

Lab.RII

UNIVERSITÉ DU LITTORAL CÔTE D'OPALE
Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation

CAHIERS DU LAB.RII
– DOCUMENTS DE TRAVAIL –

N°229

Septembre 2010



Lamia YACOUB
Gwenaëlle OTANDO
Dimitri UZUNIDIS

GOUVERNANCE MONDIALE, BONNE GOUVERNANCE ET IMPACTS SUR LES ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT

GLOBAL GOVERNANCE, GOOD GOVERNANCE AND THE ISSUE OF DEVELOPMENT

Lamia YACOUB
Gwenaëlle OTANDO
Dimitri UZUNIDIS

Résumé – Les contestations et les crises économiques ont rendu visibles les lacunes de la gouvernance mondiale, des lignes de conduite proposées et la fragilité des doctrines qui les ont inspirées (consensus de Washington, libéralisation des marchés, Etat minimum). Les nouveaux enjeux de la mondialisation nous incitent à en tirer des leçons et à saisir toute la « crucialité » d'un nouveau modèle de développement. Face à un système de gouvernance mondiale se révélant récemment en crise et d'une approche libérale devenant fortement contestée, la concrétisation de ce modèle ne requiert-elle pas un renouveau des politiques économiques actives ; plus volontaristes et mieux réfléchies. D'un autre côté, le concept de « Bonne Gouvernance » est d'actualité dans les pays en développement. Ici aussi, le rôle de l'Etat dans la promotion d'un développement durable redevient incontournable.

Mots clés: gouvernance mondiale, bonne gouvernance, mondialisation, développement, Etat

Abstract – The challenges and the economic crisis have made visible gaps in global governance, in the proposed guidelines and the fragility of the doctrines that inspired them (Washington Consensus, liberalization of markets “low state”). The new stakes of globalization incite us to take lessons from this and to seize all the “cruciality” of a new development model. In front of a world governance system showing recently in crisis and of a liberal approach becoming strongly controversial, the realization of such a model does not require a revival of the active economic policies; more voluntarist and better reflected? On the other hand, the concept of “Good Governance” is relevant in developing countries. In this case also a revival of the State's role in promoting sustainable development is unmistakably imperative.

Key words: global governance, good governance, globalization, development, State

**GOUVERNANCE MONDIALE, BONNE GOUVERNANCE ET IMPACTS SUR LES
ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT**

**GLOBAL GOVERNANCE, GOOD GOVERNANCE AND THE ISSUE OF
DEVELOPMENT**

**Lamia YACOUB
Gwenaëlle OTANDO
Dimitri UZUNIDIS**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
1. LE DÉVELOPPEMENT, OU L'AJUSTEMENT AUX PRINCIPES MONDIAUX D'ACCUMULATION	5
1.1. La thérapeutique des PAS	5
1.2. Développement et cadre mondial d'accumulation	7
1.3. Le « Consensus de Washington » et la faillite de l'Etat minimum	8
2. DE LA « BONNE GOUVERNANCE » AU VOLONTARISME POLITIQUE : LE SENS DU DEVELOPPEMENT	13
2.1. Principes de « bonne gouvernance	13
2.2. Repenser l'Etat : le volontarisme politique	14
2.3. Principes d'une politique économique active	18
CONCLUSION	19
BIBLIOGRAPHIE	20

INTRODUCTION

Le rôle de l'Etat constitue l'un des plus anciens objets d'étude en Science Economique, où les divergences fondamentales trouvent leur origine dans la discordance entre les deux approches économiques de base ; libérale et interventionniste. Cette problématique, pourtant ancienne, alimente un débat d'une grande acuité, au niveau politique, qui se réfère lui-même à un débat idéologique et théorique. En effet, les impératifs et les effets de la mondialisation ont propulsé, sur le devant de la scène, la réflexion sur la légitimité d'une politique économique active. Le fait est, qu'un rôle volontariste de l'Etat traduirait, selon l'approche néolibérale prédominante, un interventionnisme poussé et non justifié, étant en total contraste avec le contexte de la mondialisation (Uzunidis, Yacoub, 2010).

En fait, les principes libéraux et les discours prônant la neutralité de la politique économique se sont développés vers les années 1980 avec la suprématie des approches monétaristes et ensuite, dans une certaine mesure, concrétisés dans le Consensus de Washington, puis, plus modérément, dans les propositions de « bonne gouvernance » alors que les régulations d'inspiration keynésienne étaient déjà caduques. On constate cependant depuis la crise de 2008 que les approches d'inspiration libérale relativisent singulièrement la fin de l'interventionnisme. Aujourd'hui, l'idée de l'intervention de l'Etat redevient pertinente. Sans l'intervention des Etats du Nord via des politiques de relance budgétivores, le capitalisme aurait déjà disparu. (Attali, 2009).

Dès lors, à l'heure où l'économie mondiale est en pleine mutation – lâchée par la finance – et les sources de compétitivité sont en perpétuel changement, serait-il judicieux d'admettre que la mondialisation conduirait inexorablement à la substitution des lois du marché aux interventions de l'Etat en faveur de l'économie ? Sinon, trouverons-nous dans les théories économiques récentes (de croissance endogène, postkeynésiennes, néo-institutionnalistes, ...) un fondement solide au rôle actif de l'Etat face à l'hégémonie de l'approche néolibérale qui sous-tend la mondialisation ? Et donc, en se référant aux développements théoriques, comme aux pratiques récentes de politiques économiques, de quelles marges de manœuvre les Etats disposent-ils réellement, pour faire face aux enjeux d'une économie mondialisée ?

Cette contribution est construite en deux parties. La première partie est consacrée à l'histoire récente du développement. L'approche libérale et monétariste appliquée d'abord dans les pays industriels, est devenue la référence de la mise en place d'un cadre mondial d'accumulation. Les Programmes d'Ajustement Structurel et le Consensus de Washington ont été les vecteurs de la mise en conformité des pays en développement avec les principes régissant ce que nous appelons communément « la mondialisation ». Les échecs ont été patents. Le développement renaît dans la crise actuelle ; celle qui exige de nouveaux rôles, fonctions et principes.

La seconde partie s'intéresse aux débats et aux pratiques qui renouvellent les questions sur les rapports entre « mondialisation » et « développement ». Si la théorie de la « bonne gouvernance » semble pertinente au vu des problèmes institutionnels que rencontrent la plupart des pays en développement, elle reste cantonnée dans l'immobilisme néo-classique. L'intérêt pour une politique économique active est beaucoup plus grand face à la crise que traverse aujourd'hui le schéma néo-mercantiliste que les pays industriels ont suivi à la lettre depuis plus d'un siècle. De plus, la crise financière qui sévit à l'échelle mondiale, vient montrer la limite des politiques inhérentes à la « bonne gouvernance ». En effet, les PED, malgré les réformes qu'ils ont entreprises allant dans le sens de la promotion des principes de

« bonne gouvernance », semblent malmenés par une crise qui vient saper ces fondements d'accumulation.

1. LE DÉVELOPPEMENT, OU L'AJUSTEMENT AUX PRINCIPES MONDIAUX D'ACCUMULATION

1.1. La thérapeutique des PAS

L'économie mondiale a beaucoup changé dans les années 1970 en réponse à l'évolution des pratiques des décideurs publics, qui, sous la pression des circonstances et de l'opinion publique, ont multiplié les interventions dans l'économie : déficits extérieurs flagrants, fermetures d'entreprises, tendances inflationnistes, montée inexorable du chômage, etc. Plus généralement, c'est une étendue de « turbulences » économiques qui s'est produite, mais que les partisans de la théorie « standard » ont tardé à bien vouloir dénommer « crise » (Humbert, 1995). Les régulations d'inspiration keynésienne étaient « bien amorties » après plus de trente années de pratique conjoncturelle et interventionniste. C'était donc la faillite du système de l'Etat-providence qui a créé au début des années 1980, un contexte international de crise, propice aux discours néolibéraux. Ceux-ci ont été suscités par le ralentissement de la croissance, l'aggravation des déséquilibres, la perpétuation de l'aide sociale et surtout par « l'hystérésis » des dépenses publiques. Les arguments des libéraux ont alors porté atteinte au *Welfare State*, tout d'abord en Angleterre, ensuite aux Etats-Unis et ils ont enfin déclenché une vague libérale qui s'est propagée progressivement dans un grand nombre de pays, devenus, pour la plupart eux aussi, partisans du « moins d'Etat ».

Le tournant décisif dans le fonctionnement de l'économie mondiale s'est produit dans les années 1980. En 1979, l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de Ronald Reagan aux Etats-Unis signifie l'avènement des doctrines libérales ; ce dernier ayant bien déclaré dans son discours d'investiture que « l'Etat n'est pas la solution, c'est le problème ». La même année, le Sénégal inaugure le premier Plan d'Ajustement Structurel ; la crise de la dette ayant débuté pour les pays en développement (PED), obligés d'adopter des politiques « favorables au marché ». Cette harmonisation des modèles économiques gagne aussi les pays de l'Est : en 1984, la Chine ouvre ses premières zones économiques spéciales. Cinq ans après, la disparition du mur de Berlin annonce celle de l'Union soviétique en 1991 ; année où l'Inde, jusque-là nationaliste, se libéralise à son tour. Ainsi, en dix ans, la configuration du monde a résolument changé avec la montée en puissance des théories libérales et la généralisation de la *thérapeutique* des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) pour des pays en crise, notamment en Amérique Latine, mais aussi sous diverses variantes, en Afrique et en Asie.

Le deuxième choc pétrolier a aggravé la situation, ayant frappé les PED plus fortement que les pays développés qui bénéficiaient du recyclage des pétrodollars. Le relèvement des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux et la dégradation des termes de l'échange se sont traduits par la généralisation et le creusement des déséquilibres. La plupart des PED se sont alors péniblement réveillés au début des années 1980 sur le cauchemar de l'insolvabilité internationale et de la cessation des paiements. Les institutions de Bretton Woods ont ainsi préconisé les PAS (Diouf, 2002) assortis d'un renforcement des mécanismes du marché, améliorant l'efficacité productive et réduisant le pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Comme le souligne pertinemment, M.-F. L'Héritier (1986), tout le monde était d'accord pour « soigner le malade ». Comment ne pas être d'accord sur l'assainissement des finances publiques et

l'allègement des appareils bureaucratiques, à un moment où l'on jugeait le niveau de la demande trop élevé, l'investissement reposant trop fortement sur l'importation, l'inflation trop haute, le poids des dettes trop lourd, le niveau d'efficacité économique trop bas et les économies pas assez tournées vers l'exportation ? Les politiques économiques interventionnistes créaient des distorsions et empêchaient l'allocation optimale des ressources.

Dans la logique du FMI et de la Banque Mondiale, les PAS devaient comporter deux volets, celui de la *stabilisation*, puis celui de *l'ajustement des structures*. Les actions du FMI correspondent au premier volet, étant plus centrées sur les aspects monétaires et financiers et présentées comme des *politiques conjoncturelles* de stabilisation de la demande et de rétablissement d'une balance des paiements « viable ». Celles de la Banque Mondiale correspondent plutôt au second volet, étant plus orientées vers des politiques structurelles de gestion de l'offre et de modification des conditions de la production pour que les économies soient mises sur un sentier de croissance durable. Le volet « stabilisation » s'appuie sur des mesures aussi diverses que la réduction des dépenses publiques, le ralentissement de l'augmentation de la masse monétaire par limitation des crédits, la révision du système des taux d'intérêt à la hausse, la subordination de l'évolution des salaires à la hausse de la productivité, la dévaluation des monnaies, etc. C'est une orientation de politique économique qui se justifie par l'approche analytique du FMI, en termes d'absorption de la demande excédentaire et qui s'appuie en substance sur des outils puisés dans des politiques budgétaires et notamment des *politiques monétaristes*. C'est le propre des *policy mix* préconisées par les institutions financières internationales, surtout par le FMI qui alors théorise et préconise la pratique du monétarisme en économie ouverte.

Pour ce qui est du volet « ajustement des structures », il vise à créer les conditions stables et durables du redressement économique pour assurer une croissance équilibrée, via une libéralisation des systèmes productif, financier et commercial : libéralisation graduelle des importations, des prix et des taux d'intérêt, suppression du contrôle public sur les investissements privés nationaux et étrangers, limitation des aides publiques directes aux entreprises selon le percept libéral *trade not aid*, désengagement de l'Etat de la production par une privatisation massive des firmes publiques, etc.

En effet, perçue par l'approche libérale et la théorie de l'agence comme un moyen de satisfaire des intérêts particuliers, l'entreprise publique a été sujette à une vive critique au nom de l'efficacité supérieure des mécanismes de coordination par le marché : la production publique ne maximise pas l'intérêt général, mais des intérêts privés, au prix d'un gaspillage économique et social (Voisin, 1995). Cette notion de « gaspillage » met l'accent sur les distorsions que peut créer l'intervention de l'Etat et *il est alors préconisé que la politique économique soit neutre et que le libéralisme soit la règle*. En ce sens, le laisser-faire, les mécanismes régulateurs des marchés et la bienveillance de la main invisible, seraient à même d'assurer un fonctionnement optimal du système économique. L'interventionnisme étatique n'est plus légitime, le libéralisme économique et l'orthodoxie financière devenant la marque de l'influence des thèses monétaristes qui ont ainsi inspiré pendant plus de 40 ans la thérapie par les PAS.

C'est selon cette même logique d'*Etat minimum* que les réformes budgétaires et financières se sont multipliées. Mais, comme le souligne S. Holland dans un article datant de 1995 (Holland, 1995), le traitement imposé a indûment plongés les pays du Sud et de l'Est dans la récession. Ces pays ont souffert des « trois D » : déflation, dévaluation et déréglementation, et ont subi, depuis la fin des années 1980, des transferts nets négatifs de capitaux. Un certain nombre de

gouvernements de PED ont continué à appliquer les PAS plus par crainte d'une suspension des prêts et d'un isolement financier que par conviction de leur bien fondé ou de leur succès. A la fin des années 1980, la Banque Mondiale elle-même (World Bank, 1987, p. 2) a reconnu que pour de nombreux PED, « *l'ajustement s'est révélé être un processus de plus longue haleine qu'on ne l'avait envisagé* ». On a ainsi beaucoup reproché aux PAS une vision trop rigoureuse de la conditionnalité, mais dans les faits, et du moins jusqu'au début des années 1990, il y a eu énormément de prêts et très peu d'ajustements.

1.2. Développement et cadre mondial d'accumulation

Les économistes monétaristes et libre-échangistes secondés par les institutions internationales ont maintes fois prôné un Etat minimum, dont les prérogatives, les dépenses, les fonctions, les administrations, le personnel, les soutiens au secteur productif, etc., serait réduits au minimum exigé par la politique de libre entreprise. Sous cet angle, le rôle de l'Etat dans le processus du développement économique semble-il bien affaibli. Sans véritables instruments de politique économique (la monnaie étant soumise aux règles et aux fluctuations internationales ; le cadre réglementaire étant dessiné extérieurement), la grande majorité des PED ne sont plus maîtres de leur économie (une grande partie ne l'a d'ailleurs jamais été). Leur pouvoir de négociation avec les grandes entreprises internationales en matière de transfert de technologies, d'emploi, de réinvestissement de bénéfices ou de protection des jeunes industries se trouve amoindri. Les mesures de contrôle national des flux d'investissements ou de marchandises devenant caduques, l'économie échappe aux gouvernements nationaux. Le problème devient alors politique. Le lancement de larges processus d'accumulation dans la plupart des PED est dû à l'application de mesures de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs des ressources primaires, de l'énergie, du transport et des communications, de la défense et de la sécurité, de la banque et de la finance, etc. Avec la libéralisation multilatérale des flux, le pays hôte n'a plus la capacité à orienter l'investissement étranger vers les secteurs susceptibles de promouvoir ou de renforcer les industries nationales et/ou de contrôler son marché. L'absence d'un encadrement efficace des activités des entreprises internationales réduit les effets d'entraînement sur les activités locales, freine l'investissement, appauvrit les structures locales de production et rend l'économie, encore plus dépendante des ressources externes et plus vulnérable aux fluctuations des marchés mondiaux.

Depuis les années 1980, démunis de ses moyens d'action traditionnels, l'Etat peine à se réformer pour imposer sa volonté face à l'émergence et la généralisation d'un cadre (légal, institutionnel) mondial d'accumulation, et ce au risque de compresser la notion de l'intérêt national. Par *cadre mondial d'accumulation* nous entendons l'ensemble cohérent des règles coercitives, des formes, des modalités, des moyens de concurrence et de coopération entre les acteurs économiques dont le but est d'organiser les activités économiques publiques et privées au niveau mondial sans discrimination apparente et sans traitement préférentiel, bref c'est ce que concrétise un système de gouvernance mondiale (Uzunidis, 2002, 2006 ; Uzunidis, Yacoub, 2009). Ces règles peuvent être nouvelles (p. ex. le respect par tous les pays de la libre circulation des capitaux ou de la protection de la propriété du capital) ou anciennes mais qui, dans un contexte d'accords multilatéraux, s'imposent sans discrimination à tous les signataires (p. ex. le respect de la clause de la nation la plus favorisée pour les investisseurs étrangers quelle que soit leur origine). Dans ce contexte d'établissement des règles supranationales, il est clair que tous les pays doivent réviser leurs systèmes juridiques pour les rendre compatibles avec les règles et normes supranationales imposées. Ce cadre libéral d'accumulation est un cadre de présentation de la façon par laquelle le « libéralisme

économique » devenant réel rend service aux politiques néo-mercantilistes mise en œuvre par les économies les plus puissantes (Uzunidis, 2001, 2006).

Voici comment Joan Robinson a défini le nouveau mercantilisme à la fin des années 1970 : « *Les nations commerçantes ont toujours été mercantilistes de cœur. Pour plaider l'adoption de politiques libre-échangistes, il faut nécessairement invoquer que l'avantage de suppression des protections étrangères est, pour les exportateurs nationaux, supérieur aux inconvénients de la suppression des barrières douanières nationales* » (1979, p. 92). De tout temps, en effet, les économies les plus puissantes (celles qui affichent des comptes extérieurs excédentaires et/ou qui détiennent des avantages technologiques et/ou qui ont des systèmes d'armement globaux et/ou qui possèdent une monnaie-numéraire commune dans les échanges internationaux) « déversent » dans les autres pays ce qu'elles ont de trop (marchandises et capitaux), tout en sélectionnant minutieusement leurs achats auprès de ces pays. Elles se soucient du maintien de l'activité nationale et imposent des règles internationales (termes d'échange, « libre échange », lettres de change) assurant le flux d'épargne excédentaire tout en se désintéressant de la solvabilité à terme des débiteurs. Ces derniers, le plus grand nombre des PED, sont ainsi entraînés dans la spirale de l'endettement puis dans la crise du désendettement, celle de l'assainissement, enfin, dans la financiarisation et la récession. Par exemple l'AGCS auquel adhèrent les Etats membres de l'OMC, est un des traités résultant de l'Uruguay Round de 1994. Ce traité prévoit la libéralisation des services dans tous les secteurs, sauf ceux étroitement liés à l'exercice de la souveraineté (justice, armée, ordre public, administration de l'Etat). En somme, santé, enseignement, transports, fourniture d'énergie, etc. sont intégrés aux mécanismes et aux décisions de l'OMC et doivent être soumis aux lois du marché. La politique de privatisation des services, mise en avant par nombreux gouvernements, répond à cette logique de démantèlement de l'Etat social, à la création d'opportunités de profit pour les entreprises privées et au développement des marchés financiers.

Malgré le bilan peu convaincant des politiques d'ouverture des marchés, les institutions financières internationales tiennent toujours à la politique économique neutre et la logique du moins d'Etat à long terme. Pour celles-ci, le problème réside au fond dans la configuration, le rythme et les étapes à donner à la libéralisation. C'est apparemment autour de cette logique que se sont articulés les dix commandements du Consensus de Washington comme il a été formalisé en 1989 ; un consensus qui a déclenché et alimenté des débats théoriques et idéologiques très vifs. Est-ce parce qu'il a suggéré une approche du développement et de la résolution des crises différente de celle qui a prévalu dans les années 1980, ou, au contraire, parce qu'il a simplement rassemblé sous le terme de « consensus » des percepts et des mesures libérales qui étaient loin de faire l'unanimité ?

1.3. Le « Consensus de Washington » et la faillite de l'Etat minimum

Pour répondre à la question précédente, une des raisons de la grande popularité du « Consensus de Washington » est sans doute le fait qu'il a été conçu à la fin des années 1980, au moment de l'effondrement du système soviétique et de la remise en cause du système de planification centralisée. Le « Consensus de Washington »¹ est un programme de réformes en

¹ Le « Consensus de Washington » tire son nom d'un article de John Williamson en 1989. Car c'est bien à Washington que sont situés les sièges du FMI et de la Banque mondiale, du département du Trésor américain et de nombreux *think tanks* influents comme l'Institute for International Economics. Dans cette expression, Williamson définit « Washington » comme « le Washington politique du Congrès, les hauts fonctionnaires de

dix points, qui a été initialement proposé aux pays d'Amérique Latine longtemps ravagés par l'hyperinflation et les déficits budgétaires et suite à la crise d'endettement paralysante de la décennie 1980 (la « décennie perdue »). Les dix commandements du Consensus peuvent être répertoriés en deux catégories ; une regroupe des réformes de stabilisation macroéconomique et l'autre concerne des réformes structurelles (Uzunidis, 2005).

Les réformes de stabilisation consistent dans une stricte discipline budgétaire (les déficits keynésiens ne sont plus considérés comme la panacée), une redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques (aux dépens des subventions et en faveur de la croissance et des pauvres), une libéralisation des taux d'intérêt (par une politique monétaire orthodoxe et dont l'effet sur la croissance est assez controversé) et l'adoption d'un taux de change stable et compétitif (un régime semi-fixe ou à parité glissante qui a montré toutes ses limites dans les années 1990).

Les réformes structurelles ont trait à une libéralisation des échanges commerciaux (par une atténuation, voire une suppression, des barrières tarifaires et non tarifaires, dont au moins le rythme était loin de faire l'objet d'un consensus), une abolition des barrières à l'entrée des investissements directs étrangers – IDE (des barrières perçues comme des mesures favorisant un nationalisme économique condamné), une privatisation des entreprises de l'Etat, une déréglementation (abolir ou, à défaut, réduire les règles qui freinent l'initiative économique et la libre concurrence), une réforme fiscale (vers l'élargissement de l'assiette fiscale et la baisse des taux d'imposition marginaux) et enfin un renforcement des droits de propriété (surtout pour favoriser leur obtention par le secteur informel à un coût raisonnable).

Les Etats latino-américains, comme d'ailleurs de nombreux autres PED, ont fait du Consensus leur cheval de bataille au début des années 1990. J. Clift (2003) souligne que celui-ci a tenu une partie de ses promesses : des budgets plus solides, une inflation et des ratios d'endettement plus faibles, un afflux d'investissements étrangers et une reprise de la croissance. Mais, en même temps, le chômage s'est accru et la pauvreté est restée endémique, tandis que l'ouverture des marchés exposait ces pays aux effets collatéraux de la mondialisation, parmi lesquels l'afflux de capitaux spéculatifs, supérieurs aux IDE.

Au plan théorique, le Consensus de Washington a été vite contesté. Selon Stiglitz (1998), ce cadre propose un bien trop faible nombre d'instruments, une vision restrictive du développement et une marginalisation insensée du rôle de l'Etat. De plus, on a souvent jugé que le désengagement de l'Etat de son rôle de producteur via les privatisations massives, conjugué à la déréglementation et à la libéralisation des IDE, s'ils permettent de réduire le déficit budgétaire et relancer la croissance, induisent un renforcement de la dépendance économique des PED (Stiglitz, 2002 ; Berr, Combarnous, 2004, Uzunidis, 2005). De plus, à l'instar de J. Stiglitz, D. Rodrik (1998) montre que la libéralisation des flux de capitaux n'induit pas une croissance et un développement plus soutenus. Donc, si le principe de précaution avait cours en matière de politique économique, les défenseurs du néolibéralisme seraient « au chômage » pour cause de thérapeutiques qui tournent au désastre chez ceux qui, de bon ou mauvais gré, les appliquent (Naim, 2000).

La libéralisation financière est censée attirer les capitaux internationaux en quête de hauts rendements et permettre aux PED de bénéficier d'un financement non générateur

l'administration et le Washington technocratique des institutions financières internationales, des agences économiques du gouvernement, de la Federal Reserve Board et des groupes de réflexion (Williamson, 1990).

d'endettement. Mais pas seulement, car l'ouverture et le renforcement de l'attractivité vis-à-vis des IDE sont un facteur de transfert technologique du Nord vers le Sud et un moyen de résorption du chômage. Cependant, les flux de capitaux se révèlent très concentrés et instables, correspondant majoritairement à des investissements spéculatifs (et non pas à des investissements réels). C'est là qu'a résidé la *financiarisation* de l'économie mondiale et qui a créé une sorte de dichotomie entre les sphères réelle et financière. Et nous ne prenons pas de risques inconsidérés en estimant que les institutions internationales y ont largement contribué en préconisant et en imposant des politiques libérales fondées sur le primat de l'ouverture du compte de capital. De nombreux économistes constatent bien tardivement aujourd'hui que le séquençage des réformes importe énormément et que les pays doivent au préalable renforcer les moyens de contrôle étatiques. Mais rien n'y fait, car la poursuite de la libéralisation des marchés financiers a déjà bien exacerbé les dérapages. Paradoxalement, les institutions de cette gouvernance mondiale (Uzunidis, Yacoub, 2009) éprouvent les plus grandes difficultés face à ces marchés dont elles ne parviennent pas à prédire les soubresauts, ni à expliquer les mouvements contraires à la théorie classique du libéralisme qui les ont tant inspirés.

En effet, malgré le chemin parcouru depuis plus d'un demi siècle dans la compréhension des processus économiques, et en dépit des efforts du FMI et d'autres acteurs internationaux fournis dans la perspective d'une gouvernance efficace de la mondialisation, les crises dans le monde entier se sont révélées plus récurrentes et sous certains angles sans doute plus graves. Les crises financières ayant éclaté au cours des dix dernières années en sont des exemples patents, comme celles survenues en Asie (1997), en Amérique Latine (Mexique, 1995, Argentine, 2002), en Russie et en 2008 aux Etats-Unis puis dans le reste du monde. Des crises violentes et coûteuses, aggravant au passage et à différents degrés, la pauvreté et les inégalités, au point où l'on peut parler aujourd'hui d'une « mondialisation » de la pauvreté. Ce sont à chaque fois des occasions pour renouveler les questions et raviver les réflexions sur le rôle, l'architecture et l'efficacité du cadre mondial d'accumulation, résolument ni capable de stabiliser l'économie mondiale, ni du moins de prévenir et de solutionner efficacement les crises. Les réflexions de Stiglitz (2002) à ce sujet s'avèrent toujours d'actualité : lorsqu'un pays s'est trouvé en crise, non seulement les fonds et les prescriptions du FMI n'ont pas réussi à stabiliser sa situation mais, dans bien des cas, ils l'ont dégradée. Il est incontestable que le FMI a échoué dans sa mission initiale, promouvoir la stabilité mondiale ; et il n'a pas été plus « brillant » dans les nouvelles tâches qu'il s'est fixées, par exemple guider la transition des pays ex-communistes vers l'économie de marché.

Les conséquences de la dérégulation systématique sont très révélatrices des contraintes et des paradoxes de la nouvelle donne mondiale et de la fragilité du cadre libéral mondial d'accumulation à les gérer efficacement. Nous pensons, comme l'affirme Stiglitz (2008), que l'échec économique, social et politique du néolibéralisme qui a inspiré les actions des institutions multilatérales tient au fait que « le fondamentalisme néolibéral de marché a toujours été une doctrine politique qui a servi certains intérêts. Il n'a jamais été soutenu par une théorie économique. Nous pouvons dire aujourd'hui qu'il ne le sera pas non plus par l'expérience historique ». La globalisation financière nécessite une maturité des systèmes financiers, mais pas seulement, car une régulation étatique est aussi impérative, et ce à la mesure des risques que comporte la mobilité des capitaux. Les échecs de la mondialisation libérale sont dus à la suprématie accordée au secteur privé dans le modèle de développement préconisé, confinant ainsi progressivement le rôle pourtant crucial de l'Etat, à de simples fonctions régaliennes. Il n'est pas alors surprenant que l'emprise du secteur privé s'étende de manière croissante et par défaut, dans des domaines où le pouvoir de l'Etat a été affaibli.

En effet, les PED ont été amenés à pratiquer des politiques pro-cycliques telles que prescrites dans le Consensus de Washington, mais qui dans les faits, ont aggravé leur situation². En ce sens, nombreux sont les économistes (p. ex. Stiglitz, 1998, 2002 ; Naim, 2000 ; Clift, 2003) qui concèdent que le « remède » économique préconisé était voué à induire des effets « iatrogènes » pires que ceux des politiques économiques interventionnistes qu'il était censé faire disparaître. Et c'est là une des raisons essentielles expliquant, comme le précise Clift (2003, p. 9), que « *les institutions financières internationales étaient souvent considérées comme les thuriféraires du Consensus qui cristallisait l'ire des désenchantés de la mondialisation et du néolibéralisme, ou était vécu comme un diktat du Trésor américain* ». En effet, « *les pays du monde en développement ne cessent de demander pourquoi les Etats-Unis, lorsqu'ils sont confrontés à une crise économique, se prononcent pour des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes, alors que quand ils se trouvent, eux, dans la même situation, on exige qu'ils fassent exactement le contraire* » (Stiglitz, 2002, p. 308).

Quoiqu'il en soit, les PED n'étaient pas en position de contrer les commandements du Consensus ; le FMI et la Banque mondiale ayant subordonné leurs prêts à l'adoption de politiques économiques conformes aux « 3 D ». Les restructurations à entreprendre devenaient si complexes qu'elles paraissaient souvent politiquement et socialement intenable. La nécessité de supprimer toutes les barrières aux échanges, aux investissements et aux transactions sur les devises s'opposait frontalement à l'idée que les PED devaient protéger, consolider ou renforcer leurs économies. A la fin des années 1990, les résultats se sont révélés différents de ce que Williamson avait envisagé, de ce que le FMI et la Banque Mondiale avaient promis, de ce que les Etats avaient espéré et de ce que les modèles économétriques avaient prédit. Est-ce parce que les percepts libéraux sur lesquels a reposé le Consensus étaient mal adaptés aux impératifs véritables du contexte et aux spécificités nationales ? Ou, comme les défenseurs du libéralisme et Williamson lui même l'ont fait entendre, la raison en est plus une mauvaise application et une fausse interprétation des ses dix commandements ?

Dans beaucoup de ses travaux ultérieurs Williamson (p. ex. Williamson, 2000) reconnaît qu'il a omis certaines réformes et commis l'erreur de prendre pour consensuelles certaines mesures. Par exemple, il concède que les avis divergeaient sur le rythme de la libéralisation des taux d'intérêt et le processus devrait s'accompagner d'un contrôle prudentiel. Qu'il a en outre eu tort de supposer l'existence d'un consensus sur l'application de taux de change compétitifs et sur le rythme de la libéralisation commerciale. Et qu'enfin, les modalités de la privatisation sont un élément crucial qui a bien été négligé.

C'est surtout suite à la crise asiatique, qu'il est apparu que ce Consensus soulevait plus de problèmes qu'il n'en réglait. Il semble alors se dégager un post-Consensus, dans lequel on relativise l'idée de l'Etat minimum, du moins quant au rythme de son désengagement, à la répartition des fruits de la croissance et ostensiblement au rôle central des institutions. Dans son rapport annuel de 1997, la Banque mondiale infléchit sa position en affirmant que la « bonne gouvernance » était impérative au bon fonctionnement du marché et Rodrik (2003) propose d'élargir le Consensus de Washington à dix autres commandements mettant l'accent en l'occurrence, sur la bonne gouvernance. Mais l'idée rattachée au post-Consensus et à laquelle a concédé Williamson, nous semble rester, plus celle de compléter les réformes de la première génération que de remettre en cause leurs fondements.

² D'ailleurs, une des « 10+1 » mesures alternatives au consensus de Washington consiste précisément à promouvoir des politiques plus contra-cycliques.

Kenneth Rogoff (2002), à son tour, considère que l'échec du Consensus est dû à la « mal gouvernance » et à la mauvaise conduite des politiques économiques. Mais n'est-il pas dès lors illusoire de préconiser les mêmes remèdes à des pays à des niveaux de développement différents ? Clift (2003) montre, en effet, que, entre 1994 et 1999, dix pays à revenu intermédiaire ont connu de graves crises financières, avec pour conséquence la baisse du niveau de vie de leurs populations et ont été à l'origine de la contagion financière³. Par contre, la Chine et l'Inde dont on vante les résultats en matière de croissance économique, ne s'ouvrent que progressivement et conservent une politique économique volontariste et des institutions fortes (Milanovic, 2003 ; Rodrik, 2003 ; Berr, Combarous, 2004). Le Chili est un autre pays cité en exemple, en ce sens que, s'il a mené une politique économique ultra-libérale dans les années 1970, les performances qu'il a réalisées par la suite sont imputables à un revirement vers plus de volontarisme public à partir du milieu des années 1980 : mise en place d'une politique contra-cycliques et de soutien à l'exportation, un renforcement du système d'enseignement et une réglementation des entrées de capitaux à court terme (Boyer, 2001).

L'étude de Berr et Combarous (2004), aboutit au même constat : en élaborant un indicateur multidimensionnel pour chiffrer, de 1980 à 2000, le degré d'engagement de 98 PED dans le train de mesures prôné par le Consensus et le confronter au degré de réalisation des objectifs visés (croissance, développement, désendettement, baisse des inégalités et ouverture commerciale), l'étude confirme que les pays qui ont eu tendance à appliquer plus fidèlement les dix mesures n'ont pas obtenu de meilleurs résultats économiques (y compris en matière de croissance; l'objectif ostensiblement affiché du Consensus), mais qu'ils ont concomitamment subi les répercussions sociales de l'ajustement et les difficultés d'intégration au marché mondial. Ainsi, « *maintenir que la mondialisation telle que nous la connaissons est le chemin à suivre et que, si les politiques du consensus de Washington n'ont pas porté leurs fruits jusqu'à présent, elles le feront sûrement dans le futur, c'est remplacer l'empirisme par l'idéologie* » (Milanovic, 2003, p. 679).

Il s'en dégage une conclusion qui s'avère de moins en moins contestable : le rôle économique et social de l'Etat ne pouvait être sous-estimé, même dans le cas des économies ouvertes aux flux commerciaux et financiers internationaux. Comme l'a noté le Rapport de la CNUCED (1999, p. 9), « *après plus de dix ans de réformes libérales dans les pays en développement, leurs difficultés de paiement, qui avaient conduit à repenser les orientations, n'ont rien perdu de leur acuité, et leur économie est plus tributaire que jamais du financement extérieur pour parvenir à un taux de croissance permettant de s'attaquer aux problèmes profondément ancrés de la pauvreté et du sous-développement* ». Mais, les défaillances du libéralisme, conjuguées à l'impératif de réintroduire la politique économique active, ont conduit au déplacement du débat sur la légitimité de cette politique, vers ce qu'on appelle la « bonne gouvernance » (*good governance*). Mais encore, ce déplacement a dépassé l'échelle des institutions de l'Etat, car les contraintes et les paradoxes de la mondialisation, ont créé le besoin d'une « bonne gouvernance mondiale » (Uzunidis, Yacoub, 2009).

³ La crise asiatique en est un exemple patent, survenue suite à une trop grande confiance accordée au marché de titres et à l'engagement inconditionnel sur la voie de la déréglementation.

2. DE LA « BONNE GOUVERNANCE » AU VOLONTARISME POLITIQUE : LE SENS DU DEVELOPPEMENT

2.1. Principes de « bonne gouvernance »

Les mauvaises performances de certains pays trouvent leur explication, selon la Banque Mondiale, dans la qualité des « institutions ». Le déficit institutionnel qu'accusent les économies des PED est mis en avant pour expliquer l'écart de performances économiques. En substance, le développement n'est pas, seulement conditionné par la dotation en facteurs. La composante institutionnelle en explique une partie. De toute évidence, le concept de « bonne gouvernance » est aujourd'hui omniprésent, il est dit-on « à la mode » (Gaudin, 2002). La « bonne gouvernance » se présente 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 (Klibi, 2003).

Chemin faisant, l'adoption du vocable de la « bonne gouvernance » par les institutions internationale nous permet de souligner une certaine évolution du statut de l'Etat dans la théorie économique du développement (Otando, 2008). Dans ces conditions, Petiteville (1998, p. 14) écrit : « *Le mythe de l'Etat développeur dans les années cinquante-soixante, puis celui de l'Etat fantoche dans les années soixante-dix furent le produit d'un économisme théoricien qui intégrait le facteur étatique sous une forme assez généralement impensée pour elle-même* ». Dans cette perspective, la « bonne gouvernance », emprunte grossièrement à l'entreprise ces modes de gestion pour les extrapoler sur le domaine public. C'est ainsi que l'on parle aujourd'hui du management public, planification stratégique et de l'évaluation du secteur public.

Pour la Banque Mondiale, la gouvernance est « *l'ensemble de règles qui gouvernent l'exercice de l'autorité au nom d'un électorat comprenant le choix et le remplacement de ceux qui exercent cette autorité* » (Banque Mondiale, 2004, p. 26) et la bonne gouvernance consiste à exercer cette autorité en respectant l'intégrité, les droits et les besoins de chacun au sein de l'Etat. On peut ainsi analyser les relations d'une bonne gouvernance dans un cadre fondé sur deux valeurs universelles : l'inclusion sociale et la responsabilité. L'idée défendue est qu'une qualité insuffisante de la gouvernance nuit au développement économique, social et humain des pays en développement (Otando, 2008). La Banque mondiale prône la mise en place d'une bonne gouvernance (développement de l'éducation et des infrastructures, protection de l'environnement, répartition des ressources plus équitable) comme condition nécessaire au bon fonctionnement des marchés. Un système de lois est indispensable pour réguler la libéralisation des marchés des produits, du capital et du travail afin d'éviter les dérives de la fuite de capitaux et du gonflement des activités illicites et informelles. Puis, la réforme des institutions s'impose pour mieux surveiller l'économie et enrôler tous les acteurs de l'économie (politiques, entreprises, syndicats) dans le processus décisionnel. Enfin, le système fiscal doit veiller à la répartition convenable des revenus. Mais aussi il faudra veiller à ce que les pauvres « accèdent à des actifs » : instruction, titres de propriété, microcrédit, réforme agraire... Il ne s'agit pas, selon cette approche, de revenir à l'Etat hypertrophié et dispendieux, mais à un « Etat astucieux ».

La « bonne gouvernance » a le mérite de pointer du doigt la réalité institutionnelle des pays du Tiers Monde marquée, très souvent, par la perpétuation de la corruption et la consécration de l'Etat rentier. Toutefois, en dépit de ses vertus, on ne peut faire l'économie d'un ensemble

de critiques à l'égard d'un concept dont la construction théorique est hésitante. Pour certains, la « bonne gouvernance » serait le reflet d'une nouvelle approche de l'Etat minimum ; pour d'autres, malgré la place qu'elle accorde aux institutions, elle prend l'apparence d'un modèle clé en main au regard de la vision normative qu'elle véhicule. Ce qui ouvre la voie à des conjectures ; la première parmi celles-ci étant le « mimétisme institutionnel ». Le débat se résumerait alors à s'interroger sur le régime politique optimal pour le marché. Ce qui laisse entendre que le marché est le meilleur des systèmes ; le politique lui doit être subordonné (Fitoussi, 2004). A y voir de plus près, l'efficacité économique semble largement tributaire de l'existence des marchés libres et des droits de propriété. Tel est le discours sur la « bonne gouvernance » tenu par les institutions internationales ; le concept n'est pas alors exempt d'aprioris idéologiques.

Mais le fait est que cette reconnaissance des résultats plutôt mitigés des programmes d'ajustement structurel et des recommandations du Consensus de Washington, ont ainsi induit un élargissement des interventions des institutions financières et consultatives internationales. Les raisons d'échec des premières réformes ayant été renvoyées à la « mauvaise » gouvernance, les nouvelles conditionnalités sont balisées par des réformes institutionnelles, incorporant un processus de *good decision making* et un choix des *good policies*. Le résultat en est que la notion de la gouvernance est omniprésente dans les discours sur le développement international et qu'à bien d'égards celle-ci devrait s'étendre à une échelle mondiale. Mais, comme nous le montrerons par la suite, ces débats resteront stériles tant que la question de la volonté politique ne soit pas sérieusement abordée.

2.2. Repenser l'Etat : le volontarisme politique

L'inappropriabilité des relations créées par la mise en place du cadre mondial d'accumulation fondé sur l'Etat minimum et la finance suscite aujourd'hui une réflexion nouvelle et fondamentale sur le rôle de l'Etat dans la promotion du développement⁴. 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. La crise économique actuelle, déclenchée en août 2008 suite aux problèmes des subprimes ou actifs toxiques (crédits immobiliers hypothécaires) survenue aux Etats-Unis, affecte l'ensemble des pays et met à rude épreuve les politiques économiques nationales. En effet, tous les pays qu'ils soient riches ou pauvres ne sont pas épargnés par cette crise d'origine financière, qui de proche en proche s'est muée en crise protéiforme et mondiale (FMI, 2009). Le manque de transparence et, donc de « mal gouvernance financière » est à l'origine de ce problème selon Stiglitz (2009). Ce qui montre, en grandeur nature, que la mondialisation ne produit pas que des bienfaits comme s'acharnent à le montrer les libéraux. De ce fait, cette crise montre à quel point les économies des pays sont interconnectées.

La crise qui est considérée comme une occasion de remise en cause du système économique du moment, traduit l'incapacité des hommes à disposer d'informations parfaites sur l'avenir. (Attali, 2009). Nous assistons à une crise majeure de la mondialisation. Force est pertinemment de reconnaître que derrière cette crise se cache une libéralisation économique effrénée sans contrepoids démocratique. C'est que nous appelons dans cet article « la

⁴ En parallèle avec les théories sur la « bonne gouvernance » des économistes institutionnels.

gouvernance mondiale ». A ce titre, Attali (2009, p.45), écrit significativement « *Tout commence par la libéralisation de l'économie sans la mise en place de contrepoids démocratiques, ce qui conduit partout dans le monde à l'augmentation de la part des profits dans le revenu national. Et, en particulier, des profits du secteur financier, dont les « initiés », peuvent garder pour eux l'essentiel des revenus.* ». De ce fait, toutes les richesses nouvellement créées sont de plus en plus accaparées par une minorité réclamant plus de rentabilité sur les capitaux investis. Attali, met en exergue le chiffre de 1% de la population le, contrairement au 7% en 1948. A contrario, les salaires ne font que baisser en valeur relative. « Le salaire moyen d'un citoyen américain est même aujourd'hui inférieur à celui de 1979 ; il est même très inférieur pour les 20% les plus pauvres. Les 50% les moins riches ne détiennent que 2,8% des patrimoines. » (Attali, 2009, p.45). Tout compte fait, l'insuffisance des salaires pour les classes moyennes que génère ce mécanisme de transfert des richesses des pauvres vers les riches, pèse énormément sur la demande. Dès lors, la dette apparaît comme un mécanisme de création de la demande. En effet, au lieu de mettre en place des politiques de lutte contre les inégalités, les gouvernements des pays occidentaux ont opté pour des politiques de maintien de la demande sans passer par une augmentation des revenus. Ce qui passe par la promotion des crédits à la consommation, les prêts hypothécaires pour l'acquisition du logement. Aux Etats-Unis d'Amérique, la question du logement était classée au centre des préoccupations du gouvernement. Les banques ont subi des pressions de la part du gouvernement pour octroyer des crédits logements aux communautés désavantagés.

Face à la crise de 2008, ce regain d'intérêt pour la politique économique est explicite et repérable dans les pays industriels par la multiplication des mesures de soutien aux banques, aux « champions nationaux », aux activités à grand potentiel d'emplois et par la croissance remarquable des ressources budgétaires affectées aux politiques économiques ; une tendance paradoxalement très marquée dans des pays réputés être libéraux, à l'instar des Etats-Unis surtout, mais aussi de nombreux pays européens et asiatiques.

Dans plusieurs PED, cette tendance est également palpable, mais la plupart des Etats peinent à se réformer sans doute, en raison de leurs caractéristiques différentes, mais 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 ; d'autre part, parce qu'ils ne réussissent que rarement à imposer leur volonté aux plus forts qu'eux. S'ils ne sont pas suffisamment impliqués dans les processus décisionnels et que leurs intérêts soient ainsi marginalisés, ils sont pourtant les premiers à faire face aux contraintes de la mondialisation et à subir ses effets. La problématique du développement est dès lors de rendre « *la mondialisation profitable* » et dans cette perspective il s'est bien avéré qu'il n'y a pas d'autres alternatives que de renouveler la réflexion sur la pertinence d'un rôle nouveau et volontariste des Etats.

Ceci est d'autant plus important que les PED et, notamment, l'Afrique demeurent exportateurs des produits primaires non transformés et importateurs des produits manufacturés et de services. C'est dire le maintien d'une spécialisation post-coloniale. « *L'Afrique spécialisée dans l'exportation de produits primaires et peu intégrée dans les circuits financiers mondiaux demeure insérée dans une logique périphérique* » (Hugon, 2009)⁵. Dans ces conditions, la crise financière internationale s'est étendue à l'Afrique par plusieurs canaux : la baisse de la demande mondiale, la baisse des prix des matières premières, la restriction des crédits et l'instabilité des monnaies. Quant à la demande interne,

⁵ Voir <http://www.diploweb.com/La-crise-en-Afrique.html>

elle se réduit suite à la conjugaison d'une série d'événements (dégradation des termes de l'échange, la baisse des revenus des chômeurs et des transferts des émigrés).

Toutefois, la crise financière n'a pas affecté les Etats Africains de la même façon. En effet, les effets diffèrent selon la durée de la crise ainsi que les structures de production et d'exportation des Etats Africains, leur exposition au système financier ou leur capacité à amortir les effets négatifs de la crise. C'est à ce niveau que le concept de « politiques économiques actives », est pertinent. Ainsi, comme le montre, pertinemment, Hugon (2009), les résiliences durables à la crise sont fonction des facteurs démographiques, technologiques, environnementaux et pas seulement économiques et financiers.

Deux régimes économiques peuvent être relevés en Afrique. D'un côté, des régimes rentiers tournés vers l'exportation des produits miniers ou hydrocarbures et, donc une croissance extravertie. De l'autre côté, des régimes d'accumulation extensive tirés à la fois par les exportations et l'ouverture (IDE, sous-traitance et off shoring) ou par le marché intérieur. De ce fait, les dynamiques extraverties des premiers diffèrent, de beaucoup, des dynamiques mixtes des seconds (intraversion et ouverture). On comprend bien que « la bonne gouvernance » à elle seule ne nous permet pas d'appréhender cette diversité de dynamiques d'accumulation caractérisant l'économie des pays africains.

Soulignons que les conditionnalités des institutions internationales ne laissent pas beaucoup de marge aux gouvernements africains en matière de politique économique à suivre. Ce n'est pas par hasard que parmi les recommandations faites par les ministres des finances et gouverneurs des banques africaines au G20, figurent, entre autres, l'accroissement de la marge de manœuvre et la flexibilité sur le plan des politiques économiques, se concentrer sur les résultats au lieu de prescrire des politiques et des actions strictes, en accordant aux pays une plus grande marge de manœuvre pour répondre en fonction de leurs conditions propres et de leurs besoins. Apporter des flux d'aide plus prévisibles, ainsi qu'une aide qui soit débloquée plus rapidement et qu'une grande partie de l'aide soit versée en début de période en cohérence avec les priorités des pays africains. Introduire une plus grande flexibilité dans les cadres macroéconomiques pour accroître les chances de stabilité macroéconomique et stimuler la demande intérieure.⁶

La théorie économique contemporaine peut aisément justifier ce renouveau du rôle de l'Etat. Le bien-fondé de la politique économique repose sur l'existence de ce qu'on appelle les *markets failures* (défaillances du marché) que l'intervention de l'Etat doit compenser. Les inefficiences institutionnelles, structurelles, productives, distributives, financières, etc., sont autant de *market failures* qui légitiment des mesures publiques visant à les pallier, dans la perspective d'assurer un fonctionnement efficace de l'appareil productif et de favoriser son intégration dans l'économie mondiale, selon les exigences de développement. Les crises économiques et financières qui se font plus fréquentes et dont la plus récente survenue aux Etats-Unis et touchant le reste du monde, sont des exemples patents 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.

⁶ Rapport du Comité des Ministres des Finances Africains et des Gouverneurs des Banques Centrales établi pour le suivi de la crise, 21 mars 2009, p.3.

Il y a quelques années seulement (fin des années 1990), que certains désaccords existaient à ce sujet, mais portant 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 font que c'est la direction, le sens, du développement qui est recherchée. Contrairement, aux analyses réduisant l'État à un agent créateur de distorsions et/ou préleveur de rentes, la nouvelle *économie politique du développement* relie la croissance, la compétitivité et les équilibres financiers et introduit des éléments structurels dans un cadrage macroéconomique (voir par exemple, Berthomieu et Ehrhart, 2000 ; Berthomieu, 2002 ; Berthomieu, Chaabane, Ghorbel, 2004, Berr et Harribey, 2006). La logique est celle de l'État « pro » (promoteur, prospecteur, protecteur, producteur), comme agent central du développement. En effet, dans ce contexte, la problématique de développement requiert un rôle volontariste de l'Etat permettant de changer les modalités d'insertion dans la division internationale du travail (DIT). Ceci 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 la modernisation institutionnelle et sociale.

Il est aujourd'hui bien démontré que l'efficacité de ces politiques est conditionnée par 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 marque récemment 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'Etat dont l'objectif serait d'impulser et d'encadrer les transformations structurelles.

Il y a près d'un siècle que Weber avait 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. Mais 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, etc.). Ceci 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. L'appareil d'Etat devient alors complexe au fil de la complexification des rapports sociaux ; son organisation exige d'importants moyens de coordination et de gestion. Il s'agit, le plus souvent, de savoir combiner la centralisation décisionnelle avec la décentralisation opérationnelle.

Dans le nouveau cadre institutionnel, en effet, la tendance est à la *décentralisation*. Sur le plan théorique, Stiglitz et al. (1999) affirment que la décentralisation permet une confrontation entre les performances des différents « territoires », instituant ainsi un cadre concurrentiel similaire à celui des entreprises. Ceci favoriserait nettement l'efficacité de leur fonctionnement et améliorerait notablement la qualité de leurs services. Cette vision a foncièrement modifié les modes d'intervention publique dans l'économie, en ce sens que les conditions générales du développement des initiatives décentralisées (publiques et privées) ont pris de l'importance. La politique économique volontariste doit avant tout tracer la voie et regrouper dans celle-ci les activités « éparpillées ». Le « métier » de l'Etat peut être 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'innovation.

2.3. Principes d'une politique économique active

Pour le « 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 (Laïdi, 2007). Sous cet angle, l'Etat demeure un acteur incontournable du système international et le caractère actif de ses interventions n'est pas incompatible avec le processus de mondialisation. En effet, la mondialisation et la libéralisation n'ayant pas entraîné la libre circulation des marchandises, des capitaux et du travail, on a vu les puissances néo-mercantilistes (mais aussi les pays émergents) pratiquer des politiques de développement des avantages compétitifs (Porter), 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 (Krugman) et même des politiques dites de « guerre économique » (Coussy, 2003).

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 suscitent que l'Etat soit un « Etat stratège », car son rôle dans la réduction des incertitudes, la mobilisation des projets stratégiques et l'amélioration des conditions-cadres du système productif, apparaît primordial, notamment dans les domaines où il est possible d'identifier des défaillances du marché, ou des défaillances 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 pourrait identifier des repères et des critères fiables, pour recentrer ses interventions et réviser ses ordres de priorités. La « meilleure » insertion dans l'économie mondiale contemporaine n'est plus désormais à rechercher dans 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, demeurant forcément un objectif *national* (comme le reconnaissent aujourd'hui certains défenseurs de la « bonne gouvernance, voir Rodrik, (2008). Car tel qu'on l'a déjà montré, et tel qu'il est résumé dans le tableau suivant, le cadre – libéral – mondial d'accumulation, 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. C'est en cela qu'une réflexion sur la « bonne gouvernance » peut être pertinente. Comment les actions produites et les acteurs concernés par cette politique permettront-ils de pondérer efficacement les ressources et les objectifs nationaux ? 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. Ceci consoliderait des avantages comparatifs existants ou créerait d'autres. La politique économique intégrerait dans son sillage un ensemble d'objectifs particuliers et nodaux interdépendants : le renforcement du potentiel technologique du système productif, la valorisation du capital humain, la centralisation du surplus, l'amélioration du cadre institutionnel, la promotion du développement durable et la redéfinition avisée des relations Etat-entreprises, etc. Ces objectifs donnent aussi lieu à une multitude de critères croisés d'évaluation de l'efficacité des méthodes et des moyens de gouvernance mis en œuvre.

Libéralisme, mondialisation et crise du développement	Renouveau de l'Etat et maîtrise du marché
<ul style="list-style-type: none"> - Instabilité et crises politiques - Chômage, paupérisation, accentuation des inégalités sociales - Marchés défectueux, pratiques informelles - Institutions financières et réglementation balbutiantes - Infrastructures collectives délaissées - Economie soumise aux aléas de l'environnement international - Fragilité due aux mouvements imprévisibles de capitaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion d'un système politique prévisible et réhabilitation du rôle de l'Etat - Priorité à l'éducation et aux infrastructures sociales collectives - Système de coordination des acteurs des marchés et capacité décisionnelle de l'Etat - Procédures de contrôle des ressources nationales de production (formation du capital, revenu, monnaie) - Système de centralisation de l'épargne domestique - Ouverture internationale différenciée en fonction des objectifs nationaux

Source : Auteurs

Le développement du potentiel scientifique et technique du pays est un des objectifs de promotion du développement. Il est à présent communément admis que la concurrence s'effectue de plus en plus sur la base d'une compétitivité structurelle (« compétitivité hors-coûts »). Le développement économique est plus visible par les avantages construits et des processus productifs intensifs en capital-savoir (Laperche, 2008) que par le respect des théories traditionnelles du commerce international. L'innovation, tant technologique que sociale, est à la base du développement. Selon Charest et Lévesque (2006), 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. Dans ce sens, l'efficacité du système d'éducation et de formation de la main-d'œuvre est la condition préalable à la conception d'une politique de compétitivité structurelle qui vise à doter l'économie des ressources matérielles, financières, cognitives... et aussi institutionnelles requises pour parvenir à une meilleure insertion dans l'économie mondiale.

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. Pourtant, il y a moins de deux décennies que les réformes libérales, telles que concrétisées par les plans d'ajustement structurels et ensuite par le Consensus de Washington, se présentaient encore comme la meilleure thérapeutique aux problèmes économiques, financiers et sociaux des PED. La suprématie du marché s'est alors affirmée et la politique de moins d'Etat est devenue la règle. La libéralisation commerciale, celle des marchés des capitaux, les privatisations, l'austérité budgétaire, la suppression des subventions publiques, etc. autant de réformes censées permettre au « tout marché » de jouer pleinement son rôle présumé dans la promotion du

développement économique et social. Mais rien n'y fit. Ce sont autant d'assertions qui ont été reniées par les faits, le bilan des réformes s'étant révélé très mitigé jusque désastreux.

Avec une croissance ralentie, des déséquilibres macroéconomiques non atténués et des inégalités sociales aggravées, la politique d'Etat minimum s'est révélée loin d'être la panacée au « mal développement » (Stiglitz, 2008). Bien que les institutions internationales n'aient pas eu d'autre choix que de relativiser leurs discours, en insistant sur la nécessité d'une « bonne gouvernance », l'idée rattachée au post-consensus reste celle de compléter les premières réformes libérales, par d'autres institutionnelles, sans pour autant remettre en cause leur pertinence ou leur fondement théorique. Ce qui est paradoxal au vu du volontarisme politique appliqué dans les pays dits développés. Ceux-ci ont toujours, au nom du marché, suivi des politiques néo-mercantilistes. Par exemple, depuis les années 1980, le gouvernement américain, en adoptant l'approche de *my way or the highway*, a empêché la réforme tant attendue des institutions internationales et du cadre d'accumulation au niveau mondial. Mais, l'acceptation de la position unilatérale des Etats-Unis par de nombreux gouvernements de pays en développement ou industriels est toute aussi responsable de l'entropie et des turbulences qui caractériseront aujourd'hui les relations économiques et politiques internationales (Uzunidis, 2006).

La question posée à la politique économique de développement est de savoir comment conjuguer les modes d'action supplétifs et incitatifs, discrétionnaires et stratégiques, centralisateurs et redistributeurs avec pour objectifs le renforcement du potentiel scientifique, technique et d'innovation 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 socioéconomiques et enfin, la redéfinition des relations de l'Etat avec les entreprises. Ces objectifs semblent tous primordiaux et sans doute interdépendants, mais les Etats disposent 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.

BIBLIOGRAPHIE

Attali J. (2009), *La crise, et après ?*, Fayard.

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

Banque Mondiale (2002), *Des institutions pour les marchés*, Esca.

Berr E., Combarous F. (2004), L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique, Document de travail n°100, Centre d'Economie du Développement, Université Montesquieu Bordeaux IV.

Berr E., Harribey J.-M. (dir.) (2006), *Le développement en question(s)*, Presses universitaires de Bordeaux.

Berthomieu C. (2002), L'approche néo structuraliste : un renouveau de l'analyse du développement en économie ouverte, Doc Ron, Université de Nice.

Berthomieu C., Ehrhart C. (2002), Le néostructuralisme n'est pas un néolibéralisme modéré. Réponse à H. Ben Hammouda, *Economie Appliquée*, Tome LV, n° 1, p. 237-242.

Berthomieu C., Chaabane A., Ghorbel A. (dir.) (2004), *La restauration du rôle de l'Etat dans la croissance et le développement économiques*, Publisud.

- Boyer R. (2001), L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ?, *L'Année de la régulation*, n°5.
- Charest N., Lévesque B. (2006), Le développement économique et le retour de l'Etat, *VIGIE* n°2, juin.
- Clift J. (2003), Beyond the Washington Consensus, *Finance and Development* n°3, vol.40, September.
- CNUCED (1999), *Rapport sur le Commerce et le Développement, Aperçu général*.
- Coussy J. (2003), Les politiques publiques dans la mondialisation : un retour ?, in Laroche J. (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF-IRIS, coll. Enjeux stratégiques.
- Diouf M. (2002), *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions Bretton Woods*, L'Harmattan.
- Fitoussi J.-P. (2004), *La démocratie et le marché*, Le Livre de Poche.
- Gaudin J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance*, Presses des sciences politiques.
- Holland S. (1995), Vers un nouveau Bretton-Woods : alternatives à l'ajustement structurel, *Revue d'Etudes Comparatives EST/OUEST*, mars.
- Hugon P. (2009), *La crise en Afrique*, <http://www.diploweb.com/La-crise-en-Afrique.html>.
- Humbert M. (1995), Elargissements théoriques standards des politiques industrielles, *Revue d'Economie Industrielle* n°71.
- Klibi S. (2003), De l'utilité du concept de bonne gouvernance, in *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21 ème siècle*. Sedjari A (sous la dir.), l'Harmattan GRETE, 2003, pp.49-65
- Krugman P. (1998), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La découverte.
- L'Héritier M.-F. (1986), *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*, PUF, Collection Tiers-Monde.
- Laidi Z. (2007), Faut-il se protéger contre la mondialisation ?, *Fondation pour l'Innovation Politique*, Journée d'étude « L'Europe face à la mondialisation », <http://www.2007-desenjeuxetdesidees.org/blog/index.php/2007/03/22/25-faut-il-se-proteger-contre-la-mondialisation>
- Laperche B. (2008), L'innovation comme facteur de développement dans la mondialisation, in B. Laperche (dir.), *L'innovation pour le développement*, Karthala, 2008, pp. 9-20.
- Milanovic B. (2003), The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know it, *World Development*
- Naim M. (2000), Washington Consensus or Washington Confusion?, International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, Washington.
- North D. C. (1981), *A neoclassic theory of the State*, W.W.Norton and Co.
- North D. C. (2005), *Le processus du développement économique*, traduit de l'anglais par LE SEAC'H M, Ed D'Organisation.
- Otando G. (2008), Le renouveau des théories du développement. Institutions et bonne gouvernance, Cahier du Lab.RII, ULCO, n° 177, <http://riifr.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2008/03/doc-177.pdf>
- Otando G., Echikoundi M. (2008) Innovation et dynamiques territoriales. Une approche par le concept d'innovation située, Cahiers du Lab. RII, N°191, <http://riifr.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2008/08/doc-191.pdf>
- Otando G. (2008) « La gouvernance au service du développement », in M. Machrafi et H. Zaoual sous la dir; l'Afrique en mouvement, revue Al-Maghrib al-ifriqi, institut d'études africaines
- Otando G., Echikoundi M. (2009) « La ressource spécifique comme instrument de développement local : Le cas de la médina de Fès », in Haoudi A. sous la dir ; Série Colloques, N°1

- Otando G., Uzunidis D, Yacoub L. (2009) « Le développement dans la mondialisation : de la bonne gouvernance aux politiques économiques actives » <http://sceco.univpoitiers.fr/colloqueEPI/Uzunidis-Yacoub-Otando.pdf>
- Petiteville F. (1998), Les figures mythiques de l'Etat dans l'économie du développement, in *Problèmes Economiques*, n°2.587, octobre, 1998, pp.14-20
- Robinson J. (1965), Le nouveau mercantilisme, in *Contributions à l'économie contemporaine*, Economica, 1984.
- Robinson J. (1979) *Développement et sous-développement*, Economica, Paris
- Rapport du Comité des Ministres des Finances Africains et des Gouverneurs des Banques Centrales établi pour le suivi de la crise, 21 Mars 2009.
- Rodrik D. (2008), *Nations et Mondialisation*, La découverte.
- Rodrik D. (2003), *Growth Strategies*, Harvard University, mimeo, <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>
- Rodrik D. (1998), Who Needs Capital-Account Convertibility?, in Fischer S. (ed.), *Should the IMF Pursue*
- Rogoff K. S. (2002), Contrôle des flux de capitaux : faut-il garder l'esprit ouvert à cet égard?, *Finances & Développement*, n°4, p.55-56.
- Stiglitz J. (2009), *La crise pour 4 ans encore*, Le Figaro, 26-8-2009.
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard.
- Stiglitz J. (2006), *Un autre monde : contre le fanatisme du marché.*, Fayard.
- Stiglitz J. (2008), The End of Neo-liberalism?, *Project Syndicate*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz101>
- Stiglitz J. et al. (1999), *The economic role of the State*, Basil Blackwell, 2^{ème} Edition.
- Stiglitz, J. (1998), More Instruments and Broader Goals : Moving toward the Post-Washington Consensus, WIDER Lecture, Helsinki, <http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lecture-1998.pdf>.
- Uzunidis D. (2001), Le nouveau mercantilisme à l'heure de la mondialisation, leçons tirées de la pensée robinsonienne, *Innovations. Cahiers d'Economie de l'Innovation*, n°14, pp. 185-202.
- Uzunidis D. (2002), Nature financière et économique des transnationales et cadre légal mondial, *Alternatives Sud*, Paris, vol.IX.
- Uzunidis D. (2005), Les pays en développement face au 'consensus de Washington'. Histoire et avenir, *AFRI, Annuaire français de relations internationales*, vol.6.
- Uzunidis D. (2006), Nouveau mercantilisme et mondialisation. À propos du cadre légal mondial d'Accumulation et de ses conséquences sur les pays en développement, in C. Serfati (éd.), *Mondialisation et déséquilibres Nord-Sud*, coll. Regards sur l'International, Peter Lang, Bruxelles, 2006.
- Uzunidis D., Yacoub L. (2009), La Gouvernance de l'économie mondiale et le renouveau des politiques économiques actives dans les pays en développement, in S. Callens, D. Uzunidis (dir.), *Gouvernance. Exercices de pouvoir, Marché et Organisations*, n°9, pp. 203-243.
- Uzunidis D., Yacoub L. (2010), *Gouvernance mondiale et politiques de Développement*, Munich, Editions Universitaires Européennes.
- Voisin C. (1995), L'Etat et l'économie, les entreprises publiques aujourd'hui : Nationalisations, privatisations, marché unique, *Cahiers Français* n°271.
- Williamson J. (1990), What Washington means by policy reform?, in Williamson J. (ed.), *Latin America adjustment: How much has happened ?*, Washington, Institute for International Economics.
- Williamson J. (2000), What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, Vol. 15, n° 2, pp. 251-264
- World Bank (1987), *Annual Report*, Washington, D.C.