

Novembre 1998

N° 9907

**ETAT, MARCHE ET
DEVELOPPEMENT :**

*Une nouvelle synthèse
Pour le XXI^e siècle ?*

Robert BOYER

CEPREMAP, CNRS, E.H.E.S.S.
142, Rue du Chevaleret 75013 PARIS, France
Tél. : +33 (0)1 40 77 84 28 - Fax : +33 (0)1 44 24 38 57
e-mail : robert.boyer@cepremap.cnrs.fr

État, Marché et Développement : Une nouvelle synthèse pour le XXI^e siècle ?

Robert BOYER

Résumé

En matière de développement, depuis vingt ans, les oppositions radicales ont cédé la place à de notables convergences : tant le marché que l'État rencontrent des limites, il convient donc de combiner plus que d'opposer leur logique. À l'État les décisions stratégiques, au marché le rôle d'allocation au jour le jour des biens qui n'engagent aucun choix social. L'expérience confirme que « le tout État » conduit à l'échec, que « le tout marché » rencontre des limites évidentes en matière de travail (chômage et inégalités), de finance (rôle potentiellement déstabilisateur de la spéculation) ou encore d'environnement (nécessité de normes collectives). Les théories microéconomiques confirment les conditions restrictives sous lesquelles un équilibre de marché est un optimum, l'analyse du progrès technique endogène réhabilite l'importance des interventions publiques pour le développement (éducation, innovation) et la nouvelle économie politique montre que l'État n'est jamais purement instrumental par rapport au développement. Aussi l'alternance de stratégies interventionnistes puis libérales n'est pas une fatalité. La crise des pays asiatiques ouverte en 1997 laisse espérer une synthèse originale pour le XXI^e siècle : la recherche de complémentarités entre l'État et le marché, au sein d'arrangements institutionnels riches d'autres formes de coordination, comme base du développement.

State, Market and Development: A new synthesis for the 21st century?

Robert BOYER

Abstract

Concerning economic and social development, radical differences of view have yielded to a distinct convergence over the last 20 years: to the extent that both State and market intervention have their limits, it is better to combine their specificities and action than to privilege one over the other. Leave strategic decisions to the State and let the market make the day-to-day decisions regarding the allocation of goods that do not presuppose social choice. Experience confirms that the “all State” approach leads to a dead-end, just as the “all market” approach has obvious limitations as regards labour (unemployment, inequality), finance (the potentially disruptive role of speculation) or the environment (the need for government standards). Microeconomic theories confirm the restrictive conditions required for an optimal market equilibrium, analysis of endogenous technical progress gives renewed importance to public intervention to foster development (education, infrastructure, innovation) and contemporary political economy shows that the State does not always act exclusively in favour of development. Alternating between interventionist strategies on the one hand and liberal ones on the other is thus not inevitable. The crisis in Asian countries since 1997 opens the prospect of a new synthesis for the 21st century: the search, as the basis for development, for complementarities between the State and the market, based on other institutional arrangements with rich potential for new forms of economic co-ordination.

MOTS CLES : Emploi et salaire – Politique de l'emploi – Rapport salarial – Théorie de la croissance – Théorie de la régulation .

KEYWORDS : Employment and Wage – Employment policies – Institutional Theory of Growth – “Régulation” Theory – Wage Labor Nexus.

J.E.L. CLASSIFICATION : E11 – E24 – J31 – J41 – J50 – O11 .

État, Marché et Développement : Une nouvelle synthèse pour le XXI^e siècle ?

Robert BOYER

UN DÉBAT VIEUX DE PLUSIEURS SIÈCLES.	1
CONTROVERSES HISTORIQUES, CONVERGENCES RÉCENTES.....	3
« LE TOUT ÉTAT », « LE TOUT MARCHÉ » : ÉCHECS ET LIMITES DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT.	7
INTERVENTIONNISTES ET LIBÉRAUX : L'ÉTERNEL RETOUR ?.....	11
DES FAILLES DU MARCHÉ AUX LIMITES DE L'ÉTAT : L'APPORT DES THÉORIES.....	13
DES RELATIONS ÉQUILIBRÉES ENTRE ÉTAT ET MARCHÉ, CONDITION DU DÉVELOPPEMENT.	18
RÉFÉRENCES.....	20

Un débat vieux de plusieurs siècles.

À la naissance de l'économie politique se trouvaient déjà le problème du développement et la question du rôle respectif de l'État et du marché dans ce processus complexe. William Petty, François Quesnay et Adam Smith s'interrogeaient : le marché a-t-il besoin de l'État ? Ou au contraire l'essor du marché va-t-il déposséder l'État de ses attributs ? Pour favoriser le développement faut-il plus ou moins d'État ? (Sen 1988, 10). Trois siècles plus tard, les problématiques et les réponses en terme de stratégies de développement témoignent d'une configuration originale (Chenery, Srinivasan 1988).

- D'abord, l'économie politique, devenue analyse puis science économique a grandement clarifié ses concepts de base, élaboré des *modèles théoriques* du fonctionnement d'une économie de marché, cerné les déterminants de la croissance à long terme et découvert la diversité des facteurs politiques, économiques et sociaux qui gouvernent l'action de l'État en faveur du développement.
- Ensuite, *l'histoire économique* du demi-siècle écoulé a livré nombre de phénomènes originaux : de nouveaux pays ont été admis dans le club des économies développées, d'autres ont connu des périodes de stagnation et de crise démentant les pronostics optimistes faits à leur propos, et bien sûr l'hétérogénéité des trajectoires nationales à l'époque même de la mondialisation n'ont pas manqué de renouveler les réflexions théoriques (Boyer, Drache 1996).
- Enfin, alors que l'économie du développement, bâtie sur l'hypothèse d'une imperfection des ajustements de marché, s'était constituée en un champ autonome après la seconde guerre mondiale, dans les années quatre-vingt-dix *une certaine réunification* est intervenue, tant en matière de *théorie* – puisque l'analyse du développement devient une branche de la théorie de la croissance - que de *politique économique* en faveur du développement.

Ainsi, à travers le monde, la plupart des gouvernements font leur la position du Council of Economic Advisers en 1998 : « *The role of government (...) is not to prop up economic growth with government spending but, more subtly, to provide individuals and businesses with the tools they need to flourish through their own efforts (...) Using government to complement, not replace, the market and the private sector has been fundamental guiding principle of this Administration economic strategy* ».

TABLEAU 1 : LES CONCEPTIONS DU ROLE DE L'ÉTAT ET L'EXTENSION DES MARCHES : L'ÉVOLUTION DES THEORIES DU DEVELOPPEMENT.

Conception de l'État							
Extension du marché		Absence ou inefficacité des interventions de l'État	Responsable des conditions permissives du marché	Instituant le marché et les systèmes d'incitations	Correcteur des failles du marché	Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques	Planification autoritaire comme alternative au marché
Marchandises typiques	Biens non durables Biens Durables	Théorie hayekienne Friedrich von HAYEK (1973)	Théorie néo-classique du développement Théodore W. SCHULTZ (1951)	Théories néo-institutionnalistes Douglas NORTH (1990) Masahiko AOKI & alii (1998)	Théorie post-keynésienne de la croissance E. DOMAR (1957)	Théories structuralistes du développement R. PREBISCH (1971)	Théories marxistes du développement E. PREOBRAZHENSKI (1924)
Marchandises « fictives » au sens de K. POLANYI (1946)	Travail Crédit Terre	Nouvelle théorie classique et anticipations rationnelles Robert LUCAS (1983)			Théorie de l'asymétrie d'information appliquée au développement Joseph STIGLITZ (1988)		
Marchandises au sens étendu	Droit à polluer Produits financiers dérivés	Théorie des anticipations rationnelles appliquée à la finance et l'environnement Jagdish BHAGWATI (1993)			Théorie de la croissance endogène Paul ROMER (1990)	Théorie du développement soutenable D.H. MEADOWS (1972)	
					Théorie keynésienne de la finance James TOBIN (1978)		

En conséquence, le présent chapitre caractérise l'évolution des théories du développement et des stratégies suivies depuis 1945, il s'interroge sur les raisons de l'alternance de conceptions interventionnistes puis libérales, mais il suggère surtout que les avancées des théories économiques renouvellent les conceptions antérieures et favorisent l'émergence d'une nouvelle vision pour le siècle qui s'annonce.

Controverses historiques, convergences récentes.

À l'origine les économistes qui se sont intéressés au développement manifestaient le plus grand scepticisme quant à l'aptitude du marché à promouvoir une accumulation régulière du capital dans les économies développées, et plus encore leur rattrapage par les autres pays (Meier 1987). Pour les marxistes (Preobrazhenski 1924) comme ultérieurement les structuralistes (Prébisich 1971), *l'extension du marché* doit être limitée et ne concerner ni les biens d'équipement, ni le crédit. C'est au contraire à la *planification* et/ou à l'*intervention publique* de promouvoir une croissance respectueuse de l'autonomie nationale et d'un minimum de justice sociale.

Mais les économistes néo-classiques se sont très vite rebellés contre cette vision et ont avancé l'idée que la pauvreté des paysans du « Tiers-Monde » était loin d'être un obstacle au développement d'une rationalité d'« homo-oeconomicus » et donc d'une réponse aux signaux de prix que véhiculent les marchés (Schultz 1951). La problématique initiale est donc renversée : les pays en voie de développement souffriraient d'une *insuffisance* et non pas d'un excès de marché. Entre ces deux extrêmes, les anciens (Domar 1957) et nouveaux keynésiens (Stiglitz 1988) insistent sur le fait que le marché produit des déséquilibres dans l'accumulation, le crédit et le marché du travail, mais qu'il livre des résultats satisfaisants pour la plupart des marchandises typiques (Tableau 1). L'extension du marché ne devrait être ni trop grande ni trop réduite, en opposition avec les visions tant néo-classiques que structuralistes.

De même, les relations de l'État vis-à-vis du marché font l'objet d'un large spectre de conceptions. Pour les fondateurs de l'économie du développement, marxistes comme structuralistes, il revient à l'État de remplacer le marché, le plus souvent défaillant dans le pilotage de l'accumulation et responsable de la succession des crises qui sont défavorables à la quasi-totalité des membres de la société, entrepreneurs capitalistes, salariés, banquiers. Le recours à une planification, soit autoritaire, soit indicative, est alors impératif si les gouvernements entendent promouvoir un développement

ordonné. Une intervention de la collectivité est tout autant nécessaire en matière de gestion du sol, des matières premières et plus généralement de l'environnement. Cette idée qui trouve son origine, en particulier chez Malthus, connaît un regain de jeunesse après le premier choc pétrolier. Les premiers modèles écologistes tendaient à montrer que de purs ajustements de marché seraient incapables de prévenir l'épuisement des ressources naturelles, donc l'arrêt de la croissance (Meadows 1972). L'argument est encore plus fort concernant les menaces sur l'environnement et la détérioration de la couche d'ozone, comme l'ont montré, dans les années quatre-vingt-dix, les conférences internationales de Rio et de Kyoto.

Mais l'observation du fonctionnement des régimes de type soviétique ou des économies à fortes interventions publiques a suggéré aux théoriciens libéraux que *le « constructivisme »* étatique était condamné à l'échec, car incapable de gérer la complexité des flux d'information, caractéristique des économies modernes, que seuls une myriade de marchés décentralisés est à même de traiter (Hayek 1973). Cette théorie a surtout été appliquée aux économies de vieille industrialisation, mais elle a des implications importantes pour les pays en voie de développement. Au mot d'ordre « planifier » s'oppose la recommandation « laisser jouer les prix de marchés ». Un *État frugal et modeste* serait donc le meilleur des atouts en faveur du développement. Mais l'argument des libéraux ne vise pas que la planification autoritaire de type soviétique puisqu'elle tend à contester l'efficacité de la quasi-totalité des interventions publiques.

En effet, dès lors que les agents sont pleinement rationnels et projettent dans l'avenir les conséquences des décisions du gouvernement, ce dernier perd tout pouvoir de perturber un équilibre de marché, réputé indépendant de la volonté de quiconque. L'hypothèse d'anticipations rationnelles a ainsi renouvelé les arguments de l'école classique en faveur du « laissez faire », alors même que sont à l'œuvre des interdépendances temporelles qui traditionnellement auraient engagé la responsabilité des planificateurs (Lucas 1983). Le raisonnement s'applique aux problèmes d'environnement : pourvu que tous les acteurs connaissent le modèle qui régit les interdépendances entre le système économique et les processus écologiques, le système de prix se chargera de révéler puis de résoudre les déséquilibres émergents. D'autant plus que l'élévation du niveau de vie accroît l'intérêt pour l'environnement (Bhagwati 1993).

Les recherches menées depuis une quinzaine d'années ont conduit à dépasser la dichotomie quelque peu manichéenne qui vient d'être présentée.

- D'une part, les théoriciens, même libéraux, et les organisations internationales, observant par exemple la transformation de l'économie soviétique (World Bank 1996), ont reconnu que l'État avait une responsabilité majeure dans la construction des *institutions nécessaires* à

l'épanouissement du marché et de l'esprit d'entreprise : l'existence d'une unité monétaire stable, un système de paiement efficace, une codification de la comptabilité, un droit commercial, un système juridique stable et le monopole par l'État de la coercition légitime, et un minimum d'infrastructures de transport et de communication assurant l'unité du territoire national, telles sont les conditions nécessaires à l'établissement du marché (Hollingsworth, Boyer 1997, 55-93).

- D'autre part, les théories qui mettent en œuvre les conséquences de l'asymétrie de l'information concluent en général à la *sous optimalité d'un équilibre de marché*, dès lors que par exemple, le prix est à la fois le mécanisme d'allocation des ressources et le révélateur de la qualité. Interviennent alors des rationnements sur le marché du travail et du crédit, de sorte que des interventions publiques correctrices sont susceptibles d'améliorer la situation de tous les agents économiques. L'argument s'applique tout à fait aux économies en voie de développement, caractérisées par des marchés financiers peu profonds et des contrats de travail atypiques (Stiglitz 1988). La finance peut-elle être régie par des ajustements de marché pur et la spéculation permet-elle toujours de converger vers la valeur fondamentale des titres et actifs financiers ? Les théories keynésiennes de la finance apportent des éléments convaincants en faveur d'une réponse négative (Tobin 1978). Dans ce domaine, l'intervention de la Banque Centrale, les réglementations prudentielles et l'existence d'un prêteur en dernier ressort sont autant de conditions de viabilité d'une économie financière moderne. L'État a alors pour fonction de *corriger les failles du marché*.

Mais il est une autre partie de la littérature qui s'applique plus directement au développement : la théorie du *progrès technique endogène* souligne le rôle des externalités positives associées à l'innovation, au capital humain formé au sein du système éducatif ou de l'entreprise. Comme le rendement social dépasse alors le rendement privé, les potentialités d'optimisation de la croissance dépendent d'interventions publiques, subventionnant par exemple les dépenses de recherche et développement ou encore assurant la gratuité de l'éducation de base (Romer 1990). Le problème est spécialement important pour les pays en voie de développement dans la mesure où les connaissances et les technologies sont le plus souvent importées. Favoriser ce processus est alors essentiel pour stimuler la croissance (World Bank 1998).

De fait, pour les théories modernes, l'État retrouve un rôle propre, que ne saurait remplir le marché. Non seulement il en *corrige* les lacunes, mais il *instiue* nombre d'entre eux, grâce à la promulgation de règles extrêmement précises qui en assurent la viabilité, sur le modèle des marchés financiers modernes. Plus encore, *les théories néo-institutionnalistes* mettent en exergue le rôle déterminant de l'ordre constitutionnel et juridique, en ce qu'il façonne le système des incitations, donc les formes d'organisation, le type d'innovation et par conséquent la dynamique économique elle-même (North 1990). Dès lors il est difficile d'imaginer une seule forme d'économie de marché qui

graviterait autour d'un équilibre walrasien car une grande variété est possible. Pourvu que les institutions économiques soient en congruence, le principe d'efficacité est loin de régir leur évolution. Enfin, ces architectures institutionnelles rencontrent d'autant plus de succès qu'elles favorisent les ajustements de marché pour les marchandises typiques, mais le crédit et le contrat de travail échappent pour une large mesure à ces ajustements, ce qui crée une grande diversité de modes de développement (Aoki 1998).

Ainsi, les recherches contemporaines font-elles ressortir de notables convergences, qui tranchent par rapport aux débats, quelque peu manichéens, qui ont présidé à l'émergence de l'économie du développement.

- La plupart des théoriciens s'accordent pour conclure que le marché est efficace dans l'allocation et la production des *biens typiques*, mais que le travail et le crédit ne peuvent être gouvernés intégralement par la logique du marché car des interventions publiques ou réglementations collectives s'avèrent nécessaires à leur gestion. C'est plus encore le cas pour les *marchés financiers dérivés* et tous les processus qui mettent en œuvre de fortes *indivisibilités ou complémentarités* (infrastructures publiques, environnement, innovations radicales, etc...).
- La théorie du *progrès technique endogène* retrouve quelques grandes intuitions des *théories structuralistes* du développement en montrant par exemple qu'en l'absence de coordination organisée par l'État ou des organisations collectives, un pays initialement peu favorisé peut être durablement bloqué dans une trappe à pauvreté. A contrario, une synchronisation de l'investissement ou de l'innovation peut surmonter cet obstacle et aboutir à une croissance plus forte, bénéficiant à l'ensemble de la société. Ainsi l'État *peut* être à l'origine d'une *création de richesses* supplémentaires, il n'est plus seulement le partenaire d'un jeu à somme nulle.
- En matière de théories, la période contemporaine enregistre ainsi un reflux des conceptions extrêmes qui se sont longtemps affrontées dans l'économie du développement. Ni planification autoritaire, ni généralisation tous azimuts des marchés, puisque l'enjeu n'est autre qu'un *équilibre bien tempéré entre interventions publiques et ajustements décentralisés*. La succession des rapports annuels de la Banque Mondiale illustre cette prise de conscience (World Bank 1993 ; 1996 ; 1997 ; 1998) et on peut anticiper qu'elle marquera les stratégies du développement de la prochaine décennie.
- Néanmoins, cette position peut se décliner selon deux conceptions du rôle de l'État qui ne sont pas équivalentes. Pour les théoriciens néo-keynésiens, les pouvoirs publics ont pour fonction de corriger les imperfections du marché (Stiglitz 1988). Pour les nouveaux institutionnalistes, l'ordre

politique a un *rôle fondateur en matière d'incitations économiques*. En conséquence, la performance d'ensemble d'une économie est relative à ce même système d'incitations et ce n'est pas le critère de sélection essentiel qui gouverne l'évolution des systèmes économiques (North 1990). Dans l'un et l'autre cas cependant, peuvent alors coexister *diverses trajectoires nationales de développement*, ce qui rejoint l'un des faits stylisés livré par l'histoire économique du dernier siècle.

« Le tout État », « le tout marché » : échecs et limites des stratégies de développement.

Si l'on quitte le domaine de la *théorie* pour celui des *stratégies* effectivement poursuivies par les États, il est rassurant de constater une certaine convergence des enseignements de l'histoire de ce siècle. Les projets de développement qui misaient exclusivement soit sur l'organisation complète de la vie économique par l'État, soit sur la délégation intégrale des responsabilités collectives au marché, ont connu des échecs plus ou moins cuisants. À défaut d'une analyse exhaustive, quelques trajectoires nationales sont éclairantes (Tableau 2).

- On ne saurait trouver de meilleur exemple de l'échec du « tout État » que l'évolution de *l'économie soviétique*. La centralisation du pouvoir économique était supposée promouvoir une croissance rapide et un rattrapage des niveaux de vie observés dans les économies capitalistes, avec lesquelles l'URSS était en concurrence. Même s'il ne faut pas sous-estimer les succès initiaux dans la constitution d'une industrie lourde et la diffusion des services collectifs les plus essentiels, la maturation du régime soviétique a buté sur le quasi évanouissement des gains de productivité, l'absence d'un passage à la consommation de masse, sans compter les tensions politiques nées au sein d'un système autoritaire. Que les réformes entreprises au milieu des années quatre-vingt pour surmonter ces obstacles aient déclenché une crise structurelle majeure, s'accompagnant d'une dépression cumulative sur près d'une décennie, n'est dès lors pas une surprise.
- Mais la trajectoire ultérieure de *l'économie russe* livre un second enseignement, quasiment symétrique du précédent : il ne suffit pas de bannir le monopole du pouvoir politique par le parti communiste et le rôle du Gosplan dans la gestion économique, pour que prospère une économie de

TABEAU 2 : LES CONCEPTIONS DES RELATIONS DE L'ÉTAT AVEC LE MARCHÉ ET L'IMPACT SUR LES STRATEGIES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT.

Conception de l'État Conséquences sur le développement	Absence ou inefficacité des interventions de l'État	Responsable des conditions permissives du marché	Instituant le marché et les systèmes d'incitations	Correcteur des failles du marché	Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques	Planification autoritaire comme alternative au marché
<p>Succès</p> <p>Conséquences incertaines</p> <p>Échec</p> <p>Crise majeure</p>		<p>CHILI 1973-1985</p>	<p>CHILI 1986-...</p> <p>JAPON 1998</p>	<p>JAPON 1986-...</p> <p>MEXIQUE 1982</p> <p>COREE 1997-...</p>	<p>JAPON 1947-1973</p> <p>MEXIQUE 1945-1976</p> <p>COREE DU SUD</p>	<p>URSS 1945-1978</p> <p>URSS 1978-1985</p>

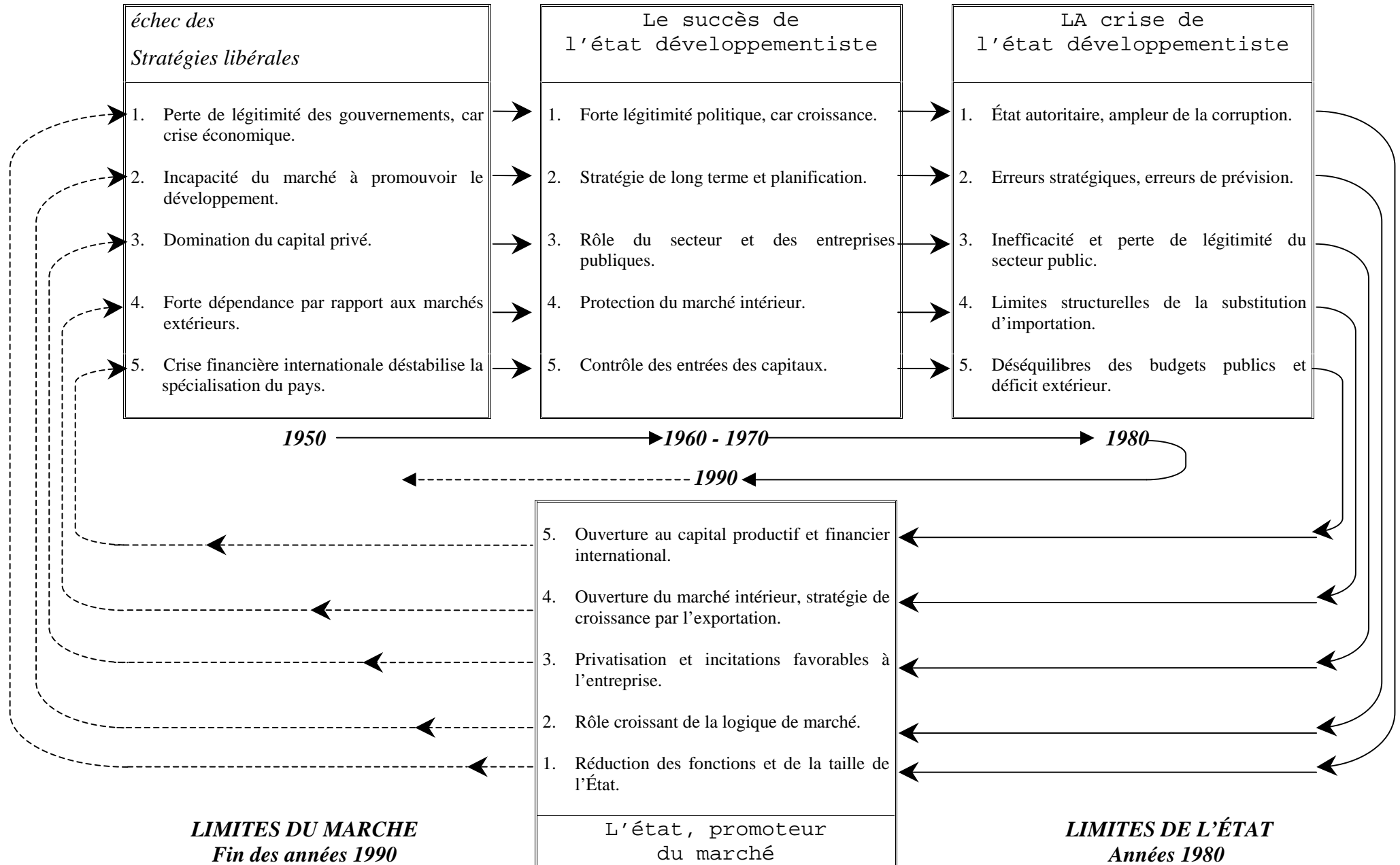
The diagram illustrates the relationship between state conceptions and development outcomes for several countries. The conceptions are categorized into seven types: 'Absence ou inefficacité des interventions de l'État', 'Responsable des conditions permissives du marché', 'Instituant le marché et les systèmes d'incitations', 'Correcteur des failles du marché', 'Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques', and 'Planification autoritaire comme alternative au marché'. The outcomes are categorized into 'Succès', 'Conséquences incertaines', 'Échec', and 'Crise majeure'. Arrows show the following connections:

- CHILI 1973-1985** (Absence ou inefficacité des interventions de l'État) leads to **CHILI 1986-...** (Instituant le marché et les systèmes d'incitations), which leads to **Conséquences incertaines**.
- JAPON 1986-...** (Correcteur des failles du marché) leads to **JAPON 1998** (Instituant le marché et les systèmes d'incitations), which leads to **Conséquences incertaines**.
- JAPON 1947-1973** (Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques) leads to **JAPON 1986-...** (Correcteur des failles du marché), which leads to **Conséquences incertaines**.
- MEXIQUE 1945-1976** (Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques) leads to **MEXIQUE 1982** (Instituant le marché et les systèmes d'incitations), which leads to **Conséquences incertaines**.
- COREE DU SUD** (Responsable de la planification indicative et des décisions stratégiques) leads to **COREE 1997-...** (Correcteur des failles du marché), which leads to **Conséquences incertaines**.
- URSS 1945-1978** (Planification autoritaire comme alternative au marché) leads to **URSS 1978-1985** (Crise majeure).
- RUSSIE 1985-...** (Échec) is connected to **MEXIQUE 1994-...** (Crise majeure) and **URSS 1978-1985** (Crise majeure).

marché. En effet, les difficultés récurrentes de ce pays montrent à l'évidence que *le marché n'a pas la propriété de s'auto-instituer*. En l'absence d'un État légitime doté du pouvoir de fixer de nouvelles règles du jeu, ce sont plutôt les tendances à l'autarcie et au fractionnement de l'espace économique et social qui l'emportent. Par contraste, le dynamisme de l'économie chinoise montre toute l'importance de l'État dans l'émergence d'une économie de marché. Loin d'en être l'ennemi, l'État peut être *l'instituteur du marché*, au double sens de ce terme.

- Cet exemple quelque peu extrême est conforté par d'autres trajectoires nationales (Pieper, Taylor 1998). Les stratégies de croissance impulsées par l'État connaissent, dans les années quatre-vingt-quatre-vingt-dix, des difficultés encore aggravées par le conflit entre des régimes nationaux fortement encadrés par la puissance publique et les conséquences d'une libéralisation financière accélérée. Les évolutions observées au Japon puis en Corée en constituent de bons exemples. La brutalité de la crise intervenue en 1997 dans les pays du Sud-Est asiatique soulève une question théorique importante. Beaucoup d'analystes considéraient que leur succès tenait à une politique économique encourageant l'essor du marché (World Bank 1993 ; Aoki & alii 1998). Pourtant, l'ouverture de ces pays aux innovations financières n'a pas manqué de souligner l'impact différencié qu'a l'extension du marché : efficace pour les marchandises ordinaires, les conséquences sont *plus problématiques* en matière de crédit et de *produits financiers dérivés*, mais aussi de travail (Boyer 1994). Les théoriciens modernes retrouvent, par une autre voie, les intuitions qui étaient à l'origine des analyses de Karl Polanyi (1946).
- Mais il n'est sans doute pas de meilleur exemple des limites du « tout marché » que la trajectoire *chilienne* (Pieper, Taylor 1998, 46-7). Après 1973, ce pays adopte une stratégie très marquée en faveur d'une logique marchande, déclinée dans toutes les sphères de l'activité économique. Cette stratégie a eu pour conséquence la destruction de la plupart des interventions publiques antérieures, mais telle n'est pas l'origine du « miracle chilien ». En effet, à partir du milieu des années quatre-vingt, l'État est contraint de corriger les déséquilibres engendrés par les stratégies antérieures, extrêmement libérales, et de développer les structures publiques d'encouragement à l'exportation, de réglementer les entrées de capitaux à court terme et surtout de conserver la maîtrise des recettes liées à l'exportation du cuivre. Ainsi est réintroduite *une complémentarité entre intervention publique et marché*. Des études comparatives beaucoup plus systématiques confirment que les succès des pays Latino-américains ne sont pas venus de l'adoption de stratégies de « tout marché » mais au contraire de *la phase de correction postérieure* qui réintroduit un minimum de contrôle public (Inter-American Development Bank 1996).

FIGURE 1 : LA SUCCESSION DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT : UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE.



Ainsi l'analyse des *stratégies* de développement confirme-t-elle les enseignements tirés de l'évolution des *théories* : une certaine convergence vers *une conception équilibrée* des relations État - marché, à l'écart des positions extrêmes qui se sont succédées en la matière.

Interventionnistes et libéraux : l'éternel retour ?

En effet, une mise en perspective des stratégies du développement depuis l'entre-deux-guerres fait apparaître la succession de positions contrastées : la vigueur des interventions publiques répond aux échecs des stratégies de libéralisation, et vice versa les limites d'un développement tiré par l'État déclenchent une réorientation en faveur des ajustements du marché. Pour la prospective, il n'est donc pas inutile de réfléchir sur les raisons de cette alternance, qui n'est pas sans rappeler *les ondes longues* que Kondratiev pensait avoir mises en évidence dans l'histoire du capitalisme (Figure 1).

- La période de l'*entre-deux-guerres* est marquée par les répercussions défavorables de la crise des pays industrialisés sur les possibilités de développement. C'est par exemple le cas des pays d'Amérique Latine, très largement ouverts sur l'économie internationale en terme de commerce et de finance. À l'époque, *l'échec des stratégies libérales* fait peu de doute et suscite la recherche d'un nouveau cadre théorique par les économistes de Cambridge, dont John Maynard Keynes fait partie. Pour les pays de la périphérie, la dépendance à l'égard de l'extérieur est considérée comme défavorable au développement national et le capital financier est perçu comme déstabilisateur de leur spécialisation antérieure. Les gouvernements qui soutenaient ces politiques d'ouverture et de libéralisation perdent leur légitimité et très souvent le pouvoir.
- Tel est le terreau à partir duquel émerge, à partir des années cinquante, la conception d'un « *État développementiste* », soutenue par les théories structuralistes (Prébisich 1971). L'État et le secteur public ont en effet l'initiative des décisions stratégiques qui conditionnent le long terme, à travers par exemple les procédures de planification ou de contrôle à l'accès au crédit et aux biens d'équipement importés. Pour se soustraire aux incertitudes de l'économie internationale, le marché intérieur est fortement protégé à travers une politique de hauts tarifs douaniers, avec d'éventuelles exceptions pour les biens d'équipement destinés aux secteurs prioritaires. Les capitaux sont soumis à des contrôles étatiques et certaines transactions financières interdites ou fortement limitées. Dans les années soixante et soixante-dix, les gouvernements qui suivent cette orientation bénéficient d'une forte légitimité, ne serait-ce que parce qu'une forte croissance permet en général de résoudre les tensions que ne manquent pas de susciter le changement des structures industrielles

et les équilibres sociaux qui entraîne le développement. Ce *succès* est largement oublié dans les années quatre-vingt-dix mais il fut bien réel et transforma nombre de sociétés, par exemple latino-américaines.

- Paradoxalement, c'est le succès de l'État développementiste qui conduit à sa *remise en cause* à partir des années quatre-vingt. La multiplicité des interventions de l'État suscite la corruption et le caractère autoritaire, qu'il prend très souvent, provoque sa contestation par les mouvements démocratiques. Par ailleurs, compte tenu des incertitudes croissantes que véhicule le système international en termes de prix des matières premières, taux d'intérêt, croissance des marchés, les gouvernements commettent des erreurs stratégiques et les planificateurs accumulent les écarts entre prévisions et réalisations. Le secteur public apparaît comme de plus en plus inefficace, souvent sous l'effet de l'arrivée aux limites des stratégies de substitution d'importations. Enfin, le ralentissement de la croissance et l'instabilité économique qui en résulte, suscitent d'importants déséquilibres dans les budgets publics, et souvent aussi dans les comptes extérieurs. La nécessité *d'une stratégie alternative* est alors clairement perçue par les gouvernements, quelles que soient d'ailleurs leurs orientations doctrinales ou politiques initiales.
- Les projets de développement adoptent en conséquence une stratégie *d'encouragement du marché* dans la plupart des domaines de l'activité économique. L'ouverture au capital productif et financier international apparaît comme une nécessité. Dès lors, le marché intérieur doit s'ouvrir et les exportations sont de plus en plus considérées comme le moteur de la croissance future. Interviennent de nombreuses privatisations et se multiplient les incitations favorables à l'entreprise, tant nationales qu'étrangères. Le mécanisme des prix tend à remplacer les interventions publiques, de sorte que les relations de l'État et de l'économie enregistrent une transformation considérable. Non seulement les efforts convergent pour réduire la taille des prélèvements publics, mais encore l'État se fait le promoteur du marché et de l'esprit d'entreprise. C'est au cours de cette période que s'opposent les trajectoires des pays Latino-américains qui empruntent tardivement cette voie et l'évolution du Sud-Est asiatique (Boyer 1994), réputé avoir suivi une politique d'encouragement des marchés dès les années cinquante (Aoki 1998). Ainsi jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, le succès des nouveaux pays industrialisés a-t-il été attribué à leur adhésion au marché et à leur insertion réussie dans la division internationale du travail.

Mais à nouveau, la roche Tarpéienne est proche du Capitole ! En effet, *se sont succédées les crises* des pays adhérant à cette stratégie. Le Mexique en 1994 est sévèrement touché par le divorce entre la lente transformation de son appareil industriel et la rapidité du reflux des capitaux étrangers. La plupart des pays du Sud-Est asiatique enregistrent en 1997 un renversement complet de tendance,

de nouveau sous l'effet du retournement de l'opinion de la communauté financière internationale à propos de la stabilité de ces économies et de leurs marchés, réputés « émergents ». Les gouvernements sont soumis à de grandes tensions sociales et politiques, l'adhésion au marché pose problème, y compris pour les pays les plus attachés au libre-échange et au laissez-faire. De plus en plus souvent, l'influence des marchés financiers internationaux est contestée car elle produit des effets dévastateurs sur l'organisation sociale et industrielle. La forte insertion dans la division internationale du travail, jusqu'alors favorable, apparaît préjudiciable à la maîtrise de la conjoncture nationale et plus généralement du style propre de développement. De façon ouverte, sont discutées les limites d'une stratégie entièrement gouvernée par la logique du marché et ce débat intervient tant dans les pays touchés par la crise qu'au sein des organisations internationales, comme le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

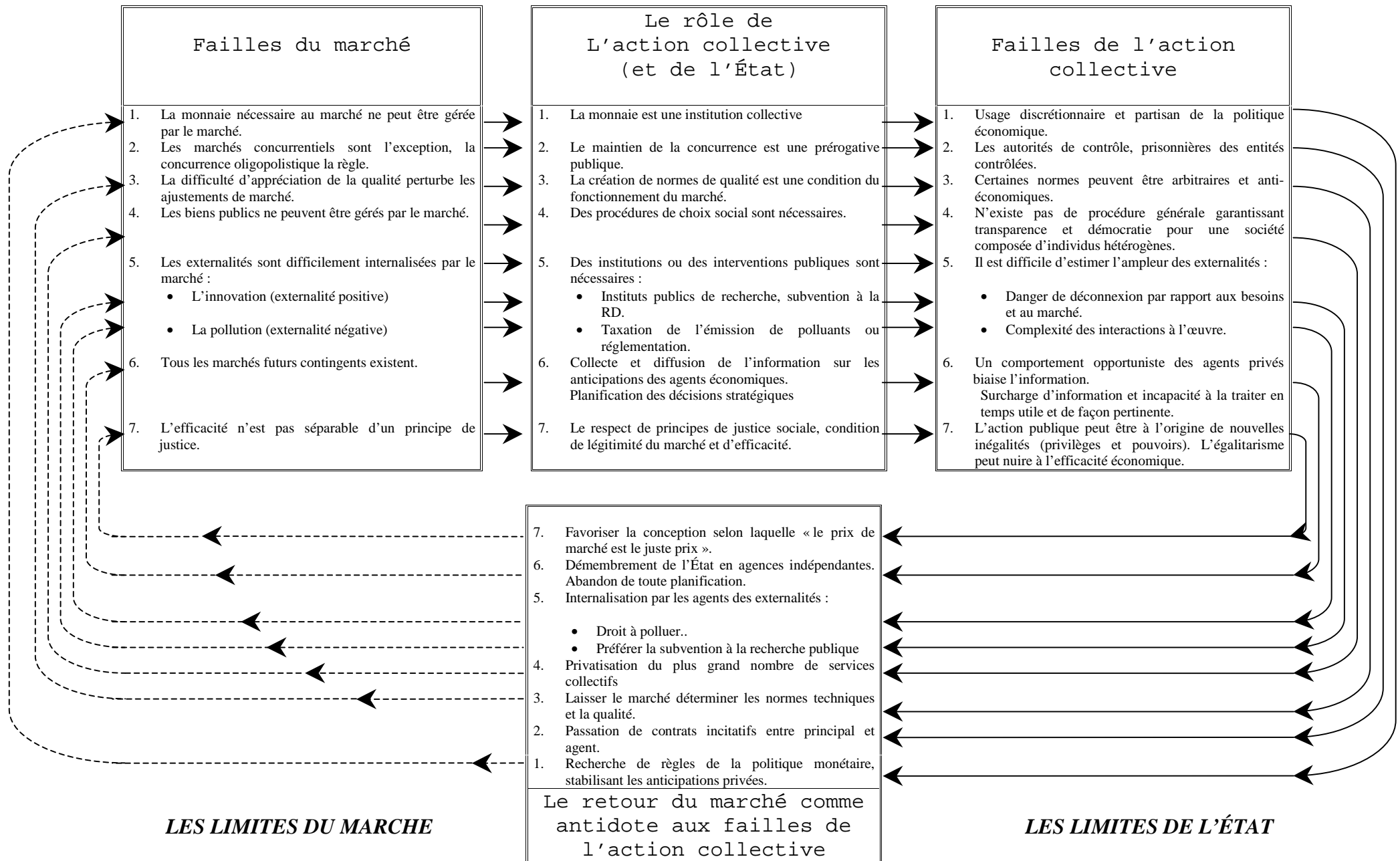
La fin des années quatre-vingt-dix n'est pas sans rappeler l'entre-deux-guerres : les gouvernements vont-ils à nouveau basculer vers des stratégies donnant la primauté à l'État, comme alternative au marché ?

Des failles du marché aux limites de l'État : l'apport des théories.

Ce serait sans doute une conclusion trop rapide. D'un côté, les structures productives, les conditions sociales et politiques et la configuration de l'économie internationale sont loin d'être les mêmes au cours des deux périodes, de sorte qu'il est peu probable que se répètent à *l'identique* les enchaînements catastrophiques des années 1929 à 1932. D'un autre côté, il ne faut pas sous-estimer les clarifications qu'ont apportées les recherches des théoriciens sur les mérites respectifs du marché et de l'État (Wolf 1990 ; Hollingsworth, Boyer 1997). En effet, au-delà de la passion des débats politiques et les oppositions doctrinales, la théorie économique et la science politique concluraient plutôt à la coexistence durable des failles du marché et de celles de l'État, aucune des deux procédures de coordination ne pouvant prétendre à l'exclusivité dans l'organisation et la gestion des économies contemporaines (Figure 2).

- *Les théoriciens de l'équilibre général* ont à cet égard accompli une œuvre considérable : montrer sous quelles conditions se vérifie l'apologue d'Adam Smith, selon lequel la recherche de *l'intérêt individuel* assurerait un *résultat collectif favorable* dès lors que les interactions étaient médiatisées

FIGURE 2 : FAILLES DU MARCHE, FAILLES DE L'ÉTAT : LES ENSEIGNEMENTS DES THEORIES CONTEMPORAINES.



par le marché, sans autres interférences. Il ressort que l'existence, la stabilité et l'optimalité de l'équilibre d'une économie de marché sont beaucoup plus difficiles à garantir que ne le considéraient les pères de l'économie politique. Il faut entre autre que la monnaie soit *exogène*, que la concurrence soit *parfaite*, que l'appréciation de la qualité ne pose *aucun* problème, que n'existe *aucun* bien public, que les techniques de production soient à rendements *constants*, que l'innovation ne manifeste *aucune* externalité positive, pas plus que la pollution ne produise des externalités négatives. Mais il importe aussi que l'effet perturbateur des anticipations soit annihilé grâce à la création de marchés à terme pour tous les biens, à toutes les périodes et pour tous les états du monde....alors que dans les économies concrètes, des marchés financiers *en petit nombre* assurent seuls la coordination des vues sur l'avenir. Last but not least, il faut que les considérations de justice sociale n'exercent *aucune* influence sur l'allocation des ressources et les conditions d'efficacité. Dès lors que *l'une ou l'autre de ces sept conditions* n'est plus satisfaite, d'autres mécanismes de coordination sont nécessaires.

- *Des interventions collectives*, organisant les marchés ou assurant une forme alternative d'ajustement, se trouvent ainsi légitimées par ces avancées de la théorie économique d'une économie de marché. Elles ne sont pas sans conséquences pour l'analyse du développement. D'abord la monnaie est *une institution collective* qui est à la base de tous les marchés...mais qui ne résulte pas elle-même d'un mécanisme de marché, ce qui en un sens rejoint les thèses de Karl Polanyi (1946). De la même façon, le maintien de la concurrence dépend de l'action des *pouvoirs publics* : ce n'est pas le résultat de purs ajustements automatiques au sein des économies décentralisées. Ou encore, le marché des biens, même les plus traditionnels, ne peut fonctionner que si prévaut, auparavant, un *accord* sur la qualité et les normes techniques, en général élaboré par des organisations hors marché (organisme de certification, association professionnelle,...). Ensuite, l'offre des biens publics, si importante dans les économies modernes, suppose des procédures de *choix collectifs* qui ne peuvent recourir au seul marché.

Pour leur part, les externalités, positives ou négatives, supposent soit des *réglementations*, soit des procédures d'*incitation* afin de faire converger intérêt privé et intérêt collectif, rendement social et rendement privé. Le fait que n'existe qu'un nombre très réduit de marchés contingents et que les marchés financiers soient susceptibles de perturber l'équilibre macroéconomique appelle des procédures *collectives* assurant une certaine *coordination* des décisions dont les effets se manifestent sur plusieurs périodes. Tel était précisément l'un des objectifs de la planification indicative, à l'œuvre tant dans les économies industrialisées que pour les pays en voie de développement. Enfin, si l'efficacité économique dépend du respect d'un minimum de justice sociale, les décisions économiques et les *options politiques* ne sont plus séparables, ce qui justifie par exemple les transferts liés à la fiscalité ou à la couverture sociale. Ainsi, du point de vue de la

théorie économique moderne, les interventions de l'État, si elles sont *correctement* ajustées, favorisent l'obtention d'un meilleur équilibre, tant économique que social.

- Mais de leur côté, *les théoriciens de l'action collective* contestent le caractère *fonctionnaliste* de l'analyse de l'État que proposent les économistes et soulignent que les interventions publiques rencontrent elles-mêmes de très nombreuses limites, différentes de celles du marché mais, potentiellement tout aussi redoutables (Wolf 1990). En effet, les gouvernements peuvent utiliser la politique monétaire, et par extension budgétaire, à des fins *proprement politiques* qui n'ont rien à voir avec l'optimalité de l'équilibre macroéconomique et la régularité de la croissance. Les organismes chargés du contrôle de la concurrence peuvent être « capturés » par les groupes d'intérêt privés dont ils ont la charge, l'ampleur des interventions économiques de l'État trouve alors sa contrepartie dans l'essor de la *corruption*. Des normes de qualité, fixées par des autorités publiques, peuvent s'avérer *peu fonctionnelles* et préjudiciables par exemple au dynamisme de l'innovation. La détermination du volume des services publics ne trouve pas nécessairement une solution satisfaisante à travers les procédures de délibération politique : en effet, la théorie des choix sociaux montre qu'une convergence vers un résultat non ambigu et stable n'est pas acquise dès lors que la société est composée d'individus *indépendants* dont les préférences sont très *hétérogènes*.

Il n'est pas aisé non plus de corriger les externalités, car il faut disposer d'informations détaillées que les organismes publics n'ont pas nécessairement la capacité de recueillir, d'autant plus que les agents économiques auraient un comportement opportuniste et dissimuleraient *l'information privée* dont ils disposent. Il se peut de plus que les coûts de recueil et de traitement, mais aussi les délais nécessaires, soient tellement importants que l'action publique serait toujours *en retard* par rapport aux événements. Enfin, l'action politique, qui vise à corriger les inégalités générées par le marché, peut à son tour susciter *d'autres sources d'inégalité* à travers la distribution de privilèges et les conditions d'accès au pouvoir. De plus, un *égalitarisme* extrême peut nuire à l'*efficacité* économique. Autant de raisonnements qui renversent terme à terme la proposition des économistes de l'équilibre général concernant les limites du marché. Ainsi les théoriciens du « public choice » et la nouvelle économie politique font-ils apparaître *les failles de l'action collective*, distinctes de celles du marché mais tout aussi nombreuses et pas moins redoutables.

- *Introduire plus de concurrence et de mécanismes de marché* pour surmonter les failles de l'action collective, tel est le programme de recherche des années quatre-vingt-dix. Cette stratégie se décline dans la plupart des domaines d'intervention de l'État. Ainsi, les théories macroéconomiques proposent d'abandonner les politiques monétaires discrétionnaires et de rechercher *des règles* stabilisant les anticipations privées et assurant la *crédibilité* de la Banque

Centrale. Cette conception s'est largement diffusée dans les pays en voie de développement, ce qui a, souvent, pour effet de redéfinir le régime de croissance. *Les théories principal/agent* renouvellent les conceptions et l'organisation des services publics et cherchent à concilier les objectifs collectifs avec des incitations à l'efficacité, du type de celles que véhicule traditionnellement le marché. Des modèles formalisant les choix technologiques en présence de rendements croissants suggèrent que, sous certaines conditions, la détermination des normes techniques et l'évaluation de la qualité *peuvent* résulter du libre jeu des entreprises en concurrence sur un marché, de sorte qu'une intervention publique directe n'est *pas toujours* nécessaire.

Pour partie les externalités peuvent être internalisées grâce à des subventions ou des taxes qui prennent en compte l'écart entre les effets sociaux et privés, tant de l'innovation que de la pollution. Dans certains cas, *la création d'un marché* (de l'expertise pour la technologie, des droits à polluer pour l'environnement, etc...) change les conditions de l'action publique. De même, compte tenu de la spécificité propre à chaque domaine d'intervention, les théories contemporaines suggèrent la création *d'agences indépendantes* et conduisent à douter de l'efficacité d'une planification globale. Enfin, certaines théories de la justice, en rupture avec les analyses antérieures qui privilégiaient l'amélioration de la situation des individus les plus mal lotis, sont bâties sur l'hypothèse que *le prix de marché* est finalement *le juste prix*, tant pour les produits que pour les facteurs de production et les compétences des individus.

À la lumière de cette très rapide revue de littérature, trois enseignements majeurs émergent.

- D'abord, ce regain d'intérêt pour les mécanismes de marché, afin de surmonter certaines des lacunes des interventions publiques, ne signifie pas l'oubli des résultats fondamentaux livrés par les théories de l'Équilibre Général : *le marché doit être encadré* par des interventions publiques et il ne livre des résultats favorables pour la société que pour des produits typiques et sous des conditions bien particulières.
- Ensuite, il faut souligner *l'homologie* entre la chronologie des *stratégies de développement* (figure 1) et l'évolution de la *théorie économique générale* (figure 2). On serait tenté d'avancer l'hypothèse d'une *co-évolution* des théories et des modes de développement, selon des médiations finalement très complexes. Est-ce que les théoriciens influencent, de façon déterminante, les politiques suivies ou à l'inverse la théorie économique, même la plus abstraite, ne cherche-t-elle pas à élucider les conséquences de stratégies arrêtées tout à fait *indépendamment* par les gouvernements ?

- Enfin et surtout, cette analyse tend à récuser l'hypothèse d'un éternel retour des mêmes débats puisque les théories économiques n'ont pas manqué de réaliser des *progrès conceptuels* – même si leur capacité prévisionnelle est toujours aussi problématique – et les stratégies de développement des années quatre-vingt-dix sont *loin de répéter à l'identique* celles que l'on observait il y a un demi-siècle.

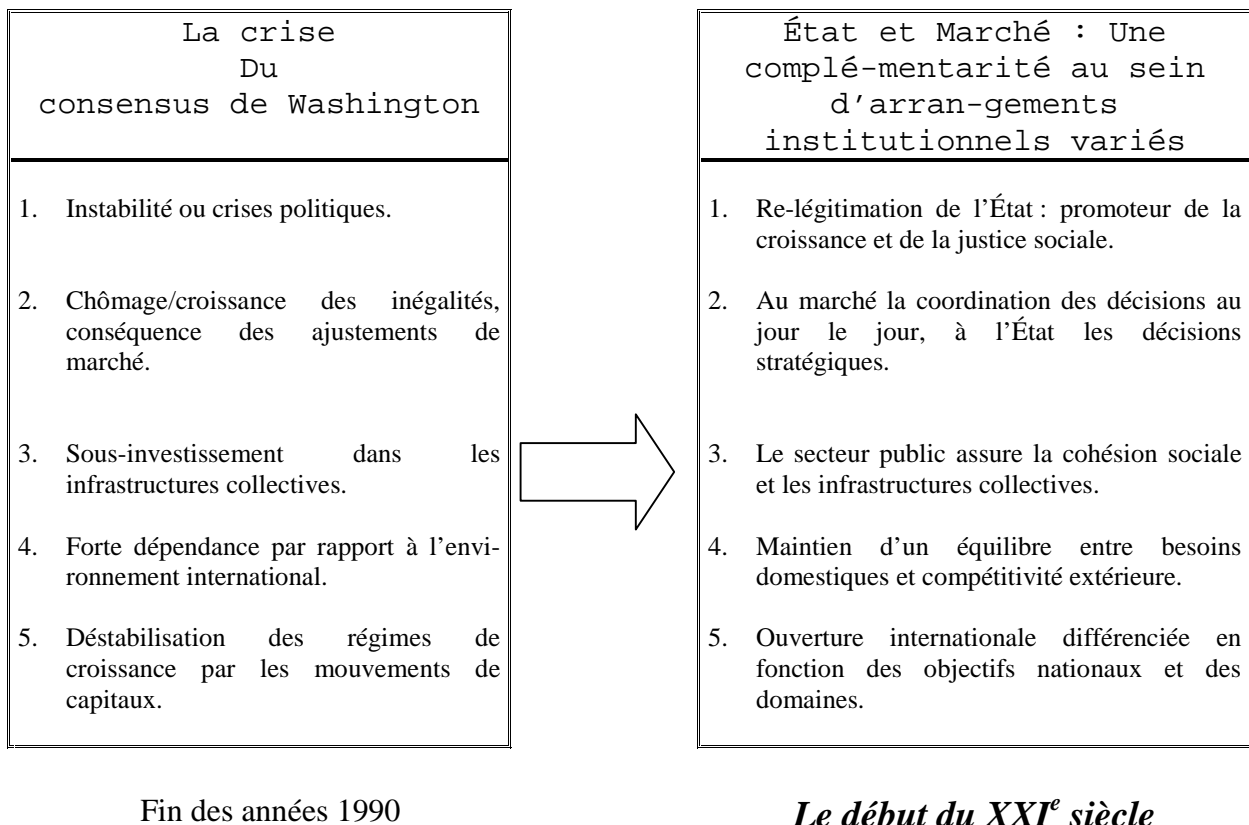
Des relations équilibrées entre État et marché, condition du développement.

Il est ainsi possible de tirer un certain nombre de conclusions convergentes à propos des théories et des stratégies du développement.

- Analyse comparative du développement et théorie économique moderne constituent de bons antidotes à l'encontre des dogmatismes et idéologies qui opposent les conceptions interventionnistes à la vision libérale. Il ressort qu'*aucune stratégie pure*, c'est-à-dire fondée soit sur le « tout Etat », soit sur le « tout marché » n'a réussi, et la théorie confirme les limites inhérentes à un régime économique fondé sur un seul de ces deux mécanismes de coordination (Odaka, Teranishi 1998). La solution est dès lors de *compenser les failles du marché* par des interventions publiques adéquates et vice versa *dépasser les limites de l'État* grâce à des processus mimant la concurrence du marché.
- Les crises observées tout au long des années quatre-vingt-dix renforcent ce diagnostic (Pieper, Taylor 1998). Si dans les années quatre-vingt on pouvait attribuer certains cas de sous-développement à un *excès de dirigisme*, la crise financière des années 1997-1998 a montré que *l'extension du marché à la finance* et aux produits financiers dérivés pouvait aussi conduire à une déstabilisation des modes de développement les plus dynamiques, comme l'étaient ceux des pays du Sud-Est asiatique. *Un excès de marché* peut nuire au développement. L'éclatement en 1998 du « consensus de Washington » qui gouvernait la conception des organisations internationales en matière de développement témoigne de cette prise de conscience.
- Dès lors, il est permis d'espérer que la prochaine décennie permettra de *dépasser le dilemme État/marché* (figure 3). D'une part, on le sait aujourd'hui, le succès du développement tient à la complémentarité de ces deux logiques et non pas à l'affirmation de l'une d'entre elles. D'autre part, les recherches institutionnalistes contemporaines (Hollingsworth, Boyer 1997) soulignent que

des arrangements institutionnels *intermédiaires entre l'État et le marché*, tels les associations, les communautés, les partenariats,... peuvent jouer un rôle déterminant dans la conciliation des impératifs d'efficacité dynamique, c'est-à-dire une croissance de la productivité et du niveau de vie, et ceux de justice sociale, en l'occurrence une répartition pas trop inégalitaire des dividendes de la croissance.

FIGURE 3 : VERS UNE CONCEPTION EQUILIBREE DES RELATIONS ÉTAT/MARCHE.



Nombre d'indices laissent à penser que le XXI^e siècle sera marqué par une conception beaucoup *plus équilibrée* que par le passé des relations État – marché, tant pour les pays de vieille industrialisation que pour ceux qui cherchent encore les voies de leur développement.

Références

- Aoki M. and Okuno-Fujiwara M. 1998. « Beyond the East Asian Miracle : Introducing the Market-Enhancing View. In Aoki M., Kim H.-K. and Okuno-Fujiwara M. (Eds) *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford : Clarendon Paperbacks Press.
- Bhagwati J. 1993. « The Case for Free-Trade » *Scientific American*, November.
- Boyer R. 1994. « Do labour institutions matter for economic development? A « régulation » approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia ». In Rodgers G. (Ed) *Workers, institutions and economic growth in Asia*, Geneva : ILO/ILLS 25-112.
- Boyer R. and Drache D. (eds) 1996. *States Against Markets : The Limits of Globalization*. Londres and New York: Routledge.
- Chenery H. and Srinivasan T.N. (Eds) 1988. *Handbook of development Economics*. Vol. I, Geneva :Elsevier Science Publishers B.V. 40-71.
- Domar E. 1957. *Essays in the Theory of Economic Growth*. New York : Oxford University Press.
- Hayek F. (von) 1973. *Law, Legislation and Liberty*. vol I. London : Routledge & Kegan Paul. vol. II 1976. vol. III 1979.
- Hollingsworth R. and Boyer R. (Eds) 1997. *Contemporary Capitalism : The Embeddedness of Institutions*. Cambridge University Press
- Inter-American Development Bank. 1995. *Overcoming Volatility. Economic and Social Progress in Latin America 1995 Report*. - 1996. *Making Social Services Work. Economic and Social Progress in Latin America 1996 Report*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Lucas R. 1983. *Studies in Business Cycle Theory*. Cambridge MA : The MIT Press.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. and Behrens W.W. III 1972. *Limits to growth*. New York : Universe Books.
- Meier G.M. (Ed.) 1987. *Pioneers in Development*. Oxford : Oxford University Press –World Bank.
- North D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Odaka K. and Teranishi J. (Eds) 1998. *Markets and Government : In Search of Better Coordination*. Tokyo : Maruzen.
- Pieper U. and Taylor L. 1998. « The Revival of the Liberal Creed :the IMF, the World Bank, and Inequality in a Globalized Economy ». In Baker D., Epstein G. and Pollin R. (Eds) *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge : Cambridge University Press 37-66.
- Polanyi K. 1983. *La grande transformation*. Paris : Gallimard.
- Prebisch R. 1971. *Change and Development : Latin America's Great Task. Report to the Inter-American Development Bank*. New York : Praeger.
- Preobrazhenski E. 1924. *The new Economics*. (1965) Oxford : Clarendon Press.
- Romer P. 1990. « Endogenous technological change » *Journal of Political Economy*. 98(5) pt. 2, S71-102.

- Schultz Th. W. 1951. *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*. New York : United Nations, May.
- Sen A. 1988. « The Concept of Development ». In Chenery H. and Srinivasan T.N. (Eds) *Handbook of development Economics*. Vol. I, Geneva :Elsevier Science Publishers B.V. 10-26.
- Stiglitz J. E. 1988. « Economic Organization, Information, and Development ». In Chenery H. and Srinivasan T.N. (Eds) *Handbook of development Economics*. Vol. I, Geneva :Elsevier Science Publishers B.V. 94-160.
- Tobin J. 1978. « A Proposal for International Monetary Reform ». *Eastern Economic Journal* 4 :153-9.
- Wolf Ch. Jr. 1990. *Markets or Governments. Choosing between Imperfect and Alternatives*. Cambridge MA : The MIT Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*. – 1996. *From Plan to Market*. – 1997. *State and Development*. – 1998. *Knowledge for Development*. *World Development reports*. Oxford: Oxford University Press.