

Les cycles de l'État

L'interprétation de la crise de l'État est un instrument pour comprendre la crise économique en Amérique latine durant les années 1980 et sa modeste récupération durant les années 1990. Cependant, cet outil théorique ne prend tout son pouvoir explicatif que si on lui ajoute l'hypothèse du caractère cyclique de l'intervention de l'État. Selon cette hypothèse, l'État s'est partout développé démesurément entre les années 1930 et les années 1970. La critique néolibérale est une réaction à cette croissance car elle entraînait des distorsions de plus en plus grandes. Depuis les années 1980, des réformes orientées vers le marché – en particulier la privatisation, la déréglementation et la libéralisation commerciale – réduisent l'appareil d'État. Cependant, si le processus est intrinsèquement cyclique, aussitôt que la crise aura « purgé » l'État, de nouveaux rapports entre l'État et le marché surgiront et l'État reprendra un processus d'expansion relatif par rapport au marché¹.

Dans certains cas, une intervention étatique limitée représente une pratique politique acceptable. C'était clairement le cas entre 1930 et 1960, lorsque le consensus keynésien prédominait. Après la dépression économique des années 1930, la comparaison entre les défaillances du marché et les possibilités de planification et d'élaboration de politiques économiques actives était sans aucun doute à l'avantage des secondes. Actuellement, un raisonnement inverse semble représenter la vérité pour la « nouvelle droite » néolibérale, dont les idées sont fondées sur la théorie individualiste et la logique déductive incorporée à la théorie économique néoclassique et à l'école des choix rationnels, s'opposant aux vieilles idées relatives à la tradition et à la hiérarchie qui définissent la « vieille droite ». Toutefois, il y a déjà des signaux qui montrent que cette vague néoconservatrice est en train de se consumer. Ainsi, au milieu des années 1990, un revirement idéologique devient possible.

Dans la théorie macroéconomique, la prédominance du monétarisme durant les années 1960 et de l'école des « nouveaux classiques », fondée sur le concept des anticipations rationnelles, durant les années 1970 – tous deux

1. J'ai développé cette hypothèse dans Bresser-Pereira (1993c). La part des prélèvements obligatoires dans le PIB constitue la mesure la plus simple de la taille relative de l'État.

solidement fondés sur la théorie économique néoclassique –, sont les indices évidents de la vague néoconservatrice. L'ascension de la nouvelle droite entraîna la chute du consensus keynésien. D'un côté, l'État était devenu démesurément grand et inefficace, victime de la crise fiscale, et, de l'autre, les politiques économiques keynésiennes, fondées sur le présupposé de l'insuffisance chronique de la demande, échouèrent dans le combat contre la croissance du chômage et l'augmentation de l'inflation, car l'insuffisance de la demande coexistait alors avec l'inflation dans la stagflation des pays développés ou l'inflation inertielle des pays latino-américains.

Par ailleurs, dans les économies en développement, l'échec relatif des théories d'industrialisation fondées sur la grande impulsion (*big-push*) rendit possible l'ascension des théories de la croissance orientée vers le marché et poussée par les exportations, dont les dogmes essentiels étaient la privatisation et la libéralisation commerciale. Le fait que des pays comme la Corée du Sud et Taïwan adoptèrent des stratégies poussées par les exportations qui étaient combinées avec des politiques industrielles agressives, au lieu d'abandonner les destinées de l'économie aux caprices du marché, n'empêcha pas que les partisans du nouveau credo utilisent ces pays comme exemples des nouvelles idées libérales. En fin de compte l'échec des économies étatisées voulant maintenir durant les années 1960 et 1970 les taux de croissance élevés atteints au cours des années 1950 et 1960 devint un puissant argument idéologique en faveur du discours néolibéral. Une autre preuve du triomphe des idées néolibérales : l'effondrement postérieur du communisme. L'étatisme extrême de l'Union soviétique et des pays de l'Europe de l'Est fut négligé. La stratégie conservatrice mêla l'appui à une intervention étatique limitée, en cours dans le monde capitaliste, et le contrôle total de l'économie par l'État, propre au communisme soviétique.

Cette vague néolibérale est depuis peu combattue. En effet, les déficiences du monétarisme et de la théorie des anticipations rationnelles deviennent en effet manifestes. La place de l'intervention de l'État dans l'économie augmente, bien que modestement encore, et la nouvelle théorie du commerce international (Paul Krugman), aussi bien que la théorie récente de la croissance endogène (Paul Romer) indiquent de nouvelles voies pour l'économie dominante. L'idée simpliste adoptée par la nouvelle droite, à savoir que « le marché peut bien avoir ses défauts mais ils sont toujours moins nuisibles que les défauts que comporte l'action de l'État », relève d'une agilité rhétorique mais ne se soutient ni du point de vue théorique ni du point de vue pratique.

Les changements de perception aussi bien du marché que de l'intervention étatique sont reliés à leurs succès et à leurs échecs récurrents et respectifs. À mesure que l'intervention étatique est une réussite, les théories qui l'appuient sont favorisées. Cependant, dès qu'elle commence à ne plus fonctionner ou à montrer qu'elle n'est plus opérationnelle, la voix des conservateurs devient plus audible. C'est symptomatique de la nature cyclique et toujours changeante

de l'intervention étatique. Dans ce chapitre, après avoir passé en revue les rôles complémentaires du marché et de l'État dans le capitalisme contemporain, j'analyserai le cas du Brésil sous l'angle de la théorie des cycles de l'État.

L'État et le marché sont au centre des transformations économiques et politiques en cours dans le monde. Ainsi il devient très difficile de comprendre ces événements sans s'appuyer sur une théorie qui explique les relations entre ces deux institutions. Il existe différentes interprétations concernant le rôle de l'État dans le passé et son rôle actuel dans le domaine économique. Durant les dernières années, aussi bien la gauche que la droite ont critiqué l'action étatique.

Les néolibéraux affirment que l'action collective est impossible, que l'État est nécessairement inefficace parce qu'il est victime des intérêts privés, que son protectionnisme décourage le travail et qu'il tend à favoriser excessivement les groupes de pression. Les néolibéraux disent aussi que l'efficacité est synonyme de marché, que les imperfections de l'État sont pires que celles du marché, qu'il est préférable de vivre avec les défaillances du marché que d'essayer de les ajuster en utilisant l'État. Ainsi, leur objectif politique de base est d'atteindre « l'État minimum ».

Si la gauche moderne considère, elle aussi, l'intervention étatique inefficace, elle ne pense pas qu'elle soit intrinsèquement inefficace, car pour elle l'intervention étatique est strictement nécessaire. Elle n'affirme pas que l'intervention étatique décourage le travail productif, mais plutôt que celle-ci favorise le capital oligopolistique. Par ailleurs, l'État est une victime facile de l'inefficacité et des intérêts privés qui finissent par « privatiser l'État », le transformant en propriété de quelques groupes de pression. L'État devient efficient et efficace s'il se soumet à un processus permanent de réforme, indispensable dans la mesure où il ne possède pas un système automatique, même imparfait, de correction comme le marché. L'administration des organisations bureaucratiques – parmi lesquelles l'État est la plus importante – implique de constantes corrections et doit être en permanence réformée.

En parlant d'État, je me réfère seulement à l'appareil d'État, à l'organisation bureaucratique étatique et au système légal que lui donne la Constitution. Je ne me réfère pas à l'État-nation, identifié avec un pays ou une nation, ni à un régime politique – « l'État autoritaire » –, et encore moins à un système économique – « l'État capitaliste ». L'État, dans le sens étroit du terme, est une forme spéciale d'organisation bureaucratique composée par un gouvernement, une bureaucratie publique et une force armée d'un côté et par un système légal ou constitutionnel complexe de l'autre. Cette organisation est unique parce qu'elle détient le pouvoir exclusif de légiférer et de collecter l'impôt auprès des habitants d'une aire géographique déterminée qui correspond à l'État-nation².

2. Je sais très bien que la théorie politique anglo-saxonne tend à identifier l'État avec le gouvernement. Mais, suivant la tradition européenne, je distingue le gouvernement de l'État, prenant le gouvernement comme l'élite politique qui administre formellement l'État dans les domaines exécutifs, législatifs et judiciaires.

Le marché et l'État sont les deux institutions de base qui coordonnent n'importe quel système économique contemporain. Dans le capitalisme contemporain, l'État et les grandes entreprises ont un rôle complémentaire au marché dans le mécanisme d'allocation des ressources. Le système social que nous appelons capitalisme est, en partie, caractérisé par une société étatique ou bureaucratique. Le système économique est fondamentalement coordonné par le marché, à savoir par le système des prix. Mais l'État joue un rôle prépondérant dans la régulation et l'institutionnalisation du marché. Les bureaucrates, aussi bien des grandes entreprises que de l'État, ont une grande influence sur la régulation et la coordination de l'économie.

Si, en termes abstraits, le capitalisme est un système économique coordonné par le marché, l'étatisme est un système économique dans lequel l'État se substitue, presque complètement, au marché dans la coordination de l'économie. Alors que l'effondrement du système économique de type soviétique a démontré l'impossibilité de l'étatisme pur, ou bureaucratie pure dans le cas de l'Europe de l'Est, le « capitalisme pur » où les petites entreprises seraient coordonnées seulement par le marché sans aucune participation de l'État, en dehors de son rôle de garant de la propriété et des contrats, est également impossible.

Au xx^e siècle, le capitalisme bureaucratique se caractérise de plus en plus par la régulation sociale-démocrate du marché. Régulation réalisée par le gouvernement au travers d'un processus permanent de médiation entre les capitalistes et les travailleurs dont l'objectif est de rendre compatibles les taux de profit et l'investissement avec une distribution acceptable du revenu. Cette intervention est indispensable parce que le taux de salaire d'équilibre du marché est très bas pour les travailleurs non qualifiés (John Roemer, 1990). Ce taux est celui de l'équilibre économique, puisqu'il égale l'offre à la demande sur le marché du travail, mais politiquement il n'est pas viable. Le type de régulation favorisé par l'État-providence dans les régimes sociaux-démocrates taxe les capitalistes et les bureaucrates, ainsi que les classes moyennes et élevées. Avec les ressources correspondantes, il peut financer les dépenses sociales responsables de l'élévation du taux de salaire d'équilibre pour les travailleurs non qualifiés³.

Le marché est une institution. Il n'existe pas naturellement. Il dépend donc des lois et de la réglementation émises par l'État. Le marché ne peut promouvoir l'allocation des ressources que s'il y a un État fort qui le soutient et le corrige, alors que seul il serait incapable de le faire. Les actions correctrices prises par l'État doivent être très limitées, puisque les distorsions provoquées par sa croissance excessive sont inévitables. Mais il est utopique de croire que

3. Il est à noter que je n'assimile pas les capitalistes à la classe élevée, ni les technobureaucrates à la classe moyenne. Il y a, en effet, d'innombrables capitalistes de la classe moyenne et un nombre croissant de bureaucrates qui appartiennent à la classe élevée.

le capitalisme contemporain puisse fonctionner sans un État fort doté d'une capacité de gouverner et sans une bureaucratie forte dotée, elle, de la capacité de bien gouverner. Le rôle de l'État dans la médiation des intérêts et la réalisation des transferts en faveur des secteurs considérés comme prioritaires reste essentiel. Le capitalisme contemporain est, à la fois, hautement compétitif, orienté vers le marché et bureaucratique. L'histoire démontre qu'une économie coordonnée seulement par les bureaucrates et par l'État est prédestinée à l'échec, mais l'histoire montre aussi que la réussite d'une économie contrôlée exclusivement par les capitalistes et par le marché est une pure fiction. La régulation d'une économie est toujours le résultat d'opérations conjointes de régulation de la part du marché et de l'État, de l'interaction entre les décisions des entrepreneurs et des bureaucrates.

Ainsi, définir la science économique comme l'étude du marché et la science politique comme l'étude du pouvoir et de l'État n'a aucun sens. En réalité, sans État, ni le capital ni la monnaie n'existeraient et, de la sorte, ni la production ni le commerce à grande échelle ne seraient possibles. En outre, il est impossible d'imaginer la coordination de l'économie réalisée seulement par le marché, ou seulement par l'État, en raison des monopoles naturels, des économies externes, des processus d'apprentissage dans le travail...

Le caractère cyclique de l'intervention de l'État dans l'économie

L'intervention de l'État, dans les temps modernes, assume trois formes qui correspondent à trois modèles historiques de développement : 1° l'État planificateur qui se substitue au marché dans la coordination de l'économie (modèle étatiste ou soviétique) ; 2° l'État volontariste qui favorise l'accumulation du capital et le développement technologique (les modèles historiques de l'industrialisation de l'Allemagne et du Japon et ceux adoptés durant ce siècle, à des degrés divers, par la majorité des pays en développement) et 3° l'État coordonnateur et du bien-être qui oriente la politique macroéconomique, favorise le bien-être social, régule au niveau microéconomique les entreprises et l'environnement ; pourvoyeur d'incitations fiscales pour le développement technologique de manière à garantir la compétitivité extérieure, il intervient dans le cadre du commerce international pour faire valoir les intérêts de chacun (modèle actuel des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE). Le premier modèle historique d'intervention de l'État n'entre pas dans le cadre de ce travail. Je discuterai l'intervention de l'État au Brésil en considérant que nous sommes confrontés à un système capitaliste, économiquement orienté vers le marché, en transition du second au troisième modèle, c'est-à-dire de l'État volontariste à l'État coordonnateur et du bien-être.

L'intervention de l'État s'étend et se contracte de manière cyclique et, à chaque nouveau cycle, le mode d'intervention se modifie⁴. Lorsque l'intervention augmente, l'État assume chaque fois plus un rôle de coordonnateur du système économique, prenant des décisions relatives à la microallocation des ressources, à la macrodéfinition des niveaux d'épargne et d'investissement (ou de l'équilibre entre demande et offre agrégées), à la détermination aux niveaux micro et macro de la distribution du revenu entre les classes sociales et entre les secteurs de l'économie. L'intervention est croissante parce que, au début, l'intervention est réussie, l'État jouant un rôle que le marché n'est pas capable d'exécuter, ou alors de manière inefficace, et parce qu'elle répond de manière adéquate et effective à la demande de la société.

Mais à mesure que l'intervention étatique augmente en termes de participation au PIB, ou en termes de degré de réglementation auquel l'économie est soumise, l'intervention commence alors à devenir inopérante. Voici les symptômes de la trop longue expansion de l'État : 1° la réglementation excessive qui obstrue, au lieu de stimuler, l'activité économique, 2° un déficit public élevé qui augmente le taux d'intérêt et provoque l'éviction des investissements privés et 3° l'apparition d'une épargne publique négative qui réduit l'épargne totale de l'économie et paralyse l'État. C'est le moment où le cycle se retourne, où le contrôle étatique se contracte et où le contrôle par le marché s'étend. C'est le moment de la déréglementation et de la privatisation.

Cette hypothèse de la nature cyclique de l'intervention de l'État s'oppose aussi bien aux théories statiques, qui revendiquent comme idéal un certain niveau d'intervention de l'État, qu'aux théories historiques, qui considèrent une tendance sur le long terme à l'étatisation de l'économie. Pour les néolibéraux le niveau idéal d'intervention de l'État est très faible, pour les étatistes il est très élevé et pour les pragmatiques il est intermédiaire. Bien que je sois plus proche de la position des pragmatiques, je dirais que ces trois positions sont inacceptables dans la mesure où elles revendiquent un rapport idéal ou optimal entre le marché et l'État. Mon hypothèse est que, selon le schéma cyclique déjà décrit, cette relation idéale varie avec le contexte historique.

Ainsi, au lieu de tomber dans une discussion interminable sur un optimum douteux, je propose un schéma cyclique et toujours changeant de l'intervention étatique. Si j'arrive à travers ce travail et bien d'autres à démontrer cette hypothèse, le contenu idéologique du débat autour de l'intervention économique de l'État pourra enfin diminuer. Du moins je l'espère.

La croissance de l'État a des limites économiques et politiques. Les relations entre l'État et la société civile, ou entre l'État et le marché, ne sont pas arbitraires. Le marché et l'État sont les deux mécanismes de coordination d'un système économique. Bien que les deux institutions ne soient pas parallèles

4. L'hypothèse que la croissance de l'État suit un schéma cyclique fut à l'origine présentée au symposium « Democratizando a economia » (Centre Wilson et université de São Paulo) en 1988 et fut publiée en portugais dans la *Revista de Economia Política* (vol. 9, n° 3, juillet 1989).

– l'État est antérieur au marché, étant responsable pour son institutionnalisation et sa régulation –, il est possible de penser que toutes deux ont des rôles complémentaires dans la coordination de l'économie. Ces rôles doivent être exécutés de manière équilibrée. Un État qui augmente démesurément par rapport au marché peut causer des problèmes économiques et politiques qui, tôt ou tard, limiteront son expansion. Dans ce travail, je suggère que l'État augmente de manière cyclique. Je propose qu'il y a dans le domaine de la relation entre l'État et le marché « les cycles de l'intervention de l'État », de la même manière que dans le domaine économique au sens strict il y a les cycles des affaires et les cycles de Kondratieff (1926) et, dans l'alternance entre intérêt public et intérêt privé, les cycles de Hirschman (1982).

Commencé au milieu des années 1970, le processus historique actuel réduisant le rôle économique de l'État, correspond à une phase de ce processus cyclique de l'intervention de l'État. La chute du taux de croissance des économies capitalistes depuis cette époque résulte, en partie, des distorsions et des inefficacités provoquées par la croissance excessive et désarticulée de l'État. À mesure que ces distorsions ont été perçues par la société, elles ont encouragé la vague conservatrice ou néolibérale. Les défaillances de l'État ont été rendues responsables de tous les problèmes qui ont surgi. De fait, les défaillances du marché furent ignorées et l'État minimum devint l'objectif à atteindre. Les instruments proposés pour cela furent la libéralisation commerciale, la privatisation, la déréglementation et l'ajustement fiscal.

Pourtant, il n'y a pas de raison pour identifier les réformes orientées vers le marché au néolibéralisme, ni pour confondre l'orientation vers le marché avec la coordination par le marché. Le Japon et les « tigres » asiatiques sont des économies orientées vers le marché, c'est-à-dire des économies fortement compétitives sur les marchés intérieurs et extérieurs, mais elles ne sont que partiellement coordonnées par le marché. L'allocation des ressources, par laquelle se coordonne une économie, n'est pas le rôle exclusif du marché puisque l'État a aussi un important rôle à jouer.

Les réformes économiques qui libéralisent le commerce extérieur, privatisent et déréglementent peuvent tout simplement être correctes ; elles seront, cependant, néolibérales dès qu'elles auront pour but d'atteindre l'État minimum, sous-estimant les défaillances du marché et ignorant les potentialités de l'action collective. Si le schéma de l'intervention de l'État est cyclique, il tend alors à se modifier. Ainsi, à chaque cycle ou moment historique, la forme de l'intervention sera différente. Après la libéralisation et la privatisation, l'État exécutera de nouveaux rôles en matière d'institutionnalisation des marchés, d'investissement dans les infrastructures et dans l'éducation, de stimulation de la science et de la technologie, de protection de l'environnement et de promotion du bien-être social.

Affirmer que l'intervention étatique est toujours efficace ou inefficace n'a aucun sens. L'intervention de l'État peut être efficace ou inefficace, nécessaire

ou superflue, dans certains cas elle doit être réduite ou bien augmentée. En termes généraux, l'intervention étatique sera nécessaire et efficace dans la phase initiale du cycle d'intervention et, au fur et à mesure, elle deviendra excessive et inefficace lors de sa phase finale. Dans cette phase, l'État sera probablement boursoufflé et incapable d'agir de manière croissante en raison des intérêts extérieurs (les lobbies) et intérieurs (la bureaucratie) qui agissent sur l'État. Ils le privatisent ou le soumettent à la recherche de rentes et, finalement, l'entraînent vers des problèmes fiscaux importants, si ce n'est vers la véritable crise fiscale.

Le cas brésilien

Au Brésil, le caractère cyclique et changeant de l'intervention de l'État est assez clair. Entre 1930 et 1970, l'État joua un rôle décisif dans la promotion de la croissance économique, alors que durant les années 1980, en raison de la crise fiscale, l'État perdit sa capacité de promouvoir la croissance et se transforma en un obstacle fondamental⁵.

Au Brésil, des économistes et des entrepreneurs, qui auparavant appuyaient l'intervention de l'État pour protéger l'industrie intérieure et créer des entreprises étatiques dans les secteurs où le capital privé se révélait incapable ou n'avait aucun intérêt à investir, sont aujourd'hui favorables à la libéralisation commerciale et à la privatisation. Cela ne signifie pas qu'ils sont devenus conservateurs, mais signifie simplement que le Brésil est dans une autre phase du cycle de l'intervention de l'État, dans laquelle il est nécessaire de réduire, d'agglomérer et de contracter la structure de l'État pour surmonter la crise fiscale et créer les conditions pour un nouveau stade de développement économique. Dans cette nouvelle phase, l'État aura un rôle économique différent, mais important, à jouer.

Entre les années 1930 et les années 1970, le schéma d'intervention de l'État au Brésil se modifia continuellement. Malgré cela, les données sur la croissance du PIB durant cette période démontre clairement qu'il a réussi à promouvoir le développement économique. Dans les années 1930, l'État donna l'impulsion à une politique industrielle de longue durée fondée sur la substitution des importations. Au début, elle fut une réussite. Au cours des années 1940 et 1950, des entreprises étatiques furent créées pour agir dans les secteurs de base de l'économie : l'industrie sidérurgique et pétrolière, l'énergie électrique et le transport.

5. Les travaux sur l'intervention de l'État au Brésil sont nombreux. Voir, par exemple, Rezende da Silva (1972), Suzigan (1976, 1988), Evans (1979) et Martins (1985).

Les années 1960 furent une période de transition et d'ajustement fiscal, mais les modifications dans la politique industrielle furent assez limitées. L'innovation essentielle du gouvernement autoritaire et technobureaucratique de l'époque fut l'adoption d'une politique clairement orientée vers les exportations. L'objectif était alors d'exporter des biens manufacturés. Mais la protection de l'industrie intérieure, principale caractéristique de l'industrialisation fondée sur la substitution des importations, fut maintenue. Les investissements directs effectués par l'État furent relancés dans la mesure où le secteur des télécommunications fut étatisé et l'étatisation du secteur de l'énergie électrique achevée.

La période de 1968 à 1978 correspond à la phase du miracle économique et celle allant de 1974 à 1979 au II^e Plan national de développement. Ce plan favorisait une nouvelle vague de substitution des importations dans des secteurs de base de l'économie (les industries sidérurgique, de production de métaux non ferreux, pétrolière et pétrochimique) sous le contrôle direct d'entreprises étatiques. Il se caractérisait aussi par la substitution totale des importations dans l'industrie des biens de production qui étaient entre les mains du secteur privé et, en grande majorité, nationale. Les années 1970 furent aussi la période durant laquelle le Brésil accumula son énorme dette extérieure et commença à devoir faire face à une dette (publique) intérieure élevée.

Au cours de ces cinquante années, deux cycles peuvent être distingués. Le premier, allant jusqu'au milieu des années 1960, lorsque les gouvernements militaires issus du coup d'État de 1964 furent capables de résoudre la crise fiscale et la récession qui suivirent les excès commis durant le plan d'objectifs de Juscelino Kubitschek. Entre 1964 et 1967, l'État brésilien fut soumis à un ajustement fiscal macroéconomique et à des réformes structurelles (système d'indexation, réforme de l'impôt, réformes financière et bancaire) qui ont redonné à l'État la capacité de promouvoir l'épargne forcée et de canaliser vers les investissements directs publics ou vers les investissements privés subventionnés. Le second cycle, qui commença au début des années 1970, n'est toujours pas achevé puisque le pays n'est pas encore capable de résoudre la crise fiscale et économique des années 1980. Tout porte à croire, cependant, que ce cycle se terminera au cours des années 1990.

Une approche pragmatique

Si l'on accepte l'idée d'un schéma cyclique de l'intervention de l'État, il devient facile de comprendre la vague conservatrice qui domine le monde depuis les années 1970 et est présente au Brésil depuis les années 1980. En effet, dès que l'État commence à présenter des signes clairs de sa croissance démesurée et désarticulée – l'État coordonnateur et du bien-être social des pays développés, l'État volontariste des pays en développement et l'État

planificateur central des économies étatiques –, apparaît la critique néolibérale sur l'action collective représentée par l'État. Cette critique, particulièrement celle qui trouve son origine dans l'école des choix publics, dispose d'un bon point d'appui : le déficit public perçu comme le résultat de l'action de groupes d'intérêts spécifiques. Une telle critique était tout à fait justifiée lorsqu'elle dénonça la croissance excessive de l'État et mit en relief la nécessité de réformes orientées vers le marché, mais elle est inacceptable en raison de son radicalisme, de son dogmatisme peu réaliste et de son conservatisme.

En outre, les moments de maximum et de minimum des cycles de croissance de l'État sont propices à l'avènement de vagues idéologiques, comme semblent le montrer les faits. Dans les années 1930, l'apogée du cycle favorisa l'apparition d'une critique réussie du libéralisme économique et, dans les années 1970, la croissance étatique déboucha sur une évaluation réussie (bien que pessimiste) de l'intervention de l'État. La prééminence croissante de l'approche pragmatique explique de telles transformations dans l'idéologie qui prédomine à un instant donné. Il suffit de penser aux économistes impliqués dans l'élaboration de politiques publiques. Dans le court terme, comme la crise en cours est surtout fiscale, les économistes pragmatiques qui par le passé étaient favorables aux politiques économiques de stimulation de la demande commencent à exiger une discipline fiscale, un ajustement fiscal effectif qui élimine le déficit public et, dans les cas extrêmes, n'ont pas de scrupules à demander l'annulation de la dette publique.

Cependant, comme l'origine de la crise fiscale réside dans la crise de la dette extérieure, cette approche que j'appelle sociale-démocrate, ou sociale-libérale, proposa dans les années 1980 la réduction de la dette extérieure par sa titrisation (*securitization*). La privatisation d'un maximum d'entreprises étatiques et la libéralisation commerciale constituent une part importante de cette politique, mais l'objectif n'est pas d'atteindre l'État minimum, mais de réformer l'État afin qu'il puisse à nouveau être capable de formuler et d'implanter des politiques économiques effectives.

La nouvelle stratégie adoptée par les économistes pragmatiques ne contemple pas béatement les investissements directs publics, et encore moins la protection de l'inefficace industrie de substitution d'importations, mais elle appuie le développement technologique en vue d'une compétitivité extérieure. Par ailleurs, la redistribution du revenu par l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé est centrale. Il devient de plus en plus clair que la concentration élevée du revenu qui existe actuellement au Brésil est le principal obstacle à la croissance économique et à la stabilisation des prix dans la mesure où cette concentration alimente de manière permanente de nombreux conflits autour de la distribution du revenu et réduit la légitimité des gouvernements.

Plus que pragmatique, cette approche de l'intervention de l'État au Brésil est dialectique : d'une part, parce qu'elle appuie simultanément une économie fortement orientée vers le marché et un État interventionniste dans des

domaines sensibles où le marché est incapable de coordonner l'action nécessaire et, de l'autre, parce qu'elle reconnaît le caractère cyclique de l'intervention de l'État. Parfois, comme dans les circonstances actuelles, il est nécessaire de réduire l'État et de le remodeler pour qu'il devienne à la fois plus présent, c'est-à-dire capable d'implanter des politiques publiques, et plus efficace, c'est-à-dire capable de les implanter à un faible coût.

N'importe où dans le monde, les économistes technocratiques ont tendance à être pragmatiques, et tout particulièrement les économistes de l'Est asiatique. J'ai pu le vérifier lorsque j'ai participé à un séminaire international à Tokyo⁶ durant l'été 1989. Dans ce séminaire, la majorité des économistes asiatiques étaient membres de leur gouvernement respectif et se définissaient sans embarras et même avec un certain orgueil, comme des technocrates pragmatiques par opposition aux économistes théoriques et idéologiques⁷.

Le rôle que joue l'État dans le développement des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, en commençant par le Japon, puis la Corée du Sud, Taïwan, Singapour, la Malaisie et plus récemment la Thaïlande et l'Indonésie, est bien connu⁸. Au moment où les pays latino-américains stagnent ou sont en croissance lente, les pays de l'Est et du Sud-Est asiatique sont en pleine expansion⁹. Au cours des années 1980, pendant que le revenu par habitant des pays latino-américains diminuait, il augmentait de plus ou moins 4 % par an dans ces pays asiatiques.

Une explication de ces différences économiques réside dans le fait que les économistes asiatiques pragmatiques combinent une sévère discipline fiscale avec une forte intervention de l'État. Mais curieusement ils évitent dans leur discours de faire référence à l'intervention de l'État alors qu'ils exaltent, en même temps et le plus possible, leurs « économies orientées vers le marché ». Ils croient en l'économie orientée vers le marché, mais ils croient aussi en l'intervention de l'État et la pratiquent de manière permanente. Cette attitude courante est exprimée par Seiji Naya de façon exemplaire :

« Les nouveaux pays industrialisés et les pays de l'ASEAN-4 ont permis que le marché fonctionne de manière assez libre et ont adopté une approche privatiste du développement économique. [...] Ceci ne signifie pas qu'il s'agisse d'économies du laissez-faire ; en réalité, les gouvernements interviennent fortement. [...] Dans l'Est asiatique il y a une relation hiérarchique selon laquelle le gouvernement peut directement influencer la conduite des entreprises privées au bénéfice du bien public et, en contrepartie, celles-ci attendent que celui-là les aide et les protège. » (1989, p. 5, 7.)

6. « The Tokyo Symposium on the Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America », organisé par l'Institut des économies en développement. Tokyo, 25-27 juillet 1989. Les textes de ce séminaire ont été publiés par Fukuchi et Kagami (1990).

7. En réalité, certains d'entre eux sont aussi des économistes théoriques assez compétents.

8. Sur ce point, voir, entre autres, Naya (1989).

9. Nous rappelons au lecteur que ce texte date de 1996 et ne prend donc pas en compte la crise, à l'origine financière, qui actuellement ébranle cette région. (N.d.T.)

Ce pragmatisme économique oriental inclut un certain degré de dissimulation pragmatique. Puisque la classe capitaliste dominante désire entendre que son économie est orientée vers le marché, les Orientaux le répètent avec insistance. Au Japon, par exemple, les économistes du gouvernement affirment que son rôle économique est actuellement très faible. Après de nombreuses questions seulement, ils admettent que l'État japonais continue à dépenser des sommes importantes pour subventionner le développement technologique. Outre la dissimulation, cette attitude est dialectique. Ils croient réellement aux avantages d'une économie orientée vers le marché, tout en sachant pertinemment que l'État continue à jouer un rôle décisif dans le développement économique et la distribution du revenu qui, d'ailleurs, est bien moins inégale en Asie de l'Est et du Sud-Est qu'en Amérique latine.

Ce type d'économiste technocratique existe depuis longtemps au Brésil. Cependant, comme beaucoup d'entre eux se sont compromis avec le régime autoritaire et ont échoué devant la crise économique, à la fin des années 1970, ils ont été durement attaqués¹⁰. Ils font en sorte que, à l'image d'un mécanisme d'autodéfense, leur existence soit la moins visible possible. Par ailleurs, avec le processus de démocratisation, ils ont perdu leur pouvoir au bénéfice de la bourgeoisie et des hommes politiques professionnels. Cependant, il n'y a aucun doute que si la solution à la crise brésilienne passe par la formation d'une coalition politique nouvelle et plus ouverte – plus large que celle qui a existé pendant le régime militaire –, cette coalition devra comporter les entrepreneurs, les travailleurs et la classe bureaucratique de l'État et du secteur privé. L'élection de Fernando Henrique Cardoso à la présidence comporte cette orientation et, jusqu'à un certain point, signifie qu'un nouveau pacte politique est en formation.

10. Cette attaque contre la technobureaucratie fait partie de la longue transition démocratique brésilienne. L'alliance entre la bourgeoisie et les technobureaucrates civils et militaires fut rompue pour la première fois au Brésil au milieu des années 1970. J'ai analysé ce processus politique dans Bresser-Pereira (1978).