

Introduction

À la recherche d'une nouvelle interprétation

Il va être principalement question, dans ce livre, du Brésil, mais comme la crise des années 1980 fut essentiellement une crise continentale, il m'a paru nécessaire de prendre en considération les économies de plusieurs autres pays latino-américains, comme le Mexique et l'Argentine. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi d'indiquer en sous-titre : « Pour une nouvelle interprétation de l'Amérique latine. »

Chaque interprétation de la crise latino-américaine propose une stratégie de développement particulière, laquelle ne peut être mise en œuvre que si une coalition de classes est en mesure de sceller un pacte politique informel pour la soutenir. Pour ma part, je débiterai par une interprétation de la crise latino-américaine en terme de « crise de l'État » et proposerai, comme réponse adéquate à sa résolution, une stratégie orientée vers le marché, mais en même temps pragmatique et sociale-démocrate ou, pour être plus précis, sociale-libérale.

En effet, mon présupposé de départ est que les réformes orientées vers le marché, actuellement appliquées en Amérique latine, ne sont pas néolibérales mais sociales-libérales¹. Le XIX^e siècle a connu l'État libéral, sorte d'État minimum pratiquement absent du domaine social, dont la fonction était de garantir la propriété et les contrats, laissant tout le reste au marché. Durant le XX^e siècle, entre la fin de la Première Guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, est apparu l'État social, ou social-bureaucratique, qui incluait parmi ses fonctions l'infrastructure et le domaine social qu'il prit en charge directement par l'intermédiaire de professeurs-fonctionnaires, médecins-fonctionnaires et travailleurs sociaux-fonctionnaires. Avec la crise de ce type

1. L'idée du social-libéralisme prend son origine dans Carlo Rosselli (1924, 1930) et a en Norberto Bobbio (1984, 1990, 1993) son principal théoricien. Carlo Rosselli, scientifique et philosophe politique socialiste, travailla dans les années 1920 avec Piero Gobetti et Aldo Salvemini. Au Brésil, José Guilherme Merquior (1991) écrivit sur le social-libéralisme. Ma proposition d'appeler État social-libéral le nouvel État qui émerge et de proposer une approche sociale-libérale de la crise de l'État fut inspirée par ces trois auteurs : Rosselli, Bobbio et Merquior. L'ordre dans lequel ces deux mots sont utilisés comporte une connotation idéologique : utiliser « social » en premier représente une inclination en faveur des positions du centre gauche, le mettre en second une inclination en faveur d'une perspective de centre droit.

d'État, à partir des années 1970 et principalement durant les années 1980, un nouvel État commence à surgir : l'État social-libéral. Il est dit « social » parce qu'il maintient ses responsabilités dans le domaine social, mais est libéral parce qu'il mise sur le marché et passe des contrats pour la réalisation des services sociaux d'éducation, de santé, de culture et de recherche scientifique avec des organisations publiques non étatiques que l'État finance à fonds perdus sur des ressources publiques².

L'orientation vers le marché reste une priorité, mais l'objectif n'est pas d'atteindre l'État minimum, mais plutôt de reconstruire l'État en lui restituant la capacité de gouverner et en instaurant une concurrence entre prestataires de services publics, afin d'éviter la constitution d'un monopole sur les ressources destinées à la réalisation de ces services. En outre, indépendamment d'être orientées vers le marché afin de regagner une compétitivité interne et externe, les réformes devront considérer soigneusement l'intérêt national des pays. Le vieux nationalisme – le nationalisme qui était attelé à la stratégie de substitution des importations – a perdu de son importance en Amérique latine, mais une nouvelle forme de nationalisme, dans lequel l'intérêt national est défendu au cas par cas, demeure selon nous des plus pertinentes. Au Brésil, par exemple, la mise en œuvre des réformes économiques a été d'autant plus longue qu'elles étaient solidement orientées non seulement vers le marché mais aussi vers les intérêts du pays. Les réformes n'étaient pas particulièrement préoccupées par l'obtention d'une crédibilité auprès de Washington et de New York, mais en revanche elles se préoccupaient de la protection des intérêts nationaux et de la sauvegarde des fondamentaux macroéconomiques.

Une interprétation globale

Bien que ce livre traite en particulier du Brésil et de l'Amérique latine, je propose dans cette introduction d'étendre son interprétation à l'Europe orientale et, en prenant quelques précautions, à la majorité des pays développés. Les années 1980 ont été une période de crise pour l'Amérique latine et l'Europe orientale. Bien que dans les pays développés la crise fût moins violente, ils connaissent depuis le début des années 1970 une chute effective des taux de croissance, en même temps que le chômage se transformait pour eux en un problème majeur. Entre les années 1970 et 1990, la croissance fut deux fois

2. Dans cette perspective, l'État néolibéral disparaît, lequel est en fait une utopie de la droite que la gauche archaïque latino-américaine a considéré comme la forme de capitalisme à éliminer. Le néolibéralisme est une critique parfois brillante du capitalisme social et une proposition peu, ou pas du tout, réaliste de réduire l'État au minimum, revenant ainsi à l'État libéral que certains intellectuels illustres, principalement d'origine nord-américaine, ont développé au cours des trente dernières années. Dans la pratique, ce que nous observons c'est la transition de l'État social, doté d'une forte composante bureaucratique, vers l'État social-libéral.

moins élevée que durant les années 1950 et 1970. Le Brésil et l'Argentine commencent seulement à sortir de la crise, mais ils sont loin de reprendre un processus de croissance durable. En Europe orientale la transition de l'étatisme au capitalisme est extrêmement ardue. Bien qu'une récupération ait déjà lieu, dans la majorité des pays le revenu par tête est toujours inférieur de 25 % à sa valeur de 1989.

Pour résumer, alors que la crise des années 1930 était une crise keynésienne, définie par une insuffisance chronique de la demande, la crise des années 1980 et 1990 est, selon mon hypothèse, une crise de l'État : crise fiscale, crise du mode d'intervention de l'État social, crise de la forme bureaucratique et inefficacité dans l'administration d'un État devenu trop tentaculaire pour être géré selon les termes de la « domination rationnelle-légale » analysée par Weber.

L'effondrement du communisme fut l'apogée d'une longue crise qui débuta au cours des années 1970. Nombreux sont ceux qui pensent que ce fut le triomphe du capitalisme, mais, en réalité, ce fut seulement l'échec d'une forme radicale d'intervention de l'État face à un capitalisme lui-même en crise. Le premier choc pétrolier fut le point d'inflexion pour l'économie mondiale, mais l'on pouvait déjà avant cet événement relever des signaux exprimant des difficultés économiques comme, par exemple, la suspension de la convertibilité en or du dollar. Dès lors, le taux de croissance des pays développés baissa, en même temps qu'émergeait une nouvelle vague conservatrice. Les États-Unis perdirent leur hégémonie sur l'économie mondiale. Leur taux de croissance fut tout à fait insatisfaisant, le taux de croissance des salaires stagna, le revenu se concentra encore plus et le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté continua d'augmenter.

En outre, les États-Unis ont maintenu leur idéologie militaire et leur hégémonie idéologique. Les principales universités américaines constituent encore d'exceptionnels centres d'excellence. Elles sont – conjointement avec un nombre d'autres industries toujours plus décroissant – une industrie exportatrice qui attire des étudiants du monde entier. Elles restent une force dominante dans les domaines scientifique et idéologique : elles ont élaboré des concepts et des modèles économiques et politiques qui auraient servi de base à la vague néoconservatrice et néolibérale qui a sévi aux États-Unis et a gagné ensuite le reste du monde. Cette vague, qui aux États-Unis était représentée par la macroéconomie monétariste de Friedman, par l'école des anticipations rationnelles et par l'école des choix publics ou des choix rationnels, était, d'une part, une réponse à la réduction de la croissance des économies développées depuis les années 1970 et, de l'autre, à la crise de l'État qui était à son origine. Par ailleurs, la crise signalait l'échec des politiques économiques keynésiennes à assurer le plein emploi, la stabilité des prix et la croissance.

Dans les pays développés, ce nouveau conservatisme, moderne, intellectuellement sophistiqué, pessimiste par rapport au genre humain, s'est matérialisé dans le cadre de l'interprétation néolibérale. Le néolibéralisme est une

forme radicale et utopique du libéralisme économique classique. En même temps qu'il radicalisait le vieux libéralisme bourgeois, proposant la domination absolue du marché et l'objectif correspondant de l'État minimum (qui garantit seulement la propriété et les contrats), le néolibéralisme s'engageait dans la modernité grâce au développement technologique rapide et par la globalisation de l'économie, en se distinguant, ainsi, du vieux conservatisme relégué dans le passé.

Le néolibéralisme a surgi aux États-Unis et en Europe quand, à partir des années 1970, les politiques keynésiennes se trouvèrent incapables de contrôler l'économie : lorsque l'inflation s'accéléra, le chômage augmenta et le taux de croissance baissa. En Amérique latine, la même crise économique s'installa dix ans plus tard, durant les années 1980, mais d'une manière plus aiguë. Sa contrepartie idéologique fut le « consensus de Washington » – devenu dominant dans la région seulement à la fin des années 1980 – consensus qui formellement se limitait à affirmer la nécessité de la libéralisation commerciale, de la privatisation et de l'ajustement fiscal, mais qui en réalité impliquait un virage conservateur brutal.

Les réformes économiques proposées par le credo néolibéral furent radicales et irréalistes. Mais il n'y a aucun doute qu'il était nécessaire de procéder à des réformes orientées vers le marché. Après plusieurs années d'expansion, l'État s'était désarticulé, la crise fiscale avait paralysé sa capacité de gouverner, les économies étaient clairement surprotégées et surréglementées. Une synthèse pragmatique et sociale-démocrate, ou sociale-libérale, entre les anciennes stratégies de développement et la critique néolibérale devenait nécessaire.

Actuellement ces réformes sont en cours en Amérique latine, à savoir l'ajustement fiscal, la libéralisation commerciale, la privatisation, la déréglementation – toutes des réformes de l'État – ainsi qu'une restructuration des entreprises. Certaines de ces réformes ont été bien conçues : outre l'orientation vers le marché, elles sont aussi orientées vers l'Amérique latine. D'autres visèrent seulement à instaurer une stratégie de la confiance (*confidence building*), comme ce fut le cas du Mexique de Salinas. D'une manière générale, depuis les années 1990, après des réformes économiques substantielles qui ont réduit l'appareil d'État et déréglementé l'économie, les pays latino-américains reprennent graduellement le chemin de la croissance.

La cause de la crise fut une croissance excessive et désarticulée de l'État : de l'État développeur dans le tiers-monde, de l'État communiste dans le deuxième monde et de l'État-providence dans le premier monde³. Les potentialités du marché dans l'allocation des ressources et dans la coordination de l'économie ont été sous-évaluées de manière erronée. Tentaculaire, l'État était devenu apparemment très fort, mais, de fait, il était chaque fois plus

3. En Amérique latine, l'expression « premier monde » renvoie à l'ensemble des pays développés à économie de marché et l'expression « deuxième monde » désigne les pays du monde socialiste. (N.d.T.)

faible, inefficace et impuissant. Dominé par l'indiscipline fiscale, il était devenu la victime de groupes d'intérêt particuliers, engagés dans des pratiques de privatisation ou dans la recherche de rentes (*rent seeking*).

La critique néolibérale affirme que la solution de cette crise consiste en une réduction de la taille de l'État. Une telle mesure aurait pour conséquence non seulement de détruire l'État communiste mais aussi l'État développeur et jusqu'à l'État-providence lui-même. Dans ce cas, l'État ne devrait assumer aucune fonction économique, sauf à garantir les droits de propriété et la monnaie nationale. Selon la « rhétorique de la réaction », que Hirschman (1991) a si bien dénoncée, même les fonctions sociales de l'État devraient être éliminées ou réduites, en raison de leurs « effets pervers ». Des défaillances du marché peuvent exister, mais pires sont celles du gouvernement.

De la dépendance à la crise de l'État

Ma réaction personnelle à la vague néoconservatrice a toujours été critique, quoique respectueuse. Il était clair pour moi que le nouveau conservatisme réalisait une critique utile des problèmes auxquels était confronté le monde, en particulier les distorsions dont l'État était la proie, mais en raison de son idéologie, de son dogmatisme et de son manque de pragmatisme, il offrait des solutions partiales sinon équivoques. Le marché est certainement un mécanisme merveilleux. Je n'ai pas de réserve en ce qui concerne l'idée que toutes les réformes économiques doivent être orientées vers le marché. Je dirai même qu'elles devraient avoir une préférence en sa faveur (*market biased*). Ce que je souhaite dire par là c'est que nous devons toujours partir du pré-supposé que le marché a un rôle positif dans la coordination de l'économie. Mais les réformes ne devraient pas être aveuglément orientées dans sa direction, ni se transformer en simple stratégie pour instaurer la confiance dans le pays. Elles ne devraient pas transformer le marché en une sorte de mythe, puisqu'il n'est qu'une institution créée par la société et régulée par l'État. Elles ne devraient pas non plus affirmer que la construction de la confiance est bonne en soi. L'obtention de la confiance ou de la crédibilité à Washington ou à New York peut, à court terme, stimuler l'investissement dans le pays. Mais, ni les bureaucrates et politiciens de Washington, ni les opérateurs financiers de New York ne peuvent être considérés comme les dépositaires de la « rationalité économique universelle » et encore moins comme des personnes préoccupées par les intérêts nationaux des pays latino-américains. En réalité, une stratégie de construction de la crédibilité peut très bien se faire aux dépens des intérêts nationaux et des fondamentaux macroéconomiques, comme nous l'avons observé au Mexique.

En réalité c'est selon nous une erreur d'identifier l'orientation en faveur du marché avec la coordination par le marché. Toutes les économies, pour

qu'elles soient efficaces, doivent être orientées vers le marché. Une économie orientée vers le marché est une économie fortement compétitive au plan intérieur et international. Même à l'intérieur des entreprises, la compétitivité est un principe de base de gestion et de motivation. Cependant, la coordination de l'économie n'est pas simplement effectuée par la compétition, elle est aussi le résultat de la coopération. Or, pour avoir une coopération aux niveaux national et international, les sociétés ont besoin de compter sur le rôle coordinateur additionnel joué par l'État. Dans tout système économique, il n'y a pas simplement un mais deux principes ou mécanismes de coordination : le marché et l'État. Les systèmes économiques qui réussissent sont normalement ceux qui combinent, de manière équilibrée et dynamique, la participation de l'État et du marché dans la coordination de l'économie. Certains pays européens sociaux-démocrates, ainsi que le Japon et les pays de l'Est asiatique sont en cela de bons exemples.

Partant de ces observations assez générales, j'ai abouti à un ensemble d'idées que j'appelle « l'interprétation de la crise de l'État », qui peut, en fin de compte, représenter un troisième paradigme d'interprétation de l'Amérique latine.

J'ai été formé dans le contexte du premier paradigme : l'interprétation structuraliste et nationale-bourgeoise de l'Amérique latine qui a surgi à partir des idées de Prebisch (1949). Après la crise des années 1960, j'ai participé activement à la formulation du deuxième paradigme pour l'interprétation de cette région : la nouvelle théorie de la dépendance dont Cardoso F. H. et Faletto (1969) ont fourni la formulation la plus achevée. Ces deux interprétations peuvent être regroupées selon une dénomination plus générique : l'interprétation nationale-volontariste du développement⁴, résultat du structuralisme latino-américain et du keynésianisme qui, l'un et l'autre, sont vaguement liés aux traditions marxiste et wébérienne.

L'interprétation nationale-volontariste du développement fut néanmoins bientôt victime de toutes sortes de populismes. On pensait que la théorie de Keynes était favorable à des déficits budgétaires chroniques. L'argument de l'industrie naissante utilisé en faveur du protectionnisme se transforma en une base pour le protectionnisme permanent. Des intérêts bureaucratiques ont été confondus avec ceux des travailleurs et de la gauche. Depuis les années 1960, cette interprétation a eu des difficultés croissantes à proposer des politiques économiques sensées pour la région. Dans le même temps, sa stratégie d'industrialisation – la substitution des importations – donnait des preuves de son épuisement. Au début des années 1980, quand la crise de la dette extérieure a éclaté et que l'inflation a explosé en Amérique latine, les questions macroéconomiques de court terme, en particulier celles en relation avec l'inflation et les déséquilibres de la balance des paiements, m'intéressaient

4. L'expression portugaise utilisée par l'auteur est *nacional-desenvolvimentista*. (N.d.T.)

de plus en plus. À cette époque, je commençais ma propre transition personnelle du structuralisme, principalement attaché aux stratégies de développement de long terme, à une approche néostructuraliste, plus tournée vers le court terme dans laquelle la rareté, l'efficacité de l'allocation des ressources, l'épargne publique et l'équilibre budgétaire sont au centre des préoccupations.

En outre, l'approche néolibérale, quoique exacte quand elle proposait des réformes de l'État orientées vers le marché et défendait la discipline fiscale, s'est révélée dogmatique, manquant de pragmatisme et de caractère opérationnel. Ainsi, une autre orientation s'impose, qui représente une synthèse entre le vieux volontarisme en matière de développement et le nouveau néolibéralisme. En termes théoriques plus généraux, le néostructuralisme peut constituer une solution de remplacement. Je propose que « l'interprétation de la crise de l'État », que je discute ici et que j'utilise dans la plupart des chapitres de ce livre, corresponde à une nouvelle interprétation valable pour la région. Je propose donc que cette interprétation corresponde à une stratégie de réformes orientées vers le marché mais aussi orientées vers les intérêts du Brésil et de l'Amérique latine. Je propose qu'elle soit une approche sociale-démocrate, ou sociale-libérale, de la crise de l'État qui permette de la surmonter. Ainsi cet ouvrage, au-delà de l'analyse de la crise et des réformes brésiliennes propose une nouvelle interprétation et de nouvelles stratégies de développement pour l'Amérique latine⁵.

L'interprétation

L'interprétation de la crise de l'État est une tentative de synthèse entre les anciens paradigmes, qui attribuaient un rôle décisif à l'État, et le paradigme néolibéral. Elle considère que la crise des États possède trois aspects : une crise fiscale, une crise du mode d'intervention et une crise de la forme bureaucratique de l'administration de l'État. La crise fiscale se caractérise soit par la perte du crédit public, soit par l'existence d'une épargne publique négative ou encore par une dette publique élevée qui, combinée aux taux d'inflation élevés, au déficit public chronique, aux taux d'intérêts intérieurs élevés et au taux de

5. Cette vision ne doit pas être confondue avec « le passage d'une approche du développement introverti vers un développement endogène » proposé par Sunkel et Ramos (1993, p. 24). Ils s'opposent à la fois à la stratégie introvertie du structuralisme et à la stratégie extravertie en ce moment dominante, proposant une solution intermédiaire que Sunkel (1993, p. 46) définit comme fondée sur « une impulsion créatrice initiale qui fait apparaître des industries comme la métallurgie et la sidérurgie, celles des équipements électriques et de l'ingénierie, de la chimie de base et de la pétrochimie et les infrastructures énergétiques, de transport et de communication... ». Le développement provient toujours de l'intérieur, mais actuellement une stratégie de développement doit nécessairement être tournée vers les exportations, c'est-à-dire être compétitive au niveau international. L'ancienne préoccupation en matière d'infrastructure est encore valable, mais avec la réserve que l'industrie lourde ne reçoive plus la même attention que lui attribuait le développement national-volontariste.

croissance déclinant, rend explosives les anticipations de la croissance de la dette publique. La crise du mode d'intervention est définie par l'épuisement des formes protectionnistes d'intervention, par la multiplication des subventions et par la régulation excessive en une économie où le comportement de rentier devient prédominant. La crise de la forme bureaucratique de l'Administration se caractérise par la rigidité et l'inefficacité du service public.

Selon cette interprétation, la crise de l'État est la cause essentielle de la crise économique des pays du tiers-monde et de l'Est européen. Elle est également responsable de la chute des taux de croissance des pays développés à partir des années 1970. Les pays qui ont été capables de vaincre la crise furent surtout ceux qui préservèrent leur solvabilité fiscale (Japon, Allemagne, Corée, Colombie) ou qui l'ont regagnée (Chili). Le choix de cette variable pour expliquer la crise est crucial, car il sous-entend que les autres causes sont soit secondaires soit complémentaires. La cause essentielle de la crise n'est pas à rechercher dans le progrès technologique excessivement intensif en capital (ou épargnant du capital) ni dans la détérioration des relations capital-travail fondées sur les techniques tayloristes. Ces deux causes, en particulier la dernière, peuvent aider à expliquer la crise mais elles ne fournissent pas l'explication essentielle. L'insuffisance chronique de la demande, présentée avec raison par Keynes comme l'explication de la crise des années 1930, ne s'applique certainement pas à la crise actuelle. L'effondrement du consensus keynésien durant les années 1970, que les économistes attribuent en général aux défaillances de la courbe de Phillips à expliquer la stagflation, fut en réalité causé par le fait que la manipulation de la demande agrégée cessa d'être une réponse suffisante aux problèmes économiques dans des économies où l'État avait pris une place de plus en plus importante et était confronté à de sérieux problèmes financiers.

L'interprétation de la crise de l'État et la stratégie sociale-démocrate correspondante ont emprunté au paradigme néolibéral son orientation en faveur du marché et la croyance que les fonctions de l'État étaient sévèrement désarticulées. Elle affirme, cependant, que si la cause essentielle de la crise économique est la crise de l'État, ceci signifie que ce dernier joue un rôle économique important. Si d'autres explications étaient adoptées, si la crise, par exemple, était associée à la crise de la demande, d'autres conséquences en découleraient nécessairement. Mais si l'on accepte que la crise de l'État en est la raison principale, alors nous n'avons pas d'autre possibilité que d'admettre que la première et la plus importante tâche est de reconstruire ou de réformer l'État, de regagner sa solvabilité, de réformer son administration, de redéfinir son mode d'intervention dans l'économie de telle manière que la capacité de gouverner – légitimité, capacité financière et administrative – soit restaurée. Ainsi seulement État et marché seront complémentaires, pouvant conjointement assurer des taux d'épargne et d'investissement adéquats, une allocation efficace des ressources et une distribution plus juste du revenu.

En outre, si l'État, en crise depuis les années 1970, fut l'État social et si l'une des causes principales de cette crise fut la stratégie bureaucratique adoptée, à savoir l'exécution directe des services sociaux d'éducation, de santé et d'assistance sociale par des fonctionnaires publics ayant le monopole de ces services de la même manière qu'un militaire possède le monopole de la défense du pays, ou un juge le monopole d'exercer la justice, il devenait clair alors qu'il était nécessaire d'en finir avec l'exclusivité de l'État sur ces services : le marché y exercerait le pouvoir à la place de l'État qui, en même temps, continuerait à les subventionner fortement. L'État social-libéral répond exactement à cette situation : la responsabilité de l'État étant de maintenir les droits essentiels de santé et d'éducation de la population, droits de plus en plus exécutés par l'intermédiaire d'organisations concurrentielles publiques non étatiques. Cet État est une sorte de synthèse, ou de compromis, entre les droits individuels assurés par l'État mais viabilisés par le marché et les droits sociaux assurés par l'État et viabilisés, initialement, par l'État lui-même mais qui, à la fin de ce siècle, le sont de plus en plus par les organisations publiques non étatiques. C'est un État social-libéral parce qu'il est engagé dans la défense et la mise en œuvre des droits sociaux définis durant le XIX^e siècle, mais il est aussi libéral parce qu'il croit au marché, s'intègre dans le processus de globalisation en cours par lequel la concurrence internationale gagne une amplitude et une intensité nouvelles et parce qu'il est le résultat de réformes orientées en faveur du marché.

Historiquement, le rôle économique de l'État se transforme sans cesse mais, de tout temps, il est essentiel. Indépendamment de garantir les droits de propriété et les contrats, et de couvrir les défaillances du marché, l'État joue un rôle dans la promotion du développement économique par l'intermédiaire d'une politique économique qui assure à la fois la stabilité des prix et de la balance des paiements et d'une politique commerciale et industrielle qui instaure les conditions d'une compétitivité de l'économie nationale sur le plan international. L'État a également un rôle particulièrement important en ce qui concerne la sauvegarde de l'égalité des opportunités et la garantie d'une distribution raisonnable du revenu. Une condition essentielle pour le plein exercice de ces rôles réside, néanmoins, dans la restauration des finances publiques : c'est-à-dire faire en sorte que l'épargne publique devienne à nouveau positive, afin de pouvoir financer les investissements publics en matière d'infrastructure, les politiques industrielles et technologiques, la réalisation de nouvelles dépenses dans les domaines du bien-être social et de la protection de l'environnement. Un État qui est défaillant, qui ne dispose pas d'une épargne publique, qui est chroniquement victime du déficit public est un État impuissant. Il peut être grand, mais il est certainement malade. Dans les cas extrêmes, quand la dette publique devient explosive et que l'hyperinflation est éminente, les gouvernants deviennent incapables de gouverner. Les politiques publiques deviennent alors endogènes puisque le gouvernement ne dispose pas des ressources fiscales nécessaires à leur formulation et à leur implantation.

Selon l'interprétation de la crise de l'État, l'objectif est d'obtenir un État social-libéral plus petit mais plus fort et flexible, un État qui ressemble plus à un tigre jeune et vif plutôt qu'à un éléphant vieux et bouffi. Un État fort et une société civile forte – ou une société civile harmonieuse dans laquelle cette intégration se révèle par une interaction complexe d'entités de la société civile de tous les types (Putnam, 1993) – forment un État-nation ou un pays fort capable de se confronter aux défis de la globalisation. Seul un État de cette nature pourra faire face à la menace, d'un côté, de la perte d'autonomie dans la conduite de sa politique économique et, de l'autre, de l'augmentation des inégalités que le processus de globalisation en cours représente. Des réformes économiques orientées vers le marché, la privatisation, la déréglementation, la libéralisation commerciale, ainsi que la discipline fiscale et les politiques monétaires restrictives sont des manières de réformer et de renforcer l'État, d'augmenter sa capacité de gouverner et non de l'affaiblir. En outre, les réformes politiques qui rendent le gouvernement plus responsable (*accountable*) devant les citoyens, qui augmentent la capacité de l'État à gouverner, rapprochant le gouvernement de la société civile, sont des réformes essentielles pour le renforcement de la société civile, seul garant d'un pays fort et d'une société mondiale chaque fois plus globalisée.

Les origines

Pour que l'on puisse comprendre cette interprétation et ses origines, un petit récit peut être utile. Au milieu des années 1980, il devint clair pour moi que l'interprétation fondée sur l'idée de la dépendance n'offrait plus une explication convaincante de la crise en Amérique latine. Elle n'était plus non plus une source d'inspiration pour des politiques économiques capables de résoudre cette crise. L'État brésilien devint, au cours des décennies, fort et puissant, finançant et subventionnant le secteur privé. Mais, en 1983, aussitôt après l'éclosion de la crise de la dette latino-américaine, j'ai perçu pour la première fois que l'État s'était appauvri, qu'il allait à la faillite, en même temps que le secteur privé était devenu riche et pouvait financer l'État.

Au début des années 1980, Yoshiaki Nakano⁶ et moi avons analysé les taux d'inflation élevés et chroniques existants au Brésil. Nous participions alors à la formulation de la théorie inertielle de l'inflation (1983) qui, lorsqu'on traite d'une inflation élevée comme c'est le cas au Brésil, constitue une théorie de remplacement non seulement du monétarisme mais aussi du keynésianisme. Keynes est l'économiste le plus important et le plus créatif de notre

6. J'ai une dette envers de nombreux amis, mais j'aimerais tout particulièrement citer les économistes Jeffrey Sachs, Roberto Frenkel, Rogério Werneck et Yoshiaki Nakano (avec qui j'ai écrit les chapitres 7 et 13 de ce livre), ainsi que les politologues Adam Przeworski et José Maria Maravall.

siècle, mais ses idées sur l'inflation n'aident pas à expliquer l'inflation inertielle, de même qu'elles sont incapables d'expliquer la stagflation.

Toutefois, au-delà de la vision macroéconomique présente dans la théorie de l'inflation inertielle, nous avons besoin d'explications plus structurées ou microéconomiques pour la crise brésilienne et latino-américaine dont l'un des symptômes était l'inflation inertielle. La réponse commença à surgir au milieu des années 1980 quand j'ai lu les travaux stimulants de Rogério Werneck (1983, 1985, 1986) sur l'État et les entreprises étatiques. Ces travaux suggéraient déjà l'existence d'une crise fiscale, sans pour autant faire le rapprochement avec la crise économique plus vaste que le Brésil traversait. Quand je fus invité à participer à une conférence sur l'Amérique latine organisée à l'université de Cambridge, j'ai écrit mon premier texte sur la crise de l'État (1987). Le chapitre 4 de ce livre est basé sur ce texte.

Je l'ai présenté à Cambridge en avril 1987. Trois semaines plus tard, je fus convié à assumer la charge de ministre des Finances. La longue crise économique, présente depuis le début des années 1980, fut aggravée à ce moment-là par une crise économique et financière aiguë, dont l'origine était l'effondrement du plan Cruzado. Immédiatement après ma prise de fonction, j'ai sollicité mon équipe pour qu'elle formule un plan macroéconomique solide en prenant pour paramètre mon texte présenté à Cambridge. Mes adjoints firent un travail extraordinaire. Le plan de contrôle macroéconomique fut probablement la première évaluation systématique de la crise fiscale brésilienne. En outre, au niveau structurel ou microéconomique, je tenais pour évident que la stratégie de substitution des importations – c'est-à-dire le mode d'intervention de l'État – avait perdu sa capacité de fonctionnement, rendant urgent la privatisation et, en particulier, la libéralisation commerciale. Certains de mes conseillers, en particulier Yoshiaki Nakano et José Tavares, ainsi que Juan Sorrouille, à cette époque ministre de l'Économie en Argentine, et quelques économistes de la Banque mondiale m'aiderent à arriver à cette conclusion. Deux mois plus tard, je fis mon premier voyage aux États-Unis comme ministre des Finances, j'ai rencontré Jeffrey Sachs et lu son texte sur les réformes commerciales en Amérique latine et sur la crise de la dette (1987). Jeffrey Sachs m'a montré que la crise de la dette était une crise essentiellement fiscale. Ceci me rappela le livre extraordinaire de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

À ce moment-là, j'étais déjà en condition pour réunir ces idées et compléter ma propre évaluation sur la crise brésilienne. Mais le pays n'était pas encore mûr pour cela. À cette époque prédominait encore la vision populiste de l'État et de l'économie parmi les politiciens brésiliens, rendant impossible la mise en œuvre de politiques économiques qui visent une discipline fiscale et des réformes orientées vers le marché. J'ai renoncé à la charge de ministre des Finances en décembre 1987. Après mon retour à la vie universitaire, j'ai développé davantage mes idées sur le Brésil et l'Amérique latine,

afin d'arriver à une forme cohérente de l'interprétation de la crise de l'État. J'ai écrit plusieurs essais, participé à de nombreuses conférences nationales et internationales, discuté avec beaucoup de gens, suivi les nouvelles idées qui surgissaient. Le résultat en est ce livre.

Pour développer l'interprétation de la crise de l'État, ma participation au projet *East-South System Transformations* dirigé par Adam Przeworski (1990) fut capitale. Afin d'élargir le projet, j'ai écrit avec Adam Przeworski et José Maria Maravall un livre, *Economic Reforms in New Democracies* (1993), où je fus capable pour la première fois de donner une forme solide à cette interprétation. Initialement, je l'ai appelée « interprétation de la crise de l'État ». Mais, ensuite, je me suis rendu compte que la crise était plus vaste, qu'elle était une crise globale de l'État. Ce n'était pas simplement une crise fiscale, mais aussi une crise du mode d'intervention et de la forme d'administration. Bien que « l'interprétation de la crise de l'État » soit une bonne appellation pour une interprétation de la crise, elle n'indique pas quelles seraient les politiques appropriées pour la résoudre. Ainsi, j'ai réfléchi à d'autres noms pour la stratégie de développement correspondante. Ce pourrait être une stratégie ou une approche « pragmatique » en raison de son rejet de toute forme d'orthodoxie et de dogmatisme et de la mise en relief de la politique industrielle, dans la ligne de la stratégie de développement de l'Est asiatique. Ce pourrait être aussi une stratégie sociale-démocrate en raison de la mise en relief de l'État et des politiques sociales, comme elles sont appliquées en Europe. Finalement, elle pourrait être appelée approche ou stratégie « sociale-libérale » dans la mesure où elle combine une intervention limitée de l'État sur le plan économique et une ferme présence dans le domaine social avec la foi dans le marché et la mise en œuvre de réformes orientées vers le marché.