

Interprétations et stratégies

Il est trop tôt, cependant, pour affirmer que la région a vaincu la crise. Un flux de capitaux étrangers inonde la région, ce qui fait baisser le taux de change et stimule la consommation au lieu de favoriser l'épargne et l'investissement. Depuis peu les salaires ont retrouvé leurs niveaux de la fin des années 1970. La crise de la dette, bien qu'elle ne soit plus un problème dramatique, n'a pas été résolue de manière satisfaisante. Dans les pays qui ont libéralisé le commerce extérieur et stabilisé les prix, comme en Argentine, au Mexique et plus récemment au Brésil, l'industrie passe par une période difficile, démontrant qu'il est encore nécessaire de trouver une politique de change réaliste et une politique industrielle et technologique pour remplacer la stratégie épuisée de substitution des importations. Dans la majorité des pays, la crise fiscale de l'État, bien que moins aiguë, reste un problème crucial.

Tous les pays latino-américains furent confrontés à des difficultés durant les années 1980. Certains, en particulier la Colombie, ont évité une crise, d'autres la dépassèrent rapidement, par exemple le Chili où la crise la plus grave eut lieu dans les années 1970. D'autres encore, notamment le Costa Rica et la Bolivie, sont près de la surmonter. L'Argentine reste un point d'interrogation, en dépit de quatre années de stabilisation bien réussie. Le Mexique a démontré l'échec des politiques de réformes lorsque la crise de la dette est mal résolue et, principalement, lorsque le taux de change est chroniquement surévalué pour combattre l'inflation. Le Brésil entama une série de réformes économiques substantielles et réussit, en 1994, à stabiliser les prix. Le Pérou stabilisa son économie en 1991 et s'est engagé dans la réalisation des réformes économiques. Le Venezuela, où un plan de stabilisation radical a fini par déstabiliser le pays, continue à passer par une période difficile qui s'est aggravée avec la chute des prix du pétrole.

Depuis 1991, quand les pays latino-américains commençaient à obtenir de bons résultats, au moment même où les réformes en Europe de l'Est apparaissaient plus difficiles que ce que l'on attendait, le premier monde se faisait de nouveau une opinion positive de l'Amérique latine. Le produit intérieur de toute la région augmenta de 3,8 % en 1991. Ceci et les faibles taux d'intérêt

pratiqués dans les pays développés, en comparaison avec les taux d'intérêt élevés en Amérique latine, stimulèrent une entrée importante de capitaux étrangers. C'est le cas du Chili dont l'économie était ajustée et du Mexique où le système financier misait sur son ajustement, mais aussi du Venezuela, du Brésil et de l'Argentine dont les économies étaient loin d'être ajustées. Le transfert net de ressources, attirées par des taux d'intérêt intérieurs élevés, devint à nouveau positif en 1991 et encore plus au cours des années suivantes¹ alors qu'il avait été très négatif durant les années 1980.

Ce nouvel optimisme, dominant à Washington, était basé sur le présupposé que les pays d'Amérique latine avaient finalement adopté les réformes économiques nécessaires, signé un accord sur la dette suivant le plan Brady, stabilisé leurs économies et qu'ils étaient préparés à retrouver la croissance. Pourtant, cet optimisme n'a pas de base solide. Des pays comme le Venezuela et le Pérou, qui en 1991 semblaient avoir adopté les réformes néolibérales et emprunté le chemin de la récupération, furent confrontés à de sérieux problèmes politiques. Au Pérou, un nouveau gouvernement autoritaire fut instauré en 1992. La crise qui s'est déchaînée au Mexique en décembre 1994 a surpris le premier monde, montrant la faiblesse de réformes basées sur la politique de la confiance, au lieu de se préoccuper des intérêts nationaux et des fondamentaux macroéconomiques, en particulier du réalisme du taux de change². La stabilisation argentine continue à avoir pour fondement un peso surévalué et, plus récemment, un niveau élevé de chômage. Le même phénomène a tendance à se reproduire, dans une moindre mesure, au Brésil. La majorité des pays latino-américains sont encore confrontés à une crise fiscale.

À partir de ces éléments, quelques questions évidentes apparaissent. Pourquoi la crise est-elle si profonde ? Pourquoi l'activité de ces pays, présentée dans le tableau 1, fut si mauvaise ? Pourquoi le revenu par habitant en Amérique latine en 1991 se situait-il au niveau du revenu par habitant de 1977 ? Pourquoi l'inflation, qui en 1980 fut de 54,9 %, passa en 1990 à 1 185 % ? Pourquoi certains pays réussirent-ils à vaincre la crise, alors que d'autres s'efforcent encore d'y parvenir ? Quelles sont les interprétations pertinentes et utiles pour comprendre la crise en Amérique latine et pour développer des stratégies capables de la surmonter ? Est-ce que, comme le considèrent fréquemment les conservateurs, les pratiques politiques populistes et l'intervention excessive de l'État sont suffisantes pour expliquer la crise ?

1. Par conséquent, en ce qui concerne les transactions courantes de l'Amérique latine, son déficit passa alors de 35,0 puis 44,9 à 53,2 milliards de dollars des États-Unis en 1992, 1993 et 1994 respectivement, selon les données de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL, 1994).

2. La surprise ne fut, cependant, pas universelle. Selon ma suggestion, mon étudiant Jairo Abud (1996) écrivit à San Diego, avec l'aide d'une bourse du gouvernement brésilien, une thèse de doctorat critique à propos de la macroéconomie mexicaine. La rédaction de la thèse se termina précisément en décembre 1994, lorsque la crise éclata. Les trois critiques les plus importantes soulevées par Abud portaient sur le mauvais accord de la dette extérieure, qui finalement ne représentait aucune remise pour le Mexique, sur l'ouverture sans discrimination de l'économie et sur la surévaluation du taux de change.

I. VARIABLES MACROÉCONOMIQUES DE L'AMÉRIQUE LATINE 1980-1992

Année	1980	1990	1991	1992
Croissance du PIB (indice)	100,0	112,0	116,0	118,8
PIB par habitant (indice)	100,0	90,6	92,2	92,7
Investissement/PIB (%)	23,2	15,6		
Dette/exportations (%)	2,2	2,9	2,9	2,8
Transferts nets (10 ⁹ \$US)		-14,4	8,4	27,4
Inflation (%)	54,9	1 185,0	198,7	410,7

Sources : CEPAL (1990*b*, 1991); IDE (1990); World Bank (numéros variés).

Ces questions peuvent se résumer à celle-ci : qu'est-ce qui est nécessaire pour vaincre la crise ? La privatisation et la libéralisation de l'économie seraient-elles suffisantes pour stabiliser l'économie et garantir le retour de la croissance ? Le succès relatif obtenu par quelques-unes de ces économies peut-il être attribué aux réformes orientées vers le marché et à la prédominance d'une approche néolibérale des problèmes latino-américains ? Ou les défis encore immenses auxquels la région est confrontée demandent-ils une nouvelle interprétation de la crise en Amérique latine – « l'interprétation de la crise de l'État » – et la définition d'une nouvelle stratégie de croissance – quelque chose comme une stratégie « pragmatique » ou « sociale-démocrate »³ ? La privatisation, la libéralisation commerciale et la déréglementation ne sont-elles rien d'autre que des réformes néolibérales et par conséquent conservatrices, comme le prétend la gauche qui fut incapable de comprendre les temps nouveaux ? Ou peuvent-elles être adoptées par des politiques et des décideurs progressistes qui adoptent une perspective sociale-démocrate ou sociale-libérale ?

La crise en Amérique latine éclata avec la crise de la dette. Sa cause essentielle fut la crise fiscale de l'État : le fait que l'État devint insolvable, perdit tout crédit et fut paralysé. Une cause subsidiaire fut l'épuisement d'une stratégie de développement initialement réussie et de son interprétation correspondante des problèmes de l'Amérique latine : l'interprétation « nationale-volontariste du développement », fondée sur la substitution des importations et la participation active de l'État dans le secteur productif de l'économie.

3. Peut-être que l'expression « sociale-libérale » serait plus adéquate pour exprimer la synthèse entre une stratégie d'affirmation des droits individuels ou libérale, que l'avancée des réformes orientées vers le marché permet, et une stratégie d'affirmation des droits sociaux, qui dans un monde globalisé rend la protection plus nécessaire que jamais. L'expression « social-démocratie » est compatible avec les mêmes valeurs, mais est historiquement reliée à la stratégie bureaucratique de production directe des services sociaux par l'État, État-providence, qui entra en crise à partir des années 1970.

Deux approches concurrentes tentent, actuellement, de définir la crise et d'offrir des solutions : l'interprétation néolibérale d'un côté et l'interprétation fondée sur la crise de l'État, ou la stratégie sociale-démocrate et pragmatique, de l'autre. Ces approches partagent des points de vue communs sur les causes de la crise et sur la façon de la résoudre. Toutes les deux critiquent le populisme et le « développement national-volontariste » qui a longtemps prédominé en Amérique latine et s'accordent sur l'idée que l'État s'est démesurément développé. Cependant, elles ont une vision très différente quant aux causes essentielles de la crise et la façon de la résoudre. Alors que l'approche néolibérale attribue la crise à des problèmes intérieurs, l'interprétation de la crise de l'État met en relief le rôle de la crise de la dette extérieure ; alors que l'une affirme que la cause essentielle de la crise est la croissance démesurée de l'État, l'autre dit que la cause essentielle est la croissance usée d'un État désarticulé allant à la faillite. Les deux s'accordent sur la nécessité de réduire l'État, de privatiser et de libéraliser l'économie, mais l'objectif de l'approche néolibérale est de limiter le rôle coordonnateur de l'État, afin d'instituer un État minimum, alors que l'interprétation de la crise de l'État conçoit ces réformes orientées vers le marché et l'ajustement fiscal non pas comme un monopole de la droite, mais comme un moyen pour reconstruire l'État et récupérer sa capacité d'action.

L'interprétation de la crise de l'État présente une vision à la fois plus réaliste de la crise en Amérique latine et moins dogmatique en ce qui concerne les politiques à suivre. Elle utilise les aspects positifs de l'interprétation néolibérale, mais ne se laisse pas contaminer par l'utopie et par le radicalisme néo-conservateur qui se cachent derrière cette vision. Néanmoins, comme l'interprétation néolibérale est originaire de Washington – la source dominante du pouvoir politique extérieur sur la région – les politiques adoptées par les pays latino-américains résultent probablement d'un mélange des deux approches.

L'interprétation fondée sur la crise de l'État est au centre de cet ouvrage. Toutefois, dans ce premier chapitre, je ne l'aborderai pas. Je traiterai seulement des interprétations antérieures sur l'Amérique latine qui serviront de toile de fond aux idées actuelles. Dans le chapitre suivant je discuterai l'interprétation néolibérale et l'interprétation de la crise de l'État.

Interprétations, stratégies et pactes politiques

Quand nous réfléchissons au développement de l'Amérique latine, il est utile d'avoir comme paramètres les interprétations et les stratégies. Pour chaque interprétation essentielle sur les causes du sous-développement de certaines régions, il y a une stratégie respective pour dépasser le sous-développement. Parfois, cette stratégie est évidente, d'autres fois elle est implicite. Par ailleurs, comme les interprétations et les stratégies sont perméables à l'idéo-

logie, pour chaque approche de gauche il existe en contrepartie une approche de droite, pour chaque vision nationaliste une interprétation internationaliste. Pour simplifier, j'appellerai « approches » sur l'Amérique latine l'union entre interprétation et stratégie⁴.

L'adoption d'une perspective historique est importante parce qu'elle éclaire le présent. Les vestiges des anciennes interprétations, dont l'interprétation nationale-volontariste du développement est la matrice, sont encore très présents en Amérique latine. Les approches économiques et politiques sont toujours très idéologiques, reflétant le conflit des intérêts de classes qui continue d'être aigu en Amérique latine où les différences de classes sont très accentuées⁵.

Les interprétations du sous-développement de l'Amérique latine et leurs stratégies correspondantes de développement peuvent être présentées selon un critère historique et idéologique. Elles peuvent être énumérées de la manière suivante (avec entre parenthèses les périodes durant lesquelles elles furent dominantes).

1° *L'interprétation de la vocation agricole* ou *interprétation libérale-oligarchique* qui, à partir des années 1930, a subi la concurrence de

2° *L'interprétation nationale-volontariste du développement*, subdivisée en :

a) *Interprétation nationale-bourgeoise* ou *centre-périphérie* (1930-1964) et,

b) *Interprétation de la nouvelle dépendance* (décennie des années 1970 au milieu des années 1980) qui est entrée en conflit avec

3° *L'interprétation autoritaire-modernisatrice* ou *bureaucratique-capitaliste* (de 1964 au milieu des années 1970); après la grande crise des années 1980 l'interprétation bureaucratique-capitaliste et celle de la nouvelle dépendance sont respectivement remplacées par

4° *L'interprétation néolibérale* (milieu des années 1970 jusqu'à aujourd'hui) et par

5° *L'interprétation de la crise de l'État* (milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui) et la *stratégie sociale-libérale* correspondante.

Ces interprétations et stratégies de développement se sont succédé les unes aux autres ou coexistent de manière conflictuelle. Quand elles deviennent dominantes, elles fondent toujours un pacte politique orienté vers le développement qui implique une coalition de classes.

L'interprétation libérale-oligarchique et sa stratégie à vocation agricole furent dominantes jusqu'aux années 1930. L'interprétation nationale-volontariste du développement, dont l'origine remonte à la gauche et à la

4. Mon analyse de base des interprétations sur le Brésil se trouve dans Bresser-Pereira (1982).

5. Les analyses fondées sur la lutte de classes furent utilisées de manière dogmatique par les marxistes latino-américains. Avec la crise du marxisme, elles furent subitement abandonnées par les intellectuels de la région et beaucoup d'entre eux se laissèrent fasciner par le prestige de la méthode du choix rationnel dans laquelle les classes disparaissent. Il est évident, néanmoins, qu'une erreur ne justifie pas l'autre.

bourgeoisie nationaliste, et sa stratégie correspondante de substitution des importations ont prévalu durant les années 1950 quand le pacte populiste prédominait. À l'origine, cette interprétation se confondait avec la vision de l'impérialisme d'origine marxiste mais, à la fin des années 1940, elle reçut un apport théorique fondamental quand Raúl Prebisch développa, à la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), la théorie de la détérioration des termes de l'échange à partir de l'opposition centre-périphérie. Après la crise des années 1960, le national-volontarisme prit une forme plus sophistiquée et dialectique avec l'interprétation de la nouvelle dépendance qui, malgré son nom, critiquait en réalité l'idée que l'impérialisme était la cause principale du sous-développement en Amérique latine. Toutefois, cette analyse mettait en relief les conséquences dissolvantes – concentration du revenu et autoritarisme – que comportaient l'alliance avec les États-Unis et celle des entreprises multinationales avec les bourgeoisies locales et les militaires. Elle faisait aussi la critique de la vision populiste qui avait désarticulé l'interprétation nationale-bourgeoise.

L'interprétation autoritaire-modernisatrice caractérisa le régime technocratique-capitaliste qui domina le Brésil entre 1964 et 1984. Un pacte politique d'exclusion correspondait à ce régime qui intégrait la bourgeoisie locale, la nouvelle classe moyenne bureaucratique et les entreprises multinationales. L'interprétation autoritaire-modernisatrice se présentait comme une critique du national-volontarisme mais, de la même manière, elle adopta la stratégie de la substitution des importations.

Cependant, il y avait au sein du régime militaire des aspects modernisateurs qui, de manière équivoque, souffrirent de l'opposition des forces démocratiques latino-américaines. Au Brésil la transition vers la démocratie fut dirigée du milieu des années 1970, quand la bourgeoisie locale rompit son alliance avec les militaires, jusqu'en 1986, quand le plan Cruzado échoua, par un pacte populiste et démocratique comprenant la bourgeoisie, la classe moyenne salariée et les travailleurs⁶. La même chose se passa en Argentine après la transition vers la démocratie, entre 1983 et 1989, et au Pérou, entre 1986 et 1990.

L'interprétation néolibérale commença à gagner du terrain dans les années 1970, quand l'idéologie dominante au niveau international était déjà le néolibéralisme, mais elle se renforça au Brésil seulement après l'effondrement définitif du pacte autoritaire-modernisateur (1984) et l'incapacité postérieure du pacte démocrate-populiste à faire face aux problèmes qui surgissaient (1986).

6. Le moment culminant du pacte démocrate-populiste de 1977 fut le mouvement Diretas-já (1983-1984) [pour l'élection directe du président de la République (N.d.T.)]. La crise de ce pacte intervint au cours des deux premières années du gouvernement démocratique (1985-1986) en raison de l'inadéquation des politiques économiques adoptées. Cette crise culmina avec l'échec du plan Cruzado. Pour une analyse des pactes politiques récents, voir le chapitre 18.

L'approche sociale-libérale de la crise de l'État commença à s'affirmer parmi la gauche modérée après que l'échec du plan Cruzado ait démontré l'épuisement définitif de la stratégie de développement nationale-volontariste. Actuellement, l'approche sociale-libérale est l'alternative au néolibéralisme, bien que la gauche traditionnelle continue à défendre le national-volontarisme. L'interprétation de la crise de l'État et l'interprétation néolibérale, et leur stratégie respective, sont internationalistes mais la première est fondée sur le présupposé de l'existence d'intérêts internationaux communs, tandis que la seconde est fondée sur le principe de l'intérêt national⁷.

Les interprétations de la droite

L'interprétation de la vocation agricole, ou libérale-oligarchique, fut dominante au Brésil jusqu'aux années 1930. Les facteurs qui la distinguent de l'interprétation néolibérale sont les suivants : 1° son libéralisme et son individualisme étaient plus rhétoriques que réels ; 2° son attitude critique par rapport à l'intervention de l'État se basait seulement sur les avantages du marché et non pas sur une philosophie pessimiste niant la possibilité d'une quelconque action collective efficace de la part de grands groupes, et, donc, de la part de l'État ; 3° son conservatisme était plus fondé sur l'autoritarisme et la tradition que sur une identification de la modernité au marché et 4° sa stratégie de développement s'appuyait sur le commerce et sur l'agriculture d'exportation et non sur une industrie moderne, des services très techniques et un marché financier sophistiqué et internationalisé.

L'interprétation de la vocation agricole admettait, plutôt qu'elle ne le reconnaissait, le sous-développement brésilien et sa dépendance culturelle et économique par rapport aux pays industrialisés. Elle voyait le Brésil comme étant engagé dans un processus de « modernisation » qui le faisait passer d'une société traditionnelle à une société moderne, capitaliste⁸. Cette transition devait être fondée sur les avantages comparatifs du Brésil qui résidaient

7. Si le lecteur compare ce chapitre avec l'introduction, il s'apercevra que j'ai éliminé deux interprétations (la fonctionnelle-capitaliste et celle de la surexploitation impérialiste) et que j'ai seulement fait une petite référence à la théorie de la nouvelle dépendance. La raison en est que, dans ce chapitre, je traite des interprétations et des stratégies qui furent mises en pratique. Les analyses fonctionnelle-capitaliste et impérialiste ne furent que des interprétations. La théorie de la nouvelle dépendance fut plus que cela, mais dans ce chapitre, elle se situe entre le national-volontarisme et l'interprétation de la crise de l'État. Pour cette raison, et aussi parce qu'elle fut plus une interprétation qu'une stratégie, j'ai décidé de l'exclure de la présente analyse.

8. En particulier, dans les années 1950, la gauche et plus largement la « théorie du développement économique » opposait la « modernisation » – une transition graduelle au capitalisme – au « développement » – un processus profond sinon révolutionnaire de changements économiques et sociaux dont le résultat ne serait pas nécessairement le capitalisme. Cette distinction de caractère évidemment idéologique a perdu toute signification et n'est plus utilisée : modernisation et développement sont entendus comme des expressions synonymes dans ce livre, pouvant expliquer autant de changements radicaux que brutaux du système technologique, économique et social, mais impliquant toujours un niveau de revenu plus élevé.

essentiellement dans l'agriculture. L'industrialisation était alors rejetée puisqu'elle aurait été « artificielle ». Les pays du centre étaient perçus comme des entités supérieures dont les intérêts essentiels coïncidaient avec ceux du Brésil. N'importe quel type de nationalisme était rejeté au nom d'un internationalisme qui croyait qu'il était toujours possible de compter sur la bonne volonté du monde développé.

L'interprétation de la vocation agricole perdit de sa force, au début des années 1930, à mesure que la réussite de l'industrialisation démontrait que la stratégie basée exclusivement sur l'agriculture d'exportation était erronée. L'interprétation nationale-volontariste du développement devint alors dominante. Les conservateurs, qui avaient adopté l'interprétation de la vocation agricole, commencèrent peu à peu à adhérer à la stratégie d'industrialisation, en particulier dans ses aspects protectionnistes et volontaristes. Après le coup d'État de 1964, le volontarisme de droite, internationaliste et modernisateur, mais aussi protectionniste, devint dominant au Brésil. Au régime politique, que Guillermo O'Donnell appela bureaucratique-autoritaire, correspondait une stratégie d'industrialisation, la stratégie économique autoritaire-modernisatrice, basée sur la protection de l'industrie locale et un interventionnisme étatique actif⁹.

Le national-volontarisme (1930-1964)

Le national-volontarisme, ou national-populisme, devint dominant au Brésil et en Amérique latine au cours des années 1950, bien que la situation qui lui donna naissance – l'industrialisation se substituant aux importations – existait déjà depuis les années 1930. Le populisme national-volontariste fut principalement conçu par la gauche latino-américaine, mais il ne fut jamais une authentique stratégie de gauche, parce qu'il était fondé sur la reconnaissance réaliste de la fragilité de la gauche et de l'invraisemblance d'une révolution socialiste. Ainsi, il proposait une alliance des travailleurs, de la technobureaucratie de gauche et des industriels autour du projet d'industrialisation.

L'interprétation nationale-volontariste du développement était essentiellement nationaliste et modérément favorable à l'intervention de l'État puisqu'elle considérait la protection de l'industrie nationale comme fondement de la croissance. Elle voyait aussi le Brésil comme un pays sous-développé, en transition du capitalisme marchand au capitalisme industriel, où l'industrie naissante était menacée en permanence par la concurrence impérialiste en provenance des pays industrialisés qui voulaient que le Brésil reste un exportateur

9. L'expression que j'utilisais dans les années 1970 pour identifier ce même phénomène était « modèle technobureaucratique-capitaliste » (Bresser-Pereira, 1977).

de matières premières. En raison de cette menace, le seul choix possible était alors de se protéger, de fermer le marché intérieur qui avait augmenté durant la période d'exportation de matières premières pour le réserver à l'industrie nationale. Le modèle d'industrialisation, par la substitution des importations, s'imposait naturellement. La résignation à une vocation agricole aurait été un suicide en raison de l'échange inégal entre produits primaires et industrialisés, ou, dit autrement, en raison de la tendance à long terme à la détérioration des termes de l'échange au préjudice des pays se limitant à la production et à l'exportation de produits primaires.

Cette interprétation et sa stratégie correspondante de développement furent efficaces pour promouvoir l'industrialisation brésilienne à partir des années 1950. Dans le fond, l'interprétation était correcte, mais avec certaines réserves. Son analyse de l'impérialisme, selon laquelle les pays du centre s'opposeraient à l'industrialisation brésilienne, fut démentie par les faits. Au début de cette décennie-là, les entreprises multinationales commencèrent à jouer un rôle de plus en plus important dans l'industrialisation brésilienne, conduisant aux premières dissensions à l'intérieur du pacte populiste entre ceux qui commencèrent à considérer les entreprises multinationales de manière positive et ceux qui restèrent ancrés sur une position nationaliste¹⁰.

La stratégie autoritaire (1964-1984)

La substitution des importations est essentiellement une stratégie d'industrialisation transitoire. Elle est, en effet, efficace en ce qui concerne la protection de l'industrie naissante, mais ce modèle d'industrialisation est limité par la taille du marché intérieur national. Plus le marché intérieur est petit, plus la possibilité de substituer les importations avec une efficacité raisonnable sera restreinte. Quand cette limite est atteinte, le modèle s'épuise et l'industrialisation devient exclusivement dépendante de la croissance du marché intérieur lequel, à son tour, croît plus doucement en fonction de la faible productivité ou du manque de concurrence au sein d'une industrie excessivement protégée.

Quand au début des années 1960 l'économie brésilienne entra en crise, l'épuisement du modèle de substitution des importations fut perçu par certains économistes qui avaient participé à sa formulation, et qui le défendirent pendant longtemps. Ils se rendaient compte de sa nature transitoire. Ainsi, Celso Furtado (1964, p. 119) observa : « Nous devons reconnaître que les possibilités dynamiques de la substitution des importations s'épuisent. » Le coup d'État de

10. La démission de Hélio Jaguaribe de l'Institut supérieur d'études brésiennes (ISEB), après la publication de son ouvrage *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), fut emblématique de cette scission. Hélio Jaguaribe, qui avait été l'un des fondateurs de l'ISEB, avait perçu le changement du rôle des entreprises multinationales et le signala dans son livre.

1964, résultat en grande partie de cette crise, fut interprété par beaucoup de ces auteurs – y compris moi-même – comme un jalon représentant la fin du pacte populiste et du modèle d'industrialisation par la substitution d'importations. Le régime militaire autoritaire signifia, de fait, la fin du style populiste en politique, représenté par Getúlio Vargas avec sa compétence d'homme d'État, puisque le pacte autoritaire-modernisateur excluait les travailleurs et la gauche, se restreignant à la technobureaucratie civile et militaire, aux capitalistes locaux et aux entreprises multinationales, y compris le secteur financier. Cependant en termes de stratégie de développement, ce régime reprit la même stratégie nationale-volontariste fondée sur la substitution des importations, c'est-à-dire sur le protectionnisme. Sous la direction exclusive de la droite, la substitution des importations présentait maintenant un caractère internationaliste : le protectionnisme n'était plus « national », il avait un caractère international dans la mesure où la croyance en la bonne volonté des partenaires internationaux du Brésil était de mise et l'investissement et le financement en provenance de l'extérieur étaient privilégiés. La communauté d'intérêts était revendiquée comme dépassant clairement le conflit d'intérêt entre le Brésil et les autres pays.

Cependant, une importante modification dans cette stratégie apparut : on reconnut que le Brésil pouvait et devait exporter des produits industriels. La promotion des exportations de produits manufacturés reçut une attention particulière et fut une politique économique réussie. Toutefois, la protection de l'industrie nationale conserva toute son ampleur. Après un interrègne libéral (1964-1967), les lois qui endiguaient l'importation de biens similaires aux produits nationaux et un système complexe de contrôle quantitatif des importations furent rétablies. Un programme ambitieux de substitution des importations de biens intermédiaires et de production fut élaboré à partir de 1974, lors du II^e Plan national de développement. C'était une vision typiquement autarcique de l'économie nationale dont le présupposé était qu'il fallait « compléter » le processus de substitution des importations. Par l'intermédiaire de la FINEP (Fonds national de financement des études et des projets, l'institution qui finance la technologie au Brésil) le développement technologique commença à recevoir l'attention qu'il méritait. L'orientation en matière de politique technologique était néanmoins la même que la politique industrielle : substitution des importations afin de parvenir à la compétence technique dans tous les secteurs, au lieu de chercher la compétitivité internationale dans quelques secteurs sélectionnés ¹¹.

11. Cette politique était encore pratiquée à la fin des années 1980, malgré toutes les critiques subies par le modèle de substitution des importations. Ainsi, durant la seconde moitié des années 1980, la FINEP mena une étude pour déterminer les secteurs dans lesquels le développement technologique brésilien était déficient. Ces secteurs devaient être prioritaires pour l'allocation des fonds de la FINEP. Une politique technologique orientée vers les exportations devrait, comme au Japon et en Corée du Sud, sélectionner les secteurs dans lesquels le pays est capable de concourir pour la première place technologique internationale.

Protectionniste, la stratégie était encore fortement interventionniste puisqu'elle subventionna massivement les industries nationales de biens de production et d'exportation, en même temps qu'elle réservait pour les entreprises étatiques une part croissante du marché des biens intermédiaires et de l'énergie. De la sorte, l'État poursuivit la stratégie commencée dans les années 1930 qui était fondée soit sur la protection douanière et administrative avec des subventions à l'industrie nationale, soit sur les investissements publics directs étant donné que le capital, qu'il soit national ou multinational, était toujours incapable de les réaliser ou n'en voyait pas l'intérêt.

La persistance quelque peu curieuse de cette stratégie de développement protectionniste au cours des années 1970, alors qu'elle n'était plus justifiable économiquement, ne défendant que les intérêts des secteurs industriels incapables de relever la concurrence internationale, fut possible grâce à l'emprunt extérieur. Cette persistance était clairement artificielle et très dispendieuse. Au cours des années 1980, la dette extérieure allait jeter le Brésil dans une crise fiscale profonde qui allait paralyser et désorganiser l'État, conduisant l'économie à la stagflation et à l'hyperinflation.

Le populisme après la transition démocratique

La crise économique de la décennie 1980 entraîna la droite et la gauche, les sociaux-démocrates, ou sociaux-libéraux, et les conservateurs à reformuler leurs interprétations. La droite n'eut pas de difficulté majeure. Elle fut favorisée par la vague conservatrice et néolibérale qui se renforça durant les années 1970 dans le monde entier en raison de la diminution des taux de croissance des pays du centre, de la crise de l'État-providence, de l'effondrement du keynésianisme et, de manière plus générale, de la crise fiscale de l'État qui devint alors le principal problème dans tous les pays, qu'ils soient développés ou sous-développés, capitalistes ou étatistes. La droite abandonna rapidement, dans sa rhétorique, sa stratégie autoritaire interventionniste qu'elle avait adoptée durant son alliance avec la technobureaucratie, civile et militaire, et en vint à adopter un discours néolibéral de défense de l'État minimum, de la déréglementation et de l'ouverture de l'économie brésilienne. En pratique, cependant, une partie significative de la droite continua à appuyer le protectionnisme et à bénéficier de l'interventionnisme étatique. Cela restaura en quelque sorte, dans un contexte historique différent, la distinction classique entre rhétorique et pratique qui, durant tout le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle, caractérisa l'idéologie conservatrice brésilienne. À cette époque, le libéralisme dans le commerce international était la bannière ou la rhétorique de l'oligarchie foncière qui, néanmoins, était bien peu libérale dans ses relations politiques et économiques intérieures.

En ce qui concerne les secteurs progressistes, l'abandon de l'interprétation nationale-volontariste du développement fut, et reste encore, douloureux¹². La crise généralisée de la gauche mondiale s'ajouta à la crise du national-populisme latino-américain, dont la stratégie d'industrialisation était perçue par la gauche comme faisant partie de son mode d'existence. Quand les secteurs progressistes – ou les secteurs censés être progressistes, par le seul fait d'avoir été opposés au régime militaire – ont assumé le pouvoir en 1985, après la victoire du processus de démocratisation, ils ont essayé de reprendre les politiques populistes et de développement volontariste qui avaient réussi entre les années 1930 et les années 1940. La politique économique de 1985 et 1986, qui culmina avec l'échec du plan Cruzado, est un exemple de politique économique populiste. Dans le cas du plan Cruzado – un plan qui était fondé sur la théorie novatrice de l'inflation inertielle –, le populisme ne faisait pas partie de ses conceptions originelles, mais fut le résultat de la forme maladroite par laquelle il fut administré.

Le populisme économique – la pratique économique sous-jacente à l'interprétation nationale-volontariste du développement, y compris sa version autoritaire – peut se résumer en quelques points : 1° le développement est orienté vers le marché intérieur ; 2° la protection de l'industrie nationale est la stratégie industrielle de base ; 3° le développement technologique est complémentaire à la politique de substitution des importations ; 4° le déficit public est justifié par l'existence du chômage et par une capacité de production inutilisée – tout ajustement fiscal est identifié à une politique économique « orthodoxe » qui, par définition, est condamnée – ; 5° les taux d'intérêt élevés sont une conséquence d'un complot des banques et de la spéculation ; 6° l'augmentation des salaires nominaux n'entraîne pas d'inflation puisqu'il y a réajustement déphasé par rapport à l'inflation ; 7° l'augmentation du salaire réel, dans une économie où la concentration du revenu est élevée, peut ne pas être inflationniste, mais favoriser la redistribution lorsqu'elle est compensée par la réduction des profits ; 8° les entreprises étatiques sont efficaces mais ne sont pas rentables dans la mesure où leur prix sont artificiellement bas et 9° la coordination économique par l'État tend à être plus efficace que le marché¹³.

Cette vision prédomina dans la critique du régime militaire réalisée par l'opposition démocratique. Elle fut adoptée par le Parti du mouvement

12. Durant les années 1930, les libéraux rencontrèrent des difficultés semblables pour adopter la stratégie interventionniste qui était alors nécessaire. Alors que la crise des années 1930 fut une crise du marché, entraînant un plus grand interventionnisme étatique, la crise des années 1980 fut une crise de l'État, impliquant un rôle accentué pour le marché.

13. À l'inverse d'une théorie économique, le populisme est une pratique économique assez répandue. Ainsi, elle n'est pas la prérogative de l'approche latino-américaine du développement national-volontariste. En 1991, j'ai organisé la publication d'un ouvrage sur cette question, *Populismo económico*, avec des travaux de Camitrot, E. Cardoso et Helwege, Dall'Acqua, Díaz-Alejandro, Dornbusch et Edwards, O'Donnell, Sachs et moi-même.

démocratique brésilien (PMDB) et par le Parti du front libéral (PFL), lorsque ces partis ont assumé le gouvernement en 1985. Elle domina les deux premières années du gouvernement Sarney. En réalité, les idées populistes sont profondément incrustées dans la politique brésilienne. Elles peuvent se rencontrer non seulement au sein des partis de gauche, comme le Parti des travailleurs (PT), de centre gauche, comme le Parti démocrate travailliste (PDT), le PMDB et le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), mais aussi dans les partis de centre et de centre droit, comme le PFL et le Parti démocrate social (PDS). La droite, néanmoins, les adopta seulement pour des raisons opportunistes, alors que parmi la gauche beaucoup étaient persuadés, et le sont encore, que les idées populistes sont une partie essentielle des programmes de leurs partis, et que les politiques de gauche les comportent nécessairement.

En opposition avec cette perspective populiste, il y a les approches néolibérale et sociale-démocrate, ou sociale-libérale, de la crise de l'État qui partagent le rejet du populisme et du nationalisme, mais qui divergent sur les causes de la crise et sur le rôle de l'État pour promouvoir la croissance et le bien-être en Amérique latine.