

Royaume du Maroc



Direction de la Politique
Economique Générale

***Les mutations du rôle de l'Etat
au niveau international***



Document de travail n°83

Décembre 2002

La présente note met en relief les mutations du rôle de l'Etat au niveau international au cours des dernières décennies. Elle rappelle les fonctions initiales de l'Etat et s'interroge sur les modalités de prise en charge par les pouvoirs publics des exigences de développement durable.

1. Comportement de l'Etat au 20^{ème} siècle

Jusqu'à une période récente, l'intervention publique n'a cessé de croître tant dans les pays industriels que dans les pays en développement.

Dans les pays industrialisés

Il s'est produit une extension progressive mais importante de l'emprise de l'Etat sur l'économie si l'on en juge par la progression de la part des dépenses publiques dans le PIB (12% en 1913 à environ 45% en 1995).

Outre les événements historiques tels que les guerres et les dépressions qui ont rendu opportun une intervention directe de l'Etat pour reconstruire et redresser les économies, l'expansion du rôle de l'Etat au 20^{ème} siècle a été encouragée par les différents courants de la pensée économique, notamment la pensée marxiste et socialiste et le courant keynésien.

- La pensée marxiste et socialiste a grandement poussé les gouvernements des pays à économie de marché à jouer un rôle important dans la redistribution des revenus, rôle que les économistes classiques n'avaient même pas envisagé lorsqu'ils évoquaient la fonction de l'Etat en matière d'allocation des ressources. L'instauration du communisme en Union Soviétique puis dans les autres pays d'Europe de l'Est et l'intérêt porté par de nombreux intellectuels du reste du monde à la planification centrale, ont poussé de nombreux pays vers une économie où l'intervention de l'Etat est importante.
- Le courant keynésien a aussi exercé des pressions sur les gouvernants en ce qu'il préconisait de stabiliser l'économie en aidant à maintenir le revenu disponible des individus malgré les fluctuations cycliques. La pensée keynésienne justifiait les programmes de travaux publics et les indemnités de chômage, ainsi que l'expansion du secteur public et les impôts fortement modulables. Beaucoup de pays instituèrent des régimes publics de retraite, comportant souvent des caractéristiques redistributives, tandis que les entreprises publiques furent utilisées pour développer l'emploi.

Les concepts de biens publics et d'externalité ont également plaidé en faveur d'une plus grande intervention de l'Etat.

- Le concept de biens publics, popularisé par Paul Samuelson, justifiait que l'Etat fournisse un grand nombre de biens car, sans cette intervention, le marché ne les fournirait pas en quantité suffisante.
- La reconnaissance que la consommation ou la production de certains biens peut générer des effets externes positifs ou négatifs qui ne se reflètent pas dans leur prix (concept d'externalité) était une nouvelle indication de la défaillance des marchés nécessitant une intervention de l'Etat. L'Etat devait accroître le coût de la production ou de la consommation des biens qui avaient des effets externes négatifs et réduire le coût des biens qui avaient des effets externes positifs.

Dans les pays en développement

La volonté des pouvoirs publics d'intervenir massivement au niveau de l'économie était justifiée par la nécessité de jeter les bases du développement économique et social dans un contexte de défaillance du secteur privé.

- Le secteur privé n'avait pas les capacités de gestion et de planification de l'Etat. Il était souvent perçu comme peu coordonné, peu développé et trop axé sur les intérêts privés pour pouvoir tirer la croissance économique et développer les secteurs stratégiques.
- Certains projets de grande envergure nécessitaient des capitaux ou des compétences que seul le secteur public était en mesure de fournir ou de réunir.
- Tout en intervenant directement dans l'économie, l'Etat avait créé un cadre pour favoriser l'initiative privée en lui accordant des incitations fiscales et en facilitant son accès au crédit.
- L'Etat menait également des politiques économiques autocentrées, fondées sur le contrôle des secteurs stratégiques et l'industrialisation par substitution des importations.
- Le secteur public était l'acteur principal dans des domaines tels que l'industrie lourde, les institutions financières, les infrastructures et, dans une moindre mesure, les services.
- En plus de la multiplication des entreprises publiques, l'Etat a favorisé le développement d'un secteur privé relativement autonome et l'a protégé de la concurrence internationale par l'application d'importantes barrières douanières et par des réglementations de change restrictives.

En parallèle, l'Etat a instauré des mécanismes permettant de promouvoir le bien-être social. Outre la forte tradition de l'Etat-employeur (emplois garantis à vie), la puissance publique procédait également dans de nombreux pays en développement à la subvention des produits de première nécessité.

2. Contexte de mutation du rôle de l'Etat

L'apparition, dès les années 70, d'importantes lacunes en matière de gestion publique, a conduit à la remise en cause du rôle interventionniste de l'Etat sur un plan international.

Dans les pays industrialisés

Aux prises avec des difficultés financières et budgétaires, en lien avec la multiplication des crises externes (crises pétrolières de 1974 et de 1979) et l'instabilité du système financier international, les pays industrialisés ont été obligés d'améliorer leur mécanisme de régulation macro-économique au détriment de l'intervention directe dans les secteurs productifs, en particulier dans les pays anglo-saxons, les plus disposés culturellement à cette évolution.

Durant les années 80, les Etats ont procédé parallèlement à d'importantes transformations structurelles visant la libéralisation des marchés des biens et des capitaux.

Dans les années 90, il y a eu apparition de nouvelles exigences en matière de limitation du rôle de l'Etat dans l'économie, en liaison avec l'intégration des marchés, les progrès technologiques et l'avènement de la société de l'information. Ces mutations ont encouragé une concurrence vive sur les marchés nationaux et internationaux.

Dans les pays en développement

L'échec des stratégies de développement fondées sur la prééminence de l'Etat a conduit à des crises d'endettement, voire à la faillite de certains pays ayant adopté la planification centralisée. Ces développements ont abouti :

- à la mise en place de plans d'ajustement structurel sous l'égide des institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale,...) en contrepartie de programmes de rééchelonnement des dettes extérieures.
- au passage à un système économique plus libéral fondé sur la réduction des déficits publics et sur des politiques de libéralisation des échanges et des investissements afin de créer, à terme, un environnement favorable à l'initiative privée.

L'idée que l'Etat peut résoudre tous les problèmes n'est plus aussi largement admise qu'auparavant. L'expérience de plusieurs décennies a montré que :

- l'intervention massive de l'Etat n'a pas permis d'améliorer l'allocation des ressources, de stimuler la croissance, de mieux répartir les revenus ou de stabiliser l'environnement économique.
- l'ingérence croissante de l'Etat sur le marché s'est accompagnée d'un délaissement de certaines de ses activités régaliennes.
- l'Etat s'est révélé mauvais gestionnaire, ce qui a justifié la privatisation de nombreuses entreprises publiques. Les expériences réussies en la matière sont celles qui se sont déroulées dans un contexte de libéralisation économique.

Au fil des années, l'Etat s'est désengagé progressivement de sa fonction d'aide et de suppléance des marchés. Cette évolution s'est accompagnée, dans un nombre croissant de pays, par :

- la libéralisation du commerce international qui s'est traduite par la baisse des droits de douanes et par la diminution des ressources financières de l'Etat.
- la déréglementation des marchés financiers qui a permis de limiter l'accès de la puissance publique à toute forme de financement hors marché et à des prix privilégiés (emprunts conventionnés, plancher d'effets publics,...).
- la libéralisation des prix intérieurs qui a atténué considérablement les contraintes à l'activité économique.

Du fait que les marchés ne peuvent s'ajuster spontanément, le désengagement de l'Etat a rendu nécessaire la mise en place dans plusieurs pays d'agences de régulation afin de garantir la transparence et la libre concurrence, de protéger les consommateurs et d'assurer la pérennité du système.

3. Comment l'Etat peut-il prendre en considération les exigences du développement durable ?

Malgré les ressources mises en œuvre, l'efficacité de l'action publique en matière de développement durable s'est avérée faible eu égard aux considérations suivantes : manque de coordination et de vision intégrée, distance et opacité vis-à-vis des usagers, multiples rigidités de la gestion,...

Dans un contexte de mauvaise gouvernance, la croissance économique mondiale et les impératifs de développement ont donné lieu à des excès tels l'amenuisement des ressources naturelles, la dégradation du milieu ambiant et le développement inégal du capital humain.

Dégradation des ressources

La nécessité de répondre à la demande en ressources pour satisfaire les besoins d'une population croissante, liée à une mauvaise coordination et au manque de programmation, ont fait apparaître de nouveaux risques, tels les gestions territoriales déséquilibrées (urbanisation excessive dans certaines zones,...), l'amenuisement des ressources en eau ou en énergie, la désertification ou encore la pollution industrielle.

En la matière, deux niveaux de responsabilité peuvent être discernés :

- Celui relatif à la gouvernance interne des Etats qui se traduit par des problèmes spécifiques comme les déséquilibres régionaux, les inégalités de développement et la surexploitation des ressources.
- Celui nécessitant un engagement de l'ensemble de la communauté internationale, tel que la préservation de la couche d'ozone, le partage et la préservation des ressources en eau, la pollution des eaux internationales et la protection de l'écosystème.

Inégalité du développement du capital humain

Amplifiées par la mondialisation qui creuse davantage l'écart entre les pays du Nord et du Sud et à l'intérieur des pays en développement, les disparités en terme de valorisation du capital humain peuvent être illustrées comme suit :

- une répartition inégale des ressources mondiales : le revenu moyen des 20 pays les plus riches est 37 fois plus élevé que celui des 20 pays les plus pauvres et ce ratio a doublé au cours des 40 dernières années selon la Banque Mondiale.
- un faible accès d'une partie importante de la population mondiale aux services sociaux de base (eau potable, assainissement, soins de santé) et la persistance de fortes disparités quant à l'accès à l'éducation et au partage des revenus.

- l'émergence d'un certain nombre de risques liés à la nouvelle économie comme la fracture numérique. Induite par l'apparition de nouveaux schémas de production qui privilégient l'utilisation croissante d'une main d'œuvre qualifiée et d'actifs intangibles, cette fracture pourrait constituer, si elle n'est pas combattue sérieusement, un risque de marginalisation des pays en développement.

Emergence de la société civile

L'exacerbation des besoins issus des lacunes observées dans les modes de gouvernance, a rendu l'Etat incapable, à lui seul, de répondre aux nouveaux défis du développement durable. Dans certains pays, il y a eu émergence d'une société civile dont l'action s'est étendue à la plupart des domaines économiques, sociaux et culturels.

Malgré ce phénomène, les stratégies de développement et la régulation des processus mis en place doivent demeurer du ressort de l'Etat. Celui-ci doit en conséquence redéfinir son rôle pour assurer une meilleure équité et une durabilité du développement dans le cadre d'un partenariat avec les différentes composantes de la société.

Pour répondre aux attentes croissantes de la société, il convient d'inventer de nouvelles régulations pour réduire l'impact défavorable de la mauvaise gouvernance sur le développement économique et social.

4. *Les nouvelles fonctions de l'Etat*

L'Etat doit veiller à la sauvegarde des équilibres fondamentaux qui est une condition nécessaire mais pas suffisante pour stimuler une croissance économique équilibrée. Il doit également mettre en œuvre des politiques structurelles de long terme (consolidation de l'Etat de droit, réforme fiscale, réforme du marché financier, libéralisation du commerce et diffusion des pratiques concurrentielles, création d'un cadre favorable à l'initiative privée,...) visant à créer les conditions d'une croissance forte et durable.

La mise en place de ce nouveau cadre de progrès économique et social requiert la redéfinition du rôle de l'Etat. L'Etat moderne doit être à la fois stratège, régulateur et inspirateur, facilitateur et accompagnateur, solidaire, garant des institutions et promoteur du développement durable. Ces différents rôles peuvent être déclinés comme suit :

Etat Stratège, Régulateur et Inspirateur

- définir une vision de long terme sur les plans économique et social.
- développer une culture d'anticipation basée sur la programmation stratégique et opérationnelle.
- mettre en place des politiques économiques flexibles et réactives aux conjonctures nationale et internationale.
- identifier les gisements sectoriels de croissance.

- mettre en place des agences de régulation afin d'impulser le développement des marchés, de s'assurer de leur fonctionnement optimal et de garantir la transparence et la libre concurrence,...

Etat Facilitateur et Accompagnateur

- codifier et simplifier les textes juridiques.
- réformer le système judiciaire.
- améliorer l'efficacité des services publics grâce à des structures administratives souples pour s'adapter aux mutations de l'environnement et pour répondre aux défis.
- accroître l'effet d'entraînement de l'investissement de l'État sur l'investissement privé.
- établir des contrats-programmes avec les professions au profit des secteurs porteurs.
- accompagner les entreprises dans la compétition mondiale en les aidant à se moderniser et à développer leur offre compétitive.
- encourager l'innovation dans le cadre d'une stratégie nationale basée sur l'économie du savoir.

Etat Solidaire

- réduire les disparités sociales et assurer une meilleure répartition des fruits de la croissance.
- renforcer les systèmes de protection sociale et développer de nouveaux mécanismes de solidarité.
- accélérer les réformes sociales.

Etat garant des institutions

- consolider l'Etat de droit et promouvoir la démocratie en mettant en place des institutions crédibles basées sur la séparation des pouvoirs politique, économique et judiciaire.
- jeter les fondements d'une nouvelle économie institutionnelle s'appuyant sur les valeurs de transparence, de dialogue, de partenariat et de participation.
- définir les responsabilités des acteurs du développement et mettre en vigueur des règles de jeu claires et faciles d'application.
- renforcer la représentativité institutionnelle au niveau national en favorisant, grâce à un cadre juridique approprié, l'émergence d'institutions représentant les populations riveraines de ressources, les groupements d'utilisateurs, les défenseurs de l'environnement, les travailleurs,...

- accroître, dans un contexte de mondialisation, la représentativité des Etats aux négociations et prises de décision internationales. A cet effet, il faudra définir des règles de jeu claires dans les enceintes multilatérales afin d'éviter la marginalisation des pays en développement.

Etat promoteur du développement durable

- préserver l'environnement en améliorant la gestion des ressources naturelles renouvelables (sol, eau, énergies, biodiversité,...), en mettant en place des normes basées sur les standards internationaux, en assurant une implication forte de tous les acteurs de développement et en favorisant une meilleure coordination des efforts de ces intervenants.
- promouvoir un développement régional équilibré en contractualisant les rapports entre l'Etat et les régions, en réajustant les budgets de manière à donner la priorité aux régions les plus défavorisées.
- poursuivre les efforts de décentralisation et de déconcentration en vue d'impulser le développement local tout en impliquant les populations et en transférant aux régions les tâches à caractère opérationnel.
- valoriser le capital humain en mettant en œuvre une stratégie intégrée de développement social (favoriser la création d'emplois, améliorer les conditions de vie des populations, lutter contre la pauvreté et l'exclusion, renforcer la protection sociale en généralisant la couverture médicale,...).
- intégrer la femme dans le développement économique et social, grâce à une stratégie appropriée et introduire l'approche genre au niveau du budget de l'État.

En conclusion, l'Etat doit être désormais promoteur et garant des choix collectifs. Il définit les stratégies, apporte une visibilité aux opérateurs économiques, favorise l'initiative privée tout en optimisant les mécanismes de répartition équitable des fruits de la croissance. Il participe à la correction des carences du marché par le biais de systèmes de régulation.

Pour consolider le développement durable, l'Etat doit prendre appui sur toutes les composantes de la société pour promouvoir la transparence, la responsabilité, le transfert de connaissance et les solutions qui tiennent compte des intérêts de tous.