

**Institut Arabe des Chefs d'Entreprises**  
**24<sup>ème</sup> Session des Journées de l'Entreprise 2009**

**L'Etat et l'Entreprise**

**Réflexions sur le Rôle de l'Etat dans  
la Gestion de Sortie de Crise**

**Abderrazek Zouari**

IHEC - Université 7 Novembre à Carthage

La question du rôle de l'Etat durant et après la crise revient sur le devant de la scène des débats qui occupent les économistes et les décideurs. Cette question, si vieille, oppose les partisans d'un retour à l'Etat Providence et ceux d'un retour à la « main invisible ». La mémoire étant très courte, la tentation est très forte de revenir à un Etat omniprésent. Or, Il est nécessaire de garder raison, et continuer à défendre l'une des thèses fondamentales de l'économie, à savoir que l'économie de marché a besoin de règles. C'est pourquoi, les participants à ce débat qu'ils soient partisans ou adversaires du libéralisme feraient mieux de relire - ou de lire enfin - les grands penseurs de l'économie de marché, qui ont toujours défendu l'idée selon laquelle l'économie de marché ne peut s'épanouir sans un Etat de Droit et sans régulation.

Pour les libéraux, non seulement les marchés sont capables de se réguler tous seuls mais toute intervention de l'Etat ne ferait qu'empêcher cette régulation. C'est le dogme de l'infailibilité des marchés et de « la main invisible » qui spontanément, agiraient de façon optimale, les richesses disponibles de façon optimale.

Les crises répétées, selon une cadence croissante, a mené vers l'Etat providence à savoir toutes formes d'intervention de l'Etat dans toutes les sphères de l'économie et de la société dans un souci de bien être collectif. L'histoire a montré que cette forme d'intervention a vite abouti à une succession de crises financières à cause des dépenses croissantes et des recettes amoindries aboutissant à un déficit budgétaire insoutenable et à un déficit courant colossal. De plus, l'Etat providence a provoqué la propagation de la mentalité d'assisté, le développement d'une économie informelle, la pénalisation de la compétitivité des entreprises et par conséquent l'emploi. L'adoption des plans d'ajustement structurel a sonné le glas de l'Etat Providence et a poussé les économies à engager une politique de libéralisation économique qui a permis de mettre de l'ordre dans ces économies et de réaliser des performances économiques notables.

## I- Nature et Ampleur de l'Action Publique face à la crise

La théorie économique a permis de mieux repenser les failles des différents marchés et de définir les moyens d'intervention appropriés. Il convient de souligner les vertus du libéralisme et montrer qu'il constitue une base d'organisation économique meilleure que d'autres systèmes concurrents. Dans ces conditions, il s'agit alors, tout simplement, de préciser les limites de l'efficacité du marché et de spécifier les cas d'intervention de l'Etat appréhendé comme instance régulatrice complémentaire au marché.

Contrairement aux thèses du « nouveau consensus monétaire » défendues durant les vingt dernières années, il existe aujourd'hui un nouveau consensus parmi les économistes quant à l'utilité des interventions publiques face aux crises financières. En effet, dans les débats consacrés à la politique monétaire et le « nouveau consensus monétaire », il n'a jamais été question de crises financières, de prêteur de dernier ressort ou de nationalisation des banques. On y trouve plutôt un dogme selon lequel la politique monétaire ne doit en aucun cas se soucier de pareils problèmes mais plutôt de se consacrer à la lutte contre l'inflation. Ce n'est que lorsque les crises éclatent que des théories comme celles de Keynes, de Galbraith ou de Minsky redeviennent pertinentes pour comprendre la crise économique et apporter les remèdes. .

Toutefois, il y a débat sur l'ampleur et la nature de l'action publique. En particulier, dans le cas de la crise financière actuelle, les risques d'illiquidité liés à son caractère systémique ont été résorbés par des interventions massives des banques centrales et des mesures concertées et non conventionnelles de politiques monétaires. Dans le même temps, les politiques budgétaires et les divers plans de relance impulsés dans les stratégies de sortie menées ont permis d'enclencher la sortie de l'économie mondiale d'une récession économique sans précédent.

Ainsi, et au delà de la réponse que l'on peut apporter à la question « la crise est-elle finie ? », la crise a eu le mérite de relancer le débat sur l'ampleur de l'action publique.

En particulier, la crise actuelle a été l'occasion de repenser les problèmes fondamentaux de politiques économiques auxquels les Etats devraient désormais répondre après la crise et en particulier les leçons de la crise pour les politiques monétaires et budgétaires.

- Tout d'abord, la focalisation des Banques Centrales sur le seul objectif de stabilité des prix et de contrôle de l'inflation n'exempte pas les économies de la récurrence de crises financières, ce qui implique d'introduire la stabilité financière et la stabilisation des prix des actifs et du crédit dans les objectifs poursuivis par les Banques Centrales (cf. Mouley. S, 2009).
- Ensuite, des politiques monétaires résolument anti-déflationnistes s'avèrent indispensables.
- Enfin, et pour lutter contre la récession et répondre à la chute de la consommation privée et de l'investissement, la politique budgétaire doit aussi contribuer à la relance de l'activité.

Deux aspects essentiels doivent être considérés ici avec attention. Le premier est relatif à l'impact sur l'emploi alors que le second a trait à l'intensification des efforts pour améliorer la productivité à long terme des dépenses publiques et sa contribution à la croissance du PIB, car les déficits publics doivent rester soutenables sur la longue période.

En outre, les Etats doivent renforcer le financement d'investissements d'avenir qui consolident le potentiel de croissance et ce en direction de secteurs porteurs à fort contenu en savoir et en technologie afin de stimuler l'innovation, améliorer la compétitivité et accroître la productivité globale des facteurs dans le cadre de nouveaux types de partenariats et d'articulations entre un Etat stratège et le secteur privé (cf. Mouley. S, 2009).

Ainsi, une coordination des politiques monétaire et budgétaire est nécessaire afin de prévenir la récurrence des crises. Cette coordination est plus que nécessaire surtout lorsqu'il existe une volonté de mettre en œuvre des politiques de relance de court terme afin de soutenir l'activité économique jusqu'à ce que la reprise soit totalement assurée. La politique budgétaire permet une relance de l'activité et de retrouver une croissance forte, durable et équilibrée tout en assurant la soutenabilité budgétaire sur la longue période.

Il en découle que les missions de l'Etat doivent permettre de :

- (i) mettre en place des politiques macroéconomiques saines qui servent des objectifs économiques à long terme et non pas seulement des objectifs de court terme ;
- (ii) préserver les grands équilibres macroéconomiques en maintenant les réserves en devises au-dessus du plancher stratégiques de 6-7 mois d'importations et un déficit budgétaire soutenable ;

- (iii) rejeter un retour vers le protectionnisme et encourager une concurrence loyale et transparente en améliorant la contestabilité des différents marchés et, enfin ;
- (iv) encourager les entreprises à poursuivre des objectifs de performance économique durable.

En ce qui concerne les économies émergentes, le débat semble s'orienter vers un rôle de l'Etat plus large, plus régulateur et plus orienté vers l'amélioration de la compétitivité du secteur privé dans les économies.

En effet, et au-delà du problème de la coordination des politiques monétaire et budgétaire, les Etats des pays émergents sont appelés à poursuivre leur effort qui consiste à relever le défi de la compétitivité.

En premier lieu, le chantier le plus urgent au plan économique consiste à remédier définitivement à l'érosion de la compétitivité des économies nationales en œuvrant notamment à :

- (i) sauvegarder un tissu d'entreprises compétitives ;
- (ii) rehausser la productivité des entreprises et la qualité du capital humain, par l'encouragement de l'innovation et du degré d'adaptation aux mutations technologiques à travers notamment, l'encouragement de la recherche développement ;
- (iii) créer des emplois suffisants et à renforcer le soutien aux plus vulnérables ;
- (iv) développer le marché intérieur par l'existence ou la sauvegarde d'une classe moyenne élargie.

En deuxième lieu, l'Etat doit se recentrer sur des problèmes qui ne peuvent pas être pris en charge par le marché. Parmi ces problèmes la sécurité énergétique et les changements climatiques occupent de plus en plus une place de choix. Il est actuellement admis que les problèmes de l'énergie et du changement climatique constituent des défis importants que seul l'Etat est capable de relever.

Ce n'est pas par hasard que le sommet de Pittsburg des pays du G20 stipule dans sa déclaration finale « la nécessité de renforcer l'efficacité énergétique par la promotion de la sécurité énergétique et la lutte contre le changement climatique, rationaliser et abandonner progressivement les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation et font obstacle aux investissements dans des sources d'énergie propre et portent atteinte aux efforts pour lutter contre le changement climatique ». Dans ce cadre, le partenariat public/privé peut constituer la meilleure formule de gestion de certaines activités comme celles de l'énergie propre.

## **II- Qu'en est-il de l'Economie Tunisienne dans le contexte de la crise actuelle ?**

Tout en réussissant à limiter l'impact de la crise, il n'en demeure pas moins que les performances économiques de la deuxième moitié de 2008 et de l'année 2009 ont été affectées par la crise. Différentes mesures d'ordre conjoncturel et structurel ont été prises. Les mesures d'ordre conjoncturel concernent des aides aux entreprises ayant enregistré une baisse de leur exportation afin de préserver l'emploi, la prise en charge d'une partie des charges sociales et financières, l'assurance des exportations, le rééchelonnement des crédits et la réduction du risque de change. Quant aux mesures d'ordre structurel, elles ont concerné l'augmentation des crédits de développement dans le cadre du budget de l'Etat, l'amélioration des procédures du commerce extérieur et l'encouragement des métiers porteurs et innovants ainsi que l'amélioration de l'environnement des affaires, le développement des ressources humaines et l'adaptation de la formation aux besoins de l'économie. L'économie Tunisienne réaliserait dans ces conditions un taux de croissance de 3% (4,6% en 2008) contre une baisse de 1.1% du PIB mondial. Le déficit courant a été maintenu à 3.3% du PIB (contre 4.3% en 2008) durant les trois dernières années et celui du budget de l'Etat à 2.7% du PIB. Ces quelques chiffres montrent que l'économie tunisienne a pu, grâce à sa diversification maintenir une croissance certes plus faible mais qui reste positive.

Or, les prévisions de croissance des partenaires de la Tunisie restent incertaines. La crainte provient de l'incapacité des mesures gouvernementales prises par ces pays à sortir de l'état de crise actuelle. Ce pessimisme laisse présager que les canaux de transmission de la crise à la Tunisie vont continuer à opérer au moins à court terme. Il en découle la nécessité, pour les agents économiques (Etat et entreprises) de se préparer et de surtout de se mobiliser pour parer aux effets de la poursuite de la crise sur l'économie nationale.

Si la crise se poursuit, il n'est pas difficile de prévoir une baisse des exportations (l'OMC prévoit une baisse de 9% des exportations mondiales), des IDE (le FMI prévoit une réduction de 15%, pour l'année 2009, auquel il faut ajouter la possibilité de désinvestissements d'opérateurs étrangers dans les activités touchées par la crise). Quant aux effets sur le Tourisme, l'OMT prévoit au mieux une stabilité du nombre de voyageurs tout en soulignant la possibilité de modifications du comportement des touristes qui privilégieraient des destinations proches comme la Tunisie. L'existence de cet effet de substitution plus important que l'effet revenu peut permettre de prévoir que l'effet de la crise sur le secteur touristique Tunisien pourrait être favorable. Parallèlement, la reprise des prix des matières premières et alimentaires constatée ces derniers mois constitue une contrainte supplémentaire pour l'économie Tunisienne.

Tous ces éléments montrent que le risque le plus important, pour un pays comme la Tunisie réside dans la réduction des réserves en devises dont le montant conditionnerait la capacité de l'économie Tunisienne à adopter la convertibilité totale à l'horizon 2014.

Fort heureusement, l'existence d'une large classe moyenne associée à l'augmentation des revenus des ménages ont permis à la consommation et aux investissements en logement de développer le marché intérieur et d'être les moteurs les plus importants de la croissance. Ajouter à cela l'effort salutaire des autorités monétaires à réduire la proportion des créances non performantes et à améliorer la solvabilité des banques Tunisiennes. Néanmoins, cette réussite a été accompagnée par la persistance du problème du chômage notamment celui des diplômés de l'enseignement supérieur. Fort heureusement aussi les efforts poursuivis, depuis une vingtaine d'années, en matière budgétaire permet à la Tunisie de disposer d'une marge de manœuvre consistante afin de d'accroître les dépenses pour atténuer l'impact de la crise sans être obligée d'accroître la pression fiscale.

Au niveau des stratégies de sortie de crise et de réformes de l'architecture financière internationale, le dernier sommet des pays du G20 nous permet de présenter quelques éléments sur les priorités de l'après crise. Au-delà des engagements pris en matière de rejet d'un retour au protectionnisme et de la nécessité d'adapter les outils de la régulation financière tant à l'échelle nationale qu'internationale, les pays du G20 pensent que certaines tensions ne sont pas seulement dues à la spéculation financière mais plutôt, d'une part aux déséquilibres entre l'offre et la demande sur les marchés des produits alimentaires et des matières premières et, d'autre part, dans les changements climatiques annoncés. Il n'est pas donc étonnant qu'une fois la crise dépassée, le modèle de développement attribue à l'Etat, outre sa responsabilité en matière de régulation financière, la responsabilité des domaines comme la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique, la promotion de l'emploi par un système de formation performant et, enfin, l'aide aux plus vulnérables.

Quelques recommandions stratégiques découlent de la précédente analyse pour les orientations de développement de la Tunisie :

## ***1- Améliorer la compétitivité de l'économie par un partenariat plus poussé entre le Public et le Privé***

La Tunisie continue à accuser un déficit commercial chronique. La résorption de ce déficit ne pourra être obtenue que par une plus grande diversification des secteurs exportateurs dans le sens d'une réduction de la part des secteurs traditionnels de moins en moins compétitifs au profit de secteurs à forte valeur ajoutée. Ces secteurs à forte valeur ajoutée sont essentiellement des secteurs de services : services informatiques et de communications, services d'ingénierie et d'études, services juridiques et comptables et, enfin services de santé et d'éducation.

Outre les stratégies sectorielles, la stratégie d'exportation doit accorder une importance capitale à l'efficacité des dispositifs de promotion de la Tunisie à l'étranger et leur adaptabilité au secteur de services. Dans la plupart des pays en développement, des stratégies de réduction de la pauvreté, de développement durable et d'amélioration de l'accès des populations aux services de base vont être mises en œuvre et sera très certainement à l'origine d'une plus grande demande mondiale en matière de services d'ingénierie dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'évacuation des déchets, de l'énergie, des routes, des transports ou encore des télécommunications. La Tunisie possède, grâce à ses entreprises publiques ou privées dans ces différents domaines, des avantages compétitifs certains. Afin d'améliorer les chances de conquérir des marchés à l'export dans le domaine, un partenariat public/privé est plus que nécessaire. Ce partenariat peut aussi concerner la fourniture de ces services sur le marché intérieur afin de réduire le coût du service et d'améliorer sa qualité. Différentes formules proposés peuvent être essayées : régie directe, concession, contrat de gestion, contrat du type vente d'actifs ou BOT).

## ***2- Poursuivre la politique d'ancrage à l'Europe grâce à une plus grande ouverture du secteur des services:***

Il est admis aujourd'hui que c'est dans le secteur des services que résident l'essentiel des possibilités de création d'emplois et des gains de productivité dans les années à venir. La Tunisie est encore loin d'exploiter le grand potentiel que renferme ce secteur. La qualité de la main d'œuvre ainsi que la proximité avec les principaux marchés de services devraient permettre d développer un secteur des services performant. Ceci passe par l'ouverture du secteur aux investisseurs aussi bien nationaux qu'internationaux. Notons qu'un secteur des services performant permet «d'impacter» directement la productivité et l'efficacité dans les autres secteurs. La libéralisation de ces secteurs peut, dans ces conditions, constituer facteur de compétitivité de ces économies.

L'analyse des différentes statistiques concernant le secteur des services, surtout celles du commerce extérieur montre une très forte concentration en faveur du secteur du Tourisme. Il en découle que le potentiel de croissance dans les autres activités de services demeure insuffisamment exploité même si ces activités ont connu, ces dernières années, une croissance non négligeable.

L'exemple de la libéralisation du secteur des Télécoms illustre bien ces effets. En effet, grâce à l'ouverture de ce secteur au capital privé, des investissements massifs ont été réalisés pour étendre les réseaux et adopter de nouvelles technologies, engendrant par la même, une baisse des prix des services télécoms et une plus forte pénétration de ces services dans les foyers et les entreprises.

### ***3- Favoriser le développement du marché intérieur***

La politique d'élargissement des débouchés extérieurs n'est pas en contradiction avec une politique de développement du marché intérieur. L'existence d'une demande interne solvable permet de réduire la vulnérabilité de l'économie surtout dans un contexte de crise. La baisse de la part des salaires dans la Valeur Ajoutée ne permet d'accroître la demande solvable. Il est donc nécessaire d'adopter une politique de salaires/impôts/subventions cohérente et ciblée afin de protéger la classe moyenne de l'érosion de leur pouvoir d'achat. Il faut ajouter que cette demande potentielle ne doit pas être captée par le secteur informel. En effet, ce marché ne fait que réorienter la demande vers des produits d'importation au détriment de la production locale.

#### ***4- Favoriser la sécurité énergétique et lutter contre les effets des changements climatiques:***

L'Etat doit se recentrer sur des problèmes qui ne peuvent pas être pris en charge par le marché. Parmi ces problèmes la sécurité énergétique et les changements climatiques occupent de plus en plus une place de choix. Il est actuellement admis que les problèmes de l'énergie et du changement climatique constituent des défis importants que seul l'Etat est capable de relever. Le sommet de Pittsburg des pays du G20 stipule dans sa déclaration « la nécessité de renforcer l'efficacité énergétique par la promotion de la sécurité énergétique et la lutte contre le changement climatique et rationaliser et abandonner progressivement les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation et font obstacle aux investissements dans des sources d'énergie propre et portent atteinte aux efforts pour lutter contre le changement climatique ».

Le rôle de l'Etat devrait dans ces conditions favoriser les économies d'énergie par une politique plus volontariste et favoriser le développement des énergies renouvelables. Là aussi les techniques du partenariat Public/privé peuvent être utilisées notamment par l'encouragement du secteur privé à investir dans la production d'énergies renouvelables.

***5- Renforcer le soutien aux plus vulnérables et gérer les risques sociaux:***

En Tunisie, peut-être plus qu'ailleurs, le modèle social fait partie de la culture nationale. La population s'est habituée à des prestations élevées. Elle reste confiante dans la capacité de la collectivité à les fournir la rendant peu préparée à accepter un débat sur les enjeux et les révisions nécessaires. Dès l'indépendance la Tunisie a mis en place un système de protection sociale pour accompagner le développement de l'économie. Ce système comporte des multiformes : une assurance contre le risque maladie-invalidité, un régime de retraite, une aide aux familles et une assistance aux personnes sans ressources.

Ces régimes ont résisté aux pressions libérales visant à réduire les interventions de l'État et les transferts sociaux. Ils forment, à travers leur diversité, un patrimoine commun à la Tunisie qui la distingue d'autres sociétés moins protectrices. La politique Tunisienne dépasse le cadre de la protection sociale pour relever d'une véritable politique de gestion des risques sociaux. Différentes stratégies sont utilisées : des stratégies de prévention, d'atténuation et de réaction. Il faudrait dans ces conditions évaluer l'impact de ces politiques afin d'évaluer leur effet et améliorer ses performances. De toute façon, quelque soit la conjoncture économique, la poursuite de ces politiques est plus que nécessaire afin de consolider le lien social condition pour permettre au pays d'amortir les effets des crises.

