

ETAT ET DEVELOPPEMENT :
UNE REFLEXION EN PLEINE EVOLUTION

Pierre JUDET
Grenoble
Décembre 2000

INTRODUCTION : ETAT ET DEVELOPPEMENT

Le rôle de l'État dans le développement économique et social est une question très controversée. En effet, Margaret THATCHER ou Ronald REAGAN considèrent que "l'État n'est pas la solution mais le problème". A l'inverse, le planificateur chinois, jugeant que "le marché est un oiseau précieux qu'il faut mettre en cage de peur qu'il ne s'envole", s'oppose à l'ouverture prônée par TENG TSIASO PING ; tandis que, dans le cas de Taï wan, un auteur américain (WADE 1989) parle de "gouverner le marché".

En entrant dans cette discussion, on considère que le "développement" ne se limite pas à la croissance des richesses matérielles, mais débouche sur l'épanouissement individuel aussi bien que sur le bien-être collectif : les recherches du PNUD sur la mesure du Développement Humain témoignent de cette préoccupation. On sait également que la notion d'État est en cause: s'agit-il de l'État nation centralisé ou bien d'un État qui laisse une certaine place aux régions et qui doit par ailleurs tenir compte d'aspirations vers des ensembles plus continentaux, ainsi que de la dimension mondiale de nombreux problèmes ?

I- LA PERMANENCE DU DEBAT

Dès le XVIII^{ème} siècle, il était moins question "d'État et Développement" que "d'État et marché". QUESNAY soutenait déjà *"qu'il fallait maintenir l'entière liberté du commerce, car la police du commerce extérieur et intérieur la plus sûre, la plus exacte, la plus profitable à la nation et à l'État consiste en la pleine liberté de la concurrence"*¹

A la même époque, A.SMITH faisait l'apologie du libre marché dans les termes suivants : *"les faiseurs de projets troublent les opérations de la nature dans les affaires humaines, tandis qu'il faudrait l'abandonner à elle-même et la laisser agir librement afin qu'elle atteignît son but. Tout gouvernement qui s'oppose à ce cours naturel, qui veut donner aux capitaux une autre direction, se révolte contre la nature et devient, pour se maintenir, oppresseur et tyrannique."*²

Dans cette ligne, A; SMITH et J.B. SAY avaient déclaré que *"les États-Unis étaient voués à l'agriculture comme la Pologne"*. La même nature destinait le Portugal à la production de vin, l'Allemagne à la production de blé et de bois, la France à la production de vin et de soieries, la Tunisie à la production d'huile d'olive et d'agrumes. En 1955, le dernier directeur du Plan de la Tunisie coloniale écrivait : *"il est temps que la Tunisie, actuellement surindustrialisée, revienne à sa vocation agricole"*.³

LIST a dénoncé avec véhémence la stratégie constante de la domination britannique jouant de la liberté du commerce et de la non intervention de l'État pour, selon les propres

¹ CitÉ par F. List dans "SystÈme National d'Economie Politique", 1851.

² CitÉ dans F. List , p. 482.JB Say s'inscrivait dans cette filiation ; selon List, on n'a jamais vu un auteur exercer une aussi grande terreur scientifique ; le plus lÈger doute sur l'infailibilitÈ de sa doctrine Ètant puni par le terme fletrissant d'obscurantisme.

³ Bulletin Èconomique et social de Tunisie, 1955 . La Tunisie comptait alors environ 30 000 ouvriers.

termes de parlementaires britanniques "étouffer au berceau les manufactures étrangères" ou encore "étouffer dans leur maillot les fabriques du Continent".⁴

LIST a consacré toute son énergie à battre le rappel des "tard venus", en premier lieu de l'Allemagne, afin de les inciter à ne pas céder pour un plat de lentilles (l'ouverture de la Grande Bretagne au vin, au bois et au blé allemand), leur seule chance de construire une industrie en intervenant en sa faveur, en la protégeant et en la soutenant.⁵

L'économiste français Fr. PERROUX a souligné dans les années 1960 que la Grande Bretagne, qui se proclamait patrie du libéralisme, n'en a pas moins connu des interventions longues et décisives de l'État, de l'Acte de navigation⁶, à la construction des canaux, etc...

Les États-Unis ont construit leur puissance industrielle comme la Grande Bretagne. Dans un premier temps, les États y sont intervenus massivement et on joué un rôle protecteur avant que ces pays se fassent les champions du libre jeu des forces du marché...

Après la première guerre mondiale, des vents nouveaux ont soufflé. C'est en URSS que la première planification autoritaire a été conçue et mise en œuvre, dans la dépendance des initiatives des financements et des décisions de l'État central. La planification administrée et impérative a été adoptée un peu plus tard par les démocraties populaires et par la République Populaire de Chine.

Des formes plus "douces" d'une planification dite indicative se sont répandues après la deuxième guerre mondiale, marquées par une intervention plus fréquente des états, en particulier par des nationalisations. On s'inspira alors volontiers de KEYNES.

II- LA REFERENCE ASIATIQUE OU L'ETAT CAPITALISTE DEVELOPPEUR

Le Japon ainsi que l'Asie du Sud-Est et Orientale introduisent dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle un fait nouveau et massif : une croissance accélérée qui s'est accélérée au cours de la décennie quatre-vingts considérée par ailleurs, comme perdue en Amérique Latine et en Afrique. Pour ces pays et le Japon bien sûr, mais aussi les quatre dragons, le rattrapage est devenu une réalité : la Corée qui se situait au niveau du Cameroun en termes de PNB, a dépassé la Grèce ; Taiwan, l'Espagne ; Hongkong et Singapour, les pays d'Europe de l'Ouest. D'après le classement du PNUD, ces pays se situent aux premiers rang des pays du Sud pour le "développement humain". Selon les économistes libéraux proches de la Banque mondiale (dans les années 1970/1980), le succès de ces nouveaux pays industriels serait très largement dû aux mesures de libéralisation économique prises entre 1962 et 1964, si bien que selon l'un d'entre eux, WESTPHAL : "*la Corée offre un exemple presque classique d'une économie se conformant à son avantage comparatif et empochant les bénéfices revus par la théorie économique*"⁷. A la fin du XX^{ème} siècle comme à la fin du XVIII^{ème} siècle, "l'École" (du libre marché !) a donc toujours raison !

De nombreuses analyses ont montré combien une telle interprétation était caricaturale : non seulement, des taux de protection non uniformes témoignent en Corée par

⁴ Déclarations de MH Brougham au Parlement britannique en 1815 et de M. Hume en 1825.

⁵ List est l'inventeur de la "Protection des Industries naissantes".

⁶ Promulgué en 1651, l'acte de navigation a assuré à la Grande Bretagne la suprématie maritime ; il n'a été aboli qu'en 1849, une fois affirmée la puissance industrielle et commerciale du pays.

⁷ Westphal : *The Republic of Korea's experience with export led industrial development* . World Development, 1978.

exemple, de politiques industrielles très sélectives, mais il est clair que l'État n'a pas cessé de manipuler les prix et de favoriser les investissements dans les secteurs qu'il considérait comme prioritaires : en pratiquant des taux d'intérêt modulés, en liant droit à l'importation à succès préalable à l'importation, en créant des Fonds nationaux d'investissement, etc... En Corée, au cours des années 1970, le Président de la République lui-même, disposait de deux secrétariats économiques tenus à l'informer régulièrement de l'avancement des grands projets industriels, parfois quotidiennement et même plusieurs fois par jour !

Cette attitude de l'État vis-à-vis de l'industrie naissante n'est pas sans analogie avec celle du riziculteur qui soigne d'abord la semence dans les pépinières afin d'assurer un bon départ au plant de riz qui sera plus tard repiqué en pleine terre. Ainsi, l'État est-il présent à chacune des étapes de l'industrialisation, afin d'aider les entreprises à les franchir.

Ces politiques industrielles ont emprunté davantage à l'expérience de la riziculture qu'aux enseignements de l'économie néoclassique. Les nouveaux pays industriels ont par contre été fidèles à l'enseignement initial de F. LIST pour qui la protection des industries naissantes devait être conçue comme une préparation à durée limitée à la compétition internationale. Leurs méthodes très ciblées, ont été aux antipodes du modèle anglo-saxon, selon lequel l'État doit se contenter de fixer les règles du jeu et de les faire respecter, car il est seulement responsable des conditions dans lesquelles se construit le développement. Pour rendre compte de la proximité et de la complicité avec les entreprises d'un état interventionniste, on a introduit la notion de "capitalist developmental state"⁸, dont la principale force réside dans la collaboration entre la bureaucratie et les entreprises. L'État ne donne pas d'ordre, mais il suggère et influence à travers un système "d'administrative guidance", sous forme de recommandations informelles, rarement écrites, ce qui exige que des contacts étroits soient maintenus entre l'administration et les entreprises. Les entreprises qui répondent à ces signaux sont assurés d'avantages divers... C. SAUTTER parle, à propos de l'État japonais, d'un état "Pro" qui est à la fois ou successivement, producteur, protecteur, prospecteur et programmeur.⁹

De toute façon, "Etat développeur" ou "Etat pro", l'Etat asiatique s'est affirmé comme un instrument efficace pour rattraper. Il s'est avéré plus performant que l'État socialiste qui lui aussi prétendait mobiliser pour rattraper. La Banque mondiale elle-même, qui pendant longtemps avait proclamé que le développement résultait du libre jeu des forces du marché, a procédé à une réévaluation du rôle de l'État et de ses interventions, qu'il s'agisse du rapport de 1993, intitulé le "Miracle de l'Asie de l'Est" où, avec beaucoup de réticences, la Banque admet qu'il y a eu des interventions efficaces de l'État... ou du rapport annuel sur le développement du monde de 1997, intitulé "l'État dans un monde en mutation". On trouve dans ce dernier rapport les formules suivantes : "*Un état efficace et compétent est préférable à un état minimum*" ou encore "*un développement sans état échouera*".

III- MISES EN CAUSE ET REEVALUATIONS DU ROLE DE L'ETAT

Le rôle de l'État avait pourtant été sérieusement mis à mal au cours des vingt années précédentes:

⁸ Chalmers Johnson "*The Japon problem*", Foreign affairs, Waiter, 1986.

⁹ C. Sautter, "*Japon, le prix de la puissance*", Paris, le Seuil 1973 et "*Les dents du gÈant*", Paris, Olivier Orban, 1987.

- Lorsqu'au début de la décennie 1980 éclate la crise de la dette qui met en lumière la gravité de la situation dans de nombreux pays du Sud, la réponse proposée par le FMI et la Banque mondiale prend la forme des Plans d'Ajustement Structurel dont le mot d'ordre est : libéralisation et réduction de l'intervention des états, génératrice de rentes au profit d'une minorité et de gaspillages ;

- En 1989, le mur de Berlin s'effondre, qui consacre la ruine des systèmes de planification centralisés et théoriquement impératifs. Un peu partout, on renonce à ce qui restait encore des Plans, tandis qu'en Europe de l'Est, on assiste parfois à un véritable déferlement de la vague libérale : en Pologne par exemple, avec le Ministre BALCEROWITZ ;

- En 1997, enfin, s'installe la crise en Asie du Sud-Est et Orientale où l'État est mis au rang des accusés : en Corée du Sud, en Thaïlande, en Indonésie, aux Philippines et au Japon. On y constate en effet l'érosion d'un système organique de complicité constitué entre États, banques et entreprises qui avait pourtant fait ses preuves depuis plus de trente ans. On constate en effet que ce "triangle de fer" a été pendant longtemps efficace et qu'il a permis de créer dans plusieurs pays une base industrielle moderne. Mais ce qui fut facteur de succès est devenu avec le temps facteur de dégradation :

- les entreprises se laissant aller aux facilités du surinvestissement et du surendettement ;

- les banques, privatisées ou non, demeurant de simples guichets aux ordres du pouvoir politique, dépourvus de capacités autonomes d'évaluation des projets ainsi que d'appréciation des risques ;

- l'administration submergée par la masse des sommes en jeu et atteinte par la corruption.

Toutefois, l'État accusé un peu partout, n'est pas pour autant voué à l'effacement, encore moins condamné à la disparition : en témoignent les nouvelles positions de la Banque Mondiale, évoquées ci-dessus. De nombreuses expériences récentes confirment qu' "un développement sans état échouera".

On reconnaît aujourd'hui que les pays pauvres, qui trop souvent continuent à s'appauvrir, ne sont pas dans cet état à cause de l'absence de ressources¹⁰, mais plutôt à cause de la faiblesse ou de la quasi absence de l'État. On s'accorde également pour penser que la création de l'économie de marché dans nos pays a été précédée par des siècles de construction d'un ordre politique et juridique stable.

Par ailleurs, dans un contexte mondial, marqué par la libéralisation, l'intervention directe de l'État continue à être sollicitée et accordée :

- En Asie de l'Est ou Taiwan, Corée, Singapour lancent la construction de fonderies de silicium et la production de microprocesseurs avec la participation de l'État, en tout cas avec l'appui total des grands instituts de recherche publics : chaque investissement représentant plus de 1 milliard de US dollar.

- De même, en France, la construction de la nouvelle usine de "Microélectronique" à Crolles, près de Grenoble est subventionnée par l'État, la région et les collectivités locales, à raison de 900 millions de FF sur 3400 millions, soit 1 500 000 FF de subventions par nouvel emploi créé. Ce sont même des industries conventionnelles (usine à papier dans la région centre) qui bénéficient de subventions : 500 000 FF par nouvel emploi créé.

Enfin, il est, à ce propos, intéressant de savoir qu'AIRBUS et BOEING se lancent mutuellement à la tête l'accusation d'être subventionnés par leurs états respectifs : États-Unis,

¹⁰ On parle parfois de la "malédiction des matières premières".

d'une part, France, Allemagne, Espagne, Grande Bretagne, d'autre part. L'intervention des états dans la construction des industries n'a donc pas disparu. En outre, alors que le "tout marché" a fait la preuve de son incapacité à allouer correctement les ressources disponibles, un état rénové garde un rôle indispensable, un état dont on dit, ici et là, qu'il doit devenir plus transparent, agile et compétent. Parmi ces rôles, on soulignera :

- un rôle de **stabilisateur** qui assure transitions et contrôles nécessaires pour éviter les dérapages d'une ouverture sans frein, car les capitaux flottants ont fait la preuve qu'ils étaient aveugles et inconscients au Mexique, puis en Asie, mais ni au Chili, ni en Malaisie qui ont su se protéger,

- un rôle de **garant**, dans la transparence, de la solidité des systèmes financiers : banques et maisons de titres. C'est une base nécessaire pour développer leur capacité d'évaluation des projets et d'appréciation des risques ;

- un rôle de **promotion de la saisie et du traitement des informations** externes et internes destinées en particulier à identifier les activités du futur, afin de construire de nouveaux avantages comparatifs ;

- un rôle de **balisage des voies et activités du futur** ; car l'État est seul en mesure de mobiliser tous les acteurs nationaux autour de visions longues : de visions nationales, qui tiennent compte du contexte international avec toutes les combinaisons possibles qu'il offre. Comme le déclare un haut fonctionnaire du Ministère du Plan en Tunisie : "*Même si ce n'est pas l'État qui décide, grâce à ses balisages, il aide la profession à identifier ses objectifs et ses stratégies... l'État doit réussir une nouvelle mobilisation des énergies... de nouvelles perspectives décennales*"¹¹

- un rôle d'**organisateur de la solidarité nationale**. " En développant des actions pour la construction de la solidarité, les états nationaux défendent leur existence dans le processus actuel de mondialisation. Après 1945, les états ont reconstruit les infrastructures économiques. Un même effort de rénovation doit être entrepris aujourd'hui : celui des grands appareils sociaux. Si l'État se désengage de son rôle d'entrepreneur, c'est pour mieux se lancer dans le renouvellement des grandes infrastructures sociales : santé, éducation, formation, car la mondialisation, loin de gommer les espaces nationaux, crée au sein de chaque société une solidarité de fait. La compétitivité d'un pays tient autant à la qualité de son système politique qu'au niveau de ses coûts salariaux. Le risque de déclin vient au contraire de l'érosion lente, mais continue de notre capital social qui tient par exemple au problème des banlieues ou au phénomène d'exclusion. Notre place dans l'économie mondiale dépend de la qualité de nos élus, de nos fonctionnaires, de nos journalistes autant que de celle de nos entrepreneurs. " ¹²

- un rôle d'**organisateur de la solidarité Nord-Sud**, car l'ajustement structurel n'est pas réservé unilatéralement aux pays du Sud. Les économies développées elles aussi, vont devoir organiser, progressivement certes, mais systématiquement leur ouverture aux productions, en particulier industrielles, du Sud (et de l'Est). Un tel ajustement n'est envisageable que moyennant la définition et la mise en œuvre de stratégies à long terme appuyées sur des perspectives claires ainsi que sur des volontés affirmées. Cela ne relève pas du "libre jeu des forces du marché", mais plutôt de l'intervention vigoureuse et mobilisatrice de pouvoirs stables et déterminés. Dans ces conditions, comment avancer sans disposer des moyens de "gouverner le marché" ?

¹¹ Interview d'un haut fonctionnaire du Plan † Tunis en 1990. Les Perspectives d'Écennales font allusion aux Perspectives d'Écennales 1961/1970 † l'Époque de A. BENSALAH.

¹² Anton Brender. "La France face † la mondialisation", Éd, La Découverte, Paris 1998.

L'énumération de ces rôles de l'État n'est pas close : on en conclura qu'un Etat rénové et reconfiguré dispose encore d'un avenir.

IV- QUESTIONS POSEES ET BALBUTIEMENTS

Dans deux directions, des questions de plus en plus nombreuses sont posées à l'État sans recevoir pour l'instant de réponse satisfaisante.

• Dans une première direction, l'État national est confronté de plus en plus avec les problèmes globaux qui concernent l'ensemble de la planète, tout en ayant des conséquences sensibles au niveau national et local ; il s'agit en particulier :

- du climat et, plus généralement, de l'environnement,
- de l'énergie, de ses sources et de ses conséquences,
- des océans, de la pêche et de l'eau,
- de la protection de la nature (et de la santé : OGM, bioéthique),
- de la drogue : production et circulation,
- de la faim et des maladies (épidémies),
- des échanges : circulation des biens, des capitaux (taxe Tobin), des personnes,
- de la dette des pays en voie de développement (en particulier des pays les moins avancés),
- du travail des enfants et du travail des esclaves (en liaison avec l'ajustement Nord/Sud),
- des droits de l'homme, de la liberté de pensée, de religion, de choix politique..., c'est-à-dire de la démocratie.

Tout cela pose à la fois le problème de l'**ingérence** (et de la souveraineté de chaque état) et de la participation des états nationaux à ce qu'on appelle la **gouvernance mondiale**.

• Dans une deuxième direction, l'État national doit de plus en plus tenir compte de ce qu'on appelle aujourd'hui la **société civile**, dont le rôle s'affirme avec des revendications croissantes. Associations de toute sorte, organisations non gouvernementales interviennent à tous les niveaux, local, régional, national, international : sommet de l'organisation mondiale du commerce à Seattle, sommet de Prague, sommet de Nice. Selon certains¹³ : *"la pratique de la common law (du droit d'en bas, coutumier, non écrit) confère aux pays anglo-saxons un avantage dans un tel contexte mondial" ... "Étant donné la place majeure accordée aux États-Unis aux associations et aux fondations, il n'est pas surprenant que ce pays soit culturellement plus à l'aise avec la mondialisation"*.

L'État nation est ainsi tiraillé entre les problèmes planétaires et la société civile ; la sienne et les autres, sans oublier la place et la compétence revendiquée des régions ni la difficile construction des états continents" : le sommet de Nice vient d'en donner l'illustration.

L'État a certes un avenir, il doit jouer un rôle indispensable, mais sa redéfinition et la réflexion à son propos est, on le voit, en plein mouvement.

¹³ Thierry De Montbrial in "RAMSES 2000" Dunod pour l'IFRI, Paris 2000.