

Les paradigmes économiques et le rôle de l'État en Amérique latine

Enrique V. Iglesias

Cet article constitue une approche des deux paradigmes de développement qui ont successivement prévalu en Amérique latine dans la seconde moitié du XXe, en s'attachant tout particulièrement à l'examen du rôle dévolu à l'État dans chacun d'entre eux. Dans le paradigme cépalien, l'efficacité de l'État, en tant que guide, animateur et participant direct du développement productif, se détériora progressivement à mesure que les intérêts privés en faisaient la conquête, sans que des institutions solides soient capables d'y mettre frein. Par la suite, l'extrême affaiblissement que connaissait l'État depuis l'application du Consensus de Washington empêcha la correcte régulation des activités privatisées et fit perdre la vision à long terme et la préoccupation pour la mauvaise distribution des revenus. L'article évoque la demande sociale qui se fait jour pour un nouveau type d'État et analyse les conditions nécessaires et les objectifs qui, entre autres, faciliteraient un fonctionnement efficace du marché tout en veillant à la réduction des inégalités sociales.

Enrique V. Iglesias

Secrétaire général ibéro-américain
Secrétariat général ibéro-américain
(SEGIB)

Ex président de la Banque
interaméricaine de développement (BID)

Ex secrétaire exécutif de la CEPALC

✦ eiglesias@segib.org

I

Introduction

Répondant à l'aimable invitation de mon grand ami et collègue José Luis Machinea, j'ai participé récemment à une réunion très spéciale de la CEPALC, organisée en commémoration de Raúl Prebisch, économiste distingué de notre région et contemporain illustre de nombreux présents. Son évocation nous renvoie à l'âge d'or de la pensée économique du développement, à la seconde moitié du siècle dernier, dont il fut le chef de file en Amérique latine; son immense sagesse éclaira le monde universitaire et de prestigieuses institutions spécialisées telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale, et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Sa vie fut si riche, en réflexion et en action, qu'à travers les années, il a inspiré de nouvelles générations de professionnels engagés dans la cause du progrès économique et social de nos peuples, et ses idées sont à juste titre prisées par de nombreux spécialistes et enseignants de l'économie.

Son souvenir est pour moi doublement émouvant: en tant que maître, il m'ouvrit les yeux sur le monde

de l'économie réelle latino-américaine et mondiale; en tant qu'ami généreux, son exemple, ses conseils et son soutien ont été déterminants dans ma carrière et mon engagement pour le développement économique et social de l'Amérique latine et des Caraïbes. S'ajoute à cela aujourd'hui ma nostalgie des années passées dans ce qui fut et demeure ma maison, la CEPALC, berceau de tant de rêves et d'expériences partagées au long de tant d'années. Je suis extrêmement reconnaissant de l'opportunité qui m'a été donnée de vivre ces retrouvailles avec les souvenirs qu'elle renferme et avec tant de bons amis et compagnons de route.

J'ai souhaité partager en cette occasion, avec ceux qui nous accompagnaient, quelques réflexions sur le rôle de l'État dans les différents scénarios qui ont présidé à la recherche de paradigmes économiques pour notre région, depuis déjà plus d'un demi-siècle. Dans cet article, je ferai de même, Je ne prétends pas livrer ici un essai théorique mais plutôt illustrer la vision d'un praticien privilégié dans le domaine de la recherche et de la praxis des politiques de développement d'une grande partie des pays de la région.

II

Les paradigmes économiques

La recherche de paradigmes économiques a été une constante dans la région depuis le milieu du siècle dernier. Peu de régions ont été l'objet de débats si ardents et d'essais si variés que l'Amérique latine. Notre région a été un véritable laboratoire d'idées et de propositions de politiques impulsées au gré des idéologies dominantes, suivant souvent des modèles venant d'autres parties du monde.

De cette quête, des leçons diverses sont à tirer. La première de ces leçons, qu'une expérience de presque un demi-siècle m'a apprise, est que le phénomène du

sous-développement économique est beaucoup plus complexe que nous le croyions il y a cinquante ans.

Et ce, malgré le fait qu'à cette époque de grands efforts de réflexion ont été déployés. La CEPALC fut, dans une certaine mesure, un vivier d'idées impulsées avec brio par Raúl Prebisch. Mais elle fut également un centre de recherche et d'observation de la réalité économique de chaque pays, souvent en étroite coopération avec leurs gouvernements respectifs. Dans cette mouvance, nous avons appris à mieux connaître la complexité économique de chaque pays et du contexte international.

C'est ainsi que l'un des enseignements premiers de cette longue expérience est d'éviter les réductions et les simplifications excessives de la réalité, qui président souvent à la recherche de paradigmes. Ces

□ Cet article est provient de la conférence magistrale présentée par l'auteur à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Santiago du Chili, 28 août 2006), dans le cadre de la sixième chaire Raúl Prebisch.

simplifications ont été présentes dans presque toutes les formulations théoriques et conséquemment dans les propositions de politiques. J'ai personnellement pu observer deux types de schématisation: celles relatives au domaine économique et celles liées aux cadres sociaux et politiques.

Comment éviter les écueils des simplifications théoriques? Les progrès de l'analyse macroéconomique ont permis des améliorations considérables dans la formulation des politiques. Les modèles macroéconomiques ont extraordinairement évolué en termes de capacité d'analyse et de prescription de politiques; dans trois secteurs particulièrement, ces progrès ont été notables et extrêmement utiles: le domaine monétaire et financier, celui de la formation des prix, incluant l'inflation, et le secteur du commerce extérieur.

Cependant, il me semble que, trop souvent, la réalité a été sacrifiée sur l'autel de l'élégance formelle et mathématique des modèles. Loin de moi l'idée de décrier la contribution des modèles macroéconomiques à la connaissance et à la praxis des politiques, mais je veux seulement souligner qu'il arrive de favoriser l'élégance formelle aux dépens de la complexité de la réalité économique, sociale et politique.

Pour illustrer mes propos, permettez-moi une analogie avec le processus de construction d'une maison. Il faut d'abord les lumières d'un bon ingénieur qui garantira la solidité des fondations et de l'infrastructure. Il ne peut y avoir de maison sûre sans cela. Mais en plus, il faut recourir à un architecte qui conçoit et réalise le projet en tenant compte des aspirations et des besoins de ceux qui y vivront. Je pense que dans la recherche de paradigmes quelque chose de similaire est en jeu. Il faut de bons ingénieurs économistes pour assurer la cohérence des modèles économiques et formuler leurs conditions optimums, mais il faut aussi des architectes économistes qui assurent la correspondance entre la rationalité du génie économique et les exigences de la réalité sociale et politique. Je considère que les progrès dans le domaine du génie économique ont largement dépassé ceux de l'architecture des paradigmes économiques. Les expériences des années écoulées montrent qu'il y a souvent eu une carence au niveau de la mise en œuvre du projet de la maison alors que l'élégance formelle de sa structure était irréprochable.

Quelle a été l'expérience en ce qui concerne les paradigmes sociopolitiques? Les efforts pour connaître et appréhender la réalité ont conduit à recourir aux concepts et aux catégories de l'analyse sociologique et

politique, dans une tentative d'approche intégrale de cette réalité. Or, cette approche des facteurs sociaux ou politiques déterminants a inévitablement souvent été séduite par des idéologies ou des conceptions aprioristes qui, bien qu'ayant leur utilité pour comprendre les phénomènes sociaux, font courir le risque de placer les idéologies avant les réalités. Ce type de simplification étant aussi dangereux que le précédent.

L'une des leçons les plus importantes des années passées est donc qu'il est nécessaire d'éviter de tomber dans l'un ou l'autre type de simplification. Dans un cas nous pouvons nous retrouver avec des économies sans société; dans l'autre avec une société dépourvue d'économie. Les paradigmes sont porteurs de l'un ou l'autre de ces risques, raison pour laquelle nous devons nous méfier des simplifications excessives si nous voulons avoir une vision intégrale de la réalité sur laquelle appliquer des politiques économiques et sociales valables et viables.

Ce qui précède ne signifie pas qu'il faille ignorer le rôle des idées et des idéologies dont la valeur au cours de l'histoire n'est plus à démontrer. Ce que je tire de mon expérience personnelle est le fait que dans la recherche des paradigmes économiques et sociaux il est indispensable de prendre en compte les réalités nationales et internationales, et d'identifier les obstacles et contraintes qu'elles représentent pour la mise en œuvre des politiques proposées.

Parmi les facteurs qui conditionnent les réalités économiques, politiques et sociales, les institutions jouent un rôle crucial, comme cela est de plus en plus reconnu. Et au premier chef, l'État. En Amérique latine, un facteur fondamental des grands paradigmes de développement a été le rôle assigné à l'État.

Le sujet n'est pas neuf, mais je me propose de l'aborder ici parce qu'il peut se révéler intéressant de l'examiner à la lumière de mon expérience personnelle, profitant en particulier des résultats des études réalisées à la Banque interaméricaine de développement (BID) il y a quelques années. Nous y avons créé une unité consacrée spécialement à l'analyse des problèmes politiques liés au développement latino-américain, et en particulier, à l'analyse du rôle de l'État. En cela, nous n'avons fait que nous rallier au courant institutionnaliste des dernières années, qui insiste sur le rôle fondamental des institutions au moment d'expliquer et de résoudre les problèmes du développement.

J'aimerais parler ici de ce rôle de l'État au sein des deux principaux paradigmes de politique économique des 50 dernières années en Amérique latine: le paradigme de la CEPALC et celui du Consensus de Washington.

De cet examen et des enseignements qui en ressortent, surgit la nécessité de repenser le rôle de l'État dans le cadre des nouvelles réalités de l'Amérique latine et des stratégies économiques appliquées dans la région.

1. Le paradigme cépalien

La première grande rencontre entre État et paradigme dont notre génération a été témoin en Amérique latine s'est produite suite aux propositions de la CEPALC. Comme nous le savons tous, ce paradigme englobait un ensemble d'idées force, dont: 1) l'encadrement du paradigme dans la relation centre-périphérie; 2) l'orientation du développement vers l'intérieur; 3) le rôle de la technologie; 4) l'industrialisation substitutive, et 5) le rôle actif de l'État. La mise en œuvre de cette stratégie reposait, quant à elle, sur un éventail d'instruments et de politiques spécifiques touchant les tarifs douaniers, la fiscalité, le change, le crédit et les incitations fiscales en faveur du développement industriel, ainsi que sur des mesures visant à répondre à la montée des revendications sociales provoquées par les vagues de migration de la campagne vers les villes.

Dans ce contexte, le rôle dévolu à l'État était de premier plan, d'où la création de ministères spécialisés, de bureaux de planification et de banques de développement, ayant pour mission de mobiliser les ressources financières et technologiques. L'élargissement et le renforcement de l'appareil d'État furent le cheval de bataille de la politique économique. Le développement impulsé par cette stratégie transforma profondément le profil économique et social latino-américain. L'un des aspects les plus notables de la transformation sociale fut l'intense processus d'urbanisation. Au plan économique, le secteur manufacturier augmenta sa participation dans le produit global et dans l'emploi, tandis que la production agricole déclinait ou s'enlisait; le secteur des services —y compris l'emploi dans le secteur public— connaissait une formidable expansion, le poids des bureaucraties se fit de plus en plus lourd et les besoins en ressources de la part de l'État, de plus en plus pressants. La population urbaine atteignit des niveaux de revenus sensiblement plus élevés que ceux des milieux ruraux, bien que cette dynamique expansive s'affaiblit considérablement entre les années 60 et 70.

Pourquoi cet essoufflement du développement latino-américain? Pourtant, ce sont bien les mêmes postulats de politique de développement qui ont été appliqués avec succès par les "tigres asiatiques".

Pourquoi donc l'Amérique latine ne parvint-elle pas à rendre viable une économie industrielle progressive et perdit même du terrain par rapport à des pays qui avaient commencé leur industrialisation sur des bases beaucoup plus faibles? Les causes sont certes nombreuses, mais certains facteurs ont eu une incidence particulièrement néfaste sur les résultats.

L'État asiatique jouissait d'une plus grande autonomie que l'État latino-américain, et reposait sur une tradition bureaucratique d'efficacité et de liberté vis-à-vis des intérêts privés. En revanche, l'expérience en Amérique latine fut différente, non pas en raison de la nature des politiques, mais plutôt de leur application. La capacité budgétaire ne fut pas suffisante, en grande mesure à cause de l'absence d'un véritable pacte social et politique de redistribution. L'État fut facilement dominé par les intérêts privés, ceux de groupes ou partis politiques, groupes économiques, chefs militaires, caudillos ou dictateurs, tous alimentant leur pouvoir politique et économique par le biais et aux frais de l'État. Ceci explique également le caractère clientéliste de l'emploi et de la gestion des dépenses publiques par les régimes autoritaires ou semi-démocratiques.

En résumé, l'État qui accompagnait le paradigme cépalien était un État omniprésent, centraliste et captif. En outre, peu nombreux ont été les pays d'Amérique latine qui purent avancer dans la construction d'un État démocratique solide, condition *sine qua non* pour assurer l'autonomie par rapport aux intérêts privés et la confiance dans la souveraineté de la loi. Ces graves lacunes conduisirent à l'instabilité politique et au déficit démocratique.

Dans les études réalisées par la BID, ce déficit démocratique a été analysé selon deux types de relations: celles de l'État et du marché et celles de l'État et la société. Ce sont les carences et les dysfonctionnements de ces relations qui ont miné la viabilité d'un développement durable et équitable.

La mainmise des intérêts privés sur l'État a conduit à des interventions étatiques qui portèrent atteinte au fonctionnement efficace du marché et promurent la course à la rentabilité, la spéculation et la corruption. Les politiques publiques, elles aussi sous le joug des intérêts privés, ne furent plus capables de répondre aux demandes de la majorité des citoyens, contribuant ainsi à l'exclusion des bénéficiaires de la croissance de larges pans de la population et à la perte de légitimité de l'État.

L'épuisement du modèle hétérodoxe de la CEPALC précipita la crise de l'État. Les causes de l'épuisement

de ce modèle ne sont pas le sujet traité ici. Il est certain que la crise des années 1980, dont l'épicentre fut la crise de la dette, accéléra les processus inflationnistes, accentua la perte de compétitivité de l'économie et creusa les distances sociales. Au plan institutionnel, les banques centrales, les ministères de planification, les institutions financières et de développement furent démantelés. Mais tout aussi grave, sinon pire, fut le fait que dans la formulation des politiques se sont perdues les perspectives à long terme. Les problèmes de survie économique et la résolution des crises immédiates ont accaparé l'attention des décideurs dans la plupart des pays. Tout ceci, et en particulier les problèmes dérivés de la crise de la dette, fit que dès le début des années 1980, la CEPALC lançait un cri d'alarme quant à l'imminence d'une "décennie perdue" qui, hélas s'est produite et dont les terribles retombées se firent durement sentir sur la vie économique et sociale de nos pays.

La gravité de la crise conduisit à l'abandon du modèle hétérodoxe pour revenir au modèle orthodoxe et à l'adoption du Consensus de Washington.

2. Le Consensus de Washington

Le retour à l'orthodoxie a signifié l'adoption des règles du jeu du marché et du système des prix comme principal mécanisme d'assignation des ressources, l'application de stricts programmes de redressement, l'ouverture du commerce international, l'entrée de ressources financières et d'investissements privés étrangers, et une politique généralisée de privatisations. Les réformes économiques furent largement soutenues par les organismes financiers de Washington, en particulier ceux issus de la Conférence de Bretton Woods. Ils constituèrent un instrument fondamental d'incitation à la mise en œuvre des réformes.

La conception de l'État libéral tel que prôné par le Consensus de Washington était dominée par un antiétatisme farouche, dont la justification était la crise qui frappait l'État hétérodoxe, ainsi que son inefficience, le poids de sa bureaucratie et surtout, la corruption.

En outre, l'expansion généralisée du marché dans un nombre croissant d'économies émergentes n'était pas sans avoir d'influence, tant dans les pays en développement que dans ceux de la sphère socialiste.

Selon le nouveau concept, l'État devait être minimaliste et désengagé. Les arguments pour critiquer l'État en tant que mécanisme d'assignation des ressources, abondaient, en particulier ceux relatifs à son inefficacité,

à la corruption, au clientélisme et à ses lourdeurs bureaucratiques. D'où la défense d'un État réduit à sa plus simple expression, ce qui signifia la fermeture d'institutions, l'élimination d'instruments de politique et la rupture avec son interventionnisme excessif. Par exemple, les politiques industrielles et agricoles cessèrent d'exister; toute vision à long terme disparut.

C'est ainsi que les réformes s'enfoncèrent dans une grave erreur: celle de tourner le dos à l'État. Le désengagement de l'État dans la mise en place des réformes fit que celles-ci accusèrent une perte de crédibilité croissante et généralisée. Selon les enquêtes de *Latinobarómetro*, seulement un tiers de la population latino-américaine croyait dans les réformes. La perte de légitimité des réformes et du marché ne faisait que croître au sein de la population. À cette crise de crédibilité s'ajoutait le sentiment largement répandu de frustration et de fatigue face à l'insuffisance des progrès et à la dureté des sacrifices que l'application des réformes imposait.

Mais qu'advient-il donc des relations de l'État avec le marché et avec les citoyens dans ce nouveau paradigme?

Sur le plan de sa relation avec le marché, des changements importants se sont produits dans les politiques économiques, tels que: 1) les privatisations et l'ouverture au marché de secteurs entiers de l'économie; 2) l'affaiblissement ou l'absence des cadres régulateurs nécessaires pour favoriser la concurrence et protéger les intérêts des consommateurs; 3) l'opposition permanente des intérêts corporatistes aux processus de réforme; 4) le manque de mécanismes adéquats de concertation entre gagnants et perdants de l'application des réformes; 5) l'abandon des mesures de soutien à des secteurs de production spécifiques; 6) les progrès très timides en matière de réformes fiscales dignes de ce nom, et 7) une tendance à la baisse des investissements publics, déjà faibles, en infrastructure.

Pour ce qui est de la relation de l'État avec les citoyens et pour ne citer que quelques-uns des traits les plus frappants: dans de nombreux pays, les conditions nécessaires à l'expression véritable de la loi et de la justice sont demeurées absentes; d'une part, les systèmes judiciaires sont peu fiables, ce qui augmente le manque de sécurité juridique, tandis que l'État se trouve dépourvu de la capacité nécessaire de mettre en place des pactes sociaux en faveur de la redistribution [des ressources].

Mais quelle a été la position des nouvelles stratégies de développement quant à la définition du rôle de l'État? En général, dans les dernières années

du XXe siècle et dans les premières années du XXIe est réapparue une claire préoccupation pour le développement social. Également, d'une manière ou d'une autre, les tragiques événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions dans le monde entier, en particulier sur l'importance donnée par l'État aux mesures de sécurité.

Dans ce nouveau paradigme, la relation de l'État avec le marché et les citoyens impliquait une faible capacité de l'administration publique à élaborer et mettre en œuvre des politiques, en raison principalement des crises budgétaires. Les réformes de l'administration publique furent plus des réformes budgétaires que de véritables réorganisations. L'orientation technologique y fut privilégiée aux dépens de la réalisation d'un réel et profond changement des structures de l'État.

C'est la raison pour laquelle, dans les dernières années, l'intérêt pour redéfinir le rôle de l'État dans le contexte des nouvelles stratégies de développement est revenu sur le devant de la scène. Comme mentionné précédemment, les préoccupations pour le développement social ont fait un retour en force et, depuis 2001, celles pour la sécurité nationale. Ceci coïncide avec une conjoncture économique internationale favorable, une croissance significative du produit et du commerce mondial, la hausse des prix des matières premières et l'expansion des flux financiers et des investissements étrangers privés. Il est certain que ce climat économique international d'abondance a eu des effets favorables en Amérique latine, d'autant

plus qu'une bonne gestion macroéconomique est aujourd'hui de mise dans la plupart de nos pays. Les conditions étaient donc très favorables pour la gestion de la dette extérieure comme pour les opérations du secteur des exportations.

Les nouvelles stratégies économiques se déploient dans un cadre général où prévalent, au plan extérieur, des conditions de balance des paiements plus favorables que dans le passé et la présence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, comme la Chine et l'Inde, porteurs pour la région à la fois de grandes opportunités et de rudes défis; et au plan intérieur, la consolidation d'une bonne gestion macroéconomique, une attention renouvelée aux problèmes macroéconomiques, et la réhabilitation tant des politiques publiques particulièrement orientées à corriger les défaillances du marché que de l'action de l'État. Autant d'aspects qui ont été l'objet du travail de la CEPALC depuis sa création.

Serions-nous en présence d'un nouveau paradigme? Sincèrement, je ne le crois pas, étant plus tenté d'y voir un paradigme incrémentiel. Il règne dans la région un fort pragmatisme tiré des expériences, d'ici et d'ailleurs; il existe aussi un niveau de conscience plus élevé des contraintes que les relations internationales imposent au monde moderne. Ce que poursuit ce rapprochement des relations entre l'État et le marché est, comme l'a dit le président Ricardo Lagos: plus de marché et un meilleur État. Reste à chaque pays de définir ce qu'il considère comme une relation adéquate entre le marché et l'État.

III

Un nouveau concept d'État: objectifs et conditions pour les atteindre

Un nouveau concept d'État, tel doit être donc notre thème de réflexion, à la lumière de ce que son rôle eut de bon et de mauvais dans les deux paradigmes précédents. Tenant compte de ces expériences, j'aimerais maintenant nommer quelques-uns des objectifs qui me paraissent fondamentaux pour l'émergence de ce nouvel État.

1. Objectifs

Un premier objectif serait de faire en sorte que l'État soit capable de rendre viable l'efficacité du marché. L'État

est important, voire indispensable, pour l'obtention d'un marché efficace. Ceci suppose l'existence d'un système légal et judiciaire fort et crédible dans ses actions, qui garantisse la jouissance des droits de propriété et des droits individuels. Il faut de plus des cadres de régulation qui assurent l'équilibre entre intérêts publics et privés. La création et la défense de la concurrence, garante de l'efficacité du marché, sont également indispensables. L'expérience nous a montré combien étaient néfastes les résultats de la privatisation des entreprises publiques lorsque, faute des conditions mentionnées ci-dessus, un monopole

privé vient simplement remplacer un monopole d'État. En résumé, pour que le marché fonctionne de manière satisfaisante, en termes de croissance et de création d'opportunités pour toute la population, il faut un État capable d'intervenir efficacement là où il est requis, et qui sait s'abstenir de le faire là où il n'est pas nécessaire.

Deuxièmement, il faut un État qui impulse la capacité productive, ce qui ne signifie pas que je mette en avant la proposition aprioristique d'un État producteur, sans toutefois en rejeter la possibilité. Dans ce concept de l'État, ce qui est mis en avant c'est l'application de politiques publiques visant à renforcer la capacité productive des secteurs de pointe pour le développement, par exemple, ceux liés à l'innovation technologique et productive. La proposition soutient les interventions intelligentes de la part de l'État, mais jamais contre le marché, et s'oppose à l'exclusion dogmatique de l'État telle qu'elle a été pratiquée dans le passé.

Troisièmement, il faut un État investi de la responsabilité de réduire les inégalités sociales. L'État joue un rôle indispensable dans la défense active de la cohésion sociale et dans la lutte contre la pauvreté. Le plein exercice des droits politiques et civils dépend d'un appareil d'État garantissant le respect de la légalité et des conditions matérielles de vie décentes pour la population, moyennant la reconnaissance et la satisfaction de ses droits économiques et sociaux. Ceci implique que l'État assume deux fonctions fondamentales: celle de formateur ou habilitateur et de compensateur: habilitateur du citoyen pour lui garantir l'égalité des chances par le biais de l'éducation; et compensateur, parce qu'il doit veiller au bien-être des plus démunis de la société. Ceci ne signifie pas donner à l'État un rôle démesuré dans la croissance économique comme moyen de résoudre les problèmes de pauvreté, ce qui supplanterait les responsabilités qui sont celles du secteur privé dans la sphère économique.

Quatrièmement, l'expérience moderne révèle un nouveau mode de relations entre l'État et l'entreprise privée qui a été très fructueux en termes de bénéfices économiques et sociaux. Dans ce sens, de nouvelles modalités de coopération sont à rechercher, comme, par exemple, la coparticipation de l'État et de l'entreprise privée dans le financement d'infrastructures, secteur qui se profile comme l'un des grands défis pour notre économie régionale dans les années à venir.

Cinquièmement, concernant le rôle de l'État vis-à-vis de la société civile, on sait clairement aujourd'hui que le renforcement de la société civile est un phénomène

étroitement lié à la réforme de l'État. Les experts de la BID ont toujours soutenu qu'il ne pouvait y avoir d'État compétent si la société civile est faible, et inversement. En d'autres termes, il ne peut y avoir de société civile forte sans le soutien d'un État fort et efficace. Cependant, il ne faut pas confondre taille et puissance, ni graisse et muscle, comme le disait souvent Prebisch. Le développement a besoin de plus d'État, de plus de marché et de plus de société civile, mais de forme cohérente, permettant la cohabitation et le renforcement mutuel des potentialités maximums de chacune des parties. Cette relation doit être renforcée de manière créative, en instaurant des mécanismes de participation de la société civile dans les fonctions de l'État. C'est indiscutablement un autre grand défi à relever, en commençant par l'élimination des suspicions réciproques qui entachent communément ces relations.

Sixièmement, l'État doit avoir un rôle fondamental dans l'orientation et la formulation des politiques visant à l'insertion internationale. Il lui revient, moyennant consultation et collaboration du secteur privé, d'adopter les grandes décisions orientées à développer les relations d'insertion internationale des pays. Cette tâche se révèle extrêmement importante dans les conditions actuelles de complexité croissante des relations internationales, tant à l'échelle régionale que mondiale. Le rôle de l'État revêt une importance toute particulière dans le processus d'intégration régionale. Les solidarités de fait sur lesquelles se construit l'intégration économique et politique dépendent d'un processus de convergence d'intérêts, de valeurs et de cultures, dont la colonne vertébrale est la capacité institutionnelle des pays et, en particulier, le rôle de l'État. L'intégration est un processus complexe et dynamique qui avance grâce au dépassement des conflits d'adaptation des structures économiques, politiques et sociales des pays, difficilement réalisable sans le rôle directeur des institutions de l'État. Jean Monet disait "Rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les institutions". L'intégration régionale, qui est en soi un processus de réforme de l'État, ne peut prospérer sans la présence d'États capables de faire face efficacement aux problèmes d'adaptation qu'elle ne manque pas de soulever.

Septièmement, l'État joue un rôle éminemment important dans le domaine de l'innovation technologique. Dans les premières étapes de la formation des nations, l'État eut un rôle fondamental dans l'éducation du citoyen. Aujourd'hui s'ouvre un nouvel espace à la responsabilité première de l'État: l'appui au

développement de la technologie et de l'innovation technologique. La mission qui naguère était d'éduquer est aujourd'hui d'étendre la couverture et améliorer la qualité de l'éducation. Il ne s'agit pas de nier le rôle moteur de l'activité privée dans ce domaine, mais le fossé qui nous sépare du monde développé peut encore se creuser si nous renonçons à faire un effort massif de développement technologique, lequel requiert inévitablement une action décidée de l'État.

Huitièmement, dans le monde chaque fois plus complexe qui nous entoure, il est indispensable de renforcer la capacité d'analyse des tendances fondamentales de l'économie, de la société et de la politique au niveau international. Nous vivons dans un monde qui avance dans tous les domaines à un rythme sans précédent, dominé par les forces de la mondialisation et les progrès vertigineux des technologies de l'information et des communications. Face à quoi nous devons mettre au rang de nos priorités l'amélioration de la capacité d'observation et de suivi au point le plus élevé possible. Dans ce domaine, la tâche de l'État moderne est de promouvoir un processus permanent de réflexion de la part des secteurs public et privé qui nous permette de faire face aux défis et de profiter des opportunités que nous présentent les différentes facettes de la mondialisation.

Neuvièmement, au nombre des rouages institutionnels ayant fait leurs preuves dans le développement de la capacité d'analyse des grandes tendances économiques, sociales et politiques, au niveau national et international, se trouvent les bureaux de planification. Nous devons corriger les erreurs du passé qui ont conduit à abandonner les tâches d'analyse et de réflexion prospectives. La vision à long terme doit redevenir un objectif important de l'État contemporain. Nous ne faisons pas ici l'éloge de la planification centralisée, mais de la capacité de projection de tendances à long terme sur lesquelles baser les stratégies de développement.

Dixièmement, une autre fonction prioritaire de l'État moderne doit être celle de promouvoir les grands consensus nationaux. Comme nous le savons, la concertation à divers niveaux entre l'État, l'entreprise privée, le monde syndical et la société civile a été une expérience positive dans beaucoup de pays développés. Sans prétendre éluder les responsabilités qui incombent à chaque corps social, il serait bon de penser à des mécanismes qui contribuent à de grands consensus nationaux, lesquels, dans les conditions actuelles de la région, seraient utiles et même indispensables. Je considère que la formation et le renforcement des

conseils économiques et sociaux devraient être l'objet d'une attention spéciale de la part de l'État.

Ce véritable décalogue du nouvel État devrait être complété par la définition ou l'identification des conditions et des instruments appropriés et nécessaires pour atteindre ces dix objectifs.

2. Conditions préalables

De mon point de vue, la première condition est celle d'être doté d'un système démocratique robuste. C'est sans l'ombre d'un doute la condition la plus importante et pourtant le fait de la mentionner ici peut sembler nouveau. Il se peut qu'il soit novateur de lier le maintien et la consolidation de la démocratie aux capacités de l'État. Or, il est relativement fréquent de lier le mauvais fonctionnement de la démocratie au développement de sa composante libérale, liée à son tour à la faiblesse des mécanismes de limitation et de division effective des pouvoirs qui garantissent la protection des droits et des libertés civiles et politiques. Cependant, plus rarement évoque-t-on la déliquescence causée par le déficit de la composante républicaine de la démocratie, selon laquelle l'exercice de fonctions publiques se doit d'être une activité vertueuse supposant stricte obéissance à la loi et soumission à l'intérêt public, quitte à sacrifier les intérêts privés.

Une seconde condition est celle de créer un corps de serviteurs de l'État professionnels, dotés d'une solide position institutionnelle et d'un sens élevé du devoir, protégés par un cadre normatif approprié. L'autonomie institutionnelle de la fonction publique, avec ses stricts critères d'égalité, de mérite et de compétences pour l'accès et l'avancement dans la carrière, fonctionne dans les démocraties avancées comme un contrepoids à certaines dérives discrétionnaires des politiques et du gouvernement et comme un frein à l'arbitraire, en veillant à la sauvegarde des valeurs de la légalité sans lesquelles la protection réelle des droits et des libertés des citoyens ne serait qu'un mythe.

La démocratie ne se consolidera pas sans une réforme de l'État allant dans le sens de l'institutionnalisation d'un corps de fonctionnaires professionnels. Les progrès de la démocratie politique, économique et sociale dans les pays développés ne peuvent être compris sans reconnaître la force de leurs institutions administratives. De même qu'il n'est pas surprenant que les pays de la région affichant les meilleurs indicateurs de cohésion sociale soient ceux dont la tradition institutionnelle publique, y compris avec un fonctionnariat de carrière - est la plus ancrée.

Il faut donc dépolitiser l'administration publique et éviter qu'elle tombe aux mains d'intérêts privés qui conduisent au clientélisme et au "copinage". Il s'agit d'un pas fondamental sur le chemin qui débouche sur le type d'État dont la démocratie, aujourd'hui, en Amérique latine, a besoin.

Un autre besoin se fait sentir, celui d'augmenter et d'améliorer la capacité de gestion des dépenses publiques. Une croissance durable et équitable dépend aussi de la qualité et de l'efficacité des politiques et de la gestion publiques. Il s'avère donc indispensable de renforcer la capacité budgétaire des gouvernements, parallèlement à leur responsabilité. En particulier, il est prioritaire d'adapter les systèmes d'octroi des ressources afin de mieux répondre aux besoins des plus pauvres, et d'ajuster les systèmes de prestation à leurs situations spécifiques, leur permettant la participation et l'engagement direct. Pour cela il est impératif, comme nous l'avons déjà dit, de couper court à la politisation de l'administration publique et de la soustraire à l'influence des intérêts privés. L'administration publique se doit de constituer une plateforme institutionnelle de base consacrée à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques, dans l'intérêt général de la société.

Finalement, tout projet relatif à la réforme de l'État devra savoir tout autant lever les hypothèques idéologiques qui y sont liées que dépasser la logique qui la réduit à de simples problèmes techniques. La réforme de l'État n'est réalisable que moyennant des ajustements par palier progressifs, conçus à partir de l'économie politique du possible. La réalité montre que ce sont les idées et non les idéologies qui permettent d'avancer progressivement vers la solution des problèmes. Ceci

est également valable dans la conception de l'État, où la faisabilité des options ne dépend pas de la couleur du drapeau, mais de la présence d'espaces de changements graduels, idéalement transversaux, qui exigent de grands consensus et l'appui de la société dans son ensemble.

De même, concevoir la réforme de l'État comme une affaire exclusivement technique, séparée de la politique, signifie méconnaître une réalité qui réapparaît avec le temps sous les formes les plus inattendues. Il est de plus en plus évident que les pays qui ont été capables de progresser de manière durable ne sont pas ceux qui ont subordonné la logique politique à des critères purement techniques. Seulement quand la rationalité technique et politique a trouvé son point d'équilibre et d'harmonie, quand les réformes ont été présentées et discutées dans la transparence et sans craindre leur coût politique, quand des investissements ont été faits de manière transversale, quand les plans et les projets ont été soumis à la connaissance locale et sont objets d'appropriation collective, seulement alors peut-il y avoir progrès, lents sans doute, mais certainement durables et porteurs d'équité.

Il est important de souligner, qu'au-delà de quelques consensus minimums sur les équilibres macro, les pays qui enregistrent les plus grandes réussites présentent une gamme très diverse de modèles institutionnels et politiques de réforme. Mais leur point commun est d'avoir mis en œuvre des processus novateurs dans la recherche de réponses à leurs problèmes, équilibres singuliers entre rationalités politique et technique. Ceci est peut-être la leçon la plus importante à tirer du processus de réformes dans des pays comme le Chili et le Brésil.