et géostratégiques – l'exigeait, mais sans doute encore plus fréquemment depuis que le centre de gravité du monde «menace» de se déplacer de l'Atlantique vers le Pacifique, avec la montée en puissance de la Chine et d'autres pays asiatiques. Loin de remettre en cause le rôle de l'État, la mondialisation suscite, paradoxalement, un grand retour de l'État.

Conséquemment, pour les pays développés, comme pour ceux en développement, l'enjeu de la mondialisation n'est pas de se protéger ou de s'adapter, mais celui de se protéger en s'adaptant et réciproquement (22). Sous cet angle, l'État demeure un acteur incontournable du système international et le caractère actif de ses interventions n'est pas incompatible avec le processus de mondialisation : «*sur toutes les questions relatives au noyau dur de la souveraineté nationale : la sécurité, le modèle de développement économique, les intérêts stratégiques..., les États continuent à se comporter de manière classique, calculant avantages et inconvénients*» (23). En effet, la mondialisation et la libéralisation n'ayant pas entraîné une concurrence pure et parfaite, on a vu proposer et pratiquer des politiques de développement des avantages compétitifs (24), des politiques de soutien aux champions nationaux, des accords interétatiques de cartel, des politiques «stratégiques» inspirées de la politique industrielle et de la nouvelle économie internationale (25) et même des politiques dites de «guerre économique» (26).

Ces réhabilitations des politiques publiques n'ont certes ni la cohérence, ni l'ordonnancement stratégique des argumentations libérales, mais il est aujourd'hui bien démontré qu'elles ont le «mérite» d'être nées d'événements divers, d'expériences véritables et de contraintes concrètes, locales, régionales et mondiales. Depuis quelques années et davantage après la crise récente déclenchée aux États-Unis, on constate une réhabilitation fréquente

(22) Z. LAÏDI, «Faut-il se protéger contre la mondialisation?», Communication à la journée d'étude «L'Europe face à la mondialisation», Fondation pour l'innovation politique, 2007, disponible sur le site Internet www.2007-desenjeuxetdesidees.org/blog/index.php/2007/03/22/25-faut-il-se-protoger-contre-la-mondialisation.

(23) S. COHEN, *La Résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Seuil, Paris, 2003.

(24) M. PORTER, *L'Avantage concurrentiel des nations*, Dunod, Paris, 1993.

(25) P. KRUGMAN, *La Mondialisation n'est pas coupable : vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, 2000.

(26) J. COUSSY, «Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour?», *L'Économie politique*, n° 17, 2003, pp. 42-59.

de l'adjectif «public» dans les discours et la littérature politico-économiques : il est de plus en plus question de l'action publique, du domaine public, de l'espace public, des biens publics, de l'intérêt public, de la régulation publique et parfois des entreprises publiques. On peut donc se demander si, par cette récurrence de l'adjectif «public», il s'agit de souligner une carence, de signifier un regret ou de concrétiser un renouveau du rôle de l'Etat ? A la lumière des idées et des faits retracés dans cette analyse, il semble préférable de privilégier la dernière possibilité, sans nier qu'elle-même peut amplement s'expliquer par les deux premières.

QUELLE CONFIGURATION POUR LA NOUVELLE POLITIQUE ECONOMIQUE ?

L'utopie d'un monde sans frontières et celle de la mondialisation parfaite s'avérant relevée de la rhétorique, les Etats demeurent et demeureront encore longtemps des espaces pertinents de régulation et des promoteurs-clefs du développement. Et donc, plutôt qu'une contestation du rôle de l'Etat, ce qui prime, c'est la redéfinition pragmatique de ses objectifs et de ses modes d'action.

En ce sens, la légitimité et l'efficacité de la politique économique active tiennent aux possibilités de sa re-conception et au renouvellement continu de ses moyens, parallèlement aux mutations qui se produisent à l'échelle nationale et mondiale. Ces mutations supposent l'existence d'un «Etat stratège». Son rôle dans la réduction des incertitudes, la mobilisation des projets stratégiques et l'amélioration des conditions-cadres du système productif apparaissent primordiaux, notamment dans les domaines où il est possible d'identifier des défaillances du marché ou des crises systémiques. La conception de l'«Etat-stratège» confère à l'Etat la mission de développer une vision de long terme, avec un souci d'analyse prospective, où il peut identifier des repères et des critères fiables pour recentrer ses interventions et réviser ses ordres de priorités. La meilleure – la plus avantageuse – insertion dans l'économie mondiale contemporaine n'est plus désormais fondée sur le recours aux politiques économiques supplétives et d'aide directe aux activités en déclin, mais dans des politiques économiques d'encadrement actif qui s'articulent autour de l'objectif primordial du développement, lequel est forcément un objectif national. Car tel qu'on l'a déjà insinué, le système de gouvernance mondial, inspiré par l'approche d'Etat minimum et reposant sur des normes non équitables, a abouti à une véritable crise de développement et à une forte instabilité de l'économie mondiale.

La réussite de la nouvelle politique économique est sans doute conditionnée par le développement politique, requérant la promotion d'un système politique stable, transparent et efficace. Ce n'est qu'ainsi que les actions produites et les acteurs impliqués par cette politique permettront de pon-

dérer efficacement les ressources et les objectifs nationaux. Quant aux actions, nous pensons que les enjeux de la mondialisation imposent la recherche de l'objectif primordial de développement. A ce titre, la nouvelle théorie économique et les expériences passées et récentes prouvent qu'il existe de larges marges de manœuvre où l'Etat peut favoriser un renforcement des capacités productives et de la compétitivité internationale. Cela consoliderait les avantages comparatifs existants en vue de développer une dynamique devenue impérative face aux contraintes sans cesse renouvelées de la mondialisation. Les Etats des pays en développement doivent alors emprunter une démarche stratégique et bien échelonnée en matière de politique commerciale; ils ne doivent pas perdre de vue que la promotion du commerce extérieur n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer le développement national. Le renouveau de la politique économique se situe précisément à notre sens dans la capacité de l'Etat à jouer ce rôle. Dans cette perspective, nous pensons que la politique économique devrait intégrer dans son sillage un ensemble de sous-objectifs interdépendants et aussi primordiaux que le renforcement du potentiel technologique du système productif, la valorisation du capital humain, l'amélioration du cadre institutionnel, la promotion du développement durable et la redéfinition avisée des relations Etat-entreprises.

Le développement du potentiel technologique du système productif est devenu impératif, car il est à présent bien admis pour tous que la concurrence s'effectue de plus en plus sur la base d'une compétitivité structurelle, une «compétitivité hors-coût» (27). Le développement économique n'est plus désormais axé sur des avantages comparatifs statiques et sur les modes de production caduques d'autrefois, mais plutôt sur des avantages construits et des processus productifs intensifs en technologie de pointe, que l'Etat se doit de favoriser. L'innovation, tant technologique que sociale, est à la base du développement. Selon N. Charest et B. Lévesque (28), elle devient ainsi elle-même un avantage comparatif recherché, tant elle permet aux pays d'occuper une place de choix dans le grand jeu de la nouvelle économie mondiale. Et là, l'aptitude de l'Etat à mettre en place un système efficace d'incitation à la R&D et à l'innovation en général s'avère plus que jamais décisive.

Comme l'a précisé J.K. Galbraith (29), c'est là également qu'apparaît le primat d'une valorisation du capital humain, dans le choix, la conception et/ou l'absorption, l'utilisation et le perfectionnement des technologies nécessaires pour réussir le développement économique. L'efficacité du système d'éducation et de formation de la main-d'œuvre est donc impérative

(27) B. LAPERCHE, «L'innovation comme facteur de développement dans la mondialisation», in B. LAPERCHE (dir.), *L'Innovation pour le développement*, Karthala, 2008, pp. 9-20.

(28) N. CHAREST/B. LÉVESQUE, «Le développement économique et le retour de l'Etat», *VIGIE* n° 2, juin 2006.

(29) J.K. GALBRAITH, *Pour une société meilleure : un programme pour l'humanité*, Seuil, Paris, 1997.

pour doter l'économie et la société des ressources matérielles, financières, cognitives... et aussi institutionnelles, requises pour y parvenir. L'amélioration du cadre institutionnel est d'ailleurs impérative pour assurer un équilibre stable et une complémentarité entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Quelle que soit l'efficacité de ces actions, on suppose que la libre concurrence tend toujours, par un effet cumulatif, à éliminer les faibles ou tout au moins à les rendre de plus en plus faibles et à favoriser les détenteurs de pouvoir. L'objet de la politique économique n'est en aucun cas celui d'empêcher ces mécanismes de se produire – par l'institution d'obstacles à la concurrence –, mais d'essayer de limiter leurs effets néfastes sur l'économie, mais aussi sur la cohésion sociale, qui est tout autant nécessaire pour un développement équilibré. L'Etat est donc conduit à réglementer ou à déréglementer. L'efficacité de ses mesures est tributaire du degré du développement politique – tel qu'on l'a défini – et donc de la transparence et de la notoriété des objectifs visés.

La promotion du développement durable est aujourd'hui l'un de ces objectifs cruciaux qui enrichit le champ d'action de la nouvelle politique économique. La prise de conscience des flagrantes *market failures* dans ce domaine a créé l'opposition la plus sérieuse au cours dominant de la mondialisation, celui de la suprématie des normes libérales par rapport aux impératifs environnementaux. Il en est ainsi parce que, ainsi qu'on l'a déjà insinué, les actions et les règles décrétées par les organisations internationales, ont concrètement privilégié le premier des «3 P», c'est-à-dire l'économique (*Profit*) aux dépens de l'environnemental (30). Donc, bien que l'objectif du développement durable relève de l'intérêt collectif et donc logiquement du système de gouvernance mondiale, il n'en reste pas moins que le bilan mitigé des résultats obtenus requiert des politiques nationales qui pourront progressivement, par des interdictions ou plus par des incitations, concilier des objectifs apparemment conflictuels.

La redéfinition des relations Etat-entreprises s'insère dans une logique partenariale guidée par un projet de développement de l'ensemble de l'économie. A travers ses instruments d'intervention, le rôle de l'Etat serait de stimuler et d'orienter les initiatives des investisseurs privés dans le souci permanent de respecter les bases d'un développement national participatif et selon la logique combinant «faire» et «faire-faire». Un nouveau paradigme de gouvernance du développement pourrait émerger, incitant à repenser les rapports entre l'Etat, l'initiative individuelle et la société civile. Ce paradigme serait aussi novateur que le fut celui de l'après-Seconde Guerre mondiale fondé sur le couple Etat-marché.

(30) Le système de gouvernance mondiale ne peut être considéré comme efficace, en ce sens que l'objectif ultime de performance globale reste hors d'atteinte, celui d'un développement fondé sur des compromis entre ce qui a été appelé les trois P (Profit, People, Planet). C'est désormais l'«économique» (*profit*) qui a été mis au-dessus de tout; au-dessus du «social» (*people*) et au-dessus de l'«environnemental» (*planet*). Cf. D. UZUNIDIS/L. YACOB, «La gouvernance de l'économie mondiale...», *op. cit.*

Nombre des objectifs du développement anciens ou nouveaux, mais avant tout légitimes, que l'Etat s'assigne (programmes de nutrition, de protection de l'environnement, de gestion de l'eau, de contrôle des naissances, de l'amélioration des soins et de l'éducation, la valorisation des compétences, etc.) ne peuvent être atteints qu'en associant des acteurs aussi divers que les entreprises, les organisations sans but lucratif, les groupes socio-professionnels, les universités, l'administration, etc. Toutes les parties prenantes contribueront à la construction d'un modèle de développement national, volontariste et participatif, pour autant que l'Etat les inspire, les persuade et les implique dans les processus décisionnels. Toutefois, sans perdre de vue que c'est largement de l'efficacité des politiques publiques que sera toujours tributaire la capacité d'une économie, d'une société, d'une entreprise ou même d'un individu à relever les défis de la mondialisation et à transformer ses contraintes en opportunités de développement économique et social. Et nous tenons ici à souligner que ce n'est nullement *wishful thinking* d'avancer de telles idées, mais c'est de l'«optimisme réaliste» dont il s'agit. Car les expériences passées et présentes des pays développés et celles de plusieurs pays en développement montrent bien que le «mal-développement» n'est pas une fatalité, que le libéralisme n'en est pas la panacée et que c'est donc forcément sur le renouveau du rôle des Etats que l'avenir des pays en développement devrait se construire.

ELÉMENTS DE CONCLUSION

Les enjeux de la mondialisation ont récemment revitalisé le débat sur les possibilités d'une redéfinition du rôle de la politique économique. Avec le relâchement de l'hypothèse des marchés parfaits et l'affirmation de la multiplication des *market failures*, l'étude de certaines approches théoriques sous l'angle des mutations en cours démontre que la mondialisation re-légitime une politique économique active axée sur le développement et définit selon une approche d'«interventionnisme participatif». L'analyse des pratiques récentes de cette politique prouve qu'elle reste faisable, voire impérative, dans le contexte d'une économie mondialisée.

Pourtant, il y a moins de deux décennies que les réformes libérales qui ont inspiré les programmes d'ajustement structurel et le Consensus de Washington se présentaient encore comme la meilleure solution thérapeutique aux différents problèmes des pays en développement. La suprématie du «tout marché» s'est alors affirmée et la politique de moins d'Etat est devenue la règle. Toutefois, les principes tant défendus ont été reniés par les faits, le bilan des réformes s'étant révélé très mitigé à diverses échelles et la politique d'Etat minimum n'a pas permis la réduction du «mal-développement». Bien que les institutions internationales aient relativisé

leurs discours (31), en insistant sur la nécessité d'une «bonne gouvernance», l'idée liée au post-consensus reste celle de compléter les premières réformes, sans pour autant remettre en cause leur pertinence ou leur fondement théorique.

Sur le plan théorique, la véritable avancée ayant remis en question le bien-fondé de la politique d'Etat minimum a été l'œuvre des approches de la croissance endogène. En expliquant la croissance par les comportements d'accumulation, elles ont redonné à la politique économique structurelle une substance qui lui manquait dans la théorie orthodoxe. L'«endogénéisation» du progrès technique dans les modèles de croissance confère à l'Etat un rôle primordial dans l'incitation à l'accumulation du capital humain et du capital technologique, en l'occurrence par le canal des politiques d'encouragement à la R&D.

L'efficacité de ces politiques peut être mesurée par leur contribution au changement structurel des fondements économiques face à la forte dynamique des échanges et, plus généralement, face à l'ampleur des enjeux d'une économie mondialisée. Les paradoxes de la mondialisation, les objectifs conflictuels de ses nombreux acteurs et les divergences qu'elle fait apparaître entre intérêts publics et privés, nationaux et globaux sont autant de facteurs qui ont posé la question de l'institution d'un système de gouvernance mondiale, en vue de gérer efficacement les interactions de la mondialisation qui, manifestement, surpassent l'action des Etats et le pouvoir régulateur du marché. Cependant, ce système est loin d'être cette structure organisationnelle que définit et justifie la théorie, fondée sur la légitimité des structures décisionnelles et des finalités.

Il n'est donc pas surprenant que la problématique du développement se soit confinée à celle de la libéralisation des marchés. Les faits ont montré que les risques qui en découlent sont bien réels, depuis que les crises se sont révélées plus récurrentes et de plus en plus graves. La crise déclenchée en 2008 aux Etats-Unis et propagée au reste du monde en est un exemple patent (32). La multiplication des crises, les dérives du capitalisme, la dichotomie entre les sphères réelles et financières, l'accroissement des inégalités de développement entre pays et l'approfondissement des inégalités sociales dans ces pays eux-mêmes ne sont-ils pas des faits assez alarmants pour démontrer qu'il était une erreur fondamentale de prôner le retrait de l'Etat et de marginaliser le rôle pourtant révolu de ses politiques économiques et industrielles dans la promotion de développement? Le fait qu'aujourd'hui la mondialisation ne soit pas profitable, ni pour la plupart des économies en développement, ni pour les pauvres, ni pour l'environnement, ni pour la société, ni pour la stabilité politique du monde, n'est-il pas

(31) Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2009.

(32) D. UZUNIDIS/L. YACOB, «La gouvernance de l'économie mondiale...», *op. cit.*

un constat assez préoccupant pour susciter le renouveau du rôle de l'Etat, un rôle justifié et joué en dehors du clivage idéologique opposant le «trop d'Etat» au «minimum d'Etat»? Et ce renouveau n'implique-t-il pas une réflexion nouvelle et renouvelée sur les instruments et les objectifs de la politique économique, celle qui tirerait profit de la mondialisation en organisant l'économie et en traçant le chemin du développement?

La nouvelle politique économique serait celle qui s'exerce *via* des modes d'action incitatifs, moins discrétionnaires et plus stratégiques en fixant des objectifs aussi cruciaux que : le renforcement du potentiel technologique du système productif, pour créer les bases d'une compétitivité structurelle; la valorisation du capital humain, pour doter le pays de toutes les ressources requises; l'amélioration du cadre institutionnel, pour assurer un équilibre stable entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux; la promotion du développement durable, pour concilier cet objectif avec les objectifs socio-économiques et enfin, la redéfinition des relations Etat-entreprises.

Ces objectifs semblent tous primordiaux et sans doute assez interdépendants, mais les Etats disposent toujours de marges de manœuvre pour les combiner et les concrétiser. C'est en fait la portée de chaque objectif au niveau des priorités de la politique économique qui, selon les pays et les circonstances, imposerait des différences de pondérations (33). Car l'une des plus pertinentes leçons inculquées par les approches théoriques et empiriques sur la problématique du rôle de l'Etat dans la promotion du développement est qu'il n'existe ni de solutions magiques, ni des recettes de succès simples, aboutissant à un modèle de politique économique universellement efficace. Beaucoup d'éléments spécifiques et interdépendants en jeu peuvent être organisés en vue d'améliorer l'efficacité de la politique économique à résoudre le problème du «mal-développement».

(33) *Id.*