Les Courants de Pensée Economique Contemporaine et le Développement

Recueil de textes

établi par

Dr. Albert Dagher

2019-2020

Recueil de textes

établi par

Dr. Albert Dagher

Pour servir de texte de base pour le cours de «Courants de Pensée Contemporaine et Développement », assuré en Master (2) en Sciences Economiques – Département De Sciences Economiques - Faculté de Sciences Economiques et de Gestion des Entreprises

- Section II –

UNIVERSITE LIBANAISE

2019 -2020

UNIVERSITE LIBANAISE
Faculté de Sciences Economique
et de Gestion des Entreprises

Syllabus

Les Courants de Pensée Economique Contemporaine et le Développement

تيارات الفكر الإقتصادي المعاصر والتنمية

Master (2) – Sciences Economiques - 2019-2020

Objectif du cours

C'est un cours d'*Economie du Développement* de niveau approfondi. Il y est question de présenter *les deux courants de pensée* ayant dominé le débat contemporain sur le développement, et s'étant opposés sur le *rôle que l'Etat doit jouer* dans cela : le courant *néo-utilitariste*, ayant fourni les soubassements théoriques qui ont justifié les *politiques néo-libérales* de développement. Ces dernières ont trouvé leur expression dans le *Consensus de Washington*.

Le second courant est représenté par le *l'institutionnalisme comparatif*, qui s'est démarqué par ses travaux sur le modèle de développement asiatique ou modèle de l'*«Etat développemental»*.

Manuel

Il s'agit d'un recueil de textes formé de huit chapitres dont quatre sont établis par *Peter Evans*, un établi par *Henry Bruton*, un établi par *Ha-Joon Chang*, et deux établis par *Albert Dagher*.

Plan du cours

1. Introduction :

- Le Néo-Libéralisme en « Economie du Développement » et le Programme Alternatif..... 7

(à partir du texte de Albert Dagher : « Contre le Néolibéralisme : Une Introduction à « l'Economie du Jour Suivant », contribution au colloque de l' « Association Arabe des Etudes Economiques », Le Caire, 28/ 12/ 2013, publiée in Al-Akhbar, 13/ 12/ 2013, et in revue *Al-Mostakbal Al-Arabi*, n. 422, 2014, pp. 102-113).

[1. L'Etat tel que défini par le néo-libéralisme. 1.1 Les conditions historiques de la montée du néo-libéralisme. 1.2 La définition néo-libérale du rôle de l'Etat. 1.3 Le néo-libéralisme et les pays en voie de développement. 1.4 Les conséquences. 2. Le programme économique de « l'économie du jour suivant ». 2.1 La souveraineté comme condition du développement. 2.2 Comment mettre en oeuvre le projet d' « industrialisation tardive ». 2.3 Le développement de l'agriculture. 2.4 L'adoption de la planification centrale et la construction de l'administration publique. Conclusion.]

2. Débat entre Néo-Libéraux et Institutionnalistes sur le Rôle de l'Etat dans le Développement:

- Une mise en opposition des deux démarches néo-utilitariste et institutionnelle comparative, du rôle de l'Etat dans le développement"…….. 28

(A partir du texte de Peter Evans, "A Comparative Institutional Approach", in *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995, pp. 21-42.)

[1. Introduction ; 2. La vision néo-utilitariste ; 3. Le retrait de l'orthodoxie néo-utilitariste ; 4. Recapturer la tradition institutionnelle comparative ; 5. Les révisions institutionnalistes du modèle néo-utilitariste ; 6. Les variations institutionnelles comparatives ; 7. Un agenda institutionnel comparatif.]

- Les différents types d'Etat : Etat prédateur, Etat Développemental et cas Intermédiaires, …….…….……..... 68

(à partir du texte de Peter Evans, " The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", in Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*, Princeton, NJ: Princeton univ. Press, 1992.)

[Introduction ; 1. Perspectives sur l'Etat : 1.1. Les néo-utilitaristes (Buchanan, Collander, Olson, Krueger) ; 1.2. L'institutionnalisme comparatif (Weber, Polanyi, Gerschenkron, Hirschman) ; 2. Le Zaïre : un cas exemplaire de prédation ; 3. Les Etats développementaux : 3.1. Le modèle japonais, 3.2. La Corée et Taïwan, 3.3. La dynamique des Etats développementaux ; 4. Des cas intermédiaires : Le Brésil et l'Inde ; 4.1. Le Brésil, 4.2. l'Inde; 5. Les structures de l'Etat et l'ajustement.]

- A la Recherche de l'Etat Développemental du 21ème Siècle ……. 97

(à partir du texte de Peter Evans, « In Search of the 21st Century Developmental State", in Working Paper, n. 4, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, 2008, 22 pages.)

[Introduction. 2. L'évolution récente de la Théorie du Développement. 3. L'Etat Développemental du 20ème Siècle. 4. Un déplacement historique dans le caractère du développement. 5. Les défis de transformer l'Etat développemental. 6. Conclusion : des Perspectives pour l'Etat Développemental du 21ème siècle.)

3. Les Alternatives à l'Approche Néo-Libérale en Matière de Politiques de Développement :

- Une présentation de la Stratégie de Substitution des Importations, et une Argumentation en faveur d'un Nouveau Protectionnisme", ……..……..……...……. 128

(à partir du texte de Henry J. Bruton, "A Reconsideration of Import Substitution", in *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, June 1998, pp. (903-936).)

[Introduction. 2. Notions préliminaires. 3. Le début. 3.1 Rejet de la solution de marché. 3.2 Rôle clef de la formation du capital. 3.3 Réplication du Nord. 4. Les approches adoptées en matière de mise en place de cette stratégie. 4.1 La planification. 4.2 D'autres instruments. 4.2.1 Les tarifs. 4.2.2 Les taux de change. 4.3 Des sources supplémentaires de distorsions. 4.4 L'agriculture. 4.5 Un bref résumé. 5. Le développement au cours des années 1950 et 1960. 5.1 Les faits relatifs au succès. 5.2 Les problèmes qui ont émergé. 5.3 Le cas de l'Afrique. 5.4 Qu'a-t-on appris durant les années 1950 et 1960 ? 6. La Corée et Taiwan et la montée de l'orientation externe. 6.2 Un Etat minimal. 6.3 Les leçons de la Corée et Taiwan. 7. La nouvelle orthodoxie : l'orientation externe et l'Etat minimaliste. 7.1 Le W.C. 7.2 Les problèmes avec la nouvelle orthodoxie. 8. Conclusion.]

- Résumé du chapitre de Henry Bruton, "Une présentation… » …..……. 179

- L'Espace de Politique Economique, avec Référence aux Politiques Commerciales et Industrielles …….…..... 192

(à partir du texte de Ha-Joon Chang, "Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies", in *Economic and Political Weekly*, vol. 41, no. 7, 18 February, 2006, 26 Pages.)

[Introduction: la diminution constante de l'espace de politique économique. 1. La diminution dans les domaines des politiques industrielles et commerciales. 2. L'espace de politique économique dans une perspective historique. 2.1 L'âge de l'impérialisme : 2.1.1 les colonies ; 2.1.2 les semi-colonies. 2.2 L'ère post-impérialiste : expansion et contraction de l'espace de politique économique. 3. L'espace de politique économique pour les politiques commerciales et industrielles dans le contexte présent : une vision critique de certains principes clès pour ce qui est de leurs fondements. 3.1 « Applanir le terrain de jeu ». 3.2 Le « traitement spécial et différentiel » et la « réciprocité moins que totale ». 3.3 La vision à un seul sens de la fléxibilité. 3.4 L'autonomie nationale – « Le droit d'avoir tort ». Conclusion.]

- L'ère néo-libérale : Idéologie, Politiques et Effets Sociaux …….....… 211

(A partir du texte de Peter Evans, William Sewell, "The Neoliberal era: Ideology, policy, and social effects", in P. Hall, M Lamont, *Social Resilience in the Neo-liberal Era*, Cambridge University Press, 2003.)

[1. Que veut-on dire par néo libéralisme?; 2. La montée de l'idéologie néolibérale ; 3. Les stratégies régionales divergentes dans l'ère néolibérale ; 3.1. L'Amérique du Nord, l'épicentre néolibéral ; 3.2. L'Europe : la persistance des institutions sociales-démocrates ; 3.3. La redécouverte par l'Amérique Latine de la social-démocratie ; 3.4. Le développementalisme Est-Asiatique ; Conclusion.]

- **L'acquisition de la capacité technologique comme condition du développement durable …….. 258**

(Première partie du texte de Albert Dagher préparé pour le colloque annuel de « L'Association Arabe pour les Recherches Economiques », Le Caire, 2016 ; publié sous le titre : « Devenir un Etat industriel : l'expérience iranienne comme modèle », in *Al-Akhbar*, 5/ 1/ 2016.)

[Introduction. 1. « L'apprentissage technologique » comme moyen pour réaliser « l'industrialisation tardive ». 2. L'acquisition de la capacité technologique à l'échelle de l'entreprise. 3. Rôle de l'Etat dans l'acquisition de la capacité technologique].

-Textes annexes : ……...……..……..268

ألبير داغر، "الإدارة الحكومية كشرط للتنمية"، الأخبار، 28/ 12/ 2016.

Le Néo-Libéralisme en « Economie du Développement » et le Programme Alternatif *

[1. L'Etat tel que défini par le néo-libéralisme. 1.1 Les conditions historiques de la montée du néo-libéralisme. 1.2 La définition néo-libérale du rôle de l'Etat. 1.3 Le néo-libéralisme et les pays en voie de développement. 1.4 Les conséquences. 2. Le programme économique de « l'économie du jour suivant ». 2.1 La souveraineté comme condition du développement. 2.2 Comment mettre en oeuvre le projet d' « industrialisation tardive ». 2.3 Le développement de l'agriculture. 2.4 L'adoption de la planification centrale et la construction de l'administration publique. Conclusion.]

Introduction

Le néo-libéralisme s'est imposé à l'échelle mondiale au cours des trois décennies précédentes. Il s'agit de présenter brièvement les soubassements théoriques et l'expérience du néo-libéralisme, notamment pour ce qui est du rôle de l'Etat, avant de proposer une alternative qui constitue son opposé. Le texte qui suit est une revue de la littérature en deux parties : 1) l'Etat tel que défini par le néo-libéralisme ; 2) le programme économique pour l' « économie du jour suivant ».

Plan du texte :

I. L'Etat dans le néo-libéralisme, le programme alternatif

1. Définition du néo-libéralisme
2. Les conditions historiques de sa montée
3. L'Etat défini par le néo-utilitariste
4. Le néo-libéralisme comme produit d'un mariage de convenance
5. Contribution de Friedman et de Hayek dans la redéfinition du rôle de l'Etat
6. Les recommandations du *Consensus de Washington*
7. Les questions de l'évaluation de la performance et ses conséquences
8. L'appartenance à l'Ordre Economique International Libéral
9. Pas d'augmentation de la croissance, renversement des forces sociales à l'origine des 30 glorieuses, le pouvoir « aux rentiers financiers »
10. Le néo-libéralisme transforme les Etats faibles en Etats défaillants

II. Le programme de « l'économie du jour suivant »

1. Revue de littérature : Bruton, Chang, Evans, Amsden

* - à partir du texte de Albert Dagher, « Contre le Néo-Libéralisme: Une introduction à l' « Economie du jour suivant », Paru dans *Al-Akhbar*, 13/ 12/ 2013, puis dans la Revue *Al-Moustakbal Al-arabi*, N. 422, Avril, 2014, PP. 102-113.

2. Comparaison entre Amérique Latine et Asie de l'Est au sujet de l'IDE
3. Gore et l'intégration dans l'O. E. I. L. comme objectif du WC
4. Chang et la dépossession des PVD de leur « espace de formulation de la politique économique »
5. Retour à la situation de la période coloniale
6. Il en est de même aujourd'hui ex : la négociation au sein de l'OMC
7. Conséquence : effondrement du développement
8. Recouvrir la souveraineté comme impératif
9. Agenda du Programme Alternatif : politique commerciale, politique de financement, et politique technologique
10. Définition de « l'industrialisation tardive »
11. Lecture de Bruton de la S.I. comme ayant été un échec
12. Description du développement par Bruton comme « Accumulation de connaissance et d'apprentissage »
13. Définition par Amsden de l'apprentissage
14. Les conditions de financement
15. Notion de « socialisation du risque d'investissement » qui résume le modèle asiatique
16. Politique commerciale : Réhabilitation du protectionnisme
17. Politique technologique : intervention de l'Etat pour créer des rentes d'apprentissage, cas opposé de l'Egypte…
18. Agriculture : Arthur Lewis, Ranis et Fei, Bruton (succès asiatique en agriculture) ; Chang et la politique agricole
19. Les propositions de Chang au sujet de la politique agricole
20. Planification et réforme administrative : Définition de la planification indicative
21. Définition de la démarche d'intervention de l'Etat : Le cas de faillite du marché
22. Rôle des « agences de planification centrale » en Asie
23. L'administration publique comme condition de succès du projet de développement
24. Deux modèles de réforme de l'administration : exhaustive, ou Etat minimum de réforme
25. Rôle du « mécanisme de contrôle réciproque »

1. L'Etat tel que défini par le néo-libéralisme

Dans la lecture faite par *Peter Evans* et *William Sewell* du néo-libéralisme, ce dernier apparaît d'abord comme une *théorie économique*, ensuite comme une *idéologie politique*, et comme un *modèle* utilisé pour formuler les *politiques économiques*, et enfin comme un *modèle de référence* à partir duquel la société, ou une partie d'elle, imagine son présent et son devenir (Evans et Sewell, 2013).

Le néo-libéralisme ne se résume donc pas à des *propositions économiques* élaborées par des économistes dans la pénombre de leurs bureaux, mais comporte des *idées* et des *visions* qui avaient été partagées par des secteurs importants de la population. Il a *comme théorie économique* cherché à prouver que les relations d'échange dans le cadre du marché sont ce qu'il y a de mieux en termes de gains assurés aux échangistes. Il a comme

idéologie politique pris position et argumenté en faveur du *marché* par opposition à *l'Etat*, pour ce qui est de l'affectation des ressources. Il a comme *modèle pour établir des politiques économiques*, proposé des *mesures* tendant à *libérer* les marchés des *réglementations* qui entravent leur liberté, *privatiser* les entreprises publiques, et établir un *libre-échange* à l'échelle de la planète. Il a traduit comme *modèle pour imaginer l'avenir*, le soutien à l'esprit d'initiative, l'approbation de la recherche de la richesse, et une attitude percevant les programmes gouvernementaux comme étant synonymes d'inefficacité de corruption et de manque de compétence (ibid, 4-6). Le néo-libéralisme a connu un essor dans l'ensemble des pays du monde, à l'exception de quelques-uns, mais pas nécessairement dans les quatre dimensions qui viennent d'être énumérées. Il a exercé partout une influence comme modèle pour établir la *politique économique*.

1.1 Les conditions historiques de la montée du néo-libéralisme

L'adoption du néo-libéralisme a eu lieu après les «*trente glorieuses*», suite à la deuxième guerre mondiale. Cette période a été glorieuse pour ce qui est des taux de croissance réalisés, de l'augmentation de la productivité du travail et du capital ; cela avec un plein emploi de la population active et sans inflation. L'augmentation de la productivité a permis d'augmenter les salaires sans affecter négativement les profits. Mais *les années soixante-dix* vont être différentes, à cause du recul de la productivité et de la pression des syndicats pour obtenir des hausses de salaires supérieures aux augmentations de la productivité. Avec la crise qui a été aggravée par la hausse des prix du pétrole, les économies industrielles se sont engagées dans une crise de *stagflation*. Les mesures dites keynésiennes adoptées jusqu'alors, soit les mesures de relance par la politique monétaire et la politique budgétaire, se sont avérées être incapables de sortir ces économies de la crise. A la fin des années soixante-dix, les gouverneurs des banques centrales n'avaient plus qu'un seul souci, celui d'éradiquer l'inflation. Le « Choc de Volker », gouverneur de la Banque de Réserve Fédérale américaine, qui a consisté à augmenter les taux d'intérêt jusqu'à des niveaux jamais atteints jusqu'alors, a introduit le monde dans sa totalité dans l'ère néo-libérale. Les débuts de cette ère ont été marqués par l'état de récession

économique provoquée de manière délibérée aux Etats-Unis entre 1980 et 1982. Elle a été la première de cette ampleur depuis les années trente. Depuis cette époque le néo-libéralisme est devenu synonyme de récession économique. Il a mis en place une situation de *récession* et de *chômage permanente* dans l'ensemble du monde capitaliste développé. Les économistes *post-keynésiens* comme *Alain Parguez* et *Mario Seccareccia*, ont montré comment les politiques d' « *inflation zéro* » ont donné lieu à une *réduction des dépenses publiques*, et à un *taux de chômage élevé*, qui sont devenus les traits marquants de l'ère néo-libérale (Parguez et Seccareccia, 1998). Le courant post-keynésien a montré comment le néo-libéralisme a installé un « capitalisme de rentiers » récessionniste à la place du « capitalisme d'entrepreneurs » qui a été revendiqué par Keynes, et qui a représenté sa contribution révolutionnaire à appréhender le capitalisme et sa réforme.

1.2 La définition néo-libérale du rôle de l'Etat

Ce sont les contributions du *courant néo-utilitariste* qui ont mis en place le climat intellectuel qui a permis au néo-libéralisme d'étendre sa domination sur l'ensemble de la planète. *Peter Evans* a mis en opposition dans son texte de 1995 le *courant néo-utilitariste*, représenté par des penseurs comme *Buchanan*, *Collander*, *Krueger* et d'autres, avec celui de l'*institutionnalisme historique*, comme *Karl Polanyi*, *Albert Otto Hirschman* et *Alexandre Gerschenkron*, etc (Evans, 1995).

L'Etat paraît pour le courant néo-utilitariste comme étant peuplé de gens à la « *recherche de la rente* » (rent-seeking), c'est-à-dire de gens qui cherchent à tirer un *bénéfice personnel* des charges qu'ils occupent. Il n'est plus alors possible de se débarrasser de la charge que représente l'Etat pour l'économie, qu'en réduisant *sa présence et son rôle au strict minimum*. D'où la notion d' « *Etat minimaliste* » prônée par le néo-libéralisme. *Peter Evans* a montré la contradiction de cette définition avec la description que fait le courant néo-utilitariste lui-même de l'Etat, soit le fait qu'il joue le rôle de *gendarme* ou *veilleur de nuit* (night watchman state). Comment pourrait–il alors avec l'image qui vient d'en être faite, fournir des services publics positifs, comme le fait d'assurer la *sécurité*

publique et garantir *l'exécution des contrats* établis par les gens entre eux, etc. Ce qui revient à dire que l'Etat des néo-utilitaristes ne peut pas logiquement et pratiquement exister (ibid, 25).

Ce *défaut théorique dans la définition de l'Etat* n'a pas empêché cette théorie d'avoir des effets extrêmement néfastes sur les différents pays du monde, surtout ceux du tiers monde. Dans la définition offerte par *Ha-Joon Chang* du néo-libéralisme, il le distingue de la *théorie économique néo-classique*, laquelle a fourni des modèles d'une grande qualité théorique, et n'était pas nécessairement et toujours contre l'intervention de l'Etat dans l'économie. Chang voit que le néo-libéralisme était le produit d'un « *mariage de convenance* » entre l'école néo-classique et l'école libertaire en économie, représentée par *l'école autrichienne*, et *Friedrich Von Hayek* en particulier. C'est cela qui a poussé l'école néo-classique à abandonner sa rigueur théorique, pour adopter un *discours de mobilisation* et militant, en faveur d'une liberté économique *sans entrave*, repris sur *l'école autrichienne* (Chang, 2000 : 4). *Chang* a signifié par l'abandon de la rigueur scientifique le fait d'avoir un discours de mobilisation qui fait une distinction entre le *discours académique* « sérieux » et celui « *populaire* » ou destiné au *grand public* en politique économique. Ce dernier avance que l'Etat ne doit pas intervenir dans la plupart des cas si ce n'est dans tous, « *pour ne pas déprimer l'esprit d'initiative* » chez les investisseurs (ibid, 16).

Dans le texte de *Evans et Sewell*, c'est la référence à *Milton Friedman* et *Friedrich Von Hayek* qui paraît être plus importante pour le néo-libéralisme, en comparaison avec les contributions des penseurs de l'école nouvelle du *néo-utilitarisme*, lesquelles se sont succédées tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt. *Ces deux penseurs* tirent leur importance de la *redéfinition du rôle de l'Etat* d'une façon qui s'oppose à celle adoptée par *l'école libérale classique* du 19ème et du vingtième siècles. Dans cette dernière définition, l'Etat est celui du « *laisser faire*», lequel s'abstient d'intervenir dans le domaine économique. L'Etat devient dans l'acception qui en est faite par *Hayek* et *Friedman*, un Etat *activiste*, qui prend sur lui-même la responsabilité *d'élaborer les*

législations et d'*entreprendre les démarches* qui font de l'économie le *domaine exclusif de l'initiative privée*, ne souffrant pas la moindre entrave de la part de l'Etat à ce niveau (Evans et Sewell : 16).

1.3 Le néo-libéralisme et les pays en voie de développement :

Le « *Consensus de Washington* » résume la perception des *politiques du développement* qui est celle du néo-libéralisme. Les *Dix Recommandations* telles que énoncées par *Williamson* résument cette perception (Williamson, 1994). On peut résumer ces recommandations en quatre points : (1) baisser les *dépenses publiques*, les réorienter et respecter la règle du maintien de *l'équilibre budgétaire* ; (2) établir un contexte de *liberté d'échange* pour les biens, les services et les capitaux ; (3) *libérer les prix*, notamment le taux d'intérêt et le taux de change, de l'intervention de l'Etat, et les confier aux soins des *forces du marché* ; (4) *libérer l'économie* des *réglementations* et *législations* qui ont été mises en application au cours de la période précédente dans les différents domaines, et *sa privatisation* de la façon la *plus extensive possible*.

Charles Gore a décrit la *transformation qui a affecté les politiques du développement* à la faveur du discours néo-libéral, comme reflétant un *abandon de la lecture historiciste du développement*, laquelle traduit un mouvement de la société dans sa totalité, inscrit dans le temps. Elle a substitué à cela une approche en termes d'« *évaluation de la performance* » à caractère *a-historique* (Gore, 2000 : 794). Les *économistes du développement* se sont éloignés dès le début des années 1980 de *l'ancien débat* très riche sur le développement perçu comme étant « *un affrontement avec l'attardement dans toutes ses formes* », selon l'expression de *Hirschman*, et ont redéfini leur rôle, comme étant concernés uniquement par établir des rapports d' « *évaluation de la performance* » des différentes économies, avec leurs différents secteurs et établissements (Hirschman, 1981 : 21). La *performance* et la *bonne allocation des ressources* sont deux éléments importants de la théorie néo-classique. L'Etat se rend coupable de la mauvaise affectation des ressources, *quand il impose des restrictions* sur le commerce extérieur, comme les *taxes à l'importation*, et s'il met en place ou autorise la *création d'entreprises monopolistiques*. Il s'ensuit dans

les deux cas des *distorsions de prix*, qui donnent lieu à une mauvaise allocation des ressources et une perte de performance. C'est ce que nous disent les modèles néo-classiques très élégants. Comment l'approche néo-libérale *a-t-elle fait usage de ces modèles* ? Elle les a utilisé, sous le chapitre de l' « *évaluation de la performance* », pour pousser tous les pays en voie de développement à *abandonner leur arsenal de mesures protectionnistes*, et renoncer au rôle de *l'Etat interventionniste* qu'ils assument, et en particulier leur rôle dans le domaine de la fixation des prix.

L'autre changement ayant affecté les politiques du développement, qui avait été motivé par le « *Consensus de Washington* », est d'avoir *fixé un objectif à atteindre* pour *les pays en voie de développement*, qui consiste à œuvrer pour appartenir à *l'Ordre Economique International Libéral* (Gore : 793). Cette appartenance est censée leur procurer des bénéfices énormes en termes de *flux de capitaux et d'investissements*, et assurer leur développement. *Henri Bruton* a remarqué pour sa part que le fait d'avoir poussé les P.V.D. à s'ouvrir sur le marché international, *avant qu'ils n'aient réuni au préalable les conditions qui leur permettent de bénéficier de l'ouverture*, a été à l'origine de *l'échec notoire* en matière de développement de l'ère néo-libérale (Bruton, 1998 : 929). Pour lui, les P.V.D. ont été poussés à adopter une « *ouverture sur l'extérieur* » (outward orientation), avant d'avoir acquis au préalable la *capacité technologique* leur permettant de produire des biens qu'ils peuvent écouler sur le marché mondial.

1.4 Les conséquences

Ce sont les chiffres de *Maddison* de 2008 qui ont été utilisés par tout le monde pour comparer la période *néo-libérale* avec celle de *Substitution des Importations* qui l'avait précédé. *Evans et Sewell* ont utilisé ces chiffres pour donner la preuve que le succès du néo-libéralisme n'était pas du tout dans le domaine de la croissance. Le néo-libéralisme *n'a pas amélioré* les chiffres de la croissance. Son succès s'est limité au fait d'être parvenu à *enlever le pouvoir des mains des forces sociales* qui avaient réalisé l'arrangement qui a été à l'origine des « *trente glorieuses* », après la deuxième guerre mondiale. Il avait en fait réussi à *placer le pouvoir* entre les mains des *forces*

conservatrices qui reflétaient les intérêts des *rentiers financiers*, ou *capital financier* (Evans et Sewell : 21 et 25). *Henri Bruton* a montré dans la comparaison qu'il a établie entre la période néo-*libérale* et la période de *Substitution des Importations* que la *croissance réalisée avait reculé* pour atteindre *la moitié* de ce qu'elle avait été au cours de la période précédente (Bruton : 927). *Chang et Grabel* ont montré que *l'augmentation du revenu individuel* dans les P.V.D. est passé de 3 % par an durant la période 1960-1980, à 1,5 % durant celle de 1980-2000 (Chang et Grabel, 2004 : 276). Les *conséquences les plus graves du néo-libéralisme* ont affecté les pays les plus faibles dans le monde. Les politiques néo-libérales ont privé l'Etat faible de *l'Afrique Sub-Saharienne* du minimum de ressources qui permettait d'entretenir les réseaux de bénéficiaires créés par les *présidents de républiques* du continent, pour assurer le maintien de leur pouvoir. Elles ont accéléré la transformation de ces *Etats faibles* en *Etats défaillants* ou *Etats effondrés*. C'est ce qu'avait montré la *rupture opérée par les leaders politiques* ou hommes forts avec le pouvoir central, et leur transformation en « *chefs de guerre* » (Reno, 2003 : 232-233). Ces derniers ont victimisé les peuples du continent, par l'usage qu'ils ont fait des *milices criminelles* qu'ils ont mis à leur disposition.

2. Le programme économique de « l'économie du jour suivant »

Le programme économique proposé pour « l'économie du jour suivant » est présenté sous forme d'une *revue de la littérature*, comme cela a été mentionné dans l'introduction. Il y sera question de présenter les *approches de trois auteurs principaux* : *Henry Bruton*, *Ha-Joon Chang* et *Peter Evans*.

2.1 La souveraineté comme condition du développement

Dans la lecture comparée effectuée par *Peter Evans* des deux expériences, *Latino-américaine et Est-asiatique*, il montre à quel point l'absence d'*investissements directs étrangers* a été un facteur de succès dans le second cas. Alors que la forte présence de ce type d'investissement dans l'expérience latino-américaine a constitué une cause de son *échec relatif* en matière de développement (Evans, 1987 : 206-209). *Charles Gore* avait souligné que *l'intégration* de toutes les économies du monde dans *l'Ordre Economique*

International Libéral avait formé l'essence du « *Consensus de Washington* ». *Chang* a montré par les faits comment les institutions internationales se sont appliquées à déposséder les P.V.D. de leur capacité à *formuler leurs politiques économiques*, montrant le rétrécissement de « *l'espace de formulation de la politique économique* » (policy space) à ce niveau chez eux. Au début des années 1980, les institutions internationales limitaient leurs demandes adressées aux P.V.D. à la *libéralisation de leur commerce extérieur*. Elles se sont mises par la suite à *se mêler de tous les détails des politiques économiques* dans ces pays, et à *imposer les mesures* que ces derniers doivent mettre en œuvre (Chang, 2006 : 3). La première décennie de ce siècle a montré les tentatives répétées des Etats-Unis pour *obliger les P.V.D. à supprimer les tarifs douaniers* qu'ils ont institué, et à atteindre *l'objectif de « zéro tarif »*, et pour adopter et mettre en œuvre *l'Arrangement Multilatéral sur l'Investissement* (M.I.A.) qui interdit aux P.V.D. d'exercer le *moindre contrôle sur les entrées et les sorties* de capitaux (ibid., 3). Lorsque les Etats-Unis *ne parvenaient pas à réaliser ces objectifs* dans le cadre de l'O.M.C., *Ils y arrivaient par le biais des arrangements régionaux et bilatéraux* auxquels ils prenaient part.

Déposséder les P.V.D. de leur autonomie dans la formulation de leurs politiques économiques, et *œuvrer pour une suppression de tous les obstacles* sur les mouvements des *biens*, des *services* et des *capitaux*, constitue un retour à la situation qui a prévalu durant la *période coloniale*. L'Angleterre considérait à cette époque les tentatives de ses colonies de mettre en place des activités qui *entrent en compétition* avec ses propres industries, comme étant des actions « *illégales* ». Elle les soumettait alors à toutes sortes de *mesures d'interdiction* possibles. Elle a *interdit la production* du fer et de l'acier en Amérique, des tissus en coton en Inde, des tissus en laine en Irlande, etc. (ibid., 7-8). Elle est même parvenue à obliger les autres pays, dotés de *capacités potentielles* alors, du japon à la Chine, au Brésil et à l'Empire Ottoman, à signer des « *traités inégaux* », visant à leur imposer la *libéralisation de leurs échanges* avec elle, et à leur *interdire de recourir au protectionnisme* pour sauvegarder leurs économies. *Contraindre* les différents pays à

libéraliser leurs échanges, et les *déposséder de leur autonomie* dans la formulation de leur politique économique étaient les moyens utilisés par les *puissances coloniales* pour empêcher ces pays de réaliser leur *industrialisation*. *Il en est de même aujourd'hui*. *Chang* trouve que la fermeté manifestée par les pays industriels pour empêcher les P.V.D. d'utiliser leur liberté dans la formulation de la politique économique, dénotait leur désir de les « *remettre à leur place* » suite à la vague de demandes avancées par ces pays au cours des années 1970, pour mettre en place un « *Ordre Economique Mondial Nouveau* » plus équitable. Les *négociations qui ont lieu au sein de l'O.M.C.* montrent pour leur part et de la façon la plus nette *les « scandales » d'attaques contre les P.V.D.* auxquelles se livrent les pays industriels, qui gèrent ces négociations et fixent leurs objectifs (ibid., 13-18).

En parvenant à convaincre les P.V.D. d'appartenir à l'« *Ordre Economique Mondial Libéral* », et en les persuadant de supprimer les obstacles sur leurs échanges avec l'extérieur, *un ordre mondial infernal a vu le jour*, dont ces pays ont fait les frais à travers un *effondrement du développement* chez eux, et la *mise en péril de leurs entités* politiques. Leur insistance à *recouvrir leur souveraineté* et leur indépendance dans le domaine de la politique économique *est la voie par laquelle* ils peuvent assurer leur développement.

2.2 Comment mettre en oeuvre le projet d'« industrialisation tardive »

Le premier point sur *l'agenda du programme économique* de « l'économie du jour suivant » est l'« industrialisation tardive ». Il est question ici de la présenter brièvement, et de définir les *politiques de financement*, les *politiques commerciales* et les *politiques technologiques* nécessaires pour sa réalisation. La lecture effectuée par *Henry Bruton* de l'expérience de « *Substitution des Importations* » s'impose ici *comme point de départ* pour parler de la *politique de développement alternative*, vu qu'il s'agit du meilleur travail effectué pour *fixer les causes de l'échec en matière de développement*, et parce que ce travail *propose des mesures concrètes* pour faire face à cet échec. L'échec de l'expérience de « *Substitution des Importations* » dans la réalisation de

l'« *industrialisation tardive* » des P.V.D. est dû au fait que ces pays ont négligé l'objectif de *fabriquer ou manufacturer les biens d'équipement* (capital goods), ou machines (Bruton : 913).

Ces pays ont opté pour la facilité, en adoptant des *taux de change surévalués*, lesquels ont permis d'acquérir les machines utilisées dans l'industrie provenant du marché mondial à un prix réduit. Cela avait été une forme de *subvention de l'investissement*. Cela avait aussi permis de créer des industries d'assemblage dont le marché ou débouché local a été protégé par les tarifs douaniers et autres. *C'est cela qui a encouragé les producteurs locaux à abandonner l'objectif de production de machines*, c'est-à-dire de mettre en place une *base technologique locale*, qui fournirait le préalable à l'« industrialisation tardive » et son expression. L'utilisation de la notion d'« industrialisation tardive » pour qualifier le projet de développement dans son ensemble revient à *Hirschman*, bien que c'est *Gerschenkron* qui a été le premier à l'utiliser pour décrire l'expérience des pays européens venu tard à l'industrialisation au cours de la deuxième moitié du 19ème et début du 20ème siècles. *Henry Bruton* a décrit pour sa part le développement comme étant une « *Accumulation de Connaissance et d'Apprentissage* » (Knowledge and Learning Accumulation) (Bruton : 903). La définition du développement est donc la même chez *Hirshmam* et *Bruton*. Ce dont il est question ici est *l'apprentissage technologique*. Autrement dit, le développement se réalise en tant qu' « *industrialisation tardive* » à travers la *re-fabrication* des biens auparavant importés, par *l'apprentissage* (learning by doing), lequel se produit à l'échelle de l'entreprise. *L'apprentissage* est ici un *travail de recherche* qui a lieu « *sur le terrain* » (Amsden, 1993 : 328). *Alice Amsden* avait éclairci cette différence entre l'industrialisation en Europe à la fin du 19ème siècle, prenant la forme *d'inventions de techniques et de produits nouveaux*, que Joseph *Schumpete*r avait expliqué en en faisant la source de la croissance, et l'« *industrialisation tardive* » au cours de la période *postérieure à la deuxième* guerre mondiale, dont l'essence est *l'apprentissage à l'échelle de l'établissement*, avec la supervision de l'Etat et son soutien (ibid, 327). L'« *industrialisation tardive* », qui est résumée par l'apprentissage, permet de

produire *les mêmes biens courants avec des spécifications nouvelles*, c'est-à-dire avec des avantages comparatifs qui permettent de les écouler sur le marché mondial.

On ne peut pas parler de succès du développement tant que cela n'a pas eu lieu. Dans l'expérience asiatique, le financement du projet de développement dans sa totalité, s'est fait par *l'entremise des banques locales*, sous la supervision du dispositif central représenté par la « *Banque Nationale de Développement* ». *L'expérience asiatique* a exprimé l'option consistant à confier la *tâche de financement à l'appareil bancaire national*, comme alternative au fait de s'appuyer sur les *marchés financiers* (Wade, 1988).

L'expérience telle que décrite par *Chang*, montre qu'elle a *été à l'opposé de toutes les théories néo-classiques de financement* du développement, qui avaient exigé la *libération des taux d'intérêt*, et leur mise à la discrétion des forces du marché. *L'Etat développemental* a fait usage de *taux d'intérêt administrés et réduits*, comme part d'une *approche d'ensemble de financement du développement*, qui peut être résumée par le concept de « *socialisation du risque d'investissement* », soit le fait que la société dans son ensemble supporte les risques assumés par les *investisseurs* (Chang, Yoo, 2002).

Il va être question de repartir à présent de nouveau du texte de *Bruton* pour définir les exigences que requiert l'« *industrialisation tardive* » dans les deux domaines de la *politique commerciale* et la *politique technologique*. La *première exigence* est de *réhabiliter le protectionnisme*, et les *droits de douane* en particulier, comme instrument pour protéger les entreprises industrielles *engagées dans la démarche d'« apprentissage »* technologique. Les entreprises s'abritent derrière cette protection pour pouvoir poursuivre leurs efforts d' « *apprentissage* » technologique et acquérir l'efficacité (Bruton : 931).

Ce protectionnisme est différent de celui adopté dans le cadre de la « *Substitution des Importations* », lequel avait assuré aux entreprises des *rentes obtenues facilement*, qui les ont détourné de *l'objectif plus important* de *construire leur capacité technologique* et réaliser leur compétitivité internationale. Nous trouvons chez *Chang* la même insistance

que l'on constate chez *Bruton* sur la *politique commerciale et ses instruments*, comme moyen de protéger les entreprises engagées dans *l'effort d'apprentissage technologique*. *Chang* insiste sur la nécessité pour les P.V.D. de ne pas abandonner la batterie d*'outils de protection* dont ils disposent, en particulier les *tarifs douaniers*, quelles que soient les pressions exercées sur eux par les Etats-Unis et les institutions internationales (Chang, 2005 : 18-24). Il trouve que les P.V.D. doivent *revenir sur les bas tarifs* qu'ils ont adopté lors de la Conférence de l'Uruguay, et après la création de l'O.M.C. (Chang, 2006 : 17)

Il apparaît de ce qui précède que « *l'apprentissage* » est l'essence de l'*« industrialisation tardive* ». C'est cela qui doit constituer le *contenu de la politique technologique* requise. *Chang et Cheema* font un exposé détaillé au sujet de la politique technologique, en distinguant entre *l'approche néo-classique* traditionnelle qui *fait confiance* au marché pour faire acquérir aux entreprises leur efficacité, et ne voit pas la nécessité d'une phase d'apprentissage que les entreprises doivent traverser pour assurer leur compétitivité, et l'approche qui s'y oppose (Chang et Cheema, 2001 : 14). Cette dernière montre que *l'intervention de l'Etat est indispensable*, à travers la « *création de rentes* » au bénéfice des entreprises industrielles, dont les *tarifs douaniers* en sont un outil, pour permettre à ces dernières de *financer leur « apprentissage » technologique* (ibid, 21). L'étude faite par *Chang, Saïd et Saqr* sur l'Egypte, publiée en 1992, trouve que la *démarche égyptienne* centrée sur l'acquisition *de revenus rentiers*, des activités de tourisme, au transit par le canal de Suez, la vente de gaz et de pétrole et les aides, etc. *se situe à l'opposé* de ce que réclame le projet d' « *industrialisation tardive* », lequel est *en panne* dans ce pays depuis la fin des années 1960. La réalisation de ce projet exige la « *création de rentes* » pour les établissements productifs, à utiliser par eux pour parfaire leur *« apprentissage » technologique* (Dagher, 2012 ; Chang, Said et Sakr, 1997).

2.3 Le développement de l'agriculture

Henry Bruton a repris le débat qui eut lieu au sujet de l'agriculture entre les économistes *pionniers* en *économie du développement*, à commencer par *Arthur Lewis* et sa prise de position « *négative* » à l'égard de ce secteur, considéré comme un secteur rural *destiné à*

disparaître par l'effet d'expansion du *noyau industriel moderne* à ses dépens. Il cite les travaux de *Ranis et Fei*, qui ont voulu trouver une place à l'agriculture et l'intégrer dans leur approche du développement selon le modèle de la « *croissance équilibrée* » qu'ils ont proposé. *Bruton* trouve que l'insistance sur le développement comme étant une industrialisation, et le fait de *négliger le secteur agricole*, ont fait de sorte que ce secteur a figuré comme « *parent pauvre* » dans les politiques de développement adoptées, et ont fait échouer le projet de développement lui-même. La négligence qui a été le lot du secteur agricole a *privé l'industrie locale d'un public important* qui aurait constitué une source de demande importante pour les biens industriels produits localement (Bruton : 914). *Bruton* a également exposé le *modèle réussi d'intégration de l'agriculture* dans le projet de développement au cours du 20ème siècle, illustré par les expériences de la *Corée du Sud* et *Taïwan* (ibid, 933).

Chang a proposé une *récapitulation des expériences passées* en agriculture, et a proposé une *politique agricole pour le présent et l'avenir*, basée sur l'intervention de l'Etat. Il a rassemblé ces mesures sous deux axes : la *politique des intrants* (input policy) et la *politique du produit* (output policy) (Chang, 2010). Les interventions de l'Etat requises sous le *premier volet* commencent par la *réforme agraire*, définie par la gestion par l'Etat de la distribution d'*exploitations « viables »* aux agriculteurs, la *bonification des terres*, la *fourniture des engrais* et *insecticides* à des prix subventionnés, *l'octroi de crédits* aux agriculteurs, et la construction de *réseaux d'irrigation* et de *voies de communication*, etc. Les mesures à adopter sous le *deuxième volet* visent à *stabiliser les revenus* des agriculteurs, et leur faire atteindre un niveau qui *encourage ceux-là à persévérer*. Cela peut être obtenu par l'offre de *subventions directes* aux agriculteurs, ou la *fixation de prix administrés* pour leurs produits leur assurant des revenus corrects, comme cela avait été le cas en Europe et aux Etats-Unis, soit de *ne pas les laisser à la merci du marché*. Les *autres mesures* qui assurent cet objectif de *stabilisation des revenus* concernent les services d'*entreposage*, d'*assurance* pour les produits exportés, etc.

2.4 L'adoption de la planification centrale et la construction de l'administration publique

De quel genre de planification sommes-nous en train de parler, et quel est le rôle des forces du marché à ce niveau ? Le vingtième siècle a connu deux types de planification, la première étant la *planification intégrale*, où l'Etat et le plan *se substituent au marché* et le suppriment. La *deuxième approche* de la planification dite *indicative*, a consisté à ce que *l'Etat et le plan fixent les grandes orientations* et objectifs, et offrir des *incitations* au secteur privé pour s'y atteler. L'Etat développemental asiatique a appliqué ce deuxième type de planification, avec incitations. Son caractère particulier est venu du fait d'avoir assuré des *incitations* au secteur privé suffisamment fortes *pour le convaincre de marcher dans son projet*.

Ce genre de planification est donc celui qui suppose *la présence de l'Etat et le marché à la fois*. Il suppose que l'Etat *s'abstienne de créer des entreprises publiques*, en dehors des cas de « *faillite ou échec du marché* », soit les cas où le secteur privé *s'abstient d'investir*. En dehors de ces cas proprement dit, l'Etat œuvre pour que *le secteur privé soit l'investisseur et le moteur de la croissance*. Les instances de *planification centrale* doivent être à la fois, des *groupes de réflexion* (think tank) et des *dispositifs exécutifs*. Elles ne peuvent acquérir cette capacité que si elles occupent le *cœur du système* politique existant.

Le rôle joué par les agences de planification centrale dans les Etats développementaux asiatiques a fourni des modèles qui peuvent être utilisés ailleurs. *Chalmers Johnson* a attribué au *dispositif de planification centrale* au Japon représenté par le « *Ministère du Commerce Extérieur et de l'industrie* » (M.I.T.I.) la responsabilité de tous les succès du Japon comme puissance industrielle de *premier plan*, et comme *grand exportateur* après la deuxième guerre mondiale.

L'administration publique n'est donc pas un simple détail, mais *constitue l'élément principal pour faire réussir le projet* de développement ou le faire échouer. On peut proposer pour simplifier *deux modèles de réforme administrative* requise. Le premier

constitue un *niveau maximal* de réforme, et a trouvé son exemple dans le cas de la *Corée du Sud*. Le second représente *l'état minimum* de réforme, et trouve son exemple dans le cas de la *Thaïlande*. Dans le premier cas, le *Général Park* débute son projet de déplacement de la Corée de la stratégie de « *Substitution des Importations* » à la stratégie d' « *Orientation Externe* », par une *réforme administrative exhaustive*, qui s'est manifestée dans la *purge qui a touché l'ensemble* de l'administration publique et lui a substituée une administration nouvelle efficace (Evans, 1992 ; Cheng, Haggard, Kang, 1998).

Alice Amsden a choisi le second exemple, celui de la *Thaïlande*, pour le proposer comme *modèle pour l'ensemble des P.V.D.* (Amsden, 2000). Le gouvernement met en place dans ce cas un *dispositif de planification* dont la tâche est de *repérer les secteurs et établissements* capables de produire des *biens de capital* si un soutien leur est assuré. Le dispositif en question supervise la démarche d'acquisition de la performance de ces secteurs ou établissements, *en leur assurant protection, crédits et subventions*, tout en mettant en application le *principe général* auquel tous les Etats développementaux se sont conformés, et que *Alice Amsden* a traduit par le concept de « *Mécanisme de Contrôle Réciproque* ». Ce dernier signifie que les entreprises *sont obligées d'atteindre les niveaux de performance* requis, dans une limite de temps sur laquelle on s'est entendu, *en contrepartie du soutien* qui leur est assuré par l'Etat. Le « *Mécanisme de Contrôle Réciproque* » est ce qui a distingué l'expérience de l'Etat développemental asiatique, et c'est à lui que revient le succès de l'expérience d'« *industrialisation tardive* » qui eut lieu.

Conclusion

La revue de littérature présentée plus haut montre que *l'Etat et le rôle qu'il est censé assumer, constituent l'essence du débat économique*, et du débat sur le développement et « l'économie du jour suivant ». La première partie du texte montre que le *néo-libéralisme* a visé en occident à *transférer la propriété des secteurs productifs* possédés par l'Etat au secteur privé, et qu'il a généré une *polarisation de la richesse au bénéfice des rentiers*

financiers. Ceci a provoqué une *baisse du taux de croissance* et des *taux de chômage élevés* et permanents. Il montre le rôle des penseurs néo-utilitaristes dans la « *diabolisation* » de l'Etat, et à jeter le *discrédit* sur les rôles qu'il est censé accomplir.

Ce sont *les P.V.D. surtout* qui ont fait les frais de cette diabolisation, à travers les politiques de développement qui leur ont été imposées, et résumées par le « Consensus de Washington ». Les P.V.D. sont allés trop loin dans la réduction du rôle de l'Etat, et sa renonciation à diriger et orienter l'effort de développement.

Le débat sur l'Etat et son rôle se situe au cœur du discours sur *l'alternative requise* pour assurer le développement. La *réalisation de cet objectif* réclame ***d'abord***, que les P.V.D. *reprennent possession de leur souveraineté* et de « l'espace d'autonomie » dont ils ont besoin pour élaborer et mettre en exécution leurs politiques économiques, et pour *faire face aux pressions* dont ils sont l'objet de la part des pays occidentaux et des institutions internationales qui veulent les priver des outils qui leur permettent de protéger leur projet de développement et leur avenir.

Il exige en ***deuxième lieu*** que les P.V.D. se fixent comme objectif de réaliser leur développement comme étant une « *industrialisation tardive* ». C'est ce qui ne peut se faire sans des *politiques de financement, commerciales et technologiques*, impossibles à imaginer sans une *présence forte de l'Etat* au cœur de ces politiques.

Cela suppose en ***troisième lieu***, que *l'agriculture récupère un statut et une place* chez les responsables, qui lui ont fait défaut dans l'expérience de « Substitution des Importations », comme dans celle néo-libérale. Les caractéristiques particulières de l'agriculture comme secteur productif font obligation à l'Etat *de ne pas la laisser à la merci des forces du marché et du libre-échange*. Ce particularisme impose à l'Etat une *responsabilité supplémentaire*, là où il y a un large secteur rural, étant donné *l'importance de la croissance démographique* nécessaire pour construire l'Etat national et le préserver.

Il suppose en ***quatrième et dernier lieu***, que la planification économique et ses appareils puissent occuper la *place de direction*, et qu'elle récupère un statut que la période néo-libérale a cherché à ridiculiser et saper. La *planification* doit être *indicative*, dans le sens que l'Etat assume le *rôle de fixation des objectifs économiques*, tout en *astreignant le secteur privé* à s'y conformer, par les *incitations*, et de *limiter son implication* dans le *secteur productif* aux cas qui expriment un « échec du marché », soit l'abstention du secteur privé à y intervenir. *La direction par l'Etat du projet de développement* nécessite la mise en œuvre d'une *réforme administrative*, basée sur le *recrutement de fonctionnaires sur la base du mérite*, et que l'administration publique puisse bénéficier d'une *autonomie totale* dans la *formulation et l'exécution* de ses politiques. C'est une autonomie qui doit être *par la même occasion « enchâssée »* dans le tissu économique local, à travers la relation d'interaction que l'administration publique établit avec le secteur privé.

Henri Bruton avait résumé tout cela par le concept d' »apprentissage de l'Etat » (Government learning), que le projet de développement doit englober, et il l'a utilisé comme *substitut au concept d' « Etat minimaliste »* qui avait été le *cheval de bataille* du néo-libéralisme.

Références

Amsden Alice, "Asia's Industrial Revolution: "Late Industrialization" on the Rim", in *Dissent*, Summer, 1993, pp. 324-332.

Amsden Alice, "Industrialization Under WTO Law", in *UNCTAD X*, High-Level Round Table on Trade and development: Directions for the Twenty-First Century, Bangkok, 12-19 Feb., 2000, 16 pages.

Bruton Henry, "A Reconsideration of Import Substitution", in *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, June 1998, pp. (903-936).

Chang Ha-Joon, ‘Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies’ *Economic and Political Weekly*, 2006, vol. 41, no. 7, 18 February, 2006.

Chang Ha-Joon, “An Institutionalist Perspective on the Role of the State – Towards an Institutionalist Political Economy” in L. Burlamaqui, A. Castro & H-J Chang (eds.), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, London, 2000.

Chang Ha-Joon, Ali Cheema, "Conditions for Successful Technology Policy in Developing Countries-Learning Rents, State Structures, and Institutions", United Nations university, Institute for New Technologies, *Discussion Paper Series*, December 2001, 64 pages.

Chang Ha-Joon, Chul-Gyue Yoo, “The Triumph of the Rentiers? The 1997 Korean Crisis in a Historical Perspective” in J.Eatwell, L.Taylor (eds.), *International Capital Markets*, Oxford university press, 2002.

Chang Ha-Joon, Ilene Grabel, “Reclaiming Development from The Washington Consensus”, in *Journal of Post Keynesian Economics*, Winter 2004-2005, vol.27, N.2, pp. 273-291.

Chang Ha-Joon, *Rethinking Public Policy in Agriculture: Lessons from History, Distant and Recent*, Univ. of Cambridge, 2010, 31 pages.

Chang Ha-Joon, Why Developing Countries Need Tariffs : How WTO NAMA Negociations Could Deny Developing Countries Right to a Future, South Center-Oxfam, November 2005, 113 pages.

Chang H-J., Said M. and Sakr K., 'Industrial Policy and the Role of the State in Egypt: The Relevance of the East Asian Experience' in Handoussa H. (ed.), *Economic Transition in the Middle East: Global Challenges and Adjustment Strategies*, Cairo: American University of Cairo Press, 1997, pp.219-262.

Cheng T., Haggard S., Kang D., “Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy”, in *Journal of Development Studies*, vol. 34, n. 6, 1998.

Evans Peter, "A comparative Institutional Approach", in P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton Univ. Press, 1995, pp. 21-42.

Evans Peter, "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and structural Change", in S. Haggard, R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton univ. press, 1992.

Evans Peter, "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", in Frederic Deyo (ed.). *The political economy of the new Asian industrialism*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, c1987, repr.1994.

Evans Peter, William H. Sewell, Jr., "The Neoliberal Era: Ideology, Policy, and Social Effects", in Peter Hall and Michele Lamont *(eds.), Social Resilience in the Neo-Liberal Era*, Cambridge University Press, 2013.

Gore Charles, "The Rise and Fall of the Washington consensus as a Paradigm for Developing Countries", in *World Development*, vol. 28, N°5, pp. 789-804, 2000.

Hirschman Albert Otto, "The Rise and Decline of Development Economics", in A. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, 1981, pp. 1-24.

Reno William, "The Changing Nature of warfare and the Absence of State-Building in West Africa", in D. Davis, A Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge Univ. Press, 2003.

Seccareccia M., A. Parguez, "Les politiques d'inflation zéro: la vraie cause de la hausse tendancielle du chômage dans les pays occidentaux", *Working Papers*, Département de sciences économiques-Université d'Ottawa, 22 pages, 1998.

Seccareccia M., M. Lavoie, "Les idées révolutionnaires de Keynes en politique économique et le déclin du capitalisme rentier", in *Economie Appliquée*, n. 1, 1989, pp. 47-69.

Wade Robert, “The Role of Government in Overcoming Market Failures”, in H. Hugues (ed.), *Achieving Industrialization in Asia*, Cambridge University Press, 1988.

Williamson John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D C: Institute for International Economics, 1994, pp. *26-28*.

ألبر داغر، من أجل سياسة تنموية عربية: منطلقات مغايرة للطرح النيو-ليبرالي، (بيروت : دار منتدى المعارف، 2012)، 144 صفحة.

Une mise en opposition des deux démarches néo-utilitariste et institutionnelle comparative, d'explication du rôle de l'Etat dans le développement*

[1. Introduction ; 2. La vision néo-utilitariste ; 3. Le retrait de l'orthodoxie néo-utilitariste ; 4. Recapturer la tradition institutionnelle comparative ; 5. Les révisions institutionnalistes du modèle néo-utilitariste ; 6. Les variations institutionnelles comparatives ; 7. Un agenda institutionnel comparatif.]

1. Introduction

[*Débat au début de la décennie 1990 entre la B.M. et le Japon sur le rôle de l'Etat dans le développement. Reconnaissance de l'échec du néo-libéralisme. Les auteurs de l'alternative institutionnaliste : Weber, polanyi, Gerschenkron, Hirschman, Amsden, Wade*]

Durant l'hiver 1991, à la réunion annuelle de la B.M / F.M.I, le vice-président de la B.M, *Karaosmanoglu*, fait un discours surprenant. Il dit :" Les pays est-asiatiques et leurs émulateurs ayant réussi, sont un argument puissant qu'un rôle gouvernemental plus activiste, positif, peut être un facteur décisif dans une croissance industrielle rapide... Ce qui est réplicable et transférable doit être mis en lumière et partagé avec les autres".

Ce n'est pas le contenu de cette déclaration qui est surprenant. Bien d'autres spécialistes de sciences sociales et d'observateurs l'avaient déjà fait. C'est l'institution qui fait une telle déclaration qui est cause de la surprise. Pendant plus d'une décennie, les hauts échelons de la Banque Mondiale avaient été les diffuseurs les plus puissants de l'idée que les PVD devraient"rendre leurs prix vrais", se fier aux marchés, et démanteler la machine publique d'intervention gouvernementale. Dire qu'un gouvernement" activiste" est un" facteur décisif ..." semblait indiquer un changement au sein de la Banque Mondiale au sujet du rôle du gouvernement dans le développement.

* - A partir du texte de Peter Evans, "A Comparative Institutional Approach", in *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995, pp. 21-42.

Il y avait une grande désillusion parmi les praticiens et les décideurs au sujet de ˝rendre les prix vrais˝ comme une panacée en matière de développement.

Un autre partenaire majeur du développement était au moment de ce discours en train de critiquer la Banque Mondiale pour avoir insisté trop sur les mécanismes du marché. L'agence japonaise (OECF), avançait dans un rapport de 1991, que ˝comme il y a des limites inhérentes aux mécanismes du marché eux-mêmes, ces mécanismes ne peuvent pas servir à réaliser différents objectifs comme il faut. L'intervention publique dans ces domaines est ainsi indispensable˝.

L'attaque néo-libérale contre l'Etat n'était plus à son apogée. L'hégémonie politique du˝ néo-libéralisme et l'hégémonie théorique de la vision˝néo-utilitariste˝, qui fournissait à la première sa base intellectuelle étaient en retrait. Elles avaient toutes les deux dominé le débat depuis la fin des années 1970 et tout au long des années 1980. Mais à la fin des années 1980, il était clair que quelque chose de nouveau était devenu ou s'imposait comme un besoin. *Vu que l'attraction des visions simplistes et a-sociales du néo-utilitarisme s'est dissipée, la tâche de remplir le vide par le biais d'une alternative institutionnaliste se fait sentir de façon plus urgente. L'objectif de ce chapitre est de souligner les éléments de cette alternative.*

A mon sens, les travaux de Weber et des économistes institutionnalistes comme *Polanyi*, *Gerschenkron* et *Hirschman* sont l'endroit par où commencer.

Polanyi montre le besoin aigu que les marchés ont de l'action de l'Etat pour opérer. *Weber* fournit une hypothèse puissante au sujet de la nature de l'organisation interne dont on a besoin pour donner aux Etats la capacité de construire les marchés et promouvoir la croissance. *Gerschenkron* et *Hirschman* montrent clairement que les relations Etat-société, particulièrement celles qui lient les Etats aux élites entrepreneuriales, sont aussi importantes que les structures internes de l'Etat.

Une variété d'éclairages contemporains doivent être ajoutés à cette récupération des traditions de départ. Cela comporte les éclairages offerts par ceux qui ont opéré une

révision de la théorisation néo-utilitariste. Il s'agit de travaux stimulés par le succès asiatique qui ont été particulièrement importants dans la renaissance des perspectives institutionnalistes contemporaines. *Amsden* (89) et *Wade* (90) sont d'excellents exemples de cela.

Une combinaison synthétique de la recherche récente avec les éclairages durables des travaux passés peuvent fournir une base pour une *approche comparative institutionnelle* laquelle offre de grandes promesses au plan heuristique (p.22).

Deux choses doivent être soulignées dès le début. *La première*, consiste en un désaveu explicite pour la sympathie pour" l'étatisme". Ce dernier étant défini comme une foi utopique dans la bienfaisance générique et dans l'efficacité de l'Etat. *Une renaissance d'une foi dans l'Etat comme solution au problème du sous-développement n'est ni possible ni désirable*. L'étatisme naïf s'était révélé comme basé sur des idées douteuses. Les Etats peuvent agir quelquefois en faveur d'objectifs développementaux, mais ils sont toujours des instruments imparfaits.

La deuxième chose, est qu'il serait une folie de dénier tout apport de la part des contributions néo-utilitaristes dans la compréhension de ce qu'est l'Etat contemporain. L'attaque néo-libérale a centré son attention sur l'Etat comme acteur, et a aidé à stimuler des travaux qui en fin de compte fournissent la base pour une nouvelle approche. Rétrospectivement, les analyses néo-utilitaristes peuvent figurer comme une condition préalable pour une résurgence d'une économie politique institutionnelle comparative. (p.22). En éliminant la possibilité d'une foi naïve dans l'Etat, lequel serait compétent et bénévole de manière naturelle, avec élégance et vitriolité, les néo-utilitaristes forcent tout le monde à regarder de plus près ce que l'Etat fait et pourquoi il le fait. *L'analyse apportée par la vision néo-utilitariste* est ainsi, un bon point de départ, pour comprendre les racines de la *nouvelle synthèse institutionnelle comparative*.

2. La vision néo-utilitariste

[*Les travaux empiriques sur l'échec de l'Etat. Résultat : la démonisation de l'Etat et le recours total aux forces du marché. La montée d'un courant d'économie politique néo-utilitariste : Buchanan, Tollison et Tullock (1980). Niskanen (71), Auster et Silver (79), sont pionniers dans l'attaque contre l'Etat. Collander (84) et réemergence de l'économie politique néo-classique. Relation entre bureaucrates et ceux qui les soutiennent comme essence de l'action de l'Etat. Krueger (74) : la compétition pour entrer au service de l'Etat est une compétition pour la rente. Il faut réduire la sphère de l'Etat : les mécanismes de marché doivent remplacer le contrôle bureaucratique. Auster et Silver vont plus loin. La vision néo-utilitariste capture une part du fonctionnement de l'Etat. Séparation à l'égard des économistes néo-classiques : l'Etat n'est pas un arbitre neutre. Les néo-utilitaristes stimulent la réévaluation de la nature institutionnelle de l'Etat. Mais cette théorie mono-causale obscurcit plus qu'elle n'éclaire.***]**

1. ***L'Etat dans le néo-utilitarisme***
2. ***Le marché dans la vision néo-utilitariste***
3. ***Les normes culturelles dans la vision néo-utilitariste***
4. ***Les politiques néo-libérales nécessitent le retour de l'Etat***
5. ***Les conséquences décevantes du néo-libéralisme***
6. ***Conclusions : retraite inévitable du néo-utilitarisme***
7. ***Individualisme méthodologique du néo-utilitarisme, conceptualisation du comportement de l'Etat comme agrégation de motivations individuelles et incapacité à tenir compte du contexte***

L'Etat dans le néo-utilitarisme

La *désillusion à l'égard de l'Etat* qui était endémique au début des années 1970 est facile à comprendre. En Afrique, même les observateurs les plus sympathisants ne pouvaient pas ignorer la parodie cruelle des espoirs post coloniaux qui était provoquée par les Etats nouveaux du continent (ex: Dutkiewicz et Williams, 87). Les appareils d'Etats étaient aussi en Amérique latine des cibles pour ceux qui voulaient comprendre les origines de la crise et la stagnation dans ces pays (H. De Soto,89).

Malheureusement, au lieu de faire une séparation entre ce que les Etats sont capables de faire et ce qu'ils ne peuvent pas faire, et de se centrer sur les changements institutionnels qui pourraient améliorer la performance de l'Etat, *les critiques démonisaient tout*

simplement l'Etat (p.23). Les politiciens et bureaucrates rapaces ne sont que des conséquences. L'inculpé réel est l'Etat lui-même. Les bureaucraties gouvernementales étaient entraîn, soit d'étrangler la capacité d'entreprise ou de la divertir en activités de" recherche de rente" improductives. S'en séparer était le premier pas dans l'agenda développemental pour les néo--utilitaristes.

Abandonner l'Etat *comme un agent possible de développement* se traduisait par un pessimisme total, et par" une foi non-critique dans le marché". Mais de façon non surprenante, c'est l'Etat lui-même qui offre la réponse. *La doctrine idéologique qui devient populairement connue sous le nom de « néo-libéralisme » se concentre autour d'une série de politiques adoptées dans le but d'installer un recours total aux forces du marché.*

Analyses néo-classiques et néo-utilitaristes de l'Etat

Le néo-libéralisme ne représente que bien difficilement une innovation intellectuelle. *Il n'est pour une part, qu'un simple retour aux canons anciens de la foi dans le marché*. La version contemporaine de cette foi était cependant soutenue par un appareil analytique qui représente une *modernisation significative des justifications précédentes* du fait de recourir au marché. (p.23)

L'économie néo-classique a toujours reconnu que" l'existence de l'Etat est essentielle pour la croissance économique" (North, 1981). Mais l'Etat essentiel était un *Etat minimaliste*. Dans sa forme néo-classique minimale, l'Etat était traité comme une" boîte noire" exogène pour l'économie dont le fonctionnement interne n'était pas soumis à l'analyse économique. Les spécialistes d'*économie politique néo-utilitariste* devenaient cependant convaincus que les conséquences économiques négatives de l'action de l'Etat étaient trop importantes pour qu'on puisse laisser cette action comme une boîte noire close. Pour analyser le fonctionnement de l'Etat, ils font usage des" instruments standard d'optimisation individuelle" dans l'analyse de l'Etat lui-même. (Srinivasan 1985, 41)

Des économistes comme *Buchanan* utilisent leur talent analytique considérable pour développer un *modèle*‟ *néo-utilitariste*″ *de l'Etat*, lequel rend illogique pour les bureaucrates de se comporter de façons qui seraient compatibles avec le bien commun (au cœur de la vision néo-utilitariste était la‟ théorie du choix public″ développée par Buchanan et ses collaborateurs *Tollison* et *Tullock* (1980)).

Niskanen (1971) est aussi pionnier dans l'attaque de l'Etat. *Auster* et *Silver* (1979) offrent un exemple particulier de ce genre. La réémergence récente de « l'économie politique néo-classique » (voir Collander, 84) représente une perspective similaire, bien que normalement moins extrême. (p. 253)

La relation d'échange entre bureaucrates (incumbents) et ceux qui les soutiennent est l'essence de l'action de l'Etat. Pour survivre, les bureaucrates ont besoin de souteneurs politiques, et ils doivent être dotés avec des incitations suffisantes pour que les souteneurs ne déplacent pas leur soutien à d'autres détenteurs d'offices potentiels.

Les bureaucrates doivent soit distribuer des ressources directement aux soutenants à travers des subventions, crédits, emplois, contrats, ou fourniture de services- ou utiliser leur autorité de faiseurs de réglementations *pour créer des rentes* aux groupes favorisés, en restreignant la capacité des forces du marché à opérer (p.23). *Rationner les devises*, *restreindre l'entrée* à certains marchés à travers des *licences* aux producteurs, *instituer des tarifs* ou des *restrictions quantitatives* sur les importations *sont toutes des voies pour créer des rentes*.

Les bureaucrates peuvent aussi extraire une part de la rente *pour eux*. On avance finalement que la‟compétition pour entrer au service du gouvernement est pour une part, une compétition pour la rente (Krueger 1974, 293). Les rentrées élevées des activités de « recherche de profit directement improductive » dominent les activités productives; l'efficience et le dynamisme économique déclinent. (p.24)

Remplacer le contrôle bureaucratique par les mécanismes de marché

Pour éviter ces effets délétères, la sphère de l'Etat doit être réduite au minimum, *et le contrôle bureaucratique doit être remplacé par les mécanismes du marché* là où cela est possible. L'éventail des fonctions de l'Etat considérées comme susceptibles d'être proposées ou transférées au marché varie. Certains auteurs spéculent même sur la possibilité d'utiliser˝ les prix˝ et d'autres incitations, pour amener des privatisateurs et autres citoyens privés, à fournir au moins partiellement les services de défense nationale. (Auster et Silver 1979, 102) p. (24).

La vision néo-utilitariste capture sans doute un aspect significatif du fonctionnement de la plupart des Etats et l'aspect dominant de certains d'entre eux. *La˝ recherche de rente˝*, conceptualisée de façon plus primitive comme˝corruption˝, a toujours été une facette bien connue du fonctionnement et de l'opération des Etats du Tiers monde. Il n'y a pas de doute que certains Etats consomment le surplus qu'ils extraient, encouragent les acteurs privés à *se déplacer des activités productives à une recherche de rente improductive*, et *échouent à fournir des biens collectifs*.

Il n'y a également aucun doute que tous les Etats peuvent faire l'expérience de cela pour un certain temps. *L'unique contribution des néo-utilitaristes n'est cependant pas d'avoir attiré l'attention sur les réalités empiriques des Etats du Tiers monde* (p.24). Leur vertu est *d'avoir fourni un cadre analytique qui a rendu ces réalités explicables*, démontrant comment elles peuvent être dérivées d'un ensemble parcimonieux d'hypothèses sur comment l'Etat fonctionne. *Les polémiques néo-utilitaristes ont brulé la vision des économistes néo-classiques de l'Etat comme étant un arbitre neutre*. En fin de compte, l'hypothèse que les politiques publiques˝reflètent les intérêts constitués dans la société˝ (Collander, 1984 : 2) recapture en partie les éclairages originaux de Marx sur les biais qui caractérisent la politique de l'Etat.

En mettant en question la capacité de l'Etat à poursuivre des objectifs communs *(action collective)* et comme lieu où les ordres donnés sont exécutés *(relations principal-agent)*, les néo-utilitaristes transforment la cohérence de l'Etat comme˝association obligatoire˝

wébérienne, en quelque chose qui doit être considéré comme étant problématique plutôt que comme quelque chose qui est assumé ou évident.

Les préoccupations néo-utilitaristes concernant la ˝capture˝ de parts de l'appareil d'Etat par les groupes d'intérêt forcent ou obligent à un réexamen de la revendication faite par l'Etat comme agent de la société dans son ensemble, et centre l'attention sur les relations Etat-société. P. (24). Le néo-utilitarisme en tant qu'*explication d'un mode de comportement* qui peut dominer ou ne pas dominer dans un appareil d'Etat particulier, était un stimulant de grande valeur pour une *réévaluation de la nature institutionnelle* de l'Etat.

Comme une théorie générale mono-causale appliquée aux Etats génériquement, ce qu'elle est devenue sur les mains de ses adhérents les plus radicaux, *elle obscurcit plus qu'elle n'éclaire*. En plus, en dépit de son élégance et rigueur apparentes, la vision néo-utilitariste *souffre elle-même de sérieux défauts théoriques*. *Son ambition excessive et ses défauts se combinent pour rendre son éventuel retrait presque inévitable*.

3. Le retrait de l'orthodoxie néo-utilitariste

[*1. Problèmes de la conception néo-utilitariste de l'Etat. 2. Problèmes de la conception du marché. 3. La question du changement pose problème. 4. Il faut un successeur intellectuel.*

Vision extrême de l'Etat : impossibilité logique de l'Etat-gendarme. Conception du marché et liens entre maximisation et optimisation. Le marché n'est pas autonome ni antérieur à d'autres relations sociales. L'échange ne peut pas être durable en l'absence des « éléments non contractuels du contrat ». Relations d'échange et culture : réseaux formels et informels. Libérer les relations d'échange de la présence des autres structures sociales risque de détruire les bases institutionnelles de l'échange : ex. de l'agriculture. La recherche de marchés conduit au retour de l'Etat. Les bureaucrates tels que dépeints par la théorie néo-utilitariste ne peuvent pas opérer le changement radical voulu. Les directeurs du secteur public ont rendu le changement possible. Les changements en

performance sont ambigus. Analyse incomplète vu les résultats pratiques et la réflexion théorique. Il faut un successeur intellectuel à la théorisation néo-libérale.**]**

L'économie politique néo-utilitariste est à la fois cynique, c'est-à-dire se moquant des conventions et utopique. Elle est cynique en déniant l'importance pratique de ˝l'esprit public˝(Toye, 1991b: 322). Elle est utopique en assumant que la˝main invisible˝offre un substitut facile à tout. Son côté utopique lui fournit son charisme, mais aussi d'avoir à assumer des positions qui sont difficiles à défendre, logiquement et empiriquement.

Contradiction entre Etat fait de maximisateurs et Etat-gendarme

Sa vision extrême de l'Etat, bien que élégante, était finalement *logiquement intenable*. Sa *foi utopique dans la capacité du marché* à reconstruire la société l'est également. La vision néo-utilitariste de l'Etat comme *agrégation d'individus maximisateurs* remet en question la possibilité qu'il a de servir le bien public. L'Etat limité que l'économie néo-utilitariste réclame, est une impossibilité. La vision néo-utilitariste d'une économie efficiente réclame l'existence d'un˝Etat gendarme˝dont les actions sont˝circonscrites largement, si ce n'est entièrement, à protéger les droits individuels, les personnes et la propriété, et à mettre en application volontairement des contrats privés négociés˝. (Buchanan,Tollison, Tullock, 1980: 9).

Comment un tel Etat pourra-t-il provenir de maximisateurs individuels? Si les détenteurs de charges publiques sont intéressés avant tout à s'assurer des *rentes individuelles*, il est difficile d'expliquer pourquoi ils ne deviendraient pas tous des˝cavaliers seuls ».

La logique néo-utilitariste fournit *peu d'éclairage sur ce qui contraint les bureaucrates individuels à travailler ensemble*, comme une collectivité en fin de compte. Si nous mettons de côté ce dilemme logique et postulons que quelque part, l'Etat parvient à résoudre son problème d'action collective, il y aurait un problème logique additionnel. Pourquoi ceux qui détiennent le monopole de la violence se contentent de jouer le rôle du

gendarme? Pourquoi ils ne tenteraient pas d'étendre de manière infinie les paradis de rente?

En résumé, *une stricte adhésion à la logique néo-utilitariste rend difficile à expliquer l'existence de l'Etat comme acteur collectif*, et rend *l'Etat gendarme une impossibilité théorique*. P. (25)

- ***Le marché dans la vision néo-utilitariste***

Les conceptions néo-utilitaristes du marché sont elles aussi problématiques. Elles tendent à opérer un déplacement de l'affirmation faite par l'économie néo-classique qui est que les marchés concurrentiels résultent dans le court terme de l'efficience allocative, pour adopter une affirmation bien plus forte qui est que les marchés concurrentiels suffisent pour engendrer la transformation structurelle qui est de nature à assurer le développement.

La théorie économique néo-classique est bien plus agnostique quand il s'agit d'affirmer que la *maximisation marginale* irait inexorablement dans la direction voulue pour réaliser *l'optimisation de long terme*. Si de nouvelles activités, de nouvelles formes de production, de nouveaux types d'entreprise sont nécessaires pour assurer des améliorations substantielles dans le bien-être, *la maximisation des revenus marginaux peut laisser la capacité productive en état de stagnation* à un˝ maximum local˝. Les changements cumulés dans les pratiques courantes peuvent être moins attractifs que le statu quo. Atteindre alors une position supérieure qui serait loin des pratiques courantes rendues˝visibles˝par des ajustements cumulatifs, serait alors plus difficile.

Comme Srinivasan (1985) le montre, si un système fonctionne à un niveau qui n'est pas celui de l'équilibre de long terme, les éléments d'un équilibre concurrentiel *ne peuvent d'aucune façon donner l'assurance* que˝le comportement de maximisation du bien-être des consommateurs, prenant les prix courants comme donnés, *devrait conduire l'économie à un équilibre concurrentiel˝*p. (26).

- ***Les normes culturelles dans la vision néo-utilitariste***

Même si l'on considère que les marchés peuvent induire le changement structurel et l'efficience allocative, *les fondations théoriques de la foi néo-utilitariste dans le marché, comme un agent indépendant de changement* posent problème.

Les néo-utilitaristes vont bien souvent au-delà des affirmations de l'économie politique néo-classique, *en mettant des doutes sur l'importance des normes culturelles* et autres genres de relations sociales pour ce qui est du soutien qu'elles fournissent à l'échange (Colclough, 91). Adam Smith avait en son temps considéré ˝ la théorie des sentiments moraux ˝ comme devant être un complément naturel de la ˝ richesse des nations ˝.

Il n'y a pas de raisons de croire que les relations d'échange sont ontologiquement antérieures à d'autres genres de relations sociales. Des études détaillées sur les processus réels de l'échange (par opposition aux résumés analytiques de leurs résultats) trouvent que *les marchés opèrent bien lorsqu'ils sont soutenus par d'autres types de réseaux sociaux*.

En définitive, Granovetter (1985) avance que ˝ le *marché anonyme des modèles néo-classiques* est virtuellement *non existant* dans la vie économique ˝.

Culture et liens informels

Contrairement aux affirmations utilitaristes, pour que l'échange puisse avoir lieu sur le long terme, *il lui faut un médiateur qui est représenté par les relations de confiance et les façons de se comprendre émanant de la culture en question*. Cela avait été résumé par *Durkheim* par l'expression pas très réussie d'˝éléments non contractuels du contrat ˝. L'échange peut renforcer ces autres genres de liens, *mais il ne peut pas être durable en leur absence*. p. (26)

Les *organisations formelles* qui ˝ internalisent ˝ les relations d'échange, qui imposent des *normes* qu'on peut amener les gens à adopter, pour la transmission de l'information et pour rendre les ˝ coûts des transactions ˝ moins chers, peuvent fournir un substitut partiel aux *liens informels* polyvalents.

Comme Williamson (1975) et d'autres l'avait souligné, l'économie moderne est caractérisée par l'encapsulation des relations d'échange à l'intérieur d'organisations formelles massives, et par des transactions entre les maximisateurs individuels déconnectés. Les hiérarchies formelles sont probablement mieux vues non pas comme éliminant le rôle des réseaux informels et normes, mais plutôt comme autorisant la construction d'ensembles de liens à l'intérieur desquels une culture interne peut se développer P. (26).

En tout état de cause, que l'accent soit mis sur les liens organisationnels formels ou bien sur les réseaux informels, la conclusion disant que *les relations d'échange doivent être immergées dans la culture* qui les nourrit, et qui est fournie par d'autres genres de structures sociales, ne peut pas être ignorée P. (27).

- ***Les politiques néo-libérales nécessitent le retour de l'Etat***

Voir les marchés comme étant nécessairement dépendants d'autres genres de relations sociales, a des implications sérieuses pour les prescriptions néo-utilitaristes. *Les efforts pour" libérer" les relations d'échange des encombrances ou charges imposées par les autres structures sociales, sont" non naturels"* et donc seront nécessairement objet de résistance de tous ceux qui y sont impliqués. Au cas où la libération a lieu malgré tout, elle risque de détruire les bases institutionnelles qui ont permis à l'échange d'opérer de manière efficiente dans son environnement naturel p. (27).

Les contradictions soulevées par les tentatives de mettre en oeuvre ou en pratique des politiques néo-libérales étaient aussi sérieuses que celles auxquelles les théories néo-utilitaristes étaient confrontées. Il y avait *d'abord* la question de savoir *comment faire en l'absence de marchés efficients* dans de zones importantes des P.V.D. Comme le souligne Michael Lipton (1991), en analysant les problèmes des marchés agricoles : *Le risque agricole et l'information* sont structurés de façon à ce qu'une *intervention gouvernementale croissante devient un prérequis* pour le fonctionnement de marchés plus libres".

Si les marchés doivent être socialement construits, qui va les construire? Les Etats ne pourront pas peut être le faire par un simple effort de volonté, mais les Etats restent essentiels. *La recherche de marchés conduit à un retour à l'Etat* P. (27)

Des analystes comme Kahler (1991) ont mis l'accent sur *le"paradoxe orthodoxe"auquel donnent lieu les prescriptions de politique économique néo-libérale*. *Imposer l'orthodoxie néo-libérale suppose l'imposition de changements radicaux* dans les pratiques des établissements ou milieux d'affaire existants. Qui va instituer ces changements? Selon la théorie néo-utilitariste, des politiciens rationnels devraient s'opposer de façon inaltérable à une modification des règles qui leur permettent de bénéficier des paradis de rente. Les néo-libéraux disent que *l'Etat doit être en mesure et doit être capable de mettre en oeuvre des politiques qui éliminent sa propre capacité à fournir des paradis de rente*. Si les bureaucrates se comportent comme ils sont supposés le faire par la théorie néo-utilitariste*, il n'y a pas de moyen pour que cela puisse avoir lieu*.

En bref, si les *politiques proposées par les théoriciens néo-utilitaristes* ont des chances d'être mises en place, la théorie de l'Etat de ces théoriciens serait fausse P.(27).

Les prescriptions de politique économique néo-libérale sont devenues hégémoniques dans les années 1980, et leur mise en oeuvre restait *faisable ou possible tant que le charisme de la perspective théorique était maintenu*. Il y avait d'abord, le fait qu'on ne pouvait pas ignorer le"paradoxe orthodoxe". Quand la libéralisation, la privatisation, et autres politiques associées au néo-libéralisme avaient été mises en oeuvre, il y avait des directeurs du secteur public qui formaient le noyau de" l'équipe du changement" qui avaient rendu le changement voulu possible (voir Waterbury, 1992). *Cela rend la théorie néo-utilitariste de l'Etat très difficile à soutenir* P. (27).

- ***Les conséquences décevantes du néo-libéralisme***

En plus, c'est à présent une évidence que la mise en oeuvre des politiques néo-libérales n'a pas donné lieu à des conséquences magiques ou fameuses, surtout avec le maintien de

la stagnation et de l'inefficience. En regardant à la fin des années 1980 la situation des P.V.D dans leur ensemble, *les décennies 1950 et 1960˝étatistes˝ ne semblent pas avoir été un désastre pour eux,* comme les théories néo-utilitaristes avaient voulu l'affirmer.

Les réformateurs orthodoxes des années 1980 peuvent signaler certains succès de leur entreprise. Mais dans l'ensemble, *les changements en matière de performance semblent être ambigus* plutôt que nettement positifs. *On pouvait à la fin de la décennie affirmer qu'augmenter la tendance à l'échange de marché était nécessaire à la croissance, mais on pouvait moins affirmer que cela était suffisant* P.(28).

En comparant les années 1960 qualifiées˝d'étatistes˝ avec la performance des années 1980, *on ne peut pas conclure que la˝révolution néo-libérale˝a eu des conséquences positives nettes pour le développement*. (Texte de Killick (1986) sur la performance en matière de croissance dans les années 1950 et 1960...)

- *Conclusions : retraite inévitable du néo-utilitarisme*

Les résultats pratiques s'additionnent à la réflexion théorique pour suggérer que l'analyse néo-utilitariste était dans le meilleur des cas incomplète. Il devenait plus à la mode de parler de˝*gouvernance˝* et de˝*construction des institutions˝*au point que la Banque Mondiale elle-même commençait à penser que les problèmes de ses clients *proviennent non pas de mauvaises politiques, mais des déficiences institutionnelles,* lesquelles ne peuvent être corrigées que dans le long terme. Callaghy cite en 1989 déjà la Banque Mondiale sur cette question. *Le discours du vice-président de la Banque Mondiale n'était donc pas une abérration* ou absurdité comme il semblait l'être à une première lecture. Il exprimait la tendance vers *une retraite générale, et certains diraient inévitable, de l'orthodoxie néo-utilitariste* P.(28).

La˝ retraite˝ est un terme relatif. *Le néo-libéralisme continuait d'avoir un agenda politique puissant à la fin des années 1980*. L'Etat restait discrédité. La foi utopique dans les marchés se maintenait comme un fondement qui exerce une attraction dans la rhétorique politique optimiste. *L'absence d'un successeur intellectuel à la théorisation*

néo-libérale, fait que les prescriptions de politique économique néo-libérales gardent une légitimité et un charisme en dépit de leurs problèmes évidents.

Ce dont on a besoin est une réponse cohérente, systématique qui surmonte les lacunes du paradigme néo-utilitariste. Comment produire une telle réponse, est quelque chose de moins évident, mais les éléments d'une solution commencent à arriver ensemble P. (28).

4. Recapturer la tradition institutionnelle comparative

[*Incapacité du néo-utilitarisme à produire un portrait de l'Etat tenable. Les causes qui ont rendu le retrait inévitable. Problèmes de l'analyse où les actions de l'Etat ne sont pas fonction du contexte. Définition de l'analyse comparative comme prise en compte des différences contextuelles. Tradition des travaux sur l'Etat en termes historiques comparatifs proches de l'économie politique classique. Polanyi : c'est l'interventionnisme continu centralement organisé qui a ouvert la route vers le marché libre : l'Etat est un prérequis au marché. Eclairages plus anciens de Max Weber : capitalisme et bureaucratie toujours ensemble. Définition du comportement de la bureaucratie par weber : corporatisme et intérêt individuel plus isolement des bureaucrates plus expertise par le recrutement méritocratique. Donc Structure qui aide les entrepreneurs privés. Weber : les différences dans les structures de l'appareil d'Etat doivent prédire les différences d'efficacité développementale. Mais pour analyser l'Etat non plus comme auxiliaire au capital privé, mais comme agent de transformation, il faut regarder les relations Etat-société. Gerschenkron et venus-tard à l'industrialisation : les entrepreneurs sont incapables de fournir les montants de capital nécessaires : l'Etat financier ou banquier de l'investissement. Hirschman et la nécessité de l'action de l'Etat : le capital ne fait pas défaut, mais c'est le manque d'entrepreneuriat qui pose problème. « Maximiser la prise de décision induite » comme clef du progrès éco : l'Etat fournisseur d'incitations déséquilibrantes. Hirschman et Gerschenkron laissent aux suivants de voir la question des liens Etats-sociétés ou Etat-groupes entrepreneuriaux et comment ils sont structurés***]**

- Individualisme méthodologique du néo-utilitarisme, conceptualisation du comportement de l'Etat comme agrégation de motivations individuelles et incapacité à tenir compte du contexte

L'incapacité du néo-utilitarisme à produire un portrait de l'Etat qui serait logiquement tenable était inévitable, étant donné son incapacité à tempérer" l'individualisme méthodologique" par une prise en compte des effets institutionnels (voir Evans et Stephens (1988) pour plus de détails). L'hypothèse néo-utilitariste que *le comportement des Etats peut être conceptualisé en termes d'agrégation simple des motivations individuelles* se mettait fermement en travers de la capacité des néo-utilitaristes à développer une image réaliste de l'Etat.

Les managers de l'Etat ne s'engagent pas dans des démarches de maximisation détachées de ce qui les entoure. *Leurs décisions dépendent d'un contexte institutionnel composé de modèles d'interactions complexes* qui émergent avec l'histoire et qui sont insérés dans des structures sociales et sont pris pour donnés par les individus qui travaillent en leur sein (pour une compilation excellente de travaux sur les institutions, voir Powell et DiMaggio, 91). Ces modèles ont une réalité qui est antérieure aux" intérêts individuels". Ils définissent les priorités des buts individuels en compétition et l'éventail des moyens qui sont considérés permettre de les poursuivre P. (28).

L'absence d'une perspective comparative dans le néo-utilitarisme était aussi une conséquence naturelle de la fascination pour les logiques asociales des décisions individuelles. Aussi longtemps que les choix individuels sont considérés pouvoir prédire, à partir d'hypothèses basées sur un ensemble simple de motivations universelles, et aussi longtemps que l'on suppose que l'agrégation des choix individuels est suffisante pour prévoir les résultats organisationnels, il n'est pas possible de produire une théorie générique sur comment les managers de l'Etat se comportent réellement.

Si les *modèles institutionnalistes* dérivés de l'histoire *définissent les intérêts individuels et soulignent les contraintes sur la façon dont ils sont poursuivis*, les diagnostics stipulant qu'une"*même taille convient à tout le monde"*ne fonctionnent plus. Les actions de l'Etat

et leurs conséquences pour le développement deviennent une fonction du contexte dans lequel ils sont immergés. *Une analyse comparative qui commence par la prise en compte des différences contextuelles* et qui ensuite tient compte des régularités qui les soutiennent est l'unique façon de procéder P. (29).

La tradition institutionnaliste

Pour quiconque cherchant un successeur au modèle néo-utilitariste de l'Etat, un endroit logique à s'y intéresser est *la longue tradition de travaux analysant l'Etat dans des termes historiques comparatifs*. Méthodologiquement parlant, *c'est une tradition qui prend les institutions au sérieux. Elle s'approche théoriquement, de l'esprit de l'économie politique classique*, bien davantage que ne le fait *la ˝théorie économique du politique˝ offerte par les néo-utilitaristes* (Toye 1991b: 324).

Polanyi et politiques de l'Etat

Il s'agit aussi d'une tradition qui offre des hypothèses substantielles en contraste avec ce dont nous disposons sur la *nature de l'Etat et son rôle*. Elle a toujours été *critique à l'égard de la proposition qui est que l'échange est une activité ˝naturelle˝* qui réclame des bases institutionnelles minimales, et a toujours affirmé *qu'il faut un grand éventail d'actions de l'Etat* pour initier et rendre durable un échange de marché P .(29).

Cinquante ans plus tôt, *Karl Polanyi* (1944: 140) avait avancé que˝ *la route vers le marché libre avait été ouverte et maintenue ainsi par un accroissement énorme d'un interventionnisme continu, centralement organisé et contrôlé ˝.* Dès le départ, selon *Polanyi*, la vie du marché a été intimement liée non pas seulement à d'autres genres de relations sociales, mais à des formes et politiques de l'Etat. Un Etat effectif n'est pas simplement un auxiliaire du marché, *c'est un prérequis essentiel pour la formation des relations de marché* P. (29)

Weber et les structures de l'Etat

Commencer avec la perspective de Polanyi ouvre la voie pour prendre en considération les *éclairages plus anciens de Max Weber*. Regardant les sociétés de marché établies,

Weber avançait que l'opération des entreprises capitalistes de grande taille, dépendait de la disponibilité d'un genre d'ordre, que *seule une bureaucratie d'Etat moderne peut fournir*. Pour *Weber* (1968),˝ le *capitalisme et la bureaucratie* se sont rencontrés l'un avec l'autre et se sont maintenus ensemble de façon intime˝ P. (29).

Administration wébérienne à l'opposé de l'image néo-utilitariste de la bureaucratie

L'hypothèse wébérienne sur cette relation intime était basée sur *une conception de l'appareil bureaucratique d'Etat qui s'oppose comme une image de miroir à la vision néo-utilitariste*. Les bureaucrates de *Weber* voient leurs intérêts comme étant réalisés, lorsqu'ils s'acquittent de leurs tâches et contribuent à la réalisation des objectifs de l'appareil comme un ensemble.

Utiliser les prérogatives du poste occupé pour poursuivre des intérêts privés était la caractéristique archétypique des formes pré-bureaucratiques. La *supériorité de l'Etat bureaucratique moderne* réside dans sa *capacité à se situer au-dessus de la logique individualiste*.

Pour *Weber*, l'Etat était utile pour ceux qui opèrent sur les marchés, précisément parce que les actions de ses bureaucrates obéissaient à une logique différente de celle de l'échange utilitariste. Dans la vision de *Weber*, la capacité de l'Etat à soutenir les marchés et l'accumulation capitaliste, était liée au fait que la bureaucratie est une entité corporativement cohérente, dans laquelle les individus voient *la poursuite d'objectifs corporatifs comme le meilleur moyen de maximiser leur propre intérêt individuel*.

La *cohérence corporatiste* (corporate coherence) réclame *que les bureaucrates individuels soient isolés* jusqu'à un certain degré des demandes de la société environnante. L'isolation, en contrepartie, est renforcée par le fait d'octroyer aux bureaucrates un *statut distinctif et gratifiant*. La concentration de l'expertise dans la bureaucratie à travers le *recrutement méritocratique* et l'offre d'opportunités de récompenses liées à une *carrière de long terme*, est aussi centrale pour l'efficacité de la bureaucratie P. (30).

Caractéristiques de la bureaucratie

L'utilité de la perspective wébérienne est qu'elle va au-delà de l'interrogation sur les politiques qui sont *susceptibles de soutenir le marché* et *pose la question du type de structure institutionnelle que l'Etat doit avoir*, afin de pouvoir être un partenaire effectif face aux groupes entrepreneuriaux privés. Les politiques réussies ont des fondations structurelles. *Les structures bureaucratiques créent un ensemble d'incitations pour les officiels de l'Etat*. Elles créent une affinité entre les *incitations* proposées aux managers de l'Etat et les *politiques requises* pour la croissance capitaliste.

Si *Weber* a raison, imposer les politiques différentes à l'appareil d'Etat, sans changer la structure de l'Etat lui-même est quelque chose qui ne peut pas fonctionner. Les changements réels en matière de politiques et de comportements dépendent de la *possibilité d'ériger de nouvelles structures d'Etat*. En même temps, la perspective wébérienne génère une hypothèse comparative puissante: *les différences dans les structures de l'appareil d'Etat devraient prédire les différences en matière d'efficacité développementale.*

Il devrait par conséquent être possible d'aller au-delà de l'identification tautologique des Etats développementaux comme étant ceux qui induisent le développement, et *inscrire les différences en performance* développementale dans les *contrastes structurels durables*.

Ce qui manque chez Weber

Alors que *Weber* est clair sur le genre de structure d'Etat qui complète le mieux la croissance du marché, il considère la robustesse et le dynamisme de l'accumulation capitaliste comme étant donnés, c'est-à-dire comme n'ayant pas besoin de mesures spéciales pour les raffermir. Aussi longtemps que *l'Etat fournit un cadre stable de règles* faisant que le rendement de l'investissement devienne prévisible, les agents privés se chargeront du reste.

Il n'envisage pas la question de comment l'Etat peut aller *au-delà du renforcement des tendances naturelles des investisseurs, ou comment il peut répondre* à des situations où les forces entrepreneuriales privées *ne parviennent pas à émerger*. L'Etat de *Weber* est un adjoint ou auxiliaire essentiel au capital privé, mais *n'est pas un agent de transformation* à proprement parler.

Gerschenkron et Hirschman et relations Etat-société

Réfléchir au sujet de comment les Etats peuvent aller au-delà du simple fait de fournir un *environnement stable pour le capital privé*, signifie qu'il faille regarder de plus près les *relations Etat-société*, en particulier celles qui connectent l'Etat aux *groupes d'entrepreneurs*. Les travaux des économistes institutionnels comme *Gerschenkron* et *Hirschman* fournissent une vision des *relations Etat-société* qui est un complément intéressant de celle de *Weber*.

Gerschenkron (62) dans son travail sur les *tard-venus au développement en Europe*, voit les capacités entrepreneuriales comme n'étant pas évidentes et fixe son attention davantage et directement sur les relations entre l'Etat et le capital (en particulier, le cas de la Russie de la fin du 19ème siècle). Dans sa vision, le développement capitaliste tardif était caractérisé par une disjonction entre *l'échelle des activités économiques requises* pour le développement et la *taille ou étendue des réseaux économiques privés*. Entrer en concurrence avec des Etats déjà industrialisés signifie qu'il faille maîtriser des technologies de production réclamant des montants de capital *qu'aucun entrepreneur local n'est en mesure de fournir*. Pour résoudre cette contradiction, l'Etat doit aller *au-delà de la simple fourniture d'un environnement convenable*, et devenir activement impliqué dans *l'organisation des marchés financiers* P. (31).

Dans la démarche de *Gerschenkron*, l'Etat reste concerné par le fait de faire face à la *prise de risque* (risk-taking), mais la fourniture d'un *environnement prévisible* n'est plus suffisante. Le *défaut ou absence à la fois de capitalistes individuels* capables d'assumer des risques à une échelle requise par la technologie moderne, *et d'institutions privées* qui permettent que les *risques* de grande échelle soient répartis sur un vaste réseau de

porteurs de capital, *font que l'Etat devrait agir comme un banquier de l'investissement*, mettant ensemble *les fonds nécessaires et l'encouragement* fourni pour leur utilisation dans les activités de transformation.

Hirschman

Hirschman qui s'est intéressé aux ou *très-tard-venus* (« late late ») au développement dans le tiers monde, partage l'accent mis par *Gerschenkron* sur l'action de l'Etat, comme un stimulant potentiel aux nouvelles activités à venir. *Il avance que le capital n'est pas l'ingrédient principal qui fait défaut*. Ce qui se met en travers sur la route de transformation industrielle est *le manque d'entrepreneuriat*, dans le simple sens « *de la perception d'opportunités d'investissement et leur transformation en investissements courants* » (Hirschman, 58: 35). Ceux qui disposent des ressources à investir ont du mal à prendre les décisions nécessaires pour transformer leur richesse en activités nouvelles productives. *"Maximiser la prise de décision induite"* devient la clef du progrès économique. (Hirschman, 58: 44).

Parmi les *institutions qui peuvent stimuler la prise de décision*, il y a l'Etat comme candidat évident. Pour jouer ce rôle, *l'Etat doit faire plus que fournir un environnement prévisible ou rassembler le capital disponible* en grandes quantités. *Hirschman* voit l'Etat comme une *source potentielle d'incitations" déséquilibrantes"* qui rendent les décisions difficiles à être évitées, et donc pousse le capital privé à devenir plus entrepreneurial.

Gerschenkron et *Hirschman* suggèrent que *le répertoire de l'Etat doit aller bien au-delà de celui proposé par Weber*. Leurs idées ont-elles des implications comme celles de Weber sur les structures de l'Etat? Rien dans ce qu'ils disent ne constitue une négation de *l'importance d'une structure bureaucratique compétente et cohérente*, mais ils suggèrent que la distanciation de l'administration à l'égard de la société suggérée par Weber peut ne pas suffire. *L'entrepreneuriat de substitution* dont parle *Gerschenkron* et le *déclenchement subtil de l'initiative privée* sur lequel insiste *Hirschman* réclament *beaucoup plus* que l'établissement de règles prévisibles et impersonnelles. P.31

Dans le processus de transformation‟ Gerschenkronien″ et ‟ Hirschmanien″, la forme du projet d'accumulation doit être découverte, *presque inventée*, et *l'Etat doit être un participant à cette invention*. Il y a une affinité évidente entre la perspective Gerschenkron/ Hirschman et les *approches néo-schumpetériennes* de la croissance (Nelson et Winter, 1982) P. (32).

Il n'est pas suffisant de *réduire les risques perçus*. *L'entrepreneuriat doit être sélectivement stimulé*, complété et renforcé. Cela demande en retour des connections plus intimes avec les agents économiques privés, un Etat qui soit davantage‟ *enchâssé″* dans la société que isolé d'elle (voir Granovetter (1985) pour une discussion de l'enchâssement).

Gerschenkron et *Hirschman* n'explorent pas les formes des *relations Etat-société* que leur modèle d'action de l'Etat implique, mais *leur travail souligne la nécessité de compléter l'hypothèse de structure interne wébérienne par une analyse des relations Etat-société*. Comment les liens entre l'Etat et les groupes entrepreneuriaux qu'il cherche à stimuler sont-ils structurés? C'est un défi que *Gerschenkron* et *Hirschman* ont laissé aux futurs praticiens de *l'approche comparative institutionnelle*.

Gerschenkron et *Hirschman* sont aussi *moins optimistes* que *Weber* l'a été pour ce qui est de la capacité de l'Etat à jouer les rôles qu'ils voient comme étant nécessaires. *Le legs de cette tradition n'a pas été de fournir une image de miroir‟ étatiste″ opposée à la foi utopique néo-utilitariste dans le marché.*

Qu'un Etat donné soit capable de compenser les manques des agents économiques privés et de pousser ou avancer le processus de transformation est une question qui reste ouverte. Hirschman (1958:65) est particulièrement catégorique sur ce point, avançant explicitement que‟ le fait que les entrepreneurs privés seraient incapables ou manquant de volonté de réaliser certaines tâches que nous voyons nécessaires, *ne signifie pas que le gouvernement peut les prendre en charge″* P. (32).

Ce que la *tradition institutionnelle comparative* offre est une énumération de *certains rôles que l'Etat* peut être amené à assumer si le processus de la transformation

économique doit aller de l'avant, et quelques suggestions sur le genre de *caractéristiques institutionnelles* qui sont requises pour que l'Etat puisse jouer ces rôles. Ces questions laissées pour les successeurs de cette tradition deviennent: pourrions-nous identifier de façon plus claire les *éléments d'organisation interne* et le *modèles de liens externes* associés à une *action effective de l'Etat*?

Pourrions-nous trouver des exemples historiques concrets qui illustrent leurs variations? A la fin des années 1980, il y avait déjà une variété de *"révisions institutionnalistes" du cadre néo-utilitariste* qui soutiennent un agenda de ce genre.

5. Les révisions institutionnalistes du modèle néo-utilitariste

[*Douglass North comme critique du néo-utilitarisme ou en désaccord avec eux. La prise en compte des institutions remplace le comportement de maximisation dans les analyses des partisants du modèle dominant. Robert Bates et démarche de remplacement des hypothèses néo-utilitaristes par des perspectives institutionnelles. Différences entre premier ouvrage(81) et second ouvrage de Bates (89). Pour Bates, l'intervention de l'Etat n'était pas l'ennemi de la production agricole, mais elle est la condition de son développement. Les éléments constitutifs de l'institutionnalisme comparatif à la Bates***]**

Douglass North et Robert Bates

Le *modèle néo-utilitariste de l'Etat* a représenté juste un aspect d'une *tradition plus vaste de modèles "d'acteurs stratégiques" et de "choix rationnel",* lesquels ont continué à se développer dans les années 1970 et 1980. Dans le courant de cette évolution, un certain nombre *d'idées qui subvertissent les présupposés idéologiques de la révolution néo-libérale* en matière de politique économique, ont commencé à émerger.

Dans des domaines où les modèles de choix rationnel auront à être confrontés avec des données empiriques, il devient bientôt évident que la *logique des motivations individuelles atomistiques était inadéquate en l'absence d'arguments institutionnels supplémentaires*. Ceux qui ont étudié la politique américaine comme Sphepsle (1987) et Moe (1987) ont réalisé que quelque chose doit exister entre le *chaos que les règles* de

vote majoritaire doivent produire en théorie et la *stabilité* (et non l'ossification) *qui caractérise* la pratique de la politique américaine.

Les *"institutions"* dans le sens de *pratiques et structures accréditées* historiquement considérées comme étant données doivent être objet de réponses (Powell et Di Maggio (91), pour une discussion de la *montée de l'institutionnalisme parmi les partisans de la tradition du" choix rationnel" en science politique*). Une évolution parallèle peut être perçue parmi les historiens de l'économie intéressés au développement, avec les travaux de *Douglass North* comme exemple majeur.

Parce qu'il s'était centré sur les droits de propriété, *le premier travail de North* (North et Thomas, 1973) était considéré comme exprimant l'attention particulière accordée par les néo-utilitaristes aux marchés libres comme clef du développement. *La" nouvelle économie institutionnelle"*(North, 1986) était par conséquent considérée comme étant un *auxiliaire de la perspective néo-utilitariste*, plutôt que comme une alternative à elle.

A la fin des années 1980, il devient clair que North avait quelque chose qui le mettait en désaccord avec le projet néo-utilitariste. Dans le texte de *North* qui allait venir après, l'analyse institutionnelle, définie de façon très large, se déplace jusqu'au centre de l'analyse scientifique. Donnant l'impression d'être plus sociologue qu'économiste, *North* insiste sur le" *caractère pervasif ou étendu des contraintes informelles"*, notant que" dans nos interactions quotidiennes avec d'autres, que cela soit au sein de la famille, ou dans les activités d'affaire, les structures gouvernantes sont dans l'ensemble définies par des *codes de conduite*, des *normes de comportement* et des *conventions"* (1990 ; 36).

Il souligne ensuite le fait que les" *cadres institutionnels"* sont" la clef pour le succès relatif des économies", et se plaint en disant « *nous avons payé un prix élevé pour avoir accepté sans critique la théorie néo-classique"*, parce que" *l'allocation était considérée comme ayant lieu dans un monde sans frictions, soit un monde dans lequel les institutions n'existent pas ou n'importent pas"* (p.131).

Cette *attitude iconoclastique d'un prix-Nobel* dont le travail a été considéré comme renforçant la perspective néo-utilitariste était un indicateur important que le vent a changé de direction. Mais malheureusement, *North ne va fournir* que des élaborations très vagues pour justifier *une approche alternative*. Sa discussion des *"cadres institutionnels"* est basée sur peu d'exemples illustratifs. La plupart de ces derniers ont rapport avec les *droits de propriété* (par exemple, le fonctionnement du marché des maisons résidentielles aux E.U. est donné comme exemple d'un cadre institutionnel "efficient"). Plus même, *comme il voit que les normes culturelles sont primordiales*, et que les *formes organisationnelles sont des dérivées*, il n'est pas poussé à s'occuper de comment les *structures organisationnelles* peuvent faire la différence. P.33

North rejette la vision néo-utilitariste de l'Etat comme étant un léviathan (monstre maritime de l'ancien testament), considérant que "là n'est pas toute la question". Mais *il offre peu d'analyses concrètes sur comment les variations dans les structures de l'Etat peuvent avoir des conséquences différentes en termes de changement industriel*. P. (34)

Le travail de North offre un soutien moral pour l'élaboration d'une économie politique institutionnelle comparative. Mais il n'offre pas une démarche empirique claire sur comment y parvenir. D'autres auteurs ont heureusement offert des démarches d'élaboration d'un révisionnisme plus solide.

Bates

Le travail de *Robert Bates* sur l'agriculture africaine montre comment une analyse *peut laisser derrière elle les hypothèses néo-utilitaristes, les remplacer par des perspectives institutionnellement plus sophistiquées*, et maintenir sa vigueur analytique.

En 1981, *Bates* publie son livre : "marchés et Etats en Afrique tropicale", lequel devient un *classique sur les périls de l'intervention gouvernementale dans les P.V.D.* L'ouvrage de *Bates* fournit un apport considérable à la thèse néo-utilitariste, bien qu'il représente un véritable travail d'économie politique et non simplement une application de la logique économique aux institutions politiques. *Bates* montre que les conséquences sur

l'agriculture qu'il observe sont produits par un contexte institutionnel spécifique, ayant des assises historiques, et non le produit d'une logique à caractère générique inéluctable sur comment les Etats fonctionnent. Mais le portrait des conséquences de l'action de l'Etat était relativement en accord avec la perspective néo-utilitariste P. (34).

Dans la vision de *Bates*, les officiels de l'Etat dans les pays africains nouvellement indépendants, dotés d'instruments de contrôle économique puissants, hérités des régimes coloniaux, ont utilisé ces instruments au bénéfice des élites urbaines, et à leur propre bénéfice. *Leurs politiques ont détruit les incitations des fermiers à augmenter le produit agricole et ont par conséquent saboté le processus de développement.*

Cherchant à assurer leur propre survie politique par l'enrichissement, ils ont *créé des paradis de rente, érigé des obstacles bureaucratiques* à une allocation efficiente des ressources, et ont fini par exercer un *effet débilitant sur l'agriculture paysanne* - le seul secteur économique en mesure de promouvoir le développement futur. Démanteler le pouvoir de l'Etat et laisser la paysannerie libre de prendre avantage des opportunités de marché semblait être la bonne réponse, si l'on veut tenir compte de ce que propose le modèle néo-utilitariste.

Revenant à l'agriculture africaine dans une étude sur le Kenya *en 1989*, appelée : ˝ Beyond the Miracle of the Market˝, il explore des thèmes similaires, mais avec un leitmotif différent. Il commence par critiquer ce qu'il appelle le˝renouveau néo-classique˝ pour son˝ échec à traiter adéquatement la question des institutions˝ et son˝ échec à analyser la politique˝, et *il propose une analyse très différente des conséquences de l'intervention bureaucratique sur les marchés agricoles*.

L'Etat guide le processus d'allocation des ressources

Il avance que c'est seulement à travers˝ une infusion intensive de réglementations bureaucratiques˝, qu'il est possible d'assurer les intrants en capital nécessaires pour la reconstruction de l'agriculture paysanne. La *guidance bureaucratique* et le *contrôle de la production des inputs* sont présentés comme étant la meilleure façon pour assurer la

qualité des exportations de récoltes, et les *restrictions imposées administrativement* sont considérées comme étant la meilleure façon pour bénéficier des économies d'échelle dans l'utilisation industrielle de ces récoltes (pp.75-81). Ainsi *au lieu d'être l'ennemie de la production agricole, l'intervention de l'Etat devient la condition de son développement*.

Cela ne veut pas dire que l'Etat est devenu le premier moteur du développement dans le dernier travail de Bates. Au contraire, l'essentiel de son argumentation tourne autour de *l'interaction entre l'Etat et ses interlocuteurs privés*. Initialement, les *dotations institutionnelles*, surtout celles associées à l'Etat,˝ établissent la voie par laquelle les intérêts économiques sont formés˝, tout en établissant par la même occasion les conditions politiques qui font que les intérêts sont réalisés ou frustrés. Ultérieurement, les *groupes d'intérêt effectifs* facilitent certaines stratégies publiques et font obstacle à d'autres P. (35).

Regardant l'évolution de l'agriculture kenyane, *Bates* note par exemple, que alors que *l'intervention économique de l'Etat permet l'émergence de facilités à large échelle pour industrialiser le produit agricole*, les institutions politiques développées au même moment, font que les fabricants du secteur agro-alimentaire deviennent ˝sujets à la prédation économique˝ opérée par les petits producteurs agissant à travers leurs représentants politiques (texte de 89 qui est en contradiction avec la logique olsonienne (Olson, 65) qui domine le travail de Bates de 1981).

L'argument n'est pas simplement que les Etats aident à créer des classes. Les intérêts sociétaux une fois solidifiés deviennent par un effet de retour cruciaux pour définir les stratégies développementales futures de l'Etat. Dans le cas du Kenya,˝ la présence de producteurs prospères de récoltes˝ était importante *pour la construction de formes d'interventions du gouvernement qui leur viennent en aide*. La clef du développement agricole du Kenya résidait dans le fait que les promoteurs de ce développement ˝se sont alliés à l'Etat avec les fortunes de la bourgeoisie naissante˝. P. (35)

Comment qualifier la démarche de Bates d'institutionnalisme comparatif

Les éléments clés de ce que nous pouvons appeler « le *Bates* mûr, *utilisant un institutionnalisme comparatif* » méritent d'être rappelés. *D'abord,* l'Etat est analysé non pas comme étant une entité à caractéristiques génériques dont l'impact économique peut être déduit des prédilections ou préférences inhérentes aux bureaucrates, mais comme une *création historiquement définie*, dont les propriétés dépendent de *dotations institutionnelles spécifiques* et du caractère de la *structure sociale environnante*.

Deuxièmement, sous certaines circonstances historiques, *l'implication de l'Etat* dans le processus d'accumulation peut être un *ingrédient ou élément essentiel* pour promouvoir la croissance et la transformation. Comme *Bates* le souligne dans sa conclusion,˝ les *bureaucraties et organisations* ne s'opposent pas nécessairement au marché. Elles sont souvent mises en place dans le cadre d'un effort pour établir et lancer les forces du marché˝.

Troisièmement, les *Etats et les sociétés* sont mutuellement constitutifs les uns pour les autres. Les intérêts et les classes ne sont pas logiquement antérieurs à l'Etat et ses politiques. *Les Etats aident à définir les intérêts privés* et jouent un rôle crucial dans la croissance des classes et des groupes d'intérêts. Une fois les classes et les groupes d'intérêts se sont coalisés, ils constituent des contraintes puissantes aux stratégies ultérieures de l'Etat P. (35).

Le travail de *Bates* autorise à penser qu'il pourrait y avoir une synthèse heureuse qui *institutionnalise les travaux de la tradition du choix rationnel*, revitalise la *tradition institutionnelle comparative*, et relègue les *versions simplistes asociales de la vision néo-utilitariste de l'Etat* aux poubelles bien garnies de l'histoire.

Cependant, les choses ne sont pas si simples. Alors que le révisionnisme était en train de saper la réflexion néo-utilitariste, la tradition institutionnaliste comparative envisageait la question de l'Etat par des façons nouvelles variées, *compliquant de la sorte la définition d'une˝approche institutionnelle comparative˝* P. (36).

6. Les variations institutionnelles comparatives

[*Joel Migdal et son œuvre sur les relations Etat-société. Migdal et polarité Etat contre société, ou l'analyse du contrôle social. Attention de Migdal portée sur le contrôle social plutôt que sur la transformation économique. Intérêt porté sur la campagne plutôt que sur le processus d'industrialisation tardive. Deux visions de l'agriculture, celle de Migdal et celle de Bates. Amsden et Wade s'étant intéressés à la nature des projets partagés. Mais aussi Haggard(90) et Cumings (87) et Hamilton et Biggart(88). Amsden et l'Etat offreur de subventions pour décider quoi, quand et comment produire + standards de performance imposés. Wade et l'Etat comme guide du processus d'allocation des ressources par le marché.***]**

La vision néo-utilitariste de l'Etat, bien que imparfaite, faisait partie d'un ensemble de réactions à des échecs précédents dans la manière de faire face à la question de l'Etat. *Les politiques de développement des années 1950 et 1960* peuvent avoir été basées sur l'hypothèse implicite d'un Etat bénévole et capable, mais cette hypothèse n'était pas explicitement théorisée (discussion de Toye (91b) sur"l'hypothèse de l'Etat bénévole").

Les *débats théoriques entre pluralistes et marxistes* durant les années 1960 et 1970 ont porté principalement sur comment l'Etat était contrôlé par la société, plutôt que sur l'Etat comme étant un acteur de son propre chef. *Les années 1980 ont assisté à une prolifération de travaux* cherchant à" ramener l'Etat là-dedans", soit au centre de l'analyse.

A la fin des années 1980, il n'était plus possible d'accepter que l'Etat reste non analysé, en dehors des questions de son bénévolat, de sa capacité ou de sa culpabilité. Mais il y a eu de fortes divergences au niveau des démarches adoptées, y compris parmi ceux qui ont adopté une approche institutionnelle. *Certains ont accordé leur attention à étendre les modèles classiques* de *Weber*, *Gerschenkron* et *Hirschman* pour faire état des succès développementaux contemporains (voir par exemple la littérature citée in Rueschmeyer et Evans (85)). L'intérêt porté sur les P.V.D ne doit pas faire oublier les travaux sur le *rôle de l'Etat dans les pays industriels* avancés, lesquels ont utilisé une approche

institutionnelle comparative, à commencer par Katzenstein (1978) ; (voir Zysman (93) pour une revue de cette littérature).

D'autres ont été plus concernés par savoir comment les initiatives de l'Etat avaient été sapées par les structures sociales qui les entourent. *Une chose qui les unit a été le fait de placer l'Etat au centre de leurs analyses*.

Joel Migdal : les élites n'ont pas un projet de transformation économique, mais de contrôle social

Joel Migdal dans son ouvrage *Strong Societies and Weak States*, est l'un des meilleurs exemples de cette dernière approche. L*es relations Etat-société* sont vues dans cet ouvrage comme quelque chose qui sape l'intervention de l'Etat. Pour *Migdal* (88 : 39), *les Etats des P.V.D restent*˝ *faibles*˝ même lorsque « leur présence devient formidable dans les endroits les plus lointains de leurs sociétés », ce qui a pour effet d*'affecter grandement le cours du changement* social et économique˝. Ils sont faibles parce que des˝ fragments diffus de la société sont restés forts˝, *gardant au niveau local la capacité de frustrer ou de faire obstacle aux actions de l'Etat*.

L'Egypte de Nasser dont les réformes agraires ont transformé la société égyptienne, est l'un des premiers exemples de *Migdal*. Bien que˝ le succès de Nasser à provoquer la démission de la classe puissante des propriétaires terriens à travers la réforme était retentissant˝, et bien que˝ l'Etat parvenait à tansformer de manière effective la société˝, *Nasser ne pouvait pas remplacer le pouvoir local des paysans riches et moyens et les*˝ *hommes forts*˝*locaux* qui représentaient les intérêts de ces derniers politiquement P. (36).

Migdal n'est évidemment pas néo-utilitariste. Il n'a pas fait d'hypothèses du genre de celles où l'Etat est simplement une *agrégation d'individus maximisateurs*. Comme les néo-utilitaristes, il a vu la *logique de l'agenda de l'Etat* comme étant fondamentalement en opposition avec la *logique des relations sociales* en dehors de l'Etat. *Il a cependant présenté cette polarité en des termes totalement distincts* et a abouti à des conclusions différentes qui y sont relatives.

A la place de l'Etat contre le marché, la polarité de *Migdal* est *Etat contre société*. Pour les néo-utilitaristes, la capacité des bureaucrates de l'Etat à collaborer avec les élites privées autour de projets de" recherche de rente" *rendent l'Etat une menace puissante dangereuse pour le marché*. Pour *Migdal, le même comportement indique la faiblesse de l'Etat vis à vis de la société*. Pour les néo-utilitaristes, l'accroissement dans l'étendue de l'action de l'Etat signifie une réduction du pouvoir des forces du marché.

Pour *Migdal, le pouvoir social des élites locales* signifie, presque par définition, une diminution du pouvoir de l'Etat. *Comme il se centre sur le contrôle social, Migdal* voit le projet de base des détenteurs du pouvoir local comme étant de façon inhérente, *en opposition au projet de base de l'Etat*. *Les élites locales cherchent à préserver leur sphère de contrôle, alors que l'Etat cherche à étendre la sienne*. Les deux ne peuvent pas gagner.

Cette approche à somme nulle des relations Etat-société s'oppose à l'économie politique institutionnelle comparative classique qui a été présentée plus haut. L'hypothèse de base de *Weber, Gerschenkron* ou *Hirschman* est que *des projets communs sont à la base des interactions entre l'Etat et la société*. Aussi bien les élites industrielles que l'Etat sont intéressés à réaliser la transformation, aucun des deux ne pouvant à lui seul la réaliser, et chacun des deux devant lui apporter sa contribution p. (37).

Pourquoi l'idée de projets communs ou partagés manque dans la vision de Migdal des relations Etat-société ? *Son attention portée sur le contrôle social plutôt que sur la transformation économique est la raison de cela*. Les projets partagés supposent des *résultats à somme positive*, comme cela peut être illustré par un produit ou PNB en augmentation. *Migdal n'est que tangentiellement intéressé à ce genre d'aboutissements*. Il a peu de choses à dire au sujet des industrialistes- les interlocuteurs implicites de *Gerschenkron* et *Hirschman*- ou même au sujet des élites rurales tournées vers l'accumulation du genre de" la bourgeoisie naissante" de *Bates*. *Les" hommes-forts locaux"et les élites rurales traditionnelles* à lesquelles il s'intéresse sont de nature à être moins intéressés par des projets partagés P. (37).

En s'occupant de *groupes sociétaux dont les intérêts primordiaux sont paroissiaux et conservateurs*, et en insistant sur le *contrôle social* comme une *finalité*, *Migdal souligne les aspects à somme nulle des relations Etat-société*. Néanmoins, même dans les cas étudiés par *Migdal*, il y a des moments où les projets communs prédominent. Le compte rendu des relations entre Nasser et les ˝paysans riches et moyens˝ en est le meilleur exemple.

Les *politiques anti-propriétaires terriens de Nasser* donnent à ces paysans la possibilité de *consolider leurs positions comme classe rurale puissante*. En même temps, ce groupe donne une contribution importante à l'agenda économique de Nasser. Selon *Migdal* (1988 :204), après la réforme agraire, sous la direction des paysans riches et moyens, le *produit agricole et la productivité ont dépassé l'accroissement rapide de la population* en Egypte. Cette tendance s'oppose à la chute du produit et de la productivité qui ont eu lieu sous l'ancien régime P. (37).

Ce projet commun aurait pu éventuellement se transformer en un contrat entre l'Etat et les paysans˝hommes forts˝ sur la possibilité de transformer davantage l'agriculture. A l'origine, il était question d'une relation qui aboutissait à un renforcement mutuel des deux. L'Etat aidait à créer un groupe social dont le projet économique contribuait en retour à la réalisation de l'agenda développemental de l'Etat lui-même. (dans son travail de 1994, *Migdal* va dans le sens d'une reconnaissance explicite de la possibilité de projets partagés, voyant les relations˝à somme nulle˝ (˝zero-sum˝) comme étant plutôt contingentes que génériques).

Comparaison entre Migdal et Bates

Le *caractère principal des projets partagés* dépend du moment historique, mais *il dépend aussi de l'agenda de l'analyste*. *Pour Migdal, l'agriculture africaine incarne les luttes Etat-société pour le contrôle social, mais Bates s'y prend de façon à découvrir des possibilités de projets partagés.* En comparant *les relations Etat-société en Asie de l'Est* avec d'autres exemples récents, l'analyse institutionnelle comparative du développement Est-asiatique illustre *l'importance que revêt le point de vue de l'analyste*.

Quand *Migdal* se tourne vers l'Asie de l'Est, il voit des"dislocations sociétales massives" ayant donné lieu à la formation d'Etat forts". Les Etats ne peuvent pas être"forts"au sens de *Migdal* (88),"que suite à l'intervention de facteurs exogènes qui auraient déjà créé des conditions catastrophiques"." *Une dislocation sociétale massive, qui affaiblit sévèrement le contrôle social", est une"condition nécessaire"pour l'émergence d'un Etat fort* P. (38).

Sans dénier que les"dislocations sociétales"ont aidé à établir les paramètres de l'après-guerre en Asie de l'Est, il y a d'autres analystes qui se sont intéressés à la question de la nature des projets partagés qui ont émergé.

Alice Amsden et Robert Wade et les projets communs

Deux études de pays, une établie par Alice Amsden (89) sur la Corée, et une autre par Robert Wade (90) sur Taïwan, sont parmi les nombreuses études qui illustrent cette démarche d'analyse. (Les travaux de *Amsden* et *Wade* sont deux exemples d'un ensemble d'analyses qui se sont *développés sur l'Asie de l'Est utilisant une approche institutionnelle comparative*. Cela va de *Haggard* (1990), qui utilise une approche privilégiant le rôle des institutions politiques, pour faire une révision des interprétations néo-classiques traditionnelles de la croissance est-asiatique, à *Cumings* (1987), qui se centre sur l'histoire politique de la région, à *Hamilton* et *Biggart* (1988), qui mettent en avant les différences culturelles et institutionnelles de la région).

Les travaux de Amsden et Wade analysent la construction et l'exécution de projets basés sur une *relation de symbiose entre l'Etat et les groupes industriels naissants*. La contribution de l'Etat à de tels projets partagés est cruciale. Mais leur exécution réclame aussi des *partenaires engagés en faveur du développement* du côté de la société. P. (38)

Amsden

Amsden avance que" l'industrialisation tardive" du style est-asiatique réclame des intrusions de l'Etat qui vont au-delà de celles de l'Etat de *Gerschenkron*, comme" banquier de l'investissement"ou des"investissements déséquilibrants"de *Hirschman*. Ce que *Amsden* appelle"*late industrializing"*est *l'industrialisation du milieu du 20ème siècle*

que *Hirschman* avait appelé" *late late industrialization*", pour la distinguer de la" *late industrializing*" du 19ème siècle et du début du 20ème siècle de *Gerschenkron*. (Pour une illutration des différences que *Amsden* établit entre elle et *Gerschenkron*, voir son texte de 1992.)

Dans la vision de Amsden (1989 :143),"la *première révolution industrielle* était basée sur le laissez-faire, *la seconde* sur la protection des industries naissantes. *Dans l'industrialisation tardive, l'élément de base est la subvention, laquelle comporte à la fois la protection et les incitations financières*. *L'allocation de subventions* a fait que le gouvernement était non seulement un *banquier*, comme *Gerschenkron* l'avait conçu (1962), mais un *entrepreneur*, utilisant les *subventions* pour décider *quoi, quand et combien produire*".

En plus, l'Etat devait imposer des standards de performance aux groupes d'intérêts recevant le soutien public...Comme contrepartie directe des subventions, *l'Etat exigait l'atteinte de certains standards de performance par les firmes*". La combinaison *d'incitations* et de *performance* n'est pas censée définir seulement le comportement des firmes industrielles existantes. Elle doit permettre à l'Etat d'imposer le calme au sein des groupes entrepreneuriaux, à ceux qui représentent le côté sociétal dans un *projet partagé de transformation industrielle*. P. (38)

Wade

Le portrait de l'agressivité du rôle de l'Etat établi par *Wade* est plus limité. Mais il est fondamentalement similaire à celui qui vient d'être établi. *Wade avance (1990 :26-27) que le succès industriel taïwanais est basé sur"le marché gouverné", soit une série de politiques qui « permettent à l'Etat de guider- ou gouverner- les processus de marché d'allocation des ressources, de façon à donner lieu à différentes productions et à des résultats en matière d'investissement, qui ne pourraient pas avoir lieu dans le cadre de marchés libres, ou être stimulés par des politiques de marché libre »*. Il va jusqu'à distinguer des périodes durant lesquelles"l'Etat exerce un leadership" dans des secteurs en

particulier. *Durant ces périodes en question les initiatives de l'Etat sont cruciales pour la transformation de secteurs-clés*.

Encore une fois, *les politiques de l'Etat ne se contentent pas de modifier le comportement des acteurs existants*. Elles aident aussi *à ce qu'ils deviennent les acteurs sociétaux sans lesquels le développement serait impossible*. Regarder l'Asie de l'Est à travers les yeux de *Amsden* et *Wade* nous fait faire le tour qui nous mène *des néo-utilitaristes au soutien iconoclaste exprimé par le vice-président de la Banque Mondiale au ˝gouvernement activiste˝, avec lequel le chapitre a commencé.*

Ce sont précisément des analyses telles que celles de *Amsden* et *Wade* qui fournissent la base empirique à la conviction de Karaosmanoglu que ˝*un rôle gouvernemental positif plus activiste peut être un facteur décisif dans la croissance industrielle rapide*˝.p. (39) Finalement, au début des années 1990, la Banque Mondiale comme institution, *avait senti qu'elle devait adopter de façon sérieuse une perspective institutionnelle comparative*. Son rapport principal sur le˝miracle Est-asiatique˝a essayé de le localiser ou de l'installer *quelque part entre la vision néo-classique et celle révisionniste de Amsden/Wade*. Son rapport (1993, vi) concédait que˝ dans certaines économies, principalement celles du nord-est-asiatique, *certaines interventions sélectives ont contribué à la croissance˝.* Il avait aussi confirmé sans ambiguité l'importance des bureaucraties wébériennes (157-189).

Est-ce que cela signifie que l'agenda comparatif institutionnel a déjà été complété ? pas vraiment. En dépit des difficultés théoriques néo-utilitaristes à traiter la question de l'Etat, *il n'y a pas un cadre alternatif qui peut revendiquer l'élégance du modèle néo-utilitariste qui assure à ce dernier son charisme*. Les contributions récentes à la tradition comparative institutionnelle confirment la poursuite d'une telle alternative. Mais elles mettent aussi en avant les défis à affronter sur le long de cette voie P. (39).

7. Un agenda institutionnel comparatif

[*La démarche d'économie politique institutionnelle comparative d'analyse de l'Etat doit : offrir une vision de la structure de l'Etat + les relations Etat-société. Il faut analyser la structure bureaucratique des différents Etats. La question des relations Etat-société avec deux positions : isolation ou projets joints. Il faut utiliser les faits historiques comparatifs pour répondre à ces questions, et forger une vision plus satisfaisante de la place de l'Etat dans le développement.***]**

Toute démarche *d'économie politique institutionnelle comparative d'analyse de l'Etat* doit offrir une vision claire aussi bien de *la structure interne de l'Etat* que *des relations Etat-société*. « *L'hypothèse de la bureaucratie » de Weber reste le point de départ pour les* <u>*analyses de la structure interne*</u>. Le problème des <u>*relations Etat-société*</u> *doit être réexposé dans une forme plus dynamique*, selon les lignes suggérées par l'analyse de *Bates*, soit quelque chose qui fait *de la politique de l'Etat, un facteur endogène* dans le changement qui affecte *les partenaires sociétaux de l'Etat* P. (40).

Rôle de l'administration

L'affirmation originale de *Weber* qui est que *les structures bureaucratiques de l'Etat confèrent un avantage à ce dernier* est soutenue de façon sérieuse par les analystes contemporains. *Migdal* a participé à cela avec *Amsden* et *Wade*. Bien qu'insistant sur les" dislocations" comme condition nécessaire à" l'Etat fort", *Migdal* prend garde de noter qu'une" *bureaucratie indépendante"* fait partie des conditions suffisantes pour la transformation. *Amsden* et *Wade* identifient tous les deux *les bureaucrates de l'Etat comme jouant des rôles cruciaux dans la transformation industrielle*. Même la Banque Mondiale y contribue.

Il y a cependant à formuler une importante réserve. *Weber* tendait à voir le balancement croissant de la bureaucratie comme étant inévitable. Les analyses du genre de celles de *Migdal* rendent les formes bureaucratiques plus difficiles à mettre en place et plus vulnérables. *Rendre l'organisation bureaucratique effective dans les P.V.D est une tâche*

difficile. Qu'une *machinerie administrative* soit établie, sa dissolution et son effondrement peuvent aussi bien que son expansion et son renforcement se produire. *Si la transformation réclame une bureaucratie effective, il n'y a pas de garantie que l'offre puisse suivre la demande*. *Une approche comparative institutionnelle tourne l'image néo-utilitariste de l'Etat sur sa tête*. *C'est la rareté de la bureaucratie qui sape le développement et non sa prévalence*.

Malheureusement, ce consensus n'a fait l'objet que de peu de réflexion dans les débats de politique économique et les récits de grand public (comme ceux évoqués au chapitre 1). *La ˝bureaucratie˝ est toujours un terme péjoratif* aussi bien pour les citoyens que pour les décideurs de politique économique. *Elle est pour eux l'antithèse moribonde non effective de l'initiative entrepreneuriale et de la gouvernance effective*. Ou bien elle est la *collection de bureaucrates privilégiés* s'assurant des bénéfices pour eux même, comme cela est postulé par l'image néo-utilitariste de l'Etat. Ou bien *elle peut être perçue comme étant une combinaison maligne* des deux.

Elle est rarement vue, si ce n'est jamais, comme un *ensemble de structures et de normes qui renforcent la compétence*, comme cela est le cas chez *Weber*. La ˝*bureaucratie*˝ est utilisée comme un terme générique équivalent à ˝ *l'appareil organisationnel de l'Etat*˝. Les Etats ne sont pas vus comme pouvant varier substantiellement les uns en comparaison aux autres, *pour ce qui est de la mesure dans laquelle ils sont* ˝ *bureaucratiques*˝. Le fait de ne pas souligner ce problème conceptuel, trouve sa cause dans le *manque surprenant d'une évidence comparative systématique*, c'est-à-dire de faits sur les variations dans le degré auquel les structures de l'Etat existantes s'approchent de la˝bureaucratie˝ wébérienne idéal-type P. (40).

Pour constater le potentiel de l'approche institutionnelle comparative, l'hypothèse wébérienne doit être explorée en s'appuyant sur ce qu'il y a dans les agences administratives et les pays. *Regarder les institutions de l'Etat* impliquées dans des *secteurs industriels* particuliers, comme l'ouvrage le fait, est une façon *d'apporter des*

éléments empiriques à l'idée qui est que c'est la rareté plutôt que c'est l'excès de bureaucratie qui fait obstacle au développement.

La clef est d'identifier les *différentes façons par lesquelles les Etats sont organisés*, et de *faire la liaison entre ces différences* et les conséquences différentes en termes de *résultats développementaux*. Fournir une preuve empirique pour cette liaison n'est pas facile, mais au moins la logique de l'argument est claire P. (41).

Rôle des relations Etat-société

La question des relations Etat-société est plus compliquée. Deux positions apparemment en conflit coexistent. D'un côté, il y a la position sur l'isolation (insulation) ou autonomie de l'administration. Pour *Weber*, l'isolation à l'égard de la société était une condition préalable nécessaire pour qu'une bureaucratie puisse fonctionner. (Pour des élaborations récentes sur*"l'hypothèse de l'isolation"*, voir par exemple, *Haggard* (1990) ou *Haggard et Kaufman* (1992)).

Migdal est d'accord sur cela, voyant que les liens entre « ceux qui mettent en œuvre les projets de l'Etat au niveau local », au sein de l'appareil d'Etat, et les « hommes forts », à l'extérieur de cet appareil, comme étant quelque chose qui porte atteinte à la capacité de l'Etat à mener à bien ses projets développementaux. *Bates* (dans son premier travail) et les *néo-utilitariens* vont plus loin, en considérant que *le développement des liens Etat-société* est équivalent à une « capture » de l'appareil d'Etat *par les chercheurs de rente*. P. (41)

Sur un plan logique, le fait d'insister sur l'isolation a un sens. *Si la loyauté au reste de l'appareil d'Etat* n'acquiert pas une priorité ou précédence *sur les autres liens* avec d'autres groupes sociaux, *l'Etat ne pourrait pas fonctionner*. Le genre de bureaucratie cohérente et cohésive qui a été postulé par l'hypothèse wébérienne doit avoir un certain degré d'autonomie vis à vis de la société. *Le problème est de séparer les bénéfices de l'isolation des coûts de l'isolement*.

Les projets joints

L'idée des"projets joints", qui est centrale dans les visions de *Gerschenkron*, *Hirschman* et *Wade, se traduisant en liens étroits entre l'Etat et les groupes sociaux, est fondamentale à l'efficacité développementale*. Cette vision a aussi une portée intuitive. Nous sommes, après tout, *en train de parler de sociétés capitalistes* dans lesquelles, ni *l'investissement ni la production* ne peuvent être mis en oeuvre sans *la coopération des acteurs privés*.

L'idée que *les Etats opèrent mieux* ou plus efficacement lorsque *leurs connexions ou liens avec la société sont minimisées* n'est pas plus plausible que celle arguant que *les marchés opèrent en étant isolés des autres liens sociaux*. De la même façon que *les marchés qui ne fonctionnent* en réalité que *lorsqu'ils sont"enchâssés"* dans d'autres formes de relations sociales, il semble que *les Etats doivent eux aussi être"enchâssés"* afin de pouvoir être efficaces. P. (41)

La question de *comment l'autonomie et l'enchâssement doivent être combinés* effectivement est encore plus compliquée par le fait que les Etats et les structures sociales façonnent l'un l'autre. *La présence de groupes sociaux organisés ayant quelque chose à gagner de la transformation renforce les attentes à l'égard d'un Etat bureaucratique transformatif*. Des *bureaucraties efficaces* renforcent les possibilités qu'il puisse y avoir des *industriels* ou une" *bourgeoisie naissante"* qui deviennent des groupes sociaux organisés.

A l'opposé de cela, une société dominée par des réseaux lâches de détenteurs de pouvoirs locaux ayant des *intérêts constitués* dans le maintien du statut quo, rend plus difficile la survie d'appareils d'Etats cohérents et cohésifs. Mais *l'absence aussi d'un appareil d'Etat cohérent* rend moins évident ou plus difficile que *la société civile puisse se donner une organisation* au-delà des *réseaux lâches de loyautés locales* p. (41).

Il y a différentes façons de couper à travers ces relations réciproques. Dans cette étude, il a été question d'abord des *structures de l'Etat* et des *relations Etat-société*, surtout pour ce qui est de *leur impact sur l'organisation industrielle*. D'autres peuvent choisir de

commencer avec les structures sociales et de tenter ensuite, d'expliquer l'émergence de formes particulières d'organisation de l'Etat et de liens Etat-société.

Quelle que soit la démarche, le but ultime est le même. *Capturer la dynamique des relations Etat-société* et l'associer à *« l'hypothèse wébérienne» sur l'organisation interne de l'Etat*, est le *défi de base auquel fait face l'approche institutionnelle comparative*. Les généralisations analytiques doivent être basées sur l'analyse de l'évidence historique particulière à chaque pays. P(42)

Nous avons à voir la question de la *variation corrélée* des *structures de l'Etat,* des *relations Etat-société,* et des *conséquences développementales*. Qu'est ce qui sépare les Etats *qui reflètent le gendarme néo-utilitariste*, des Etats *qui peuvent revendiquer légitimement être développementaux* ? Comment les *projets partagés de transformation* doivent-ils fonctionner ? Quels genres de rôles de l'Etat sont-ils impliqués. Comment les *projets partagés* ayant réussi vont-ils transformer les *relations entre l'Etat et ses collaborateurs privés*?

Utiliser les faits historiques comparatifs pour répondre à ces questions permettra d'*exploiter l'opportunité ouverte par le retrait du néo-utilitarisme* et de *forger une vision plus satisfaisante de la place de l'Etat dans le processus de développement*.

Les différents types d'Etat : Etat prédateur, Etat Développemental et cas intermédiaires *

[Introduction ; 1. Perspectives sur l'Etat : 1.1. Les néo-utilitaristes (Buchanan, Collander, Olson, Krueger) ; 1.2. L'institutionnalisme comparatif (Weber, Polanyi, Gerschenkron, Hirschman) ; 2. Le Zaïre : un cas exemplaire de prédation ; 3. Les Etats développementaux : 3.1. Le modèle japonais, 3.2. La Corée et Taïwan, 3.3. La dynamique des Etats développementaux ; 4. Des cas intermédiaires : Le Brésil et l'Inde ; 4.1. Le Brésil, 4.2. l'Inde; 5. Les structures de l'Etat et l'ajustement.]

Introduction

Les théorisations sur le développement durant la période d'après guerre commencent dans les années 1950 et 1960 avec l'hypothèse que les appareils d'Etat peuvent être utilisés pour favoriser le changement structurel… accélérer l'industrialisation, mais aussi moderniser l'agriculture et pourvoir les pays concernés en infrastructure nécessaire pour l'urbanisation. L'expérience ultérieure a amenuisé cette image et l'a remplacé par celle qui considère l'Etat comme principal obstacle au développement. Il y a une parodie des espoirs post coloniaux fournie par les plupart des Etats Africains. Les appareils d'Etat d'Amérique Latine sont eux aussi concernés par les tentatives d'explication des origines des crises de stagnation de ces pays.

La nouvelle représentation de l'Etat comme un problème apparaît parce que ce denier s'avère être défaillant par rapport à l'agenda de développement de départ. Mais il n'y a pas que cela. Dans certains cas, il a réalisé des choses qui ont renforcé la production industrielle locale. Mais la définition principale du changement structurel a elle-même changé. Ce changement est défini en termes « d'ajustement structurel » dès la fin des

* - à partir du texte de Peter Evans, " The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", in Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*, Princeton, NJ: Princeton univ. Press, 1992.

années 1970. Aussi, il y a un changement du climat intellectuel et idéologique au point de poser la question si l'Etat devrait même essayer d'être un agent économique actif. Il y a un retour en force des théories minimalistes de l'Etat qui circonscrivent son action à l'établissement et le maintien des rapports de propriété privée, utilisant en cela un outillage analytique néo-utilitariste.

Les théories néo-utilitaristes de l'Etat allaient bien avec les prescriptions néo-orthodoxes de gestion des problèmes d'ajustement structurel. La nouvelle mode ou orthodoxie néo-utilitariste portait en elle ses limites. Les problèmes et les doutes sur les programmes d'ajustement structurel et leur capacité à engendrer une croissance future amènent à repenser le rôle de l'Etat une fois de plus. A la fin des années 1980, une troisième vague de pensée sur le rôle de l'Etat commence à se cristalliser.

Kohler entre autres, montre que les prescriptions orthodoxes émettent l'idée paradoxale que l'Etat (source des problèmes) devrait pouvoir mettre en œuvre les politiques d'ajustement (et devenir la solution). Les managers de l'Etat avaient mis en place des politiques de libéralisation, de privatisation et autres politiques associées à l'ajustement structurel. Or cela n'est pas conforme au comportement de recherche de rente supposé par la théorie néo-utilitariste de l'Etat. L'Etat reste central dans le processus de changement structurel, même quand le changement est défini comme étant ajustement structurel.

La reconnaissance de la centralité de l'Etat conduit inévitablement aux questions de la capacité de l'Etat. Toutes les politiques nécessitent pour leur réalisation une institutionnalisation d'un complexe de machinerie politique, ce qui n'est pas évident. A la fin des années 1980, même la Banque Mondiale, ex-bastion de l'orthodoxie, reconnaît que les problèmes proviennent non seulement des mauvaises politiques, mais aussi des déficiences institutionnelles qui ne peuvent être corrigées que dans le long terme. *Démanteler l'Etat n'est pas la solution. Il faut qu'il soit reconstruit.*

La reconnaissance de l'importance de la capacité de l'Etat, pas seulement en termes de prouesses et de perspicacité des technocrates dans l'appareil d'Etat, mais aussi dans le

sens de la mise en place d'une structure institutionnelle qui soit durable et effective, est caractéristique de la troisième vague de pensée sur l'Etat et le développement.

Les prévisions optimistes non réalistes voyant l'Etat comme instrument de développement ayant caractérisé la première vague ont été exorcisées, également celles utopiques, affirmant que le rôle de l'Etat doit être limité à prévenir les violations au droit de propriété. Parmi les écrits de la troisième vague, ceux de Callaghy donnent un bon exemple de ces écrits, et portent sur les problèmes de l'ajustement. La capacité de faire face aux problèmes d'ajustement et de stabilisation est fonction des caractéristiques générales de l'appareil d'Etat et de ses relations avec les structures sociales qui l'entourent. Tout cela traduit les conséquences d'un changement institutionnel de long terme.

L'analyse qui suit est une tentative de contribuer à la troisième vague sus-mentionnée. Sa base empirique n'est pas l'analyse des relations entre les capacités de l'Etat et la mise en place réussie des programmes d'ajustement. A la place de cela, elle réexamine le rôle de l'Etat dans l'agenda développemental de départ – concerné par la transformation industrielle. Elle essaie de fournir un portrait analytique des caractéristiques institutionnelles des Etats qui avaient mieux réussi dans cette tâche, et qui les distinguent de ceux qui avaient moins réussi.

Revenir à l'agenda de départ concerné par les modèles de transformation industrielle ne signifie pas que la définition des institutions de l'Etat reste invariante dans le temps et qu'elle soit fonction des agendas économiques. Certaines caractéristiques institutionnelles ayant facilité la croissance de l'industrie locale peuvent devenir dysfonctionnelles quand il est question d'entreprendre une démarche de stabilisation et d'ajustement. Il y a néanmoins, une corrélation entre la performance de l'Etat en matière de transformation industrielle et sa performance au niveau de l'agenda de l'ajustement. Les Etats d'Afrique qui avaient été incapables de mettre en place des industries locales avaient également été incapables de réaliser la croissance au moyen de programmes d'ajustement structurel. C'est le contraire qui caractérise les pays Est-asiatiques. Les

Etats latino-américains se situent entre les deux du point de vue de leur performance. Il y a donc des facteurs institutionnels importants qui facilitent les deux tâches sus-mentionnées. Autrement dit, comprendre la transformation industrielle peut être bénéfique pour élaborer une analyse du rôle que l'Etat doit jouer pour entreprendre une démarche d'ajustement réussie.

Les conceptualisations néo-utilitaristes sont questionnées aussi lorsqu'elles affirment que les exigences institutionnelles pour une politique orthodoxe sont antithétiques de celles exigées pour consolider l'industrialisation locale. Si de meilleures fondations théoriques sont nécessaires à ce niveau, autant revenir aux perspectives institutionnelles classiques avec Weber, Gerschenkron, Hirschman et d'autres, au lieu de s'appuyer seulement sur le « nouveau institutionnalisme ». Nous proposons donc une reconsidération conceptuelle et une analyse historique comparative. Il s'agit : 1) d'examiner certaines inconsistances dans la vision néo-utilitariste de l'Etat ; 2) d'effectuer un survol de la littérature institutionnaliste comparative classique.

L'analyse ne s'intéresse pas seulement à la stabilisation et l'ajustement des années 1980. Elle porte davantage sur les efforts de promouvoir la transformation industrielle durant l'après-guerre. Plusieurs cas sont étudiées : le Zaïre, comme exemple d'un Etat prédateur à l'état pur. Trois exemples d'Etats asiatiques, le Japon, la Corée et Taiwan, sont utilisés pour exposer les caractéristiques de l'Etat développemental. Deux autres cas d'Etats où un succès considérable a été réalisé dans certains secteurs, mais où l'expérience n'était pas concluante en termes de développement, sont également envisagés. Il s'agit des deux cas du Brésil et de l'Inde.

Nous tentons enfin d'extraire certaines leçons analytiques de cette analyse comparative et nous proposons une réflexion sur l'intérêt de ces leçons pour les politiques d'ajustement et de stabilisation.

1. Perspectives sur l'Etat

L'Etat comme institution soulève des sentiments d'antipathie, par expérience et pour sa pauvre performance. Or même les théories du développement qui privilégient le marché comme institution, ont toujours reconnu que l'existence de l'Etat est essentielle pour la croissance économique, mais l'Etat en question est minimal, restreint largement si ce n'est pas entièrement à protéger les droits individuels des personnes et la propriété, et consolidant volontairement les contrats privés négociés. Dans sa forme néo-classique minimale, il est traité comme une boîte noire. Son fonctionnement interne ne fait pas l'objet d'analyse économique.

Mais les économistes néo-utilitaristes finissent par se rendre à l'évidence que les conséquences économiques négatives de l'action de l'Etat sont trop importantes pour qu'il soit possible de maintenir la boîte noire close. Ils font usage des instruments standards de « l'optimisation individuelle » dans l'analyse de l'Etat lui-même (les économistes cités par Evans sont Srinivasan, Buchanan, Tallison et Tullock (The rent seeking society), Niskanen, Richard Auster et Morris Silver ; les nouveaux néo-classiques sont : Colander, Mancur Olsen ; les économistes représentatifs de l'économie néo-institutionnelle qui insiste sur les droits de propriété, sont représentés par Douglas North).

La relation d'échange entre titulaires des charges publiques et ceux qui les soutiennent politiquement est l'essence de l'action de l'Etat. Les premiers ont besoin du soutien des seconds pour survivre. Les seconds ont besoin de bénéficier d'incitations pour ne pas avoir à être amenés à dispenser leur soutien à d'autres groupes de bureaucrates. Les premiers peuvent distribuer des ressources directement à travers les subventions, crédits, emplois, contrats, fourniture de services et utiliser leur autorité de faiseurs de règles pour créer des rentes bénéficiant aux groupes favorisés, en restreignant par la même occasion la capacité des forces du marché à opérer. Rationnement de devises, licences de production, tarifs et restrictions quantitatives constituent toutes, des moyens de créer des rentes. Les titulaires peuvent eux-mêmes bénéficier directement des rentes créées. On vient même jusqu'à affirmer que « la compétition qui a lieu pour entrer dans les services

publics est pour une part une compétition pour obtenir des rentes » (texte cité : celui de **Anne Krueger** de 1974 sur la politique économique de la rent seeking society). Dans l'économie prise dans son ensemble, les revenus importants obtenus de la « recherche de profit directement improductive » (directly unproductive profit seeking) rend l'investissement dans les activités productives moins attractif. L'efficience et le dynamisme déclinent. Pour échapper aux effets délétères de l'action publique, la sphère de l'Etat doit être réduite au minimum et les contrôles bureautiques doivent être remplacés par les mécanismes du marché là où cela est possible. Les fonctions de l'Etat qui peuvent être transférées au marché varient d'un théoricien à l'autre. Certains vont jusqu'à proposer la privatisation partielle de la défense nationale.

On ne peut pas nier que la vision néo-utilitariste capture des aspects significatifs du fonctionnement de la plupart des Etats et les caractéristiques dominantes de certains d'entre eux. La recherche de rente, conceptualisée plus primitivement comme corruption, a toujours été une facette bien connue du mode d'opération des Etats du tiers monde. Certains appareils d'Etat consomment le surplus qu'ils extraient, encouragent les acteurs privés à se déplacer des activités productives à la recherche de rente non productive, et échouent à fournir des biens collectifs. Leur façon de regarder leurs sociétés est celle que le prédateur a pour sa proie et sont nommés légitimement comme « prédateurs » (cette définition du caractère prédateur de l'Etat est différente de celle donnée par **Deepak Lal** et Margaret Levi, où le comportement prédateur signifie celui de maximisation du revenu. Dans la définition de Levi, certains Etats développementaux seraient alors prédateurs. Chez Lal, le rapport est plus net entre maximisation du revenu et développement. Pour lui, comme pour les néo-utilitaristes, l'alternative à l'Etat prédateur est l'Etat veilleur de nuit minimal et où il n'y a pas d'espace analytique pour l'Etat développemental).

Parce qu'elle réintroduit la politique, la vision néo-utilitariste devrait être considérée comme une amélioration de la vision néoclassique traditionnelle de l'Etat comme arbitre neutre. En fin de compte, l'hypothèse que les politiques publiques « reflètent les intérêts

constitués dans la société » capture de nouveau et partiellement certaines analyses de Marx sur les biais qui caractérisent la politique de l'Etat (texte cité : **Colander**, *Neoclassical political economy*, 84).La pensée néo-utilitariste, comme outil permettant d'expliquer un aspect du comportement du titulaire, lequel peut dominer ou ne pas dominer dans un appareil d'Etat en particulier, apporte une contribution utile. Mais comme théorie générale mono causale appliquée indistinctement à tous les Etats, la vision néo-utilitariste pose un problème. Il est difficile d'expliquer, partant de l'idée que les occupants des offices publics sont intéressés d'abord et avant tout par les rentes individuelles, pourquoi ils n'agissent pas en « freelance ». La logique néo-utilitariste offre un faible éclairage sur ce qui contraint les titulaires des charges publiques à travailler ensemble dans le cadre d'une collectivité. Si nous postulons que quelque part, l'Etat a résolu son propre problème d'action collective, il n'y a pas alors de raison, en restant dans le cadre de la logique de l'argumentation néo-utilitariste, pour ceux qui détiennent le monopole de la violence, de se maintenir dans la situation de veilleur de nuit, et ils ont toutes les raisons de vouloir chercher à développer les paradis de rente. En résumé, l'adhésion stricte à la logique néo-utilitariste rend l'existence de l'Etat difficile à expliquer, et rend l'existence de l'Etat - gendarme (nightwatchman State) une impossibilité théorique (il est important de noter que l'analyse critique développée dans ce texte cherche à relever certains problèmes inhérents à la réflexion qui soutient l'approche radicale de l'Etat de la seconde vague, et n'est pas destinée à exposer une revue de la vaste littérature sur l'Etat qui a émergée sous la rubrique générale du choix rationnel. Pour une revue de ce genre, voir (Levi, *Of rule and revenue*)).

L'hypothèse néo-utilitariste que les relations d'échange sont naturelles et antérieures épistémologiquement aux autres types de relations sociales, n'est pas vérifiées par l'évidence empirique. Les études détaillées des processus réels d'échange (par opposition aux résumés analytiques de leurs résultats) montrent que les marchés opèrent bien uniquement lorsqu'ils sont soutenus par d'autres sortes de réseaux sociaux. Un système efficient de relations de propriétés est quelque chose d'insuffisant. Les

opérations d'échange exigent pour leur bon déroulement l'existence d'éléments de nature à installer la confiance, qui sont eux-mêmes des dénominateurs communs culturels sur lesquels les gens s'entendent, et qui sont traduites par l'expression, elle-même un peu décevante, de Durkheim : les « éléments non contractuels du contrat ». Pour le bien et pour le pire, les marchés sont toujours inextricablement enchâssés (embedded) dans une matrice qui comporte aussi bien des convictions culturelles que des réseaux sociaux composés de liens individuels polyvalents. Dans certains cas, le soutien aux relations d'échange est assuré par des interactions à caractère informel. Dans d'autres cas, les organisations hiérarchiques formelles peuvent « internaliser » les relations d'échange. Si les marchés doivent être entourés d'autres types de structures sociales pour pouvoir opérer, les tentatives néo-utilitaristes tendant à libérer le marché de l'Etat, peuvent finir par détruire les bases institutionnelles qui permettent à l'échange d'avoir lieu. On retrouve ici bien entendu, la position qu'exprime la tradition classique de l'école institutionnelle comparative, laquelle met l'accent sur la complémentarité essentielle entre structures de l'Etat et échange de marché, particulièrement dans la promotion de la transformation industrielle.

Cette tradition a toujours été critique à l'égard de la position qui considère que l'échange est une activité naturelle qui requiert pour avoir lieu la base institutionnelle la plus minimale. Il y a quarante ans, **Polanyi** arguait que « la route au marché libre avait été ouverte et maintenue ainsi, par un énorme accroissement à caractère continu, de l'interventionnisme centralement organisé et contrôlé » (Polanyi, *La grande transformation*..). Dès le départ, selon Polanyi, la vie du marché a été entretenue, non pas seulement par d'autres types de liens sociaux, mais par les formes et politiques de l'Etat.

Regardant les sociétés de marché établies, **Weber** poussa cette façon de raisonner encore plus loin, en avançant que le fonctionnement à large échelle de l'entreprise capitaliste dépendait de la disponibilité d'un type d'ordre que seule une bureaucratie d'Etat moderne peut fournir. Il disait : « la bureaucratie et le capitalisme se sont rencontrés et sont restés intimement liés l'un à l'autre » (Weber, *Economie et société*). La vision weberienne de

cette relation intime était bien entendu, basée sur une conception de l'appareil bureaucratique d'Etat qui serait une image de miroir de la vision néo-utilitariste. Les bureaucrates de Weber étaient seulement concernés par la réalisation des tâches qui leur incombent et contribuaient de la sorte à la réalisation des objectifs de l'appareil dans son ensemble. L'utilisation des prérogatives de la fonction pour maximiser des intérêts privés était pour Weber un élément des formes pré bureaucratiques antérieures

Pour Weber, l'Etat était utile pour ceux qui opérent sur le marché précisément parce que les actions des titulaires des fonctions administratives publiques obéissaient à une logique différente de celle de l'échange utilitaire. La capacité de l'Etat à soutenir les marchés et l'accumulation capitaliste dépendait du fait que la bureaucratie, étant elle-même une entité corporativement cohérente, au sein de laquelle les individus voient la poursuite des buts corporatistes comme le meilleur moyen pour maximiser leurs propres intérêts individuels. La cohérence corporatiste exige que les titulaires individuels soient isolés jusqu'à un certain degré des demandes de la société qui les entoure. L'isolation (insulation) est d'un autre côté, renforcée en conférant un statut distinctif et gratifiant aux bureaucrates. La concentration de l'expertise au sein de la bureaucratie assurée par le recrutement sur la base du mérite (meritocratic recruitement) et le fait de prévoir des opportunités de gratifications attachées à une carrière de long terme, avaient une importance centrale pour le degré d'efficacité de la bureaucratie. En résumé, Weber voyait que la construction d'un cadre solide faisant autorité était une condition ou un prérequis pour que les marchés puissent opérer.

Les analystes qui viennent après Weber étendent sa vision du rôle de l'Etat. La faculté de mettre en place des règles qui peuvent être connues ou prévues à l'avance, bien que nécessaire, n'est pas suffisante. Le travail de **Gerschenkron** sur les développeurs tardifs complète celui de Weber par l'attention accordée aux contributions spécifiques de l'appareil d'Etat en vue de remédier aux problèmes crées par les disjonctions entre l'échelle de l'activité économique que le développement réclame et la taille effective des réseaux sociaux existants. Les industrialisateurs tardifs faisant face à des technologies de

production qui réclament des besoins en capital qui dépassent ce que les marchés privés sont en mesure de réunir, sont obligés de faire appel au pouvoir de l'Etat pour pouvoir mobiliser les ressources dont ils ont besoin. Au lieu de se contenter d'assurer un environnement adéquat, comme dans le modèle de Weber, l'Etat se voit à présent investi du rôle d'organiser activement un aspect crucial du marché. La position de Gerschenkron soulève aussi une nouvelle question : le problème de la prise de risque. Le problème essentiel auquel les derniers développeurs font face est que les institutions qui permettent que les grands risques puissent être répartis sur une large réseau de porteurs de capital n'existent pas, et donc les capitalistes individuels n'étaient ni capables ni intéressés à prendre ces risques. Dans ces circonstances, l'Etat devait servir comme entrepreneur de remplacement.

Hirschman aborde avec davantage de détail cet ingrédient oublié du développement qui est la faculté d'entreprise. En observant les « late late » développeurs du Tiers monde au XX ème siècle, il avance que ce n'est pas le capital, soit le surplus potentiellement investible, qui manque pour les P.V.D. Ce qui manque est la faculté d'entreprendre ou d'entreprise, dans le sens de la volonté à risquer le surplus disponible en investissant dans les activités productives, ou selon les propres termes de Hirshman, «la perception d'opportunités d'investissement et leur transformation en investissement courants ». Si la « maximisation de la prise de décision » est la clef, comme Hirschman l'affirme, le rôle de l'Etat supposerait alors un haut niveau de capacité de réponse qui doit exister chez lui envers le capital privé. Il doit fournir des incitations liées à une démarche de croissance non-équilibrée de nature à amener les capitalistes privés à investir, et être par la même occasion prêt à alléger les goulots d'étranglement auxquels ils font face, et qui sont autant de désincitations à investir.

Les Etats ayant réussi à réaliser les tâches que Gershenkron et Hirshman soulignent, aussi bien que celles mises en avant par Weber, sont légitimement appelés « Développementaux » (le terme Etat développemental – comme celui d'Etat prédateur- est utilisé pour signifier une variété de choses différentes. Pour Piotr Dutkiewics et Gavin

Williams, est développemental tout Etat qui manifeste un intérêt pour le développement indépendamment du fait que son action eut été bénéfique pour le développement ou pas, ou que son intérêt pour le développement eut été de la rhétorique seulement. Par conséquent, les Etats développementaux seraient selon eux difficilement différenciables analytiquement des Etats prédateurs. L'usage fait par Peter Evans du terme est similaire à celui du groupe de l'IDS, Gordon White et Robert Wade, « Developpmental States and Markets in East Asia : an introduction », in White (ed.), *Developmental States in East Asia*, London : Macmillan, 1988, et celui de Chalmers Johnson. Egalement, il traduit une ressemblance avec ce que Raymond Duvall et John Freeman appellent l'Entrepreneurial State). Ces Etats extraient le surplus mais fournissent aussi des biens collectifs. Ils consolident les perspectives entrepreneuriales de long terme au sein des élites privées en augmentant les incitations à s'engager dans des investissements de transformation et en diminuant les risques impliqués par de tels investissements. Ils peuvent ne pas être immunisés contre la recherche de rente ou l'usage d'une partie du surplus pour des fins qui intéressent leurs amis plutôt que ceux des citoyens dans leur ensemble. Encore que, dans l'ensemble, les conséquences de leurs actions aboutissent à promouvoir plutôt qu'à inhiber l'ajustement économique et la transformation structurelle.

L'existence des Etats dévelopementaux est généralement reconnue. Certains affirment qu'ils avaient été l'ingrédient essentiel du développement tardif («late ») et de celui très tardif (« late late »). Pour White et Wade, « le phénomène du « late development » réussi… doit être compris comme un processus dans lequel les Etats ont joué un rôle stratégique en impliquant les forces du marché domestiques et internationales et en les mettant au service de l'intérêt économique national. Identifier les éléments structurels qui ont permis à ces Etats d'être développementaux, est cependant une tâche qui prête à davantage de controverses.

La **vision de Gerschenkron / Hirschman** rend la relation entre capacité de l'Etat et isolation (ou « autonomie ») plus ambiguë que dans la perspective strictement Weberienne ou dans celle des néo-marxistes (Skocpol, Ruechmeyer, Evans, *Bringing the*

State Back in…,1985). Pour que l'Etat isolé soit efficace, la nature du projet d'accumulation et les moyens de le mettre en place doivent être déjà ou au préalable apparents. Dans le scénario de transformation de Gerschenkron et Hirschman le projet d'accumulation doit être découvert, presque inventé, et sa mise en place réclame des connexions étroites avec le capital privée. Une bureaucratie de style prussien peut être bien efficace pour la prévention de l'usage de la force et la fraude, mais le genre d'entrepreneuriat de remplacement évoqué par Gershenkron ou le genre d'incitation subtile fournie à l'initiative privée que Hirschman propose, réclament plus qu'un appareil administratif corporativement cohérent et mis à l'écart des influences qu'il peut subir. Cela demande une intelligence adéquate, une inventivité, une agence active et des réponses sophistiquées à une réalité économique changeante. Ces arguments militent en faveur d'un Etat qui soit plus enchâssé dans la société que isolé d'elle.

Quels que soient les éléments structuraux qui sous-tendent la capacité de l'Etat, les arguments pour un rôle central de l'Etat s'appliquent davantage aux situations où il est question de transformation structurelle. L'industrialisation est l'exemple classique de ce genre de transformation, mais l'ajustement structurel réclame lui aussi plus qu'un mouvement ordinaire. C'est quand la transformation est à l'ordre du jour que le contraste entre Etats prédateurs et Etats développementaux prennent un grand relief. L'existence potentielle d'un rôle positif de l'Etat ne crée pas une nécessité logique de sa réalisation. Les sociétés et les économies qui ont besoin d'Etats développementaux ne les ont pas nécessairement, comme le cas du Zaïre le montre amplement.

2. Zaïre : Un cas exemplaire de prédation :

Depuis que Joseph Mobutu Sese Seko a pris le contrôle du Zaïre en 1965, lui et sa coterie au sein de l'appareil d'Etat Zaïrien ont extrait d'énormes fortunes personnelles générées par l'exportation de la richesse minière importante du pays. Déclin du PNB *per capita* sur 25 ans de 2% par an, ramenant la population au niveau qui était le sien à l'époque coloniale. C'est un cas exemplaire d'Etat prédateur au sein duquel la

préoccupation de la classe politique en termes de recherche de rente a réduit la société à l'état de proie à elle.

Suivant Weber en cela, **Callaghy** (84) expose les caractéristiques patrimoniales de l'Etat zaïrien, lequel est une mixture de traditionalisme et d'arbitraire (arbitrariness) dont Weber disait qu'elle retarde le développement capitaliste. Une caractéristique du modèle patrimonial est que le contrôle de l'appareil d'Etat revient à un petit groupe de personnalités liées entre elles. Au pinacle du pouvoir, il y a la « clique présidentielle », formée de 50 proches du président occupant les positions les plus sensibles et lucratives, comme le poste de chef du conseil judiciaire, la police secrète, le ministère de l'intérieur, etc. Il y a ensuite la « fraternité présidentielle » qui regroupe non pas les parents du président, mais ceux en relation personnelle avec lui et sa clique. L'étendue des relations de marché dominant le comportement de l'administration, est une caricature de l'image néo-utilitariste de la manière dont l'appareil d'Etat créateur de rente fonctionne. Les gens paient le juge au tribunal. Les prisonniers sont oubliés en prison, parce que personne ne paie le juge qui a leur dossier. Les gens reviennent jour après jour aux bureaux de l'administration pour obtenir leur dû. S'ils ne paient pas le fonctionnaire, ils ne sont pas servis. Mobutu disait : « tout est à vendre, tout est à acheter dans notre pays ». Dans ce commerce, la détention de n'importe quelle charge publique constitue un véritable instrument d'échange, convertible en acquisition illicite d'argent et d'autres biens.

Cette éthique de marché étendue peut paraître incompatible avec ce que Callaghy qualifie comme étant un « Etat absolutiste moderne ». Mais il y a cohérence. Le personnalisme et le pillage au sommet détruisent toute possibilité d'un comportement gouverné par la loi aux niveaux plus bas de la bureaucratie. Plus même, la transformation de l'appareil d'Etat en marché (marketization) rend impossible le développement d'une bourgeoisie orientée vers l'investissement productif de long terme en rendant l'action de l'Etat impossible à prévoir.

L'appareil répressif construit par Mobutu, doté d'un minimum de cohérence corporatiste, permet de faire face à d'éventuels compétiteurs. Mais il n'est même pas sûr qu'il en soit

ainsi. Gould avait signalé le fait que « la bourgeoisie bureaucratique doit son maintien au soutien étranger passé et continuel ». L'aide fournie par la Banque Mondiale et d'autres nations occidentales avait joué un rôle important dans cela. Aussi l'intervention des troupes françaises et belges aux moments critiques avait été la condition sine qua non du maintien de Mobutu au pouvoir. Autrement dit, le cas de Mobutu ne fournit qu'une vérification insuffisante sur les limites que la recherche de rente peut atteindre, sans que cela remette en cause l'appareil répressif nécessaire à la survie du régime (nécessité d'une analyse plus étendue de la nature de la structure sociale du Zaïre. Pour une approche générale de la question de l'Etat et du développement qui s'appuie sur une analyse des structures sociales, voir Joel Migdal, 1988).

Le cas de Zaïre confirme le fait que ce n'est pas la bureaucratie qui empêche le développement mais *l'absence* d'un appareil bureaucratique cohérent. L'Etat « kleptopatrimonial » zaïrien est un amalgame de personnalisme et d'un appareil administratif transformé en marché étendu. C'est précisément le genre d'Etat dominé par l'échange que les néo-utilitaristes postulent et craignent. Mais ce qu'il produit n'est pas simplement de la recherche de rente rampante et des incitations à caractère distordu. La faiblesse au centre du système politico-économique interdit la moindre prévisibilité de la politique nécessaire pour l'investissement privé. L'Etat est incapable de fournir les conditions de base les plus élémentaires pour le fonctionnement d'une économie moderne : 1) mise en application des contrats qu'il est possible de prévoir ; 2) fourniture et maintien des infrastructures ; 3) investissements publics dans la santé et l'éducation.

Le cas du Zaïre pose aussi un problème pour les approches conventionnelles concernant l'importance de l'autonomie de l'Etat pour la formulation de stratégies cohérentes d'ajustement et de croissance. Comme l'Etat en tant qu'entité corporative est incapable de formuler des objectifs cohérents et de les mettre en œuvre, et comme les décisions en politique économique sont proposées à la vente au bénéfice des élites privées, l'Etat peut être considéré comme manquant totalement d'autonomie. Cette absence d'autonomie est ce qui permet à la recherche de rente à large échelle de prévaloir. En même temps, l'Etat

Zaïrois paraît ne pas être contraint du tout par la société. Il est autonome dans le sens qu'il ne déduit pas ses objectifs de l'agrégation des intérêts sociétaux.

Cette autonomie ne renforce pas la capacité de l'Etat à poursuivre des objectifs qu'il aura formulé lui-même. Elle permet plutôt de supprimer tout contrôle social critique sur l'arbitraire du pouvoir. Le cas zaïrois suggère que la relation entre capacité et autonomie a besoin d'être repensée. Cela devient encore plus évident quand on regarde le cas des Etats développementaux d'Asie de l'Est.

3. Les Etats développementaux :

Alors que des Etats comme celui de Mobutu offrent des démonstrations concrètes sur les perversions qu'on rencontre, et qui traduisent les perceptions néo-utilitaristes de l'Etat, d'autres types de nations qui existent à travers le monde enregistrent de leur côté des records historiques en termes de développement qui confirment les attentes institutionnalistes à ce niveau. Dès la fin des années 1970, le succès économique des pays nouvellement industrialisés, comme la Corée et Taiwan, était de plus en plus perçu comme étant la conséquence de l'implication active de l'Etat dans le développement. Cela même est confirmé par des observateurs néo classiques (texte de Leroy Jones et Sakong Il de 1980). Ces cas ne sont pas seulement importants pour comprendre le rôle développemental de l'Etat en général. Ils sont aussi importants parce qu'ils montrent que les bases institutionnelles nécessaires pour l'agenda de transformation industrielle locale sont également importants pour le succès d'un agenda d'ajustement aussi. Ces Etats sont finalement des cas paradigmatiques quand il s'agit d'envisager une industrialisation locale rapide et d'entreprendre un ajustement effectif face à des marchés internationaux en état de changement permanent.

3.1. Le modèle japonais :

Cherchant les bases institutionnelles qui peuvent servir pour entreprendre une industrialisation rapide, les pays Est asiatiques nouvellement industrialisés ont copié sur le modèle japonais caractérisé par la présence d'un Etat actif. Les analyses du cas

japonais fournissent un point de départ intéressant pour comprendre l'Etat développemental. La description faite par Chalmers Johnson de la période d'or d'action du MITI japonais, fournit une des meilleures illustrations d'un Etat développemental en action. Cette description est particulièrement fascinante parce qu'elle correspond à ce en quoi une mise en application sophistiquée des idées de Gerschenkron et Hirschman pouvait être.

Durant les années d'après-guerre caractérisées par la faiblesse de l'apport en capital, l'Etat japonais allait agir comme un agent de remplacement face à des marchés de capitaux faiblement développés, tout en induisant des décisions en matière d'investissement transformatives. Les institutions de l'Etat, en commençant par le réseau postal utilisé comme banque d'épargne jusqu'à la Banque de Développement du Japon, ont joué un rôle crucial pour assurer le capital nécessaire à l'investissement dans l'industrie.

La centralité de l'Etat dans l'offre du capital nouveau permettait au MITI d'avoir un rôle central dans la mise en application de la politique industrielle. L'Etat approuve les crédits octroyés par la Banque de Développement du Japon. Il décide au sujet de l'allocation de devises destinées aux projets industriels et au sujet de l'octroi de licences pour importer la technologie. Il fournit des abattements fiscaux. Il met en place des « cartels se chargeant d'assurer la guidance administrative » de façon à limiter la concurrence dans une industrie donnée. Tout cela mettait l'Etat en position de « maximiser la prise de décision induite ».

Certains auraient pu considérer la description faite par Johnson du MITI, « comme étant la plus grande concentration de cerveaux au Japon », comme une exagération. Mais peu de gens voudraient nier le fait que jusqu'à une date récente, « les agences officielles attiraient les meilleurs talents des meilleures universités du pays, et que les postes de hauts responsables dans ces ministères ont été et restent les postes les plus prestigieux du pays ». Johnson souligne qu'en 1977, 1300 sur 53000 fonctionnaires ont pu réussir dans

les examens officiels pour la haute fonction publique. Il rapporte que le taux d'échec dans ces examens était de 90% durant la période 1928-1943.

Cela confère clairement un aspect wébérien à l'Etat développemental japonais. Les fonctionnaires de l'Etat disposent d'un statut spécial que weber lui-même avait pressenti comme étant essentiel pour l'existence d'une vraie bureaucratie. Ces fonctionnaires peuvent poursuivre une carrière de long terme dans l'appareil d'Etat, et agir conformément à des règles et des normes établies. Ces caractéristiques varient quelque peu entre une unité administrative japonaise et une autre, mais les moins bureaucratiques d'entre elles, et les plus clientélistes, comme le ministère de l'Agriculture japonais, sont qualifiées de « poches voyantes d'inefficience ».

Si le Japon confirme les points de vue wébériens concernant la nécessité d'une bureaucratie cohérente et méritocratique, il indique aussi la nécessite d'aller au-delà de ces prescriptions. Toutes les descriptions du Japon soulignent le caractère indispensable des réseaux informels, à la fois internes à la bureaucratie et externes, pour le fonctionnement de l'Etat. Les réseaux internes, particulièrement les *gakubatsu*, sorte de réseaux réunissant les diplômés de même promotion des universités d'où viennent les bureaucrates, sont cruciaux pour la cohérence de la bureaucratie. En 1965, 73 % des hauts fonctionnaires étaient des diplômés de l'école de droit de l'université de Tokyo. Ces réseaux informels donnent à la bureaucratie sa cohérence interne et son identité corporative, chose que la méritocratie seule ne peut pas assurer. La compétence formelle, plutôt que les liens clientélistes ou les loyautés traditionnelles, est donc la première exigence pour entrer dans le réseau. Elle confirme le fait que la performance effective est un attribut de grande valeur pour des gens liés par des liens de loyauté au sein des différents *batsu*. Le résultat d'ensemble est une sorte de « weberianisme renforcé » dans le cadre duquel « les éléments non-bureaucratiques de la bureaucratie » renforcent la structure organisationnelle formelle, de la même façon que les « éléments non contractuels du contrat » de Durkheim renforcent le marché.

Les *réseaux externes* connectant l'Etat et le secteur privé sont encore plus importants. Comme Nakane l'avait souligné, « le réseau administratif est probablement plus fortement entrelacé avec la société japonaise que nulle part ailleurs au monde ». La politique industrielle japonaise dépend des liens qui attachent le MITI aux industriels les plus importants. Un vice-directeur d'un bureau sectoriel du MITI peut dépenser la majeure partie de son temps dans les dialogues avec les personnalités-clés des organisations patronales de sa branche. Les liens entre la bureaucratie et les détenteurs privés de pouvoir sont renforcés par le rôle sans commune mesure des anciens du MITI. Ces derniers à travers l'*amakudari* (qui signifie la « descente du paradis » et qui exprime une situation de retraite anticipée, se retrouvent à occuper les postes clés pas seulement dans les syndicats patronaux, mais aussi dans les associations industrielles et les organisations quasi gouvernementales. Ces institutions constituent les organisations intermédiaires et les réseaux informels de politique économique, où l'effort de formation du consensus a lieu. Ce dernier exige en effet la dépense de temps la plus grande.

La *centralité des liens externes* a amené certains auteurs à dire que l'efficacité de l'Etat « ne vient pas de sa capacité intrinsèque mais des liens complexes et stables qu'il a avec les acteurs du marché ». Cette perspective est un complément nécessaire aux descriptions du genre de celle de Johnson. Elle comporte cependant le danger de présenter les réseaux externes et la cohérence corporative interne, comme deux explications qui s'opposent l'une à l'autre. Mais au lieu de cela on peut appréhender la cohérence bureaucratique interne comme étant une condition préliminaire nécessaire pour une participation effective de l'Etat aux réseaux externes. Si le MITI n'avait pas été une organisation exceptionnellement compétente et cohésive, il n'aurait pas été en mesure de participer aux réseaux externes de la manière qui fut la sienne. Si le MITI n'avait pas été autonome au sens d'être capable de formuler de manière indépendante ses propres objectifs et de compter sur les gens qui travaillent en son sein pour surveiller leur mise en exécution, comme quelque chose d'important pour leurs propres carrières, il n'aurait eu alors que bien peu de choses à offrir au secteur privé. L'autonomie relative du MITI est ce qui lui a

permis de résoudre les problèmes d'action collective auxquels le capital privé est confronté. C'est cela qui a aidé le capital dans son ensemble à atteindre les objectifs qui auraient été sans cela hors d'atteinte, même au sein d'un système industriel hautement organisé comme celui du Japon.

Cette *autonomie enchâssée* est l'opposé de la domination absolutiste incohérence de l'Etat prédateur. Elle constitue la clef au niveau organisationnel de l'efficacité de l'Etat développemental. L'autonomie enchâssée (*embedded autonomy*) dépend d'une combinaison apparemment contradictoire entre *isolement bureaucratique wébérien* et *immersion intense dans la structure sociale environnante*. La mesure dans laquelle cette combinaison est achevée est bien entendu, fonction du caractère de l'appareil d'Etat déterminé par l'histoire, et de la nature de la structure sociale dans laquelle il est enchâssé. La comparaison du Japon avec les autres pays Est-asiatiques peut illustrer cela.

3.2. La Corée et Taiwan :

Ces deux pays ont des structures d'Etat différentes liées aux *bases différentes de soutien social*, aux modèles différents *d'organisation industrielle*, et aux *stratégies différentes en politique économique* qui les caractérisent. Mais ils partagent des éléments cruciaux. Dans les deux cas, les initiatives en politique économique qui facilitent la transformation industrielle sont basées sur une *organisation bureaucratique* caractérisée par sa *cohérence* et sa *compétence*. Et bien que tous les deux parmi les nouveaux pays industrialisés asiatiques paraissent avoir un Etat plus autonome que l'Etat japonais, ils révèlent les *éléments de l'autonomie enchâssée* qui était cruciale pour le succès japonais.

En comparant la bureaucratie coréenne à celle du Mexique, K.B. Kook signale que alors que ce dernier pays n'avait pas encore institutionnalisé le recrutement au sein de la fonction publique sur la base d'examens, les *examens méritocratiques* pour accéder à la Fonction Publique avaient été adoptés en Corée depuis l'an 788 A-JC., soit il y a plus de mille ans. Et en dépit de l'histoire politique chaotique qui fut celle de la Corée au cours du vingtième siècle, la bureaucratie de ce pays avait été en mesure de recruter ses éléments parmi les plus talentueux des universités les plus prestigieuses. La *sélectivité ou*

choix avec précaution des meilleurs talents que permettent les examens de la haute fonction publique dans ce pays est identique à celle que Johnson a signalé pour le cas du Japon. En dépit de la multiplication par sept du nombre des recrues dans la haute fonction publique coréenne entre 1949 et 1980, 2 % seulement de ceux qui ont participé aux examens y ont été admis.

En plus des *modèles de recrutement similaires* qui caractérisent ces différentes expériences, elles ont en commun le fait *d'inculquer une culture corporative* d'un type particulier. La présentation du *Bureau de Planification Economique* coréen faite par *Choi*, montre que ce dernier dispose des mêmes éléments de *confiance* et *d'esprit de corps* qui caractérisent le MITI japonais, tel qu'il apparaît dans la présentation qui en est faite par Johnson. Aussi, comme au Japon, le recrutement méritocratique consistant à faire appel aux *élites des universités* et l'existence d'un *ethos organisationnel*, créent le potentiel pour construire des *réseaux de solidarité interpersonnels* du genre *Batsu* au sein de la bureaucratie. En prenant l'exemple de ceux qui passèrent l'examen de la fonction publique de 1972 en Corée, Kim trouve que 55 % d'entre eux ont obtenu leurs diplômes de l'université nationale de Séoul, et que 40 % d'entre eux ont eu leurs diplômes des *deux écoles supérieures les plus prestigieuses* de cette ville.

Mais alors que la bureaucratie coréenne semble être un archétype ou exemple typique de bureaucratie, l'expérience coréenne montre aussi l'insuffisance de la tradition bureaucratique de ce pays. Dans les années 50, sous le régime de *Rhee Syngman*, l'examen pour accéder à la fonction publique était largement abandonné, vu que 4 % seulement de ceux qui postulaient aux postes les plus élevés de l'administration le passaient. Aussi peu d'entre eux avaient pu compter sur un *processus standard de promotion* interne pour accéder à ces postes. Ces derniers étaient en effet desservis essentiellement au moyen de « *nominations spéciales* » déterminées sur la base de *critères politiques*.

Les *nominations et la promotion au sein de la bureaucratie* sous le régime de *Rhee* reflétaient le caractère de ce régime. Il avait été question d'un certain niveau

d'industrialisation par substitution des importations sous ce régime. Mais l'Etat était davantage *prédateur* que développemental. *L'aide américaine massive* alimentait en effet, une corruption gouvernementale massive. La dépendance de Rhee à l'égard des donations du secteur privé pour asseoir sa domination politique, le mettait *à la merci des liens clientélistes* tissés avec les hommes d'affaires individuels. Il n'était donc pas surprenant que « les *activités de recherche de rente* eussent été rampantes et systématiques ».

S'il n'y avait pas eu une tradition bureaucratique profondément ancrée, il n'aurait pas été possible d'entreprendre sous le régime de Park, une reconstruction des *trajectoires de carrière* bureaucratique, ou de réorganiser *l'appareil de prise de décision* économique. Cette tradition bureaucratique serait restée sans la moindre efficacité, si on n'avait pas ajouté certains *éléments puissants de maintien de la cohésion* dans les hauts rangs de l'Etat. Sans la *combinaison des deux éléments qui viennent d'être cités, il aurait été impossible de transformer le rapport entre l'Etat et le secteur privé*.

C'est seulement avec l'accès au pouvoir d'un *groupe doté de fortes convictions* idéologiques, et de *liens personnels et organisationnels* étroits que l'Etat est devenu en mesure de « regagner son autonomie ». Les officiers cadets qui ont pris part au coup d'Etat de Park étaient unis à la fois par des *convictions réformistes* que par des *liens interpersonnels* étroits, liés à leur expérience de service militaire et leur appartenance à un réseau constitué lors de leur passage à l'académie militaire, du genre *batsu*. La surimposition de ce *type nouveau de solidarité organisationnelle* avait quelque fois fait concurrence à la bureaucratie civile de l'Etat, vu que des militaires étaient placés aux plus hauts postes. Mais en général, les militaires avaient utilisé le point d'appui que leur solidarité corporatiste leur assurait pour renforcer et discipliner la bureaucratie. Sous le *régime de Park* la proportion des *postes de haut rang* occupés par des *gens ayant passé l'examen* de la Haute Fonction Publique *avait quintuplé* et *la promotion interne est devenue le principal moyen par lequel les postes* qui viennent juste au-dessus étaient

pourvus, à l'exception des *postes les plus élevés* où il était question de nominations politiques.

Une des caractéristiques de la *bureaucratie d'Etat revitalisée* était la position relativement privilégiée occupée par *une seule agence pilote*, l'*EPB* (Economic Planning Board). Elle était présidée par un représentant ou délégué du premier ministre, et avait été mise en place par Park pour être une «*super agence* » dans le domaine économique. Son pouvoir de coordonner la *politique économique* à travers le contrôle qu'elle exerçait sur le *processus budgétaire* était renforcé par des *mécanismes*, comme le *Comité de consultation* des ministères économiques, et par le fait que ses directeurs étaient souvent promus aux postes de direction dans les autres ministères. Comme dans le cas du Japon, l'existence d'une agence pilote ne signifiait pas que les politiques étaient incontestées au sein de la bureaucratie. L'*EPB* et le ministère du commerce et de l'industrie (MTI) étaient souvent en désaccord au sujet de la politique industrielle. Néanmoins, l'existence d'une telle agence avec un *leadership reconnu* largement dans le domaine économique permettait de *concentrer des talents et de l'expertise* et donnait à la politique économique une cohérence qui lui faisait défaut dans des appareils d'Etat moins clairement organisés.

Quand Park prend le pouvoir, son objectif semble être de vouloir assurer non pas un simple isolement à l'égard du capital privé mais d'exercer une domination totale sur lui. Des *procès criminels* et des *confiscations* ont eu lieu et des leaders de l'industrie ont dû être traînés dans les rues comme des parasites corrompus. Cela s'arrête dès le moment où Park réalise qu'il lui fallait se faire aider par la *capacité d'entreprise privée* et par *l'expertise managériale* pour réaliser ses objectifs économiques. Avec le temps et particulièrement dans les années 1970, les liens étroits entre le régime et les *chaebols* (conglomérats) justifiaient d'appliquer à la Corée le terme *Korea,Inc*. (*incorporated*) ou Corée fusionnée, comme on employait le terme de *Japan, Inc* et plus.

Dans le cas de la Corée, la relation de *symbiose* entre l'Etat et le *chaebol* était fondée sur le fait que l'Etat avait accès au capital dans un environnement marqué par la rareté du capital. A travers sa *capacité à allouer le capital*, l'Etat devait promouvoir une

concentration du pouvoir économique au sein des mains du *chaebol*, et « *orchestrer agressivement* » leurs activités. En même temps, le régime Park était dépendant des *chaebols* pour mettre en place la transformation industrielle, qui était son projet premier et la base de sa légitimité.

L'enchâssement de l'Etat (*embedded*) sous Park était davantage *de haut en bas* comparé au modèle japonais, disposant de moins d'associations intermédiaires et touchant un nombre de firmes plus restreint. La taille et la diversification des *chaebols* les plus grands leur assuraient des intérêts qui étaient relativement « englobants » en termes sectoriels, de sorte qu'on était face à un nombre faible d'acteurs qui n'imposait pas une limite sectorielle aux projets d'accumulation auxquels ils prenaient part. Aussi, la Corée ne peut pas revendiquer la même relation institutionnelle généralisée avec le secteur privé que le système du MITI fournissait, et n'a jamais échappé au danger que les intérêts particularistes des firmes individuelles puissent pousser en arrière dans la direction d'une recherche de rente improductive. Ceci est du moins, la perception que les technocrates Jeunes Turcs de l'*EPB* avaient au début des années 1980 des choses, lesquels sentaient qu'il était temps que l'Etat se mette à se distancier des revendications de ressources exprimées par les *chaebols* les plus grands.

La Corée était entrain de pousser jusqu'à la limite où *l'enchâssement se concentre sur quelques liens peu nombreux tout en ne dégénérant pas en prédation particulariste*. Le risque opposé, qu'exprime l'existence de faibles liens avec le capital privé menaçant la capacité de l'Etat à s'assurer une information totale, et à pouvoir compter sur le secteur privé pour la mise en œuvre effective des projets, est représenté par l'autre principal adepte du modèle japonais de la région, qui est le Taïwan.

Taïwan

A Taïwan comme en Corée, l'Etat était central dans le processus d'accumulation industrielle, *canalisant le capital* dans les investissements risqués, renforçant la *capacité des entreprises privées* à affronter les marchés internationaux, et prenant directement en charge des *fonctions entrepreneuriales*, à travers les *entreprises possédées par l'Etat*. Ici

aussi, *la capacité de l'Etat à jouer ce rôle dépendait de sa bureaucratie wébérienne* classique, *recrutée sur une base méritocratique*, et fortement *renforcée par des formes organisationnelles extra-bureaucratiques*. Comme dans le cas de l'Etat coréen, le régime du Kuomintang (KMT) était bâti sur une combinaison d'une longue tradition bureaucratique et d'une transformation dramatique, mais les différences entre les expériences historiques des deux Etats allait conduire à *deux modèles différents de relation avec le secteur privé*, et par conséquent, à *des démarches* très fortement différentes pour ce qui est du *rôle entrepreneurial de l'Etat*. La transformation de l'Etat du Kuomintang suite à son arrivée et son installation à Taïwan est aussi déterminante que le changement qui eut lieu en Corée, suite au passage du régime de Rhee au régime Park. Tant qu'il était sur le continent, le régime du KMT était largement prédateur, intéressé par la recherche de rente et incapable d'empêcher les intérêts particuliers des spéculateurs privés de mettre en échec ses projets économiques. Sur l'île, le parti se refait lui-même. Libéré de sa base ancienne formée des propriétaires fonciers, et aidé par le fait que les membres « les plus corrompus et les plus nuisibles » de l'élite capitaliste n'ont pas suivi Chiang Kai Shek sur l'île, ceci rendait le KMT capable de refaire totalement ses liens avec le capital privé. D'une organisation partisane corrompue et représentative d'une faction, *il allait devenir un Etat-parti léniniste*, ce à quoi il avait aspiré dès le début, *assurant de la sorte à la bureaucratie d'Etat une source de cohésion organisationnelle* et de cohérence plus puissante et plus stable que ce que pouvait assurer l'organisation militaire à elle seule.

Dans un appareil gouvernemental renforcé, le KMT installe un ensemble restreint d'organisations d'élite de formulation de la politique économique, semblable en étendue et en expertise au MITI japonais et au EPB Coréen. Le *Conseil de Planification Economique et de Développement* (CEPD) incarne la caractéristique de planification dans l'administration concernée par l'économie. Il ne s'agit pas d'une *agence d'exécution* mais de « quelque chose qui se situe, dans les termes japonais, entre le MITI et l'Agence de Planification Economique ». Le *Bureau de Développement Industriel* (IDB) du Ministère

des Affaires Economiques est pourvu d'abord en ingénieurs et a un rôle plus direct dans les politiques sectorielles. *Ces deux agences*, comme leurs semblables au Japon et en Corée, *avaient réussi à attirer les meilleurs et les plus brillants*. Les membres de l'administration ont tendance à être à la fois, membres du KMT et diplômés de l'Université Nationale de Taïwan, laquelle est l'université d'élite du pays.

Sans nier la transformation fondamentale ayant affecté le caractère de l'appareil du Kuomintang, il est aussi évident que comme dans le cas de la Corée, l'existence d'une longue tradition bureaucratique a fourni au régime une base sur laquelle il était possible de construire. Non seulement *il y avait une organisation partisane* qui assurait la cohésion politique au sommet, mais il y avait aussi une *bureaucratie économique* qui avait une *expérience managériale* considérable. La *Commission des Ressources Nationales*, à titre d'exemple, fondée en 1932, avait un corps de fonctionnaires de douze mille personnes en 1944, et gérait une *centaine d'entreprises publiques* dont le capital additionné représentait la moitié du capital de toutes les entreprises chinoises. Elle représentait un *îlot de recrutement relativement méritocratique* sous le régime du continent et ses anciens allaient jouer un rôle majeur dans la direction de la politique industrielle à Taïwan.

Le fait d'avoir fait l'expérience punissante d'être *soumis au intérêts particuliers des spéculateurs privés* sur le continent, avait amené la direction politique du KMT aussi bien que les anciens du NRC à *afficher un manque de confiance fondamental dans le capital privé*, et *de prendre au sérieux les éléments anti-capitalistes du discours idéologique de Sun Yet Sen*. Ces prédilections avaient été renforcées par le fait pragmatique que le renforcement des capitalistes privés à Taïwan, comportait le risque d'accroître le pouvoir d'une élite privée politiquement hostile et ethniquement distincte. Il n'est ainsi pas surprenant que le KMT au lieu de s'en remettre au secteur privé, comme le suggérait les conseillers américains, avait maintenu son contrôle, générant de la sorte un des secteurs publics les plus grands du monde non communiste. Ce qui est surprenant, est que les entreprises publiques taiwanaises, contrairement à la norme d'inefficience et de déficit de

financement qui est considérée comme intrinsèque à l'exercice de ces firmes, ont été dans leur grande majorité, à la fois profitables et efficientes.

A Taïwan, les entreprises publiques ont été les instruments clés du développement industriel. En plus du *secteur bancaire*, qui était *possédé par l'Etat*, comme ce fut le cas en Corée au cours de la période post-Rhee, les entreprises publiques réalisaient la majeure partie de la production dans les années 1950, et après un léger recul dans les années 1960, voient leur part augmenter de nouveau dans les années 1970. Ces entreprises sont particulièrement importantes dans les industries de base et intermédiaires. La China Steel à titre d'exemple, avait permis à Taïwan de faire face avec succès à tous les exportateurs d'acier des pays de l'OCDE, sur le marché japonais. Non seulement le secteur des entreprises publiques avait une contribution entrepreneuriale directe, mais il fournissait un terrain d'acquisition de qualifications pour ceux qui se destinent à la direction économique dans la bureaucratie centrale de l'Etat. Ainsi, la formation en matière de politique économique à Taïwan se développait « dans le cadre d'un réseau peu identifiable mais apparemment vigoureux, liant les bureaux économiques centraux avec les entreprises publiques et les banques publiques ».

Ce qui est frappant dans la comparaison entre Taïwan, la Corée et le Japon, est la *forte absence du secteur privé taïwanais* des réseaux *d'élaboration de la politique économique*. Bien que l'évolution courante était « d'institutionnaliser et d'étendre les interventions en termes de prise de décision provenant des industriels, financiers et autres, » les *relations entre l'Etat-KMT et le capital privé* (principalement taïwanais) ont été historiquement parlant *suffisamment distantes*, au point de se demander si *l'enchâssement* constitue vraiment une composante nécessaire de l'Etat développemental.

L'Etat taiwanais a dû opérer sans doute avec un *réseau de liens publics-privés* moins dense que dans les deux versions japonaise et coréenne de l'Etat développemental. *Mais son manque d'enchâssement ne doit pas être exagéré*. Il n'était pas si isolé du secteur privé. *Gold* avait montré les liens étroits qui ont existé entre l'Etat et l'industrie textile naissante dans les années 1950, et le rôle clef joué par le gouvernement dans le

développement de *l'industrie des semi-conducteurs* dans les années 1970. *Wade* a noté le fait que les officiels du l'IDB dépensent une part substantielle de leur temps à visiter les firmes, et sont engagés dans quelque chose qui ressemble beaucoup à la « guidance administrative » dans le style du MITI japonais. Il a fourni un exemple révélateur de l'interaction étroite entre l'Etat et le capital privé en présentant les négociations qui eurent lieu entre les producteurs de matières premières et les firmes de textile dans l'industrie des fibres synthétiques. Alors que les négociations formelles réunissaient les *entreprises en aval* et le *monopole public en amont*, les agents de l'Etat étaient continuellement impliqués dans cela. En s'engageant dans ce genre de négociations, ces agents pouvaient s'assurer que ni les efforts en termes d'intégration pour les produits intermédiaires, ni la compétitivité à l'exportation des producteurs de textile ne seront menacés par des conflits privés qui n'auraient pas été résolus. Les *réseaux informels publics-privés* peuvent avoir été moins denses que dans les deux cas qui viennent d'être cités, mais ils sont clairement essentiels pour la politique industrielle taïwanaise.

En plus du fait de définir les limites jusqu'à lesquelles l'enchâssement peut être réduit, le cas taïwanais illustre la relation de symbiose entre l'autonomie de l'Etat et la préservation de la compétition de marché. Le *rôle de l'autonomie de l'Etat dans la préservation des rapports de marché* est aussi crucial en Corée et au Japon, mais il est plus apparent dans le cas de Taïwan.

L'évolution de l'industrie textile offre la meilleure illustration à cela. Au début des années 1950, K. Y. Yin, *ignorant les avis des économistes formés en Amérique* qui sont les conseillers de son gouvernement, décide que Taïwan a à développer une industrie textile. Le résultat de cette décision est un *plan de renforcement du textile*, qui en garantissant un *marché assuré à cette industrie* et des matières premières, a *minimisé les risques d'entrée dans ce secteur*, et a induit une *entrée réussie de capital privé* là-dedans. *Dans la phase initiale du projet, l'Etat a joué un rôle de soutien dans le sens Hirschmanien traditionnel* du terme, *induisant des décisions d'investissement* et *stimulant l'offre de capacité d'entreprise*.

Le schéma de renforcement était inhabituel dans la mesure où l'Etat était prêt à agir pour assurer la création de capacité d'entreprise. A d'autres niveaux, il était tout à fait comparable à ce qu'on pouvait rencontrer dans les pays d'Amérique latine dans leurs phases initiales d'industrialisation. Ce qui est également inhabituel dans le schéma de renforcement est que l'Etat ne devient pas ensuite l'instrument des entrepreneurs qu'il a aidé à créer. A la place de cela, le régime du KMT exposait progressivement ses « capitalistes sous-serre » au rigueurs du marché, en rendant les quotas d'exportation fonction de la qualité et des prix des biens produits, en déplaçant graduellement les incitations fournies au bénéfice des exportations, et en réduisant finalement la protection avec le temps. Ainsi, l'Etat était capable de favoriser et de rendre possible l'émergence d'un marché libre plutôt que de permettre la création de paradis de rente. *Sans l'autonomie de l'Etat rendue possible par un appareil bureaucratique puissant*, il aurait été impossible *d'imposer la libre concurrence* à ces entrepreneurs confortablement établis.

Cet exemple renforce l'idée avancée auparavant relative à l'enchâssement et l'autonomie au Japon. Le capital privé, essentiellement celui organisé dans le cadre de réseaux serrés oligopolistiques, ne peut pas être une force agissant en faveur de marchés concurrentiels. Aussi *un Etat se contentant d'être le réceptacle passif de ces intérêts oligopolistiques* n'est pas en mesure de leur fournir ce qu'ils ne veulent pas offrir à eux- mêmes. *Seul un Etat capable d'agir de manière autonome* peut fournir ce bien collectif essentiel. *L'enchâssement est nécessaire* pour l'acquisition *d'information* et la *mise en œuvre de projets nouveaux*. Mais sans l'autonomie, *l'enchâssement peut dégénérer en super-cartels*, tendant comme tous les cartels à protéger ses membres des changements qui peuvent affecter le *statu quo* courant.

Une *caractéristique finale, également importante de l'Etat développemental*, est bien illustrée par le cas taïwanais. Alors que le gouvernement était fortement impliqué dans un ensemble de secteurs, *l'Etat était sélectif dans ses interventions*. Les *bureaucrates* opèrent selon les termes de Robert Wade comme un « *mécanisme de filtration* »,

orientant l'attention des décideurs en politique économique *et celle du secteur privé* aux *produits* et aux *processus de production* qui sont cruciaux pour la croissance industrielle future. Comme l'ensemble de la stratégie du KMT taïwanais, la sélectivité était une réponse à l'expérience passée sur le continent. Ayant expérimenté les désastres liés à l'existence d'un appareil excessivement élargi, le KMT était déterminé à *discipliner sa capacité bureaucratique* dans son nouvel environnement. La sélectivité apparaît cependant comme un élément commun à l'Etat développemental. *Johnson* avait montré comment l'Etat japonais, ayant expérimenté une intervention directe et détaillée, durant la période d'avant la seconde guerre mondiale, a choisi d'imposer des limites à son engagement économique de façon à ce que ce dernier soit stratégique et sélectif. Okimoto va jusqu'à dire que l'Etat japonais peut être considéré, si l'on se réfère à sa taille d'ensemble, comme un Etat « minimaliste ».

3.3. La dynamique des Etats développementaux

4. Des cas intermédiaires : Le Brésil et l'Inde

4.1. Le Brésil

4.2. l'Inde

5. Les structures de l'Etat et l'ajustement

(se référer pour cette partie au texte original, pp. (163 – 181)).

A la Recherche de l'Etat Développemental du 21ème Siècle *

[Introduction. 2. L'évolution récente de la Théorie du Développement. 3. L'Etat Développemental du 20ème Siècle. 4. Un déplacement historique dans le caractère du développement. 5. Les défis de transformer l'Etat développemental. 6. Conclusion : des Perspectives pour l'Etat Développemental du 21ème siècle.]

Abstract

Quel rôle pour l'Etat développemental au 21ème siècle? Quelles structures pour l'État et quelles institutions politiques seraient les meilleures pour les nations qui cherchent à entrer dans les rangs des pays développés? Il y a là deux propositions interconnectées. La première insiste sur la continuité: l'État développemental continuerait à jouer un rôle crucial dans la croissance économique et la transformation sociale au 21ème siècle comme il l'avait fait au 20ème siècle. La seconde est plus radicale: les États développementaux en succès devront abandonner les modèles existants de l'Etat développemental pour réaliser ce succès. Les stratégies de croissance axées principalement sur l'accumulation traditionnelle de capital ne suffiront plus. Les liens État-société ne pourront plus être axés sur les relations avec les élites capitalistes.

1. Introduction

Les compréhensions du rôle de l'Etat développemental ont changé parce que la théorie du développement a elle-même changé. En plus, le contexte historique du développement a changé. Les nouveaux défis, vus à travers les lentilles des nouvelles théories, désignent un Etat développemental du 21ème siècle relativement différent de son prédécesseur du 20ème siècle.

Le début de ce papier porte sur *les nouveaux courants de pensée qui dominent à présent la théorie de développement*, en commençant avec la « *nouvelle théorie de la*

---

* Peter B. Evans, "In search of the 21st Century developmental State", In *Working Paper*, Number 4, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, 2008, 22 pages.

croissance », comme proposée par des théoriciens comme *Lucas* (1988) et *Romer* (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) et développée par une série d'économistes comme *Aghion* (Aghion et Howitt, 1998) et *Helpman* (2004). Les *« approches institutionnelles"* du développement, comme élaborées par un ensemble large d'économistes du développement incluant (*Rodrik*, 1999; Rodrik, Subramanian et Trebbi, 2004), *Stiglitz* (Hoff and Stiglitz, 2001), *Acemoglu et Robinson*, 2005; 2006) parmi d'autres, sont également importantes. Peut-être les plus importantes entre toutes, sont *les convergences entre ces théories* de la croissance avec *«l'approche en termes de capacité »* présentée théoriquement en premier, par *Amartya Sen* (1981; 1995; 1999a; 1999b; 2001), et à un niveau plus pratique par *Mahbub Ul Haq* (1995). En créant le *Rapport sur le Développement Humain* de l'UNDP, avec son *Indicateur de Développement Humain*, *Ul-Haq* transforme le concept de « capacités » en un indicateur empirique standard, (voir Ul-Haq, 1995).

Il sera question ensuite de passer en revue des *modèles de l'Etat développemental du 20ème siècle*, qui avaient été construits à partir des études des cas typiques de la Corée et de Taïwan par *Amsden* (1989), *Wade* (1990) et de nombreux autres dont *Evans* (par exemple, Evans, 1992; Evans, 1995). Le succès de ces Etats développementaux reste toujours incontestable, que l'indicateur soit *l'Indice de développement humain* (HDI), la croissance du PIB par habitant, ou des mesures plus spécifiques de la compétitivité industrielle. Suivant la perspective qui a été dessinée il y a une douzaine d'années dans *«Embedded Autonomy»* (Evans, 1995), il sera question d'éclairer deux facettes de l'Etat développemental du 20ème siècle: la *capacité bureaucratique* et l'*«enchâssement»*.

Suivant cette discussion de l'Etat développemental du 20ème siècle, il sera question de récapituler certains des *déplacements dans le caractère historique du développement* qui sont particulièrement importants pour le rôle de l'État. Il sera question d'avancer que la narration sur le «développement» qui a émergé à la lumière de l'«âge d'or du capitalisme" dans les pays riches du Nord, était toujours un peu mythique et ne peut plus être soutenue. Cette vision, dans laquelle des vies relativement confortables pour une large

tranche de la population basées sur *l'expansion de la machine de production* et d'une "*classe moyenne de cols bleus*," n'avait jamais existé dans le *Grand Sud*. Cela n'est plus soutenable au 21ème siècle ni dans le Nord ni dans le Sud.

Une narration doit être basée sur le fait que la croissance est devenue de plus en plus une « *croissance issue de fragments*" (« ***bit-driven*** »). *La valeur ajoutée vient des manières nouvelles d'arranger des fragments d'information sous forme de formules, de codes de logiciel et d'images*, et moins de la manipulation physique de matériels pour produire des biens tangibles (Negroponte, 1996).

Même dans le Grand Sud, les *industries manufacturières emploient une minorité* en baisse de la population. La majeure partie des moyens d'existence de la population *provient du fait de produire des services intangibles*. Pour une petite minorité, cela signifie des «services d'entreprise» (« *Business services* ») hautement récompensés. Pour la majorité, cela signifie des services personnels faiblement récompensés.

La rencontre ou confluence entre *théorie de la croissance endogène*, *approches institutionnelles du développement* et *approche en termes de capacité* s'accorde très bien avec le contexte historique changeant. Mises ensemble, elles suggèrent que le développement du 21ème siècle *dépendra de la génération de biens ou actifs intangibles (idées, qualifications et réseaux) plutôt que la stimulation d'investissements dans les machines et les biens physiques destinés à produire des biens tangibles*.

Cela rend l'investissement dans les capacités humaines (lesquelles incluent ce qui est traditionnellement connu comme «capital humain») une question plus critique économiquement. En même temps, les nouvelles théories de développement assument que la *croissance économique dépend des institutions politiques et de la capacité à établir des objectifs collectifs*. L'approche en termes de capacité (*Capability Approach*) avance la question politique d'une manière plus ferme, affirmant que seul un *échange public* et une *délibération ouverte* peuvent définir les objectifs de développement et permettre d'élaborer les moyens pour les atteindre.

Tout cela a des implications puissantes pour le caractère institutionnel de l'Etat développemental, lequel sera défini à la dernière section. Etendre l'investissement dans les capacités humaines dépend avant tout de l'investissement public. Allouer ces investissements de façon efficace réclame *une plus grande capacité à collecter l'information*. La mise en œuvre réclame une "co-production" des services par les communautés, familles et individus. *Les liens État-société* requis correspondent bien avec les propositions politiques des théories nouvelles de développement, mais se situent en opposition avec ceux utilisés par les Etats développementaux traditionnels.

En bref, voir les changements dans le caractère historique de la croissance économique à travers les lentilles de la théorie moderne du développement, suggère que *la capacité de l'État devra avoir un rôle encore plus grand à jouer dans le succès sociétal durant le centenaire à venir, que celui qu'elle a joué dans le centenaire passé*. Mais cela suggère aussi que les questions spécifiques d'«*enchâssement*» ou de « *synergie Etat-société »* qui étaient cruciales pour le succès du 20 ème siècle, soit les réseaux de *liens denses connectant l'Etat aux élites industrielles* devront être *remplacées par des liens plus larges, plus de « bas en haut », entre Etat et société*, pour réaliser le succès développemental dans le siècle courant.

2. L'évolution récente de la théorie du développement

Nous sommes loin des jours où la théorie du développement était concentrée sur *l'accumulation de capital* comme condition nécessaire et suffisante de la croissance. Ce que Hoff et Stiglitz (2001) appellent «théorie économique moderne» est le fait que *«le développement n'est plus perçu comme étant premièrement un processus d'accumulation de capital, mais plutôt un processus de changement organisationnel»* (Hoff et Stiglitz, 2001).

Il y a deux bords interconnectés de l ' «économie moderne» de la croissance. Un des deux est la «*nouvelle théorie de la croissance*», qui insiste sur *les rendements croissants des idées comme clef réelle de la croissance*. L'autre est *« l'approche institutionnelle», qui*

insiste sur le rôle clef des attentes normatives partagées et durables ou les «règles du jeu» comme condition d'une action économique dans la durée.

Si nous combinons les deux, la question centrale pour la croissance devient, «*Quels genres d'arrangements institutionnels seront les plus en mesure de permettre aux sociétés de produire de nouvelles qualifications, de la connaissance et des idées et des réseaux nécessaires pour les diffuser et en tirer avantage*?» Il sera d'abord question de la «nouvelle théorie de la croissance» (laquelle a à présent plus de deux décennies), pour ensuite aborder les «approches institutionnelles».

À la fin des années 1980, les théories de la «croissance endogène» ou la « théorie nouvelle de la croissance (Voir, Romer, 1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994 ; Lucas, 1988, et pour des comptes rendus récents : Aghion et Howitt (1998) et Easterly (2001: Chapters 3, 8, 9)," ont aidé à réorienter les discussions théoriques sur la croissance. Ses prémisses de base ont eu un sens intuitif. La *logique triste des rendements décroissants*, qui limite les stratégies de développement *basées sur le capital physique* (et même celles basées sur la terre et les ressources naturelles), *ne s'applique pas à la connaissance et aux idées*. Comme le coût de reproduction d'une idée est effectivement de zéro, *la multiplication de l'usage des idées de valeur* génère des *rendements qui augmentent de façon indéfinie* avec la taille du marché.

L'insistance de la nouvelle théorie de la croissance sur la *centralité de la production d'idées (plutôt que sur l'accumulation du capital physique)* s'accorde bien avec l'évidence empirique comparative sur la croissance qui avait été accumulée au cours de la seconde moitié du 20ème siècle. *Elhanan Helpman (2004) fournit un des meilleurs comptes rendus sur cette question*. Les *taux de rendement privés de l'investissement en nouvelles connaissances* sont bien plus grands que les *taux de rendement sur le capital physique* et le *taux de rendement social* est bien plus grand que le *taux de rendement privé*. Les effets du capital humain sont également puissants. *Mettant les idées et l'éducation ensemble*, Jones (2002) avance que «entre 1950 et 1993, les *améliorations en réalisations éducationnelles* (…) expliquent 30% de la croissance du produit/heure. Les

70% restants sont attribuables à la *croissance du stock des idées* (…)» [cité par Helpman (2004 :48)]).

Il y a néanmoins *un grand résidu qui persiste dans la plupart des équations de la croissance lequel est qualifié habituellement comme étant des changements dans la «productivité totale des facteurs »*. Ce *résidu représentait 80% dans le travail original de Solow (1956)* et 60% dans des travaux plus récents qui incluent le capital humain. Les *tentatives de rendre compte de ce résidu ont motivé les approches institutionnelles* qui dominent à présent dans le modèle dominant de l'économie du développement. Dans leur contribution au *Handbook of Economic Growth*, Acemoglu, Johnson et Robinson (2005) avancent de façon non ambigüe que les *institutions sont les «déterminants fondamentaux de la croissance de Long terme»*. *Dani Rodrik*, qui a publié avec d'autres un texte intitulé «le règne des institutions» (Rodrik, Subramanian et Trebbi, 2004) est également clair: «*la qualité des institutions est la carte maîtresse par rapport à tout le reste*». *Easterly et Levine* (2003) et *Bardhan* (2005), parmi bien d'autres, offrent un soutien supplémentaire à la suprématie des institutions. Voir également : *Evans* (2004; 2005; 2007), aussi bien que *Chang et Evans* (2005)).

Le troisième élément de la rénovation de la théorie du développement est l' «approche de la capacité". Parmi toutes les contributions récentes à la théorie du développement, l'approche de la capacité est celle qui prend le plus au sérieux *la proposition acceptée universellement que la croissance du PIB par tête n'est pas une fin en soi*, mais une auxiliaire pour les améliorations du bien-être humain, qui ne sera valorisée que dans la mesure où elle est connectée empiriquement à un bien-être amélioré.

Amartya Sen avance que nous devrons *évaluer le développement en termes d' «expansion des «capacités»» du peuple à mener le genre de vie qu'il valorise et dont il a des raisons de valoriser"*. Parmi la bibliographie massive de Sen, *Development as Freedom* (1999a) est probablement la synthèse la plus accessible. Et parce que *l'approche de la capacité* rejette la réduction du succès développemental à un simple système de mesure, elle identifie la "*délibération publique*" comme la seule voie défendable analytiquement

d'ordonner ou classer les capacités et *met les institutions politiques et la société civile au centre de la fixation des objectifs* développementaux.

Il y a aussi une *convergence intéressante entre la conceptualisation du développement par l'approche des capacités et la nouvelle théorie de la croissance*. Sen insiste que *l'expansion des capacités* est simultanément le premier objectif du développement et le moyen de principe par lequel le développement est réalisé. L'insistance des nouveaux théoriciens de la croissance sur *la connaissance et les qualifications intégrées dans les capacités des individus* (et les réseaux qui les connectent) comme intrants clés de la croissance, soutiennent l'idée que «le renforcement de la capacité" est un intrant principal à la croissance. Les exemples clés incluent Boozer, Ranis, Stewart et Suri (2003) et Helpman (2004).

Il y a aussi une forme de convergence différente entre approches institutionnelles et approche de la capacité. Les *tenants du tournant institutionnel* se sont intéressés de façon croissante aux causes et conséquences du genre de *fixation collective des objectifs* que Sen (1999_a, 2001) met au cœur de l'approche de la capacité. Rodrik (1999), à titre d'exemple, avance que la démocratie est perçue comme une «méta-institution» - au sens de supérieure - promouvant des «institutions de haute qualité», lesquelles à leur tour promeuvent la croissance.

Quelles sont les implications du fait de retenir ces aspects de l'«économie moderne» du développement et de les appliquer à la question qui est: «Quel est le rôle le plus efficace que l'Etat peut jouer dans le processus de développement?» Ces théories donnent une importance centrale aux institutions, lesquelles fixent les objectifs collectifs, fournissent des biens collectifs, et maintiennent des règles et des normes générales, accréditant ceux qui avancent que le caractère efficace des institutions de l'Etat est d'une importance centrale pour le succès développemental.

Mais nous avons besoin d'aller plus loin ou au-delà de cette affirmation générique. Afin de dériver plus d'implications spécifiques, nous avons besoin de *revoir d'abord le caractère institutionnel de l'Etat développemental du 20ème siècle*.

3. L'État développemental du 20 ème siècle

Pour comprendre les implications des nouvelles théories de développement pour l'Etat développemental du 21ème siècle, nous devons les placer dans le contexte des modèles dominants de l'Etat développemental du 20ème siècle. Alors qu'une variété des Etats du 20ème siècle a joué des rôles importants dans la promotion du développement, *la théorisation au sujet de l'Etat développemental du 20ème siècle s'est appuyée beaucoup sur l'Asie de l'Est après la deuxième Guerre mondiale* (à titre d'exemple, Amsden 1989, Wade 1990). La littérature sur l'Etat développemental du 20ème siècle est vaste. Pour plus d'analyses récentes, voir Chibber (2003) et Kohli (2004). Aussi, l'analyse pionnière de Johnson(1982) du Japon ne doit pas être oubliée. Les tigres Est asiatiques, incluant les «Etat-cités tigres» de Hong Kong et Singapour, ont fait de sorte de modifier leur position dans la hiérarchie économique mondiale, passant de l'état de "sous-développés" à l'état de "développés" en l'espace de deux générations. Ce genre de déplacements, non seulement n'a pas de précédent parmi les pays en développement du 20ème siècle, mais était aussi exceptionnel dans un contexte plus large incluant l'expérience historique de l'Europe et les Amériques.

Fixer l'attention sur les Etats développementaux d'Asie de l'Est, c'est se fixer sur l'importance de la capacité des bureaucraties publiques. Tout le monde ou presque est d'accord que quand les bureaucraties publiques Est asiatiques sont comparées à celles des autres PVD dans d'autres régions, elles sont les plus proches de l'idéal typique des *bureaucraties wébériennes*, soit ou ce qui équivaut au *recrutement méritocratique* et les *carrières dans la fonction publique* offrant des *récompenses de long terme*, comparables avec celles obtenues dans le secteur privé et qu'elles étaient les pierres angulaires du miracle économique Est asiatique. Même la Banque mondiale (1993, 1997) a rejoint ce consensus dans les années 1990.

Quelques années plus tôt, *Jim Rauch* et *Peter Evans* ont entrepris un exercice empirique pour constater *l'importance de la capacité des bureaucraties* (Evans et Rauch, 1999). Des estimations ont été collectées sur la mesure dans laquelle les organisations de

l'administration économique *dans un échantillon de PVD*, sont conformes aux *caractéristiques de base des vraies bureaucraties, comme identifiées à l'origine par Max Weber*, soit si le recrutement pour les positions publiques suppose l'existence de *critères méritocratiques impersonnels*, et si ceux recrutés peuvent s'attendre de recevoir des récompenses de *carrière de long terme*, qui s'approchent de celles offertes par le secteur privé, à condition qu'ils aient une bonne performance, etc.

Dans cet échantillon de PVD, *les résultats des investissements pour améliorer la capacité bureaucratique étaient très grands*. Un accroissement d'une moitié de un de la déviation standard dans le score wébérien donne lieu à un accroissement du PIB entre 1970 et 1990 de 26%. Aussi, un accroissement de un de la déviation standard dans le score wébérien est équivalent à un déplacement des années d'éducation d'une moyenne de 3 ans en 1965 à 6 ans.

En dépit de la *centralité de la capacité bureaucratique*, aucun analyste de l'Etat développemental du 20ème siècle n'a supposé les bureaucrates dans une tour d'ivoire établissant leurs politiques en isolement vis-à-vis de la société. Ayant une bureaucratie capable, cohérence de manière interne, *le second défi était le fait de connecter les bureaucrates et les entreprises*. En Asie de l'Est, la connexion était faite à deux niveaux très différents. Au niveau le plus général, les gouvernements Est-Asiatiques orientaux ont fait de sorte de *générer une conviction qui est qu'ils sont véritablement engagés en faveur d'un projet collectif de développement national*.

En dépit des divisions politiques et des faux pas gouvernementaux, cette conviction de l'existence d'un *projet national* a gagné une crédibilité élargie et *a constitué un des «biens collectifs» les plus importants fournis par l'Etat*. Le complément essentiel à cette connexion idéologique était un *ensemble dense de liens interpersonnels concrets qui ont permis à des agences spécifiques et aux entreprises de construire des projets joints* au niveau sectoriel. *«L'enchâssement» est aussi central dans le portrait standard de l'Etat développemental du 20ème siècle que la capacité bureaucratique.*

L'enchâssement n'a jamais été une symbiose dénuée de tensions. Prenant en considération la performance antérieure des entreprises, *les officiels de l'Etat avaient tendance à penser que la stratégie «naturelle» des entreprises privées est la «recherche de rente»*, et ce à travers leur souci de trouver des niches ou *créneaux avalisés par l'Etat*, qui leur permettent d'acheter à bas prix et de vendre cher, *sans avoir à se risquer à entrer dans des secteurs nouveaux et plus risqués*. Par conséquent, *l'Etat développemental avait à éviter d'être capturé politiquement par ses partenaires*, afin de *maintenir les élites privées orientées en faveur des projets nationaux d'accumulation*, plutôt qu'en faveur de leur propre consommation.

Maintenir des liens denses avec des élites entrepreneuriales tout en évitant d'être capturés par elles et être capables de les discipliner, constitue l'élément définissant des Etats développementaux Est-asiatiques. Cela est particulièrement mis en avant par Amsden (1989), et les distinguant des autres Etats ayant moins réussi en Asie et en Afrique (voir Kohli, 2004).

La capacité cruciale Est-asiatique à *maintenir l'autonomie à l'égard des élites industrielles locales* n'était pas simplement le fruit d'une *compétence* et d'une *cohérence bureaucratique*. La *violence révolutionnaire et la géopolitique chaotique* du milieu du 20ème siècle *ont produit des conséquences propices pour le développement*, en *éliminant* de la scène politique de l'Asie de l'Est après la seconde Guerre mondiale, *les élites de propriétaires terriens* comme acteurs de classe efficaces politiquement. Les *élites industrielles locales* étaient faibles aussi bien économiquement que politiquement et le *capital transnational* était largement absent des processus domestiques d'accumulation. *Il était par conséquent possible de construire une forme d'enchâssement dans laquelle les projets nationaux de transformation* avaient un poids important en comparaison avec les intérêts particuliers des acteurs privés.

En dépit du caractère ambivalent des relations des Etats développementaux du 20ème siècle à l'égard des élites industrielles, *les liens avec ces élites n'étaient pas équilibrés si on les compare à ceux entretenus par l'Etat avec d'autres groupes sociaux*. La *société*

civile dans son ensemble était exclue du processus de «synergie Etat- société» (« *State-Society synergy* »). Les *élites industrielles privées* étaient perçues comme des *collaborateurs clés pour permettre la transformation industrielle*, aussi bien que comme *sources d'information pour ce qui est de la faisabilité d'objectifs industriels spécifiques*. D'autres groupes sociaux étaient périphériques, lorsqu'ils n'étaient pas perçus comme menaçant ce partenariat État-société exclusif.

La perception de base qu'on a de l'Etat développemental du 20ème siècle reste obligatoire. La mise en place d'un *appareil d'Etat cohérent capable* va de paire avec *l'entretien de relations denses avec les élites entrepreneuriales privées*, et ce pour produire des *investissements tournés vers l'avenir* qui *renforcent la productivité*, *augmentent les revenus* et *conduisent à un bien-être accru*. Cette narration est certainement compatible avec "le tournant institutionnel" de la théorie du développement, lequel insiste sur le fait que *le fonctionnement des marchés réclame des arrangements institutionnels complexes de base*, dans lesquels *l'État devrait être central*.

Le *modèle conventionnel* de l'Etat développemental du 20ème siècle *ne paraît pas cependant, concorder avec l'insistance sur l'investissement dans les services d'expansion de la capacité* comme cela est supposé par la théorie ou approche de la capacité, ou d'ouverture de l'accès aux avoirs intangibles, comme cela est supposé par la «théorie nouvelle de la croissance». La nouvelle insistance sur *la fixation collective d'objectifs*, si *centrale aussi bien chez Sen que chez les institutionnalistes* comme Rodrik, est particulièrement étrangère aux descriptions conventionnelles des *relations Etat-société* dans le cadre de l'Etat développemental du 20ème siècle.

Cadrer le modèle institutionnel conventionnel du 20ème siècle avec les demandes de croissance et d'amélioration du bien-être comme vues par les yeux de la nouvelle théorie du développement, devient encore plus difficile quand les déplacements récents du contexte historique du développement sont pris en compte ou ajoutés à l'équation p(8).

4. Un déplacement historique dans le caractère du développement.

Le développement dans le siècle présent sera différent de la version du 20ème siècle dans plusieurs dimensions. En regardant le changement dans la dynamique des secteurs nous pouvons éclairer ces différences. En insistant sur *la centralité déclinante de l'industrie et sur le rôle de plus en plus stratégique des services*, nous aurions un lien ou jonction empirique entre les *changements dans la théorie du développement* et la *transformation du rôle de l'Etat développemental*.

Dans la *narration conventionnelle* du 20ème siècle sur comment le développement eut lieu dans les pays riches du Nord, *la production de machines joue un rôle primordial*. Dans une forme très simplifiée (et légèrement caricaturée), l'histoire a lieu comme suit : un *déplacement massif de l'emploi de l'agriculture vers l'industrie* amène les travailleurs à sortir d'un secteur aux rendements marginaux déclinants vers un autre où l'apprentissage par la pratique, les effets de contagion, et les possibilités plus grandes de progrès technologique permettent des *accroissements séculaires de long terme de la productivité du travail*.

En même temps, la production de machines (machine-production) conduit elle-même à une organisation politique, aussi bien parce que les travailleurs sont socialement concentrés et parce qu'ils sont en mesure de prendre en otage les machines dont les profits dépendent.

Cela est couplé avec le fait que les capitalistes industriels ont l'option d'accroitre leurs profits en investissant dans la productivité accrue, créant une ouverture en faveur du changement progressif. *L'organisation politique sous forme de syndicats et de partis politiques associés*, permet à une part substantielle de la force de travail de *capturer une part des gains de productivité* générés par la production de machines et de bénéficier d'accroissements d'ensemble des revenus.

En somme, *la production de machines est considérée comme créatrice de la possibilité d'une expansion à grande échelle des revenus* par les moyens de deux propositions simples et plausibles :

1) Si vous pouvez déplacer une part substantielle des gens de l'agriculture vers l'industrie, et que vous pouvez leur donner en permanence des machines améliorées pour travailler avec, leur productivité devra s'accroître;

2) Marx avait raison en suggérant que la production assistée par les machines facilite l'organisation politique, conduisant à des demandes au moins partiellement réussies de la part des ouvriers pour une part plus équitable de cette augmentation de la productivité.

En regardant l'évolution des économies industrielles du 20ème siècle dans le Nord, il n'était pas non plausible de trouver une *connexion entre industrialisation et accroissement général du bien-être*. P(9)

A la fin de la 2ème guerre mondiale, une *combinaison de productivité croissante et de combats politiques* a produit dans les pays riches, industrialisés, un « âge d'or du capitalisme », qui a permis à une *classe ouvrière de cols bleus*, relativement grande, d'avoir accès aux facilités de la vie de la classe moyenne.

Si le 21ème siècle devait paraître confirmer ce paradigme dans le Nord, et l'étendre vers le grand Sud, faire une projection sur le rôle de l'Etat développemental du 21ème siècle serait beaucoup plus simple. Malheureusement, ni l'analyse théorique ni l'évidence empirique ne permettent d'apporter une confirmation à ce scénario positif.

A la fin du 20ème siècle, *l'industrie assistait à une évolution comparable à celle de l'agriculture dans les pays riches du Nord*, soit comme source d'emplois pour une minorité de plus en plus réduite de la population active.

Dans le Sud global, des accroissements même impressionnants de produit industriel ont fait la preuve *d'être incapables de générer une classe de cols bleus d'une taille et d'une prospérité* telles qu'elles donnent lieu à des accroissements généraux de bien-être (voir Amsden, 2001). Les images populaires dans le Nord, que le grand Sud est en train d'étendre fortement son emploi industriel (au détriment des travailleurs du Nord, comme on prétend), sont fortement démenties par les chiffres.

Comme Ghosh (2003) l'a montré, dans la plupart des pays du grand Sud, *la globalisation a détruit bien plus d'emplois industriels locaux qu'elle n'en a créé*. Carlson (2003) note qu'entre 1995 et 2002, les *registres de personnel industriel ont diminué globalement de 22 millions de personnes*.

Un regard rapide sur les tendances de long terme dans 2 pays considérés comme des champions mondiaux dans l'exportation de biens industriels suffit pour faire comprendre cela. La Corée, qui est un petit pays dans lequel les exportations industrielles sont censées peser d'un poids plus grand que dans les pays développés de plus grande taille, peut servir pour illustrer cela. Dans un pays qui était à l'origine « l'atelier du monde », *l'Angleterre, l'industrie fournissait des emplois pour un tiers au moins de la population active*, durant presque un siècle (de 1840 à 1940). En Corée, *l'industrie a fourni des emplois à un quart de la population active* au début des années 1990, pour tomber ensuite bien en deçà de ce seuil. A la fin des années 1990, *deux coréens sur 3 travaillaient dans le secteur des services* et l'emploi industriel s'était dirigé vers le bas pour atteindre celui du secteur agricole.

Le cas de la Chine est encore plus parlant. En regardant l'évolution actuelle des structures de l'emploi en Chine, on constate que les implications socio-politiques du fait d'être la puissance industrielle la plus dynamique du 21ème siècle sont relativement différentes de ce qu'elles avaient été au 19ème siècle et au début du 20ème siècle. *L'emploi dans l'industrie chinoise a atteint un maximum de 1 travailleur sur 7 au milieu des années 1990*, et avait commencé à diminuer à la fin de cette décennie. Une analyse indépendante faite par des économistes de *l'Alliance Capital Management* a trouvé que *la Chine a perdu entre 1995 et 2002, 15 millions d'emplois industriels* (Carlson, 2003). Les observations de chercheurs sur le terrain comme William Hurst (2004) et C.K.lee (2007) nous donnent des explications de la dynamique qui est à la base de ces changements statistiques. P(9)

Les firmes industrielles possédées par l'Etat à forte absorption de main d'œuvre relativement localisées au Nord Est ont été remplacées comme forme dominante de

l'industrialisation par des firmes du Sud Est, plus avancées technologiquement, relativement plus économes en travail, *représentées par des joint-ventures et des firmes possédées par l'étranger*. *Le résultat avait été une augmentation de produit associée à une chute de l'emploi dans l'industrie*. P(10)

D'autres exportateurs de produits industriels ayant réussi dans le grand Sud confirment cette image globale. Au *Brésil* la part de l'industrie a atteint un maximum dans les années 1980, *avec 1 emploi sur 5 de la population active*, et commence à décliner à la fin des années 1990, alors que les emplois dans le secteur des services représentent la majorité de l'emploi.

En *Afrique du Sud*, l'histoire est la même. L'industrie atteint un maximum de *1 emploi sur 6 à la fin des années 1990*, et les services deviennent la source des moyens d'existence pour la majorité de la force de travail.

Un grand Sud dans lequel les emplois industriels ne représentent qu'une minorité de la population, alors que la plupart des emplois sont dans le secteur des services, sape l'histoire du 20ème siècle d'un bien-être général accru construit autour de la production de machines (machine-production).

Pour rendre compte du nouveau récit qui a de la valeur, *nous devons aller au-delà des changements dans la structure de l'emploi, vers les changements dans la distribution des opportunités économiques et des revenus* qui sont à la base de ces changements.

Ce qui est *fondamental dans le profil changeant de l'activité économique est la croissance issue de morceaux ou fragments* (« bit-driven growth »), soit *une croissance conduite davantage par des idées et de l'information* (aussi bien comme moyens de production et comme objets de consommation), que par la transformation physique de la nature. Le terme est de Nicolas Negroponte (96) observant que *les activités économiques sont de moins en moins le produit du réarrangement des atomes (c'est-à-dire, de la transformation physique des biens) et de plus en plus le produit du réarrangement de « morceaux » (« bits »), soit l'information, les idées et les images*.

Cette « croissance issue de fragments » et son rôle croissant *correspondent aux propositions théoriques de la théorie de la « nouvelle croissance »* et aux observations économétriques sur les rendements différentiels durant la 2ème moitié du 20ème siècle, lesquels *montrent une croissance et une productivité conduits* en premier lieu par des *changements dans les stocks d'idées* et dans la *capacité des gens à tirer avantage de cela* (c'est-à-dire, les *niveaux d'éducation et de formation*). P(10)

La *possibilité de rendements indéfiniment croissants crée des possibilités sans égal de profit*, notamment sur le marché global : possibilités qui reviennent en premier lieu aux entreprises ou sociétés occidentales, *lesquelles se sont assurées des droits de propriété sur les idées les plus profitables*.

La tendance à *des rendements croissants qui s'accumulent à partir d'idées et d'information* est aussi reflétée par les bases en modification des profits dans les secteurs qui produisent des biens tangibles. *Dans l'industrie, le design ou conception d'un côté et le marché d'un autre, deviennent des sources clés des hauts rendements*.

Les *rendements obtenus sur la technologie de l'information et des communications* (Information and Communications Technology), sont renforcés encore davantage par la « financiarisation » («financialization ») (knipper, 2005), la tendance à ce que les rendements financiers prennent une priorité croissante sur les rendements de l'économie dite « réelle », même parmi les sociétés qui sont ostensiblement des firmes industrielles.

L'importance croissante *des « avoirs intangibles » (« intangible assets ») (idées, images de marque, etc.)* a, d'un autre côté, des implications politiques croissantes sur le rôle de l'Etat.

S'assurer *l'appropriation des rendements liés aux idées*, est quelque chose de notoirement difficile. Cela nécessite une *protection du monopole des droits de propriété*, intensive et *exercée par des moyens politiques*. Par conséquent, pour les acteurs économiques les plus puissants dans une *économie basée-sur les fragments* (bit-based economy), *le rôle clef de l'Etat est de leur assurer l'exercice maximal de leurs droits de*

monopole sur les *rendements obtenus* à partir des *avoirs intangibles* qu'ils détiennent. P(11)

Quand les *idées en question sont « productrices de biens »* (producer goods), comme le *logiciel* (computer softwar) ou les *formules chimiques* entrant dans la production de *médicaments*, l'exercice des droits de monopole, *peut avoir des effets anti-développementaux*, différents des effets de la propriété exclusive du capital physique.

La propriété des avoirs physiques réduit seulement leur productivité si leur propriétaire exclusif les utilise d'une façon inefficiente. Les idées sont quelque chose de différent. Si les autres utilisent ma machine, je ne peux pas l'utiliser au même moment. Aussi longtemps que j'utilise ma machine d'une façon productive, mes droits ne sont pas une entrave pour le développement.

Les idées sont des biens non rivaux – un nombre indéfini de gens peut les utiliser au même moment. *Quand les monopoleurs excluent les autres de l'usage de leurs idées, ils dérobent à la société une production potentielle*, diminuent la possibilité que les autres utilisateurs *trouvent des usages nouveaux innovateurs pour les idées* et *ralentissent le taux de croissance d'ensemble*. Les opposants à cette prise de position avancent, que les *effets d'incitation des rendements liés aux monopoles*, augmentent le produit des nouvelles idées et contre balancent les effets négatifs des restrictions d'accès subséquentes. Comment les choses ont lieu dans la pratique, cela dépend des contextes institutionnels spécifiques : dans le cas des *médicaments*, par exemple, les faits semblent soutenir l'idée des *conséquences négatives de l'exercice des droits de monopole*. (Voir Angell (2004) pour un exposé pour grand public mais bien argumenté).

Ils y a aussi les *effets distributifs négatifs* de cela. La *protection politique des droits de monopole sur les idées productives* restreint l'accès des gens à des outils clés, diminue leur capacité à faire usage de leur propre « capital humain », et réduit le nombre des acteurs qui peuvent participer au processus d'ensemble de l'innovation.

Sans des restrictions imposées politiquement à l'usage des idées, les citoyens ayant des inclinations entrepreneuriales, peuvent avoir accès à l'équivalent intangible d'une variété de machines (Weber et Bussell, 2005). C'est une vision qui est probablement le mieux exemplifiée par le cas des logiciels, dont l'accès aux sources ou origines est ouvert à tous (Weber, 2004).

La contradiction entre le fait d'assurer une protection de monopole aux droits de propriété traditionnels et le fait *d'étendre l'accès des gens aux opportunités productives*, est particulièrement forte dans le *grand Sud*.

Le « capital humain » y est la ressource économique potentielle la plus abondante, et *sa sous-utilisation courante y est bien plus sévère que dans les pays riches du Nord*. Les marchés sont moins capables dans le Sud d'investir ou d'utiliser les capacités humaines, que dans le Nord.

A l'opposé de cela, *la protection politique courante du contrôle de monopole sur les idées bénéficie aux grandes firmes du Nord* aux dépends de l'accès des firmes du Sud à cela. Les *rendements de monopole sur les avoirs intangibles* créent une hémorragie de ressources du Sud, lesquelles sont acheminées vers les sièges sociaux des firmes du Nord.

Comme Ha-Joon Chang (2002) l'a montré, *la réponse historique des gouvernements du Nord* à ce dilemme a été *d'ignorer les droits de propriété des firmes* basées en dehors de leurs territoires. Les droits de propriété qui sont aujourd'hui globalisés de manière croissante, rendent plus difficile pour les gouvernements du grand Sud de tirer avantage de cette stratégie évidente. P(11)

La prise en compte de la croissance issue de fragments et l'obtention croissante de profits à partir d'avoirs intangibles et d'actifs financiers, aident à éclairer les *conséquences de la domination du secteur des services comme source de l'emploi moderne*. P(12)

Du point de vue des revenus des travailleurs, le secteur des services est sous forme de fourche. Pour une petite minorité des travailleurs du secteur des services, *l'emploi constitue une opportunité pour participer aux rendements des intangibles* et des actifs

financiers. Les travailleurs privilégiés dans les affaires et dans les secteurs des services financiers et les « analystes symboliques » selon les termes de Robert Reich (1991), qui manipulent l'information clef dans d'autres secteurs, *bénéficient d'une part confortable des rendements de la croissance « issue de fragments »*. Pour une vaste majorité de ceux qui travaillent dans le secteur des services, la situation est bien différente. *La plupart des travailleurs du secteur* des services sont engagés dans la livraison de sortes de services entre-personnels, allant du commerce de détail à l'éducation et à la santé. La majeure part de ces occupations sont sous rémunérées.

Pour la plupart des travailleurs, le déplacement actuel de l'emploi de l'industrie au secteur des services échoue à garantir la promesse qui fut celle du précédent déplacement de l'agriculture à l'industrie. Une narration construite autour du *déplacement d'une économie industrielle vers une économie de services* semble être marquée, non pas par la création d'une nouvelle classe ouvrière relativement affluente, mais par *l'expansion de l'inégalité* et par les *salaires stagnants* pour la majorité des travailleurs.

Si l'on regarde à partir de la perspective des travailleurs non privilégiés du secteur des services en fourches, on peut signaler alors *la contradiction entre la façon dont le secteur des services est structuré* en pratique et ce qui devrait être optimal du point de vue *de la capacité ou aptitude*.

Si *l'expansion des capacités humaines* est à la fois *le moyen clef et l'objectif central du développement*, *récompenser l'expansion des capacités attribuable au secteur des services* et *étendre l'offre des services*, devraient alors être une priorité développementale. Encore que, en pratique, l'expansion des capacités attribuable à des secteurs comme celui de la *santé* et celui de *l'éducation* est caractérisée par un manque d'offre, tout en étant sous-rémunérée. Cela est un paradoxe à partir de la perspective de la logique du marché. Comme *les rendements sociaux de l'expansion des capacités humaines sont substantiellement plus importants que les rendements privés, les marchés privés sous-investissent toujours et durablement dans les capacités humaines*. A la place

de cela, *les marchés canalisent l'investissement vers d'autres domaines* où les rendements totaux sont plus faibles mais les rendements privés paraissent être plus grands.

Cela est particulièrement vrai dans le cas des services les plus en mesure d'étendre les capacités les plus fondamentales. L'éducation de la petite enfance, où les capacités générées auront un impact sur la production, uniquement dans un futur lointain, est le meilleur exemple. Quand les arguments en termes de capacité sont connectés à ceux de la « nouvelle théorie de la croissance », *la disjonction entre logique de marché et logique développementale devient encore plus apparente*.

Les idées étant générées dans les têtes des hommes et à travers leur interaction, *étendre les capacités humaines* s'avère être une partie prenante et un constituant de l'accélération de la croissance du stock des idées. Or, *pour l'investisseur privé, investir dans l'être humain est plus risqué qu'investir dans les machines*. Les machines sont censées faire ce qu'elles sont supposées faire. Les gens font des choix (des choix contraints, mais des choix quand même). Aucune personne « investissant » dans les capacités humaines ne peut être sûre que son choix d' « investissement » se traduira par l'obtention de rendements spécifiques issus de l'usage des talents acquis.

En bref, *les investisseurs privés seront amenés à sous-investir dans le « capital humain »*, parce qu'ils ne peuvent pas contrôler totalement les êtres humains dans lesquels ce capital est incorporé. Par conséquent, *les marchés vont échouer chroniquement à offrir des niveaux optimaux de « capital humain » crucial pour la croissance issue de fragments*.

Tout cela nous ramène au troisième courant de la théorie du développement : les approches institutionnelles du développement. Regarder le caractère historiquement changeant du développement au 21ème siècle à partir de la perspective aussi bien de la *nouvelle théorie de la croissance* que de *l'approche de la capacité*, suggère que les institutions du 20ème siècle, *ont besoin d'une révision substantielle* si elles doivent être confrontées aux défis du développement du 21ème siècle. Parmi les institutions placées

devant le défi du changement du caractère historique du développement, il y a l'Etat qui figure au centre de la scène. P(13)

5. Les défis de transformer l'Etat développemental

Si l'Etat développemental avait été important dans le succès économique du 20ème siècle, il sera encore plus important dans le succès du 21ème siècle. Les nouvelles perspectives théoriques nous ont alerté sur *les raisons de l'importance croissante de l'Etat*. Les changements historiques dans le caractère de l'économie ont augmenté la prépondérance du rôle de l'Etat, rendant ce rôle encore plus difficile à assumer.

Les *citoyens du Sud*, encore plus que les citoyens du nord, *ont besoin d'une action agressive par les institutions entrepreneuriales publiques*, si ils veulent réaliser leur productivité potentielle et bénéficier des niveaux de bien-être que l'économie du 21ème siècle est capable de fournir.

Comme les défis du 21ème siècle sont des questions d'économie politique, *reconstruire les connexions politiques à la société serait fondamental pour la capacité de l'Etat* à changer de stratégies. Les arguments de base au sujet de l'importance croissante de l'Etat et son rôle ont été établis. Accélérer la croissance économique, au 21ème siècle *réclame l'extension de l'accès au stock d'idées existantes*, augmenter *l'utilisation effective de ce stock* et *générer de nouvelles idées* convenables aux circonstances spécifiques du pays. *Tout cela dépend de l'expansion des capacités humaines*.

Laissées à eux-mêmes, les marchés ne délivreront pas une offre optimale de services d'expansion de la capacité. Seul un engagement entrepreneurial agressif et efficient de la part des institutions publiques peut délivrer ce qui est nécessaire. Par la même occasion, les *Etats doivent trouver les moyens pour résister* à la logique traditionnelle de l'économie politique, qui les pousse *à trop protéger les contrôles par les monopoles des stocks d'idées*, à restreindre l'accès à ces idées et leur utilisation, et à la réduction qui s'ensuit de la croissance et du bien-être.

Le point de départ le plus évident pour une action de l'Etat plus agressive est de *construire l'offre effective de services d'expansion de la capacité* (capability-expanding services). Comme tous les Etats modernes jouent un rôle central dans la fourniture de *services d'éducation et de santé*, il s'agit là d'une tâche que les institutions publiques ne peuvent pas s'y dérober en aucun cas. P(13)

La question est si elles doivent faire cela à la façon développementale agressive justifiée par son importance économique centrale. Comme la *sous-rémunération des services d'expansion de la capacité* est aussi une distorsion qui réduit le bien-être d'une portion croissante de la force de travail, l'action agressive dans cette arène est une stratégie de croissance ayant des effets de bien-être immédiats positifs. P(14)

Rien de cela ne suppose de mettre de côté les réalisations institutionnelles de l'Etat développemental du 20ème siècle. Au contraire, refléter les Etats développementaux du 20ème siècle à la lumière des défis du 21ème siècle, suggère que *l'insistance traditionnelle sur la production industrielle* néglige certains éléments clés de la contribution de ces Etats.

Sans denier l'importance de leur capacité à promouvoir des prouesses industrielles, il est clair qu'en rétrospective, *les Etats développementaux du 20ème siècle avaient été pionniers dans l'expansion de la capacité*. Les tigres Est-asiatiques avaient une renommée pour avoir eu de hauts niveaux d'investissements dans le capital humain.

Ils ont commencé leurs périodes de croissance économique accélérée avec des niveaux d'éducation qui les ont placés très haut pour des pays ayant leurs niveaux de revenu, et ils ont continué à investir dans l'expansion de l'éducation tout au long de la période de leur expansion rapide.

Dans cette optique, la Chine de la fin du 20ème siècle, qui a elle aussi investi lourdement dans l'expansion des capacités humaines, parait être davantage comme un Etat développemental. Ses investissements en santé et éducation, qui étaient

exceptionnellement à large étendue, ont posé les fondements de sa capacité ultérieure à exploiter les opportunités industrielles.

Les Etat développementaux du 20ème siècle sont aussi des cas intéressants *pour ce qui est d'accélérer la production d'idées et d'étendre l'accès au stock existant d'idées.* La «politique industrielle» aussi bien à Taïwan qu'en Corée n'a jamais été restreinte à subventionner les investissements en installations et équipements. Elle était toujours centrée sur *l'accroissement de l'accès des firmes locales aux idées productives* et à créer des réseaux et les incitations pour *pousser les entrepreneurs vers une plus grande accentuation de la production de nouvelles connaissances*.

En plus d'avoir trouvé les moyens de *transplanter et d'exploiter le stock de connaissances qui a été ostensiblement la propriété des firmes occidentales*, les tigres Est-asiatiques, comme la Chine, ont résisté à la surprotection des idées monopolisées par les firmes du Nord, provoquant des cris d'accusation de « piraterie » de la part du Nord, tout en *étendant l'accès de leurs citoyens aux idées productives*. (À ce propos, comme Chang (2002) le souligne, les Etats développementaux du 20ème siècle ont suivi la pratique historique antérieure du Nord).

Enfin, ces Etats avaient une autre capacité critique pour l'expansion de la capacité. *Ils étaient capables d'extraire des revenus de leurs propres élites privées* jusqu'à un niveau suffisant pour maintenir l'intégrité de leurs propres appareils et de financer les investissements nécessaires à l'expansion de la capacité.

Comme E.V.K Fitzgerald (2000) l'a montré, une des principales différences entre les Etats développementaux asiatiques et leurs contreparties ayant eu moins de succès en Amérique latine, réside dans l'incapacité des Etats latino-américains à taxer leurs propres élites, en dépit du fait que ces dernières s'appropriaient de larges parts du produit national collectif pour elles-mêmes (voir aussi Di John, 2006).

Avoir eu la *capacité organisationnelle* et la *volonté politique* nécessaires pour collecter des revenus adéquats, *avaient été les prérequis* pour investir aussi bien dans l'expansion de la capacité que dans la transformation industrielle.

Rien de cela ne rend les Etats développementaux du 20ème siècle des modèles déguisés pour le 21ème siècle. Nous ne devrions pas aussi s'attendre à ce que le succès de celui du 20ème siècle puisse continuer doucement durant le 21ème siècle en l'absence de transformations institutionnelles traumatiques.

Les appareils bureaucratiques publics capables et cohérents du 20ème siècle sont un fondement inestimable pour les *capacités additionnelles qui doivent être construites* pour faire face aux défis du 21ème siècle, mais ils ne sont pas suffisants.

De façon plus problématique, le succès du 20ème siècle a déplacé l'équilibre entre pouvoir public et pouvoir privé dans des manières qui peuvent rendre la transformation institutionnelle future, plus malaisée.

Le succès développemental a renforcé le capital privé et a augmenté le rôle politique domestique du capital transnational. La *dépendance* profondément établie *à l'égard des élites économiques privées locales*, la *centralité* croissante *du capital transnational* dans l'accumulation locale et la *prolifération d'alliances entre le capital local et le capital transnational* ont transformé le paysage politique en quelque chose qui est bien différent de ce qu'il y avait, il y a 40 ans.

Le déplacement de l'équilibre entre pouvoir public et pouvoir privé va à l'encontre de ce que réclament les stratégies du 21ème siècle, lesquelles *exigent un secteur public plus fort et plus capable que celui de la version du 20ème siècle*.

Au 20ème siècle, le projet de développement centré sur l'industrialisation et la symbiose entre profitabilité privée et projets nationaux menés en commun, étaient faciles à exécuter. Les projets en commun autour de l'industrialisation cherchaient à *contrebalancer l'aversion privée à l'égard du risque*, et le fait *d'assurer aux perspectives*

privées un horizon plus long, mais la capacité productive mise en place cadrait bien avec la logique de marché centrée sur la profitabilité.

Or l'expansion de la capacité cadre moins facilement avec des projets en commun avec le capital privé. *Quand l'expansion de la capacité devient l'objectif*, la *réduction du risque* et *l'extension de l'horizon de l'investissement* ne sont plus en mesure d'offrir une compensation suffisante pour l'écart persistant entre rendements sociaux et rendements privés. C'est justement à cause de l'élément 'biens collectifs' qui est important dans l'expansion de la capacité, que des alliances productives avec le capital privé deviennent plus difficiles à nouer. *Les liens Etat – société restent cependant importants de façon critique.*

Dans le modèle de l'Etat développemental du 20ème siècle, *l'enchâssement* était important, aussi bien comme source d'information, que parce que la mise en œuvre des projets en commun dépendait des acteurs privés. Dans la version du 21ème siècle, *la même dynamique existe*, mais les interlocuteurs et le caractère des réseaux sont tous les deux différents. Une *allocation efficiente des investissements d'expansion de la capacité* réclame un ensemble plus étendu d'information, que ce qui est nécessaire pour l'allocation des investissements dans les installations et les équipements.

Dans le cas de l'investissement industriel, l'information clef requise à déterminer porte sur quels projets sont faisables, et dans quelle mesure cette faisabilité est fonction du fait de surmonter les « problèmes d'action collective» parmi les firmes. Le même genre d'informations est requis dans le cas de l'expansion de la capacité, mais elles doivent être recherchées auprès de circonscriptions plus nombreuses et moins organisées.

En plus, *la valeur d'un projet ne peut pas être estimée* sur la base d'une simple mesure technocratique, comme le taux de rendements sur l'investissement ou les parts de marché projetées. Qu'un projet puisse valoir la peine, cela dépend dans une large mesure de la mesure dans laquelle *ses résultats correspondent ou concordent avec les préférences des communautés* qui sont desservies par lui.

Les qualifications et l'organisation requises pour agréger et estimer ce genre d'informations, nécessitent des appareils d'Etat qui sont bien plus capables qualitativement. Cependant, une *information appropriée sur les priorités collectives* à l'échelle de la communauté est une condition *sine qua non* de l'Etat développemental du 21ème siècle.

Sans des canaux multiples offrant l'information convenable, l'Etat développemental finira par investir de façon inefficace et gaspiller les ressources publiques précieuses. *Engager des acteurs sociétaux dans la mise en œuvre des projets* est aussi crucial pour l'obtention de l'information appropriée, que pour les stratégies d'expansion de la capacité. Comme Ostrom (1996) l'a montré, les services d'expansion de la capacité sont toujours produits en commun avec leurs « récipients » ou destinataires. L'éducation est co-produite par les étudiants (et leurs familles). La santé est co-produite par les patients, leurs familles et leurs communautés. L'Etat a besoin de leur engagement actif dans la fourniture de ces services, afin de s'assurer que les investissements produisent les effets désirés.

La fourniture à des récipients ou bénéficiaires passifs produit des résultats qui sont sous-optimaux au meilleur des cas, et quelques fois contre-productifs. Encore une fois, *les qualifications et capacités organisationnelles requises* pour stimuler ce genre d'engagements sont complexes et plus difficiles à construire parce que elles sont plus politiques que technocratiques.

Afin d'être capable de *créer des liens Etat-société efficaces*, l'Etat doit faciliter l'organisation des homologues dans la « société civile ». L'interaction de l'Etat développemental du 20ème siècle avec l'industrie a donné aux élites industrielles une raison pour devenir une classe plus cohérente collectivement. L'Etat développemental du 21ème siècle *doit faire la même chose pour une tranche de la société bien plus grande*. Cela ne sera pas facile. La «société civile » est un animal compliqué. Elle est pleine d'intérêts particuliers qui sont en conflit les uns avec les autres, et elle doit avoir affaire à des individus et organisations qui se posent comme représentants de l'intérêt général.

Aussi, les intérêts partagés dans l'expansion de la capacité sont étendus et profonds. En plus, comme la capture est un danger moins grand quand il s'agit de liens avec les non-élites, les institutions publiques peuvent se concentrer sur l'aspect positif de ce projet politique. P(16)

Retourner à la dimension politique de la capacité de l'Etat nous ramène aux deux approches, institutionnelle et en termes de capacité, du développement. Les approches institutionnelles ont mis en avant de façon croissante les *dimensions politiques des institutions* qui soutiennent la croissance. Un exemple archétypique de cela est la position de Rodrik (1999 ; 19), avançant que « il est utile de penser au sujet des institutions politiques de participation, comme des méta-institutions qui autorisent et agrègent la connaissance locale et aident par conséquent à construire de meilleures institutions ». Pour Rodrik, les institutions de développement qui permettent un choix social effectif ont un rôle central en permettant aux sociétés de développer la capacité de « construire de meilleures institutions » d'autres types.

Les institutions politiques ont même un rôle de fondation plus grand dans l'approche de la capacité. Sen avance que les *délibérations démocratiques sont le seul moyen pour définir de façon adéquate* ce que les finalités économiques désirées doivent être.

En plus, comme la capacité de faire des choix est l'une des plus importantes parmi toutes les capacités humaines, « les processus de participation doivent être considérés comme des parts constitutives des finalités du développement elles-mêmes » (Sen, 1999a). p(17)

La centralité de connexions denses à la société civile et la construction d'institutions délibératives démocratiquement *semble d'abord donner à l'Etat développemental du 21ème siècle le caractère d'une antithèse politique de celui du 20ème siècle*. Un regard plus proche suggère que les Etats développementaux du 20ème siècle avaient déjà *commencé à changer le caractère de leur enchâssement*. Joseph Wong (2004) montre à titre d'exemple que l'expansion des soins de santé au cours des années 1980 et 1990 à Taiwan et en Corée s'est faite de façon à abandonner les traditions autoritaires et à

permettre à la délibération publique de déplacer les priorités en politique économique en direction d'un développement centré sur la capacité.

L'échec à reconstruire des institutions politiques qui étendent les liens entre État et société est de nature à réduire les capacités développementales des Etats développementaux du 20ème siècle, mais la capacité institutionnelle de ces derniers rend prématuré de se prononcer négativement sur leur capacité à «se réinventer».

Les comparaisons entre les exigences du succès de l'Etat développemental du 20ème siècle et celui du 21ème siècle, à tous les niveaux, donnent à réfléchir. Pour être véritablement développemental, l'Etat du 21ème siècle doit *prendre plus de responsabilités, s'assurer une plus grande autonomie à l'égard des élites privées* et *construire des formes d'enchâssement plus complexes* et plus exigeantes. Étant donné qu'un ensemble réduit d'Etats sera en mesure de mériter le label de «développemental», quelles sont les perspectives de l'émergence des Etats développementaux du 21ème siècle?

6. Conclusion: Des perspectives pour l'État développemental du 21ème siècle

Vouloir présager ou annoncer ce que seraient les formes institutionnelles précises des Etats développementaux réussis du 21ème siècle serait impossible. L'affirmation de Hegel disant que «les hiboux de Minerva déploient leur ailes seulement à la tombée du crépuscule» est valable dans ce cas comme d'autres cas.

Le rôle de l'Etat développemental du 20ème siècle dans la transformation économique de la l'Asie de l'Est, au cours de la période allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980, n'avait pas été totalement apprécié ni réellement incorporé dans les théories du développement économique qu'au début des années 1990. La compréhension effective et la théorisation du rôle de l'Etat développemental du 21ème siècle ne viendront qu'une fois que ces effets auraient déjà été expérimentés.

Il serait encore plus malaisé d'assumer que nous pouvons contribuer à une théorie utile de l'Etat développemental du 21ème siècle ou à une définition des politiques efficaces qu'il

peut entreprendre *en s'alignant sur les anciens modèles, pour lesquels on utilise les formulations théoriques passées*. Les hiboux de Minerva ne sont pas une excuse pour s'en tenir à des analyses que nous savons qu'elles sont dépassées.

Débutant avec une appréciation au sujet de comment la théorie aussi bien que le caractère historique du développement sont eux-mêmes l'objet de changements, *nous ne pouvons pas éviter de tenter de formuler des propositions plausibles sur comment l'État doit changer afin de s'assurer le succès au cours du siècle à venir*. Il est possible d'avancer quelques conclusions fermes.

Ni les nouvelles théories du développement, ni les transformations récentes dans le caractère de l'économie ne diminuent la centralité de l'État comme une institution développementale. L'idée que *l'existence d'une capacité bureaucratique* est l'une des clés pour une implication effective de l'Etat, et ce qui avait été établi dans l'analyse des Etats développementaux du 20ème siècle, reste parfaitement intacte. Les *liens Etat-société* et le rôle clef qu'ils jouent, *restent aussi un acquis intact*. Au-delà de ces continuités générales rassurantes, les nouvelles théories et le contexte historique nouveau *imposent des demandes sévères en matière de changement institutionnel*.

La «nouvelle théorie de la croissance» *force la politique de développement à se centrer sur les idées et la connaissance*. Ce caractère de la croissance «issue de fragments» du 21ème siècle *suppose une expansion du rôle de l'État relativement à ce qui avait été requis par la " machine de production" de la croissance des 19ème et 20ème siècles*.

La *marginalisation économique* serait le destin des pays où il y aura un *défaut d'effort public et d'investissements* dans le domaine de ce qui est croissance issue de fragments. *Assurer un accès maximal possible aux idées*, lesquelles sont les outils d'une expansion de la connaissance, réclame une implication active de l'Etat, *quelquefois en opposition aux propriétaires privés de ces actifs*. En bref, pour faciliter la croissance du 21ème siècle, conduite par des fragments, l'Etat doit être agile, actif, plein de ressources et être capable d'agir indépendamment des intérêts privés, dont les rendements sont liées aux restrictions imposées sur les flux de connaissance.

L'approche de la capacité concorde avec la nouvelle théorie de la croissance et *étend davantage les demandes pour l'intervention de l'Etat*. La capacité bureaucratique dont on a besoin pour la *fourniture de biens collectifs d'expansion de la capacité* doit être jointe avec un *large éventail de liens Etat-société* nécessaire pour la fourniture effective de services d'expansion de la capacité.

Les approches institutionnelles du développement nous rappellent que ces changements ne peuvent pas être réalisées *par une simple reformulation des objectifs de politique économique*. *Transformer les institutions publiques est la seule voie* par laquelle on peut produire un Etat ayant la capacité de remplir les exigences du 21ème siècle.

La *capacité bureaucratique et organisationnelle* est cruciale, mais pour qu'elle puisse être obtenue elle doit être *couplée avec de nouvelles capacités politiques*. Les approches institutionnelles et l'approche de la capacité convergent sur la question de la *centralité des institutions délibératives* élues démocratiquement pour le succès développemental. Pour l'approche de la capacité, les institutions délibératives et les connexions à large échelle entre État et société civile qu'elle suppose sont le seul moyen par lequel sont assurés *les flux d'information nécessaires pour guider l'allocation des ressources publiques* ou pour la *«co-production» qu'exige une fourniture effective* de services d'expansion de la capacité.

De façon réaliste, *il n'y aura aucun Etat du 21ème siècle en mesure de réaliser la transformation requise*, y compris même, ceux des Etats qui ont atteint les exigences requises pour le 20ème siècle, bien que cela ne doit pas être considéré comme une conclusion pessimiste. Comme dans le cas de l'Etat développemental du 20ème siècle, *même des approximations vraiment partielles* des modèles institutionnels idéal-typiques peuvent donner lieu à des résultats impressionnants.

Célébrer tout ce qui peut en termes de changements institutionnels rendre l'Etat davantage capable d'assurer les demandes du 21ème siècle, est plus logique que de se lamenter sur les difficultés de réaliser tous les prérequis de l'idéal type.

À moins que la théorie du développement contemporaine ne soit totalement malavisée ou erronée, les pays qui se donnent les moyens *d'aller dans la direction des transformations institutionnelles requises*, seront récompensés par l'obtention d'économies plus productives et plus dynamiques. *Ils permettront mieux à leurs citoyens de "mener le genre de vies qu'ils valorisent - et ont des raisons de valoriser"*.

Les trois stratégies de développement, et l'argumentation en faveur d'un nouveau protectionnisme*

[Introduction. 2. Notions préliminaires. 3. Le début. 3.1 Rejet de la solution de marché. 3.2 Rôle clef de la formation du capital. 3.3 Réplication du Nord. 4. Les approches adoptées en matière de mise en place de cette stratégie. 4.1 La planification. 4.2 D'autres instruments. 4.2.1 Les tarifs. 4.2.2 Les taux de change. 4.3 Des sources supplémentaires de distorsions. 4.4 L'agriculture. 4.5 Un bref résumé. 5. Le développement au cours des années 1950 et 1960. 5.1 Les faits relatifs au succès. 5.2 Les problèmes qui ont émergé. 5.3 Le cas de l'Afrique. 5.4 Qu'a-t-on appris durant les années 1950 et 1960 ? 6. La Corée et Taiwan et la montée de l'orientation externe. 6.2 Un Etat minimal. 6.3 Les leçons de la Corée et Taiwan. 7. La nouvelle orthodoxie : l'orientation externe et l'Etat minimaliste. 7.1 Le W.C. 7.2 Les problèmes avec la nouvelle orthodoxie. 8. Conclusion.]

1. Introduction : constat d'échec de la S.I. et du W. C.

Les arguments du papier sont organisés autour de la notion qui est que la source première du développement est *l'accumulation d'apprentissage et de connaissance*. La principale raison de l'échec de la *substitution des importations* est dans la manière dont elle a été pratiquée. Elle a créé un environnement qui décourage *l'apprentissage*.

La *stratégie à orientation externe* a pour sa part failli à apprécier que l'apprentissage requiert des conditions qui sont essentiellement internes et qui dépendent des caractéristiques de base de la société. Cet échec signifie que l'orientation externe comme telle, réclame une redéfinition substantielle et une redirection.

2. Notions préliminaires :

La *substitution des importations* se réfère à un ensemble d'idées au sujet de la pauvreté de masse qui a prévalu et prévaut encore dans de nombreux pays, alors que d'autres pays sont devenues riches, et au sujet des moyens de combattre ou d'éliminer cette pauvreté.

---

* - A partir du texte de Henry J. Bruton, "A Reconsideration of Import Substitution", in *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, June 1998, pp. (903-936).

La pauvreté est expliquée par la domination de l'agriculture et des minéraux et l'incapacité de ces pays à profiter du commerce international. Il faut qu'ils altèrent leurs structures. Il faut *s'industrialiser en se protégeant* et produire des biens couramment importés. Lorsque la structure aura changé, il y aura à ce moment-là un mouvement d'échanges de nature à contribuer au développement.

Il y a une opposition dans la *littérature sur le développement* entre *orientation externe* et *substitution des importations*. Dans le premier cas, il y a ouverture sur la concurrence et le capital étranger et non pénalisation des exportations. Le changement de structure aura lieu de façon à épouser ces orientations. L'*orientation externe* a gagné de l'audience auprès des économistes académiques depuis 15 ans, et auprès de ceux des organisations internationales. Beaucoup d'agences du Nord ont fini par être convaincues des bénéfices de l'orientation externe.

Un certain nombre de pays a entrepris ce passage de l'ancienne stratégie à la nouvelle. Tous les pays sont poussés par les conseillers et les donateurs à effectuer ce changement. Mais l'évidence montre que la croissance n'est pas aussi facile qu'il parait. Les arguments avancés le montrent. On souligne de nouveau l'importance de l'esprit d'entreprise, des institutions, de l'accroissement de connaissance et de sa mise en application. Et bien que l'on continue à pousser l'*orientation externe* plus en avant, il y a un *mouvement de révision de ces positions* qui a lieu et qui gagne du terrain. Il y a un doute au sujet de la stratégie commerciale - et la stratégie de développement en général – lequel concerne la prescription simple et universelle qui fut celle de la décennie 1980.

3. Le début, ou les constituants de la stratégie de Substitution des Importations

A la chute des empires coloniaux et étant donné l'écart croissant entre les deux groupes de pays, la *communauté des économistes du développement* se demandait comment augmenter le revenu dans le Sud. Trois choses semblaient importantes au début des années 1950 : 1) rejet de la solution de marché ; 2) rôle clef de la formation du capital ; 3) copier le Nord.

3.1. Rejet de la solution de marché ou rôle du plan par opposition au marché:

Il y avait l'idée qu'un marché plus ou moins libre n'est pas la solution. Le problème n'était pas dans la faillite du marché au sens des manuels (externalités, coûts décroissants, etc.). C'était l'idée que la division internationale du travail entre les deux groupes de pays condamne les P.V.D. à la pauvreté.

Reprise des arguments de Prebisch et Singer

Le fait empirique le plus cité était la *détérioration des termes de l'échange* pour les P.V.D. avant les années 1940. *Prebisch* et *Singer* calculent cela. Mais il y avait tant d'autres qui l'ont fait aussi. Pour *Prebisch*, les gains de productivité au Nord font que les salaires augmentent et les prix restent constants. Ceci étant lié au pouvoir de monopole, aussi bien au niveau du marché du travail que des firmes dans les pays du Nord.

Au Sud, il y a une moindre croissance de la productivité et les salaires sont maintenus bas par le surplus de travailleurs, la faiblesse de la syndicalisation et la concurrence entre exportateurs de ces produits. Il y a aussi la *courbe d'Ingel* qui est évoquée, portant sur l'élasticité de demande des produits agricoles.

Si les exportations se développent moins que le revenu, il faudrait qu'une *substitution des importations* prenne place pour protéger la balance des paiements, sinon la croissance s'arrête. Le protectionnisme agricole du Nord aggrave cette situation.

Il y a aussi l'argument que les changements cycliques du *Nord* réduisent l'emploi, le revenu et les importations, plutôt que *le produit et les prix des facteurs*, alors que dans le *Sud*, ce sont les *salaires et les prix* qui sont affectés. La question des *termes de l'échange* est insérée dans une approche plus générale considérant que *le marché maintient les pays pauvres dans leur pauvreté*.

Des prévisions sont faites alors montrant que l'après-guerre serait semblable aux années 1930 en matière de dépression. Les idées keynésiennes qu'un marché, même fonctionnant parfaitement, peut ne pas assurer le plein-emploi des ressources, étaient largement acceptées. La conclusion pour les professionnels et décideurs est que *la*

structure des économies des P.V.D. doit être modifiée de manière fondamentale, pour pouvoir participer à la compétition dans le monde du marché, et qu'un *mécanisme de marché* n'assurerait pas cela ou n'y parviendrait pas.

L'expérience soviétique

L'expérience soviétique n'avait pas encore été bien comprise, et beaucoup d'économistes étaient impressionnés par elle. Les méfaits de Staline n'étaient pas encore portés à la connaissance du monde. La planification centrale et l'industrialisation à large échelle bénéficiaient d'une bonne réputation dans les P.V.D. L'Inde est un exemple de cela: elle illustrait un cas où les investissements ont lieu dans l'industrie lourde et où l'on partageait l'idée que l'indépendance économique réclame qu'un pays puisse avoir son *secteur de production de biens de capital*.

Cas de l'Inde

Cette vision du développement était articulée par *Mahalanobis* (1955). Pour lui, il ne faut pas seulement changer les structures, mais il faut aussi créer un secteur de production des *biens de capital*. L'allocation de l'investissement du second plan (1956-61) s'était faite exactement comme *Mahalanobis* l'avait fait dans ses exercices : un tiers pour les « biens d'investissement de base », 18% pour les biens de consommation et 17% pour l'agriculture. Il est probable que ces objectifs fixés n'avaient pas été atteints, mais cela a été compensé par les *externalités* et l'importance de *l'objectif d'indépendance économique*. La démarche de *Mahalanobis* convergeait bien avec le *structuralisme* de *Prebisch* et ses collègues.

Débat sur W et R

On pensait aussi que les *prix des facteurs - taux de salaire et taux de change*- avaient peu d'effet sur les *quantités demandées* de ces facteurs, ou sur le *choix des techniques* de production. Le produit et sa composition étaient considérés comme étant les facteurs déterminants.

En Amérique latine prédominait une idée que les *salaires* pouvaient être élevés pour faire face au problème de pauvreté et que cela serait sans coûts en termes d'emploi. On pensait aussi que le *taux de change* importait peu pour les exportations, et qu'il pouvait être fixé de manière à permettre de poursuivre d'autres objectifs, comme la *lutte contre l'inflation*.

Etant donné tous ces arguments, tout le monde croyait qu'il fallait remplacer les importations. La planification d'ensemble plutôt que le marché, était considérée comme étant un instrument approprié, bien que la manière d'établir un plan et de le mettre en œuvre, étaient à l'état primitif.

3.2. Rôle clef de la formation du capital et K/Y: Lewis, Harrod, Higgins et Leibenstein, Balassa, Abramowitz, Chenery, et production de biens de consommation durables.

Ces idées accordaient une importance première à la *formation du capital* comme source de la croissance. La différence entre firmes des deux mondes était liée à la disponibilité de *capital physique* à mettre en œuvre avec le travail. Il n'y avait pas d'information sur cela, mais on savait que le ratio était plus élevé au Nord. *Arthur Lewis* avait souligné cela à travers l'idée que l'épargne doit passer de 5% à 12% du PNB. *Harrod* liait la croissance à la formation du *capital physique*. Il avait établi un lien simple entre accumulation du capital et accumulation du produit, soit le ratio *K/Y* (*ICOR- Incremental Capital to Output Ratio*). Ce ratio était considéré comme constant et lié aux facteurs technologiques. Les estimations faites permettaient de définir la quantité de capital qu'il faut pour parvenir à un objectif fixé de croissance. *Higgins* (59) et *Leibenstein* avaient estimé ce ratio. *Balassa* (71) avait fait par la suite la même chose pour les années 1950.

La plupart des économistes et observateurs avaient identifié l'épargne (S) comme étant la première contrainte, et de là, on avait vu *l'aide étrangère* comme devant venir en aide pour assurer la réalisation des objectifs de croissance.

Abramovitz (52) avait fourni une étude sur la croissance plus développée que celle de *Harrod*. Il a exclu le modèle de *Harrod* de la revue de littérature qu'il a établie, après

l'avoir considéré comme étant lié à l'objectif de réalisation d'une croissance de long terme avec plein-emploi.

L'allocation du capital avec objectifs structurels était une question importante. On avait défini des objectifs spécifiques : accroître le taux d'épargne, les exportations, l'effet en termes d'emploi, des objectifs régionaux, etc. Cette façon de penser révélait encore davantage les doutes sur la capacité du marché à les satisfaire (ex : *Chenery* (53), *Leibenstein* (55), *Kahn* (51), *Meir et Baldwin* (57). C'est plus tard qu'on allait utiliser des études de coût-bénéfice, lesquelles deviennent répandues.

Le secteur des biens de capital était absent dans ces pays, et ces biens devaient être importés. Une manière évidente pour encourager *l'investissement* était de maintenir un *taux de change* qui rend le prix domestique de ces biens plutôt faible (en surévaluant le taux de change ou en adoptant un système de taux de change multiple). Ainsi, un *taux de change surévalué* paraissait comme le moyen d'encourager l'investissement

On est d'accord que les taux de change étaient surévalués, mais on ne savait pas de combien ils devaient être ou le niveau auquel ils devaient être établis (calculs selon la *P.P.A. relative*). Cette stratégie exerçait une pression sur la balance des paiements, et *pour contrer cela*, on mettait des *tarifs*, des *licences d'importation* et des *contrôles des échanges*.

La *protection* dans ses différentes formes avait donné les moyens d'avoir des *biens durables de consommation courants* (et des *biens de capital* simples) et qu'une production domestique puisse prendre place.

Les biens de consommation (en particulier ceux durables), plutôt que les biens de capital, étaient protégés par le fait que leurs coûts de production dans les P.V.D. pouvaient être moins élevés que ceux des biens de capital, étant donné que la production de ces derniers était supposée être plus intensive en capital et devant employer une technologie bien plus complexe.

Là où la position de *Mahalanobis* s'était imposée fortement comme en Inde, Brésil, et probablement d'autres pays de grande taille- la production domestique de biens de capital (capital goods) avait été encouragée, en fermant la porte aux importations et en faisant usage des subventions directes. *Mais même dans ces pays, l'attention s'était portée principalement à protéger le marché domestique de l'importation des biens de consommation durables* (*consumer durables*).

On rencontre quelquefois des prises de position avançant que la *Substitution des Importations* a été adoptée pour faire face aux problèmes de balance des paiements. Ceci n'est pas exact. Il y eut des contrôles de toute sorte, mais cela n'a pas abouti à corriger les problèmes existants de la balance des paiements. Ces contrôles ont émergé comme une conséquence à l'approche particulière de la *Substitution des Importations* qui avait été largement suivie.

3.3. Réplication du Nord et rôle du modèle de Lewis là-dedans : Lewis, Fei et Ranis, Johnston, Ruttan et Mellor, Hirschman, Bruton, R-R, Nurkse, Myrdal, Leibenstein, Little, Haberler et Viner.

Une troisième question concerne la notion de développement qui a semblé prévaloir dans les pays nouvellement indépendants. Des niveaux de revenu par habitant plus élevés étaient bien entendu voulus. Mais de façon plus générale, l'idée qui a prévalu était de *copier le Nord*. La véritable idée de la *Substitution des Importations* impliquait ceci : laisser dehors ce qui est présentement produit chez soi.

Critique de Lewis

Le texte de *Lewis* (54), *lequel était l'article le plus étudiée à cette époque* impliquait cela. L'économie duale de *Lewis* était faite d'un petit secteur moderne ou capitaliste et d'un grand secteur traditionnel. Le premier était similaire aux économies du Nord en termes de technologie, d'usage de capital, et de dépendance à l'égard du mécanisme de marché. Dans le secteur traditionnel, la productivité du travail était bien plus faible, et le produit marginal égal à zéro. Il n'y avait virtuellement pas de capital physique, la croissance était

absente, et le mécanisme conventionnel de marché n'était pas en place. Les versements effectués pour la main d'œuvre équivalaient, non pas au produit marginal, mais au produit moyen.

Lewis considérait que tous les nouveaux investissements devaient avoir lieu dans le secteur moderne, le travail devant venir du secteur traditionnel au besoin, et le secteur moderne devant s'étendre alors que le secteur traditionnel se rétrécit. Le secteur moderne devait éventuellement englober toute l'économie et l'économie sous développée et traditionnelle devait se faire à l'image du Nord riche.

Lewis accordait une importance première à la formation du capital. Un tel mécanisme dépendait directement de la capacité à importer le capital physique et à le mettre en place dans une société traditionnelle. *Les institutions, organisations et valeurs du secteur traditionnel devaient être mises de côté si elles faisaient obstacle à ce processus*.

L'idée de remplacement chez Lewis

Sur la notion de développement comme un processus de remplacement chez *Lewis* et d'autres, voir Gran (80), Wolfe (76). Dans son ouvrage sur la croissance (55), *Lewis* note que les sociétés « attardées» « peuvent être en croissance seulement si elles prennent comme modèles pour elles, les éléments les plus dynamiques des sociétés plus avancées ». Il y a de nombreuses citations de *Lewis* qui attestent de cette idée de remplacement (*displacement*).

On pourrait aussi avancer que cette approche était « orientée vers les importations » (*import oriented*), aussi bien que de *substitution des importations*.

Cette approche peut être mise en contraste avec *celle qui cherche à créer un dynamisme durable au sein de l'économie traditionnelle*. *Fei et Ranis* (64) *ont insisté sur l'importance du développement de l'agriculture, mais cette insistance a été largement ignorée*. *Johnston, Ruttan, Mellor* et d'autres ont insisté sur l'idée de créer un dynamisme au sein du secteur traditionnel. Hirschman *a développé à plusieurs endroits cette idée,*

comme dans *Meier et Seers* (84). *Morishima* (82) reflète cette idée et *Bruton* aussi (85,97).

Cette façon de penser reflétait beaucoup d'optimisme. Il suffit d'augmenter le taux d'investissement, importer le capital (avec la technologie logée en lui) et bientôt la fin du sous-développement sera à portée de main. Il y avait un optimisme général partout ailleurs. Dans le discours inaugural du président Truman en 1949, il était dit que le Nord pourrait transférer le capital physique et technique et le savoir administratif aux nouveaux pays pour qu'ils deviennent modernes, comme le Nord. L'idée que le développement était une affaire simple facilement réalisable avec le concours de l'aide étrangère, était exprimée dans beaucoup d'écrits et de rapports des agences internationales et bilatérales d'aide.

Ces trois domaines de réflexion et de politique économique décrivent la manière de base de penser qui a produit la *Substitution des Importations.*

Les détails en matière de politique mise en œuvre ont varié à travers le monde et la mesure dans laquelle les dirigeants de tel ou tel pays ont agi selon eux dépendent de facteurs additionnels. *Rosenstein–Rodan* (43) et *Nurkse* (53) ont porté une attention particulière au rôle du gouvernement pour équilibrer l'allocation des investissements. Le premier s'était prononcé pour le besoin d'un « *Big Push* ». *Myrdal* (56) soulignait les processus cumulatifs à l'œuvre dans l'économie mondiale et le fait que ceux qui commencent les premiers ont un avantage sur les autres. *Leibenstein* (57) avançait l'idée d'un « *effort minimum critique* » similaire au « *Big Push* ».

Il y avait des plans par pays établis dans les années 1950, souvent avec l'aide de conseillers étrangers qui sont à la solde des agences de crédit. Ces plans étaient généralement non sophistiqués et se réduisaient à des listes de projets publics, mais reflétaient les hypothèses développées plus haut. Les *Nations-Unies* publièrent à titre d'exemple de nombreuses études et rapports *sur les méthodes et techniques de planification*. La *Commission des Nations-Unies pour l'Asie et pour l'Asie de l'Est* (1960) est un bon exemple de cela. Le texte de *Little* (83) est une *revue brève et*

intéressante des grandes questions envisagées dans le cadre de la planification et l'industrialisation dans ces premières années du développement.

On pourrait conclure avec confiance que la stratégie de *Substitution des Importations* et ses logiques, telles que décrites plus haut, *étaient largement acceptées*. Il y avait deux opposants majeurs à cela : *Haberler* (1950) et *Viner* (1952). Leur position de base est que le libre-échange et le fait de compter totalement sur le marché international, étaient sans doute la stratégie appropriée. Leurs positions avaient un faible écho dans les P.V.D et dans la communauté académique concernée par le développement dans les années 1950.

4. Les approches adoptées en matière de mise en place de cette stratégie :

Protection, Investissement et Planification

La logique générale de la *Substitution des Importations* a nécessité de répondre à trois questions relatives à la politique économique en général : 1) comment fournir la protection nécessaire ; 2) comment augmenter l'épargne et l'investissement ; 3) comment réaliser le processus de planification. Il n'y avait dans aucun de ces 3 domaines un manuel d'économie utile à ce niveau. Les données sur les nouvelles économies manquaient et de nombreuses décisions devaient être prises dans un cadre d'ignorance très répandue.

Etudes sur la S. I.

Une des premières études d'ensemble sur la *Substitution des Importations* avait eu lieu à la *Williams College* à la fin des années 1960-début 1970. Il y eut 50 textes empiriques et théoriques sur le sujet en général et sur les expériences de pays en particulier. *Bruton* (70) et *Sheahan* (73) ont fait *une revue de ces études*, lesquelles avaient bénéficié d'un financement de la part de l'*USAID*. L'étude de *Little*, *Sitovsky* et *Scott* (1970), s'est avérée être plus influente. Elle avait été financée par l'OCDE. Voir aussi *Hirschman* (67).

Il y avait aussi des problèmes plus généraux. La connaissance des *différentes formes de protection* était plutôt primitive, même parmi les économistes académiques. Les idées qui deviennent importantes 20 ans plus tard – *protection de la Valeur Ajoutée*,

avantages d'un tarif uniforme, taux de change réel – étaient inconnues lorsque les dirigeants de ces pays commencent leur projet.

Dans de nombreux pays *l'agence de planification* avait peu de pouvoir et était ignorée par les ministres principaux. Il y avait de nombreux conseillers étrangers, avec un bon nombre d'entre eux disposant de peu d'expérience en matière de planification. Le défaut de confiance dans les mécanismes du marché international était associé à peu de connaissance en matière de planification et à une information et autres matériaux incomplets nécessaires pour une planification effective. Le texte de *Waterston* (1965) est une bonne description des problèmes de la planification dans les années 1950. On y trouve de nombreux détails et exemples des plans des différents pays.

4.1. La planification avec plan et marché :

Dans aucun des P.V.D., la planification ne pouvait être complètement contrôlée et mise en œuvre par les autorités centrales. Cela a été reconnu explicitement dans la plupart des pays concernés. Les officiels indiens ont reconnu qu'ils ne cherchaient pas à éliminer le secteur privé, et cela est clair à des degrés divers dans d'autres plans (voir *Waterston* (65) et *Malenbaum* (62)).

Le plan et le marché coexistent

Ainsi la tâche de déterminer si l'on s'engage dans une planification physique directe ou si on laisse cela au secteur privé, devient évidente. *Bhagwati et Desai* (1970), à titre d'exemple, notent que les principaux projets d'irrigation devaient donner de faibles recettes, à moins que des canaux ne soient construits pour amener l'eau là où elle doit être utilisée. Fallait-il laisser cela à l'initiative des fermiers ou l'inclure dans le plan ? Dans le second cas, le plan sera trop détaillé au point de rendre sa mise en œuvre non faisable, alors que dans le premier cas, il faut dépendre des fermiers pour un travail complexe. *Hirschman* (67) évoque des questions similaires dans le cas de l'Amérique latine. Donc à côté de la planification physique (*physical planning*) dans laquelle l'investissement public joue un rôle significatif, un marché effectif devait être créé et était

nécessaire pour *développer des signaux et incitations* qui sont de nature à amener le secteur privé à réagir. La *notion d'un plan et d'un marché qui devaient coexister* ajoutait aux complexités dans la formulation de la politique à suivre.

Plans et aide

En dépit de ces difficultés *la planification s'étend dans les années 1950*. Au début des années 1960, chaque P.V.D. avait ce qu'on appelait un plan. Les programmes d'aide de la Banque Mondiale, des Etats-Unis et d'autres pays poussaient fortement pour la mise en place de plans. Pour certaines instances, il fallait avoir préparé un plan avant que les prêts et aides de différentes sortes ne soient octroyés. *Les agences d'aide payaient souvent des conseillers étrangers* pour aider à réaliser la tâche de la planification. Les plans variaient fortement en termes de sophistication et de détails. En *Inde*, avec son administration publique compétente, il y avait le plan le plus impressionnant à l'époque. Mais d'autres plans étaient également détaillés. Presque tous les plans définissaient un objectif de croissance (du PNB de certains secteurs), puis allouaient l'investissement anticipé pour les secteurs de l'économie considérés nécessaires pour atteindre l'objectif. Le ratio *K/Y* ou *ICOR* était l'instrument de base pour déterminer le montant de l'investissement nécessaire pour atteindre les objectifs.

Industrialisation comme objectif

Tous les plans concentraient leur attention sur l'industrialisation. Certains le faisaient plus que d'autres, mais dans tous les plans, la principale idée était de modifier la structure de l'économie de manière à assurer la croissance et à devenir plus indépendant à l'égard des autres pays. Tous les plans avaient quelque chose à dire au sujet de l'agriculture et du développement rural mais la conviction générale des documents établis était que l'industrialisation est l'objectif primordial. *Waterston* (65) évoque de nombreuses citations prises dans différents plans qui mettent en avant sans ambiguïté cet objectif, plus « le contrôle de la destinée de l'économie ».

La taille du plan était l'objet de disputes entre planificateurs optimistes (incluant souvent des conseillers étrangers) et les ministres des finances et gouverneurs des banques centrales plus circonspects. Cette question est à lier à la stabilité macroéconomique et à la disponibilité et l'acceptabilité de l'aide étrangère.

Modèle à double-écart

Le *modèle à double-écart* (*two-gap model*) qui distinguait entre contrainte d'épargne domestique et contrainte de devises devient populaire et avait des implications au sujet de l'aide étrangère. Le principal architecte de ce modèle était *Chenery*, lequel a collaboré dans de nombreux autres modèles. Le principal papier à ce niveau est celui de *Chenery et Strout* (1966). Il y avait pas mal de textes qui avaient précédé celui-ci. Ce modèle ajoutait la fixité du *cœfficient d'importation* à la fixité du *cœfficient de production* du modèle de *Harrod*.

4.2. D'autres instruments :

L'idée de la *Substitution des Importations* de par sa vraie nature supposait *l'usage de la protection*, et c'est dès le début des années 1950 que les P.V.D. commencent à mettre en place une variété d'instruments pour protéger leurs économies d'un nombre important d'importations.

4.2.1. Les tarifs

Tarifs nominaux

Ils étaient fixés sur une base *ad hoc*. Dans de nombreux cas, les niveaux des ***tarifs nominaux*** paraissaient comme ayant été déterminés par ce qui paraissait être nécessaire pour permettre à une activité d'exister. La conséquence de cela est qu'il y avait un grand nombre de tarifs, sans qu'il y ait prise en considération des questions de coûts ou d'efficience.

TPE

Les ***taux de protection effective*** (*effective rates of protection*) commencent à être calculés à la fin des années 1960, et étaient généralement plus élevés, et dans certains cas bien

plus élevés que les taux nominaux. Que les taux de protection effective excèdent ceux nominaux reflétait l'accroissement des taux nominaux dans les activités de production industrielle.

Il y avait de nombreux *TPE* négatifs, et la variation de ces taux dans un seul et même pays était forte. Il y a à présent de nombreuses estimations du *TPE*. Le premier à avoir attiré une grande attention était celui de *Little, Scitovsky et Scott* (70) et celui de *Balassa* et associés (71). Ces deux textes montrent les niveaux élevés des taux et leurs fortes variations parmi les secteurs de l'économie. Il faut noter que de nombreux économistes étaient surpris par les résultats constatés. On pouvait constater des *taux négatifs* le plus fréquemment dans les *exportations traditionnelles*, ce qui diminuait encore davantage l'incitation à exporter. Une *valeur ajoutée négative* aux prix mondiaux pour certaines activités était constatée dans de nombreux pays. Les premières fois où on avait constaté l'existence de ces taux, cela avait engendré une grande surprise. Mais l'excitation première qu'ils ont provoqué allait disparaître rapidement. *Bhagwati et Desai* (1970) expliquent les nombreuses raisons qui font qu'une valeur ajoutée négative aux prix mondiaux puisse apparaître.

Bien que les valeurs estimées des *TPE* s'appliquaient aux années 1960 surtout, leurs implications n'allèrent devenir claires que lorsqu'elles sont devenues largement connues, et cela autour de 1970. Même alors, la plupart des auteurs prenaient des précautions pour interpréter les résultats. Il y avait des problèmes de données, plusieurs formules susceptibles d'être utilisées pour le calcul, des hypothèses au sujet des possibilités de substitution, des taxes indirectes, etc.

En dépit de ces difficultés, il était largement reconnu que les *TPE* avaient d'importants effets sur ce qui allait être importé et sur ce qui n'allait pas l'être. Ils avaient par conséquent des effets sur l'allocation de l'investissement. *Max Corden* (1971) a étudié les différentes questions liées au *TPE* (ERP_s), et *Little* (1982) en a fourni un bon résumé.

Pas de lien entre TPE et décisions d'investissement

Comme le large éventail de taux calculés montrait peu d'évidence sur l'existence d'une logique économique associée à eux, mais que ces taux étaient importants pour les décisions d'allocation des ressources, la conclusion était évidente : *les nouveaux investissements allaient être réalisés au petit bonheur ou d'une manière désordonnée*, en s'appuyant sur les arguments économiques habituels ou en usage.

Comparaison entre Taiwan et Mexique

Un point particulièrement important au sujet des *TPE* est qu'un certain nombre de pays, ayant par la suite réalisé un vif succès, ont utilisé les mêmes niveaux de protection que les pays ayant échoués par la suite. Un exemple évident de cela est le cas de Taiwan. Son *TPE* pour les biens de consommation en 1966 était plus élevé que celui des philippines et largement plus élevé que celui du Mexique. Pour l'ensemble du secteur industriel, le *TPE* du Mexique en 1960 était bien plus faible que celui de Taiwan, et légèrement plus élevé que celui des Philippines.

Les valeurs moyennes pour un secteur industriel tout entier peuvent induire en erreur, étant donné qu'on peut trouver des *TPE* négatifs qui effacent les très fortes valeurs ailleurs dans le secteur. *Little* (1982) a montré que les estimations des TPE se conforment dans leur calcul à ce à quoi on s'était attendu à leur sujet : des niveaux plus faibles et moins variables dans le Nord et pour la majeure part des pays fortement performants. Le rôle des *TPE* reste évidemment encore ambigu.

Le contrôle de change

La protection assurée par les taux nominaux et effectifs est renforcée par les nombreux **contrôles quantitatifs et directs de la *disponibilité des devises***. Ces derniers avaient souvent été imposés pour faire face rapidement aux problèmes de la balance des paiements qui avaient émergé à mesure que les politiques de *substitution des importations* continuaient, plutôt que comme un moyen pour mettre en place les objectifs de base de cette stratégie.

Les licences d'importation

Les ***licences d'importation*** étaient largement utilisées pour assurer la disponibilité des produits fortement essentiels pour la consommation et pour engendrer de nouveaux investissements productifs. Ces contrôles directs étaient dans une certaine mesure liés à l'exécution des plans, tandis que leur conception et leur exécution ajoutaient aux distorsions existantes.

4.2.2. Les taux de change surévalués :

L'autre instrument majeur de politique économique était le taux de change. Une très forte attention a été accordée à la pratique très courante de la *surévaluation de la monnaie domestique* (relativement à la situation de libre-échange) visant à *maintenir le prix domestique du capital faible*, et dans certains cas *pour contrer l'inflation*. L'autre facteur affectant le taux de change était l'évidence fréquente de l'existence d 'un *Dutch Disease*. De nombreux pays avaient un ou deux articles d'exportation, et lorsque les marchés mondiaux de ces produits étaient favorables, on pratiquait des taux de change de nature à protéger la balance des paiements, ce qui *rendait difficile d'exporter d'autres articles* autres que celui exporté et *empêchait surtout de développer de nouveaux produits d'exportation* non traditionnels.

Le *taux de change surévalué* ajoutait à la difficulté d'affecter le genre de liens (*linkages*) dont *Hirschman* avait parlé, vu qu'*importer était quelque chose de si peu coûteux*, au point que *les producteurs dépensaient leur temps et leur énergie à chercher à obtenir des devises, plutôt qu'à chercher les moyens par lesquels produire ces biens avec des ressources domestiques*.

Les taux de change surévalués bénéficiaient d'arguments qui leur sont favorables, non seulement parce qu'*il s'agissait d'une forme de subvention à la formation du capital*, mais parce que on considérait aussi que ces mêmes taux deviendraient moins surévaluées à mesure que la productivité du capital et du travail augmentent.

L'échec en matière d'augmentation de la productivité signifiait, entre autres choses, que les taux de change restaient surévalués, et que le fait d'exporter continuait à faire face à d'autres obstacles majeurs.

4.3. Des sources supplémentaires de distorsions :

4.3.1 *i négatifs et w en Amérique latine*

Il y avait de nombreuses sources de *signaux de prix* induisant en erreur. Les ***subventions des taux d'intérêt*** prévalaient et des *taux négatifs* étaient chose courante. Ils étaient eux aussi encouragés comme forme d'encouragement à l'investissement. Une *source de distorsion* non directement liée au commerce international, mais très importante pour ce qui est de son rapport à la forme d'investissement qui prévaut, est représentée par *les* ***taux de salaire***.

Dans une économie caractérisée par un excédent de main d'œuvre, la plupart des modèles utilisaient des taux de salaires réels constants jusqu'à ce qu'il y ait plein emploi. En réalité, les salaires avaient tendance à augmenter, surtout dans le secteur formel. Dans la plupart des cas, ces accroissements de salaires étaient attribués à un ensemble habituel de *facteurs institutionnels* qui pouvaient pousser les salaires bien au-delà de ce que le marché à lui seul pouvait dicter. Lewis (1979) notait que son modèle original avait surtout besoin d'une modification de ses hypothèses pour ce qui est des salaires et du mouvement du travail du secteur capitaliste.

En Amérique latine en particulier, les taux de salaires augmentaient ou étaient autorisés à augmenter comme un élément de la politique gouvernementale cherchant à affecter la distribution du revenu.

Dans certains pays, les *salaires dans l'économie domestique* étaient affectés par la forte possibilité d'une migration externe. *Le Moyen Orient dans les années 1970 devient le premier exemple de ce genre d'effets exercés sur les salaires*. En Egypte à titre d'exemple, les travailleurs qualifiés- plombiers, électriciens, charpentiers, etc.- pouvaient trouver du travail dans les pays du Golfe à un salaire 10 à 20 fois plus élevé que leur

salaire en Egypte. Dans ce genre d'environnement, le salaire juste pour cette main d'œuvre en Egypte n'est pas immédiatement évident. Il y a d'autres exemples dans certaines parties de l'Amérique latine et l'Asie du Sud.

4.3.2. Indicateurs de distorsions dans l'usage du capital : *Sous-utilisation de ΔK et ΔI ne réduit pas U.*

Il y avait 2 principaux indicateurs des *distorsions dans l'usage du capital*: *sous-utilisation* du stock de capital, et *l'incapacité* d'avoir des taux *d'investissement* favorables *pour modifier la situation de chômage* à large échelle.

Le 2ème résultat était expliqué en grande partie par l'intensité du capital dans les équipements ou capital importé du Nord. Cela a lieu dans un contexte d'une *incapacité générale* des populations du Sud (et de manque d'incitations à ce niveau) *à adapter la technologie importée* à la situation caractérisant l'offre domestique de facteurs. Certaines idées prévalentes –le modèle de *Harrod*, les modèles *d'input-output*, la notion des *deux écarts*- considéraient que cette adaptation n'était pas faisable.

Cette ***incapacité de l'emploi à augmenter*** dans les secteurs productifs était le facteur premier dans la prévalence continuelle d'une pauvreté sévère à large échelle. L'émergence d'une *sous-utilisation du capital* était encore davantage source de perplexité. Le *petit stock de capital* relativement au travail et autres ressources était considéré comme étant la principale explication de la faible productivité du travail au Sud. Et comme cela vient d'être noté, *le principal objectif de la politique économique était d'accroître le taux de formation du capital*, bien que la *sous-utilisation du capital* existant apparaissait de plus en plus comme une caractéristique commune à ces pays.

Gordon Winston était le premier probablement à souligner que *le capital était en fait sous-utilisé* et que cette sous-utilisation avait d'importantes implications pour la croissance et la politique de croissance. L'article de *Winston* de 1974 est son principal papier sur le sujet. D'autres travaux sur cette question existent également avant ce dernier.

4.3.3. *Explications proposées*

Les explications étaient proposées en termes de : 1) non disponibilité de biens intermédiaires et de travailleurs qualifiés de manière appropriée; 2) d'une demande limitée pour des produits spécifiques; 3) d'une thésaurisation en prévision de changements de politique gouvernementale ; 4) d'une pratique d'importation du capital qui a lieu à la réception des autorisations ou des devises plutôt que quand on en a vraiment besoin; 5) d'une pratique d'octroi de licences d'importation basée sur la capacité installée; 6) d'*une protection et des subventions des biens de capital qui peuvent rendre l'investissement profitable* dans un contexte de faible taux d'utilisation du capital; 7) *des aides étrangères* qui souvent permettent une offre du capital qui a souvent *bien peu à voir avec les besoins de l'économie*. Tout cela donne lieu à une situation où la *formation du capital* était *fortement encouragée* alors qu'il y a une *large sous-utilisation du capital existant.* Cette situation prévalait de façon nette et représentait une *distorsion sévère et coûteuse*.

4.4. L'agriculture, « parent pauvre » du développement

Il y avait une *difficulté particulière à trouver un rôle particulier à l'agriculture* dans le programme général de la *Substitution des Importations*. L'agriculture, de loin le secteur le plus grand dans la plupart de ces pays était supposée devoir diminuer en termes relatifs. Il ne semble pas qu'il y avait un constat largement partagé qu'un *secteur agricole léthargique* devait inévitablement *pénaliser la croissance* des secteurs non agricoles.

Les nouvelles industries ne pouvaient pas exporter, en partie *à cause des politiques qui viennent d'être revues*, et parce qu'elles *dépendaient de la demande domestique*, qui était elle *fortement réduite* par la faible croissance du secteur le plus large.

Il y avait une opinion largement partagée par les décideurs, que l'agriculture doit faire *l'objet d'une "pression" pour financer les nouvelles activités industrielles*. La pression était exercée *par le biais des contrôles des prix* de nombreux produits d'alimentation de base et par *d'autres formes de taxation*.

Une part de la logique de *contrôle des prix alimentaires* était pour aider à prévenir des hausses du *coût de la vie* dans les centres urbains, où les nouvelles activités étaient concentrées. La confusion au sujet du rôle de l'agriculture était particulièrement dommageable. (il est utile de noter encore une fois que *Lewis* (54, 55) et *Fei et Ranis* (64) ont accordé une *grande importance à l'agriculture*)

4.5. Un bref résumé, ou *syndrome de la S. I. fait de 11 éléments*

Le schéma présenté plus haut allait être connu sous le nom de *Syndrome de la Substitution des Importations*. Ce syndrome comportait aussi, 1) le fait de compter sur l'effort de la *planification centrale* d'une efficacité très fortement variable; 2) un ensemble de *tarifs nominaux* 3) et de *TPE* qui avaient montré généralement une faible logique économique; 4) des *quotas*; 5) des *contrôles de changes* , 6) des *taux de change surévalués* qui ont contribué au chômage et 7) à la *sous–utilisation du capital* dans des économies caractérisées par la pénurie de capital, et contribué à 8) *pénaliser les exportations*; et dans beaucoup de pays, une situation où 9) la *fixation des salaires* était chose difficile .

Dans la plupart des pays en question, 10) *l'agriculture était pénalisée* d'une façon ou d'une autre. La justification de tout cela semblait être l'hypotèse qu'une fois la structure de l'économie aurait changée, l'apprentissage aura lieu automatiquement et devra résoudre toutes les difficultés. 11) Cet apprentissage (*learning*) donnait cependant la preuve qu'il était particulièrement difficile à être réalisé.

5. Le développement des années 1950 et 1960 : *faits et appréciations*

5.1. L'évidence du succès, ou appréciation positive avec insistance sur les distorsions de prix

En dépit des distorsions grandissantes qui avaient lieu dans les économies concernées, il y avait d'importants développements au cours des deux décennies après 1950. La stagnation qui avait caractérisé l'entre-deux guerres avait été rompue. Les données de

Maddison (1970) permettent d'établir une comparaison entre les années 1950 et 1960 avec ceux d'avant-guerre pour un certain nombre de variables.

Les ***taux de croissance du PNB*** sont de façon nette plus élevés après 1950, sauf pour les cas de l'Argentine et la Malaisie, en comparaison avec les décennies de l'entre-deux-guerres. Dans de nombreux cas, les différences sont substantielles et non évidement associées au degré d'engagement en faveur de la substitution des importations. Les ***taux d'investissement*** sont plus élevés, à l'exception de l'Argentine. Même ***l'agriculture*** généralement pénalisée d'une façon ou d'une autre allait croître plus rapidement dans tous les pays, à l'exception de l'Argentine et la Colombie, bien que souvent les différences étaient faibles. Les ***exportations*** étaient plus diversifiées. Il y avait 8 pays pour lesquels la valeur en dollar des exportations avait augmenté plus rapidement- quelque fois beaucoup plus rapidement- que durant les années de l'entre-deux-guerres, alors que pour d'autres pays la croissance était plus faible.

Ce schéma montre ce qui avait été anticipé par les observations au moment le plus fort de la S.I. *Maddison* (1995) fournit des données sur les années 1950 -73 pour plus de pays, mais le schéma est le même. 9 pays *africains* atteignent un taux moyen de 4.5% par an sur la période, et 7 pays *d'Amérique latine* atteignent un taux annuel moyen de 5.2%. ***L'espérance de vie*** augmente dans la plupart des pays, et la ***mortalité infantile*** diminue. Les ***taux d'alphabétisation*** augmentent, les ***infrastructures*** (routes, projets d'irrigation, écoles) sont développées.

Dans certains pays, la ***révolution verte*** s'installe véritablement. ***L'activité industrielle*** augmente comme proportion du PNB et les ***importations*** changent, reflétant l'objectif de la S.I. *d'importer des biens de capital*, tout en *produisant des biens de consommation et des biens de capital simples* pour le marché domestique.

Une liste publiée dans l'ouvrage de *Little, Scitovski et Scott* (1970) montre que les exportations manufacturières de tous les P.V.D. ont augmenté à partir d'une année de base égale à 100 en 1953 jusqu'à 283 en 1965.

L'expérience de ces années souvent identifiée comme étant le *stade facile de la S.I.*, a dû créer un espoir considérable chez les économistes et les leaders de différents pays. Cet éventail de réalisations était significativement plus élevé que tout ce qui avait été anticipé au début des années 1950. Dans un article qui avait attiré beaucoup d'attention, *Rosenstein–Rodan* (1961) avait fait des projections pour 66 pays pour les 15 années à venir. Parmi elles, 17 s'étaient avérées correctes et 43 s'étaient avérées être trop faibles par rapport à ce qui s'est produit. On trouve chez *D. Morawetz* (77) aussi des références à des projections qui s'étaient avérées elles aussi bien plus faibles que ce qui a été effectivement réalisé.

Le premier rapport sur le développement de la Banque Mondiale de 1978, établit que sur la base de la modeste évidence, la croissance des années 1950 et 1960 était "une amélioration substantielle du record historique".

Finalement, on peut aller plus loin et dire que si les *taux croissance du PNB* et les *niveaux d'investissement* qui avaient été réalisés, avaient été anticipés au début des années 1950, la plupart des économistes de l'époque auraient cru que les problèmes majeurs du développement de la plupart des pays auraient été résolus en 1975.

Durant les années 1960, les *distorsions des prix* apparaissent cependant de façon plus évidente, et la publication des études de *Balassa et associés* (1971) et celle de *Little, Scistovsky et Scott* étaient particulièrement claires sur l'étendue et la nature de ces distorsions. Les deux ensembles d'études montrent que l'on avait accordé une certaine importance au *taux de change* et les deux ont montré que l'on a octroyé une *protection* (ou subventions) pour le développement de l'industrie domestique. Dans les deux ensembles de textes, on a souligné que *l'agriculture* a été pénalisée, bien que l'on ait hésité à attribuer la faute à la stratégie d'ensemble de la S.I.

Que les *exportations eussent été pénalisées* était quelque chose qui avait été reconnu aussi, et l'on avait avancé que le commerce international a aussi bien des effets dynamiques en matière d'allocation des ressources que des effets statiques, du genre de

ceux qu'on trouve dans les manuels. Ces arguments étaient plutôt vagues et émis avec précaution, allant bien peu au –delà de ceux de *Haberler* et *Viner*.

Le texte de *Little, Scitovsky et Scott* établit que "il n'est pas suggéré bien entendu qu'un pays doit exporter uniquement pour exporter" et ajoute que les auteurs pensent que le *pessimisme à l'exportation* "a été fortement exagéré ».

Ces études étaient aussi prudentes quand il s'agissait de généraliser au sujet de la *politique économique*. En parlant de *l'agriculture, Little, Scistovsky et Scott* avancent que « un certain équilibre a été trouvé entre tirer des ressources de l'agriculture et ne pas décourager outre mesure le produit agricole ». Ils avancent que le développement agricole n'était pas simplement une question *d'incitations par les prix*.

Il y avait des conclusions faites sur l'expérience, et *l'éclairage porté* sur les développements des deux décennies en question n'a rien à voir avec *l'offensive à toute allure contre la S.I.* qui va avoir lieu par la suite. Il n'y avait pas non plus une condamnation du *rôle significatif de l'Etat* à l'époque. Le *rapport sur le développement de 1978* n'était pas réellement critique à l'égard de la stratégie et des politiques adoptées et il a à de nombreuses occasions, exprimé une sympathie considérable pour cette approche.

5.2. Les problèmes qui ont été signalés, ou *les conséquences en termes de distorsions, de pauvreté et de faible augmentation de la productivité,* ou les *thèmes débattus* par la profession :

Les collections de textes de *Balassa* et *Little et leurs associés* ont montré, on ne peut plus clair, que les politiques de S.I. ont créé des *distorsions majeures* et ont donné lieu a un *mauvais usage des ressources*. Cet aspect de la S.I. a été mis en avant bien plus tôt par *Prebisch*. Ce dernier (1964) insiste sur la nécessité pressante d'adopter la S.I. pour l'Amérique latine et de tenter de produire sur le marché domestique toutes les importations essentielles, et note ensuite que le choix doit être fait selon le critère de faisabilité immédiate quel que soit le coût de production.

Donc il apparaissait de façon de plus en plus évidente que quelque chose réclamait d'être identifié. *Deux autres sources de préoccupation* apparaissaient aussi au début des années 1970 et suggéraient qu'il faut qu'elles soient identifiées. *La première*, était que la *demande de travail* dans les nouvelles activités augmentait plus lentement que le taux de croissance du produit et de l'investissement. Comme conséquence à la lente croissance de l'emploi, *la pauvreté* était allégée très modestement, et quelques fois empirait. *Singer* (1970) était parmi les premiers observateurs à attirer l'attention sur ces caractéristiques de la croissance qui prenait place.

La question de la productivité et T.F.P. faible

La seconde préoccupation était liée à la *croissance de la productivité*. A la fin des années 1960, le rôle de la croissance de la productivité commençait à être apprécié de façon plus nette, après que le *résidu de Solow* eut été compris et estimé dans des valeurs qui étaient de plus en plus disponibles. *Maddison* (70) fournit un certain nombre d'estimations de la croissance de la *productivité totale des facteurs* (T.F.P.) pour 18 P.V.D. non européens pour les décennies 1950-1960. Le taux d'augmentation moyen était de 0,27 % par an. Si on enlève Taiwan de la liste avec son taux de 3.30 %, le taux tombe à moins que 0.10% par an. Il y avait aussi des taux négatifs.

Des estimations ultérieures de la croissance du T.F.P. (*Chenery, Robinson, Syrquin*, 1986) montrent des taux quelque peu plus favorables pour les P.V.D. au cours de ces décennies mais bien en deçà de ceux du Nord. *La compréhension du rôle de la croissance du T.F.P.* avait commencé seulement au début des années 1970 a avoir lieu. Mais les estimations montrant des taux faibles étaient reconnues comme étant l'évidence que la S.I. n'était pas entrain de fonctionner ou de se dérouler comme on attendait d'elle (*Bruton*, 1967). Les économistes ne pouvaient cependant dire à cette époque que peu de choses au sujet des origines de la *croissance de la productivité*.

5.3. Le cas de l'Afrique :

- *Peu d'études* ont été faites sur la S.I. (non inclues dans les études citées). Peu de bons éléments au départ. Quelques *mesures ad hoc* de politiques de S.I. dans les années 1960 dans quelques grands pays africains (Kenya, Zimbabwe, Nigéria, Côte d'Ivoire). *Riddell* (1990) dit que *la S.I. en Afrique* n'a jamais été essayée et non qu'elle a échoué.

- Rapport de la B.M. de 1987 *classant les différents pays africains* comme « *modérément Inward Oriented* » ou *modérément l'inverse*, et 5 pays « *fortement Inward Oriented*». Les rapports de la Banque Mondiale et les économistes professionnels n'ont pas beaucoup aidé l'Afrique. Usage des *démarches conventionnelles* de l'analyse économique...croissance moins forte qu'ailleurs, à l'exception de Kenya, Nigéria, Tanzanie et Côte d'Ivoire. Le *Botswana* comme cas exceptionnel et rôle du diamant.

A la fin des années 1970, chute du PNB dans plusieurs pays. L'Afrique est différente de l'Asie et de l'Amérique Latine sur des points fondamentaux. *Rendre les prix vrais* et *ouvrir ces économies* n'a pas été adéquat, même si nombreux avaient été ceux qui pensaient que c'était tout ce qu'il fallait pour d'autres P.V.D.

L'Afrique avait besoin avant tout de trouver les moyens de réaliser la *croissance de son agriculture*.

5.4. Qu'a-t-on appris durant les années 1950 et 1960 ? Une S.I. sans croissance de la productivité et sans *learning*

En dépit de l'évidence de certains succès réalisés, la profession commençait *en 1970* à avoir des *doutes sur le processus* du développement en cours. Quelque chose n'allait pas bien, et certaines idées et hypothèses, acceptées sans critique dans les années 1950 commençaient à être mises sous examen.

Des *distorsions sévères* apparaissent, peu de succès à réduire le *chômage*, la *pauvreté*, l'*inégalité* et peu d'évidences sur l'accroissement de la *productivité*, tout cela étant incompatible avec le développement de long terme.

Les changements dans les façons de percevoir:

Des changements spécifiques dans les façons de percevoir font surface. Ceux qui suivent sont les plus importants :

1. La plupart des pays du monde expérimentait un boom de croissance du produit et surtout du commerce international. Les années 1950-1960 n'étaient pas comme les années 1930, et on avait peur de *l'inflation*, ou plutôt cette dernière est *devenue une préoccupation* plutôt que la récession et la dépression.

Le principal effet de ces décennies de boom était de remettre en question l'argument que les P.V.D. ne peuvent pas exporter.

2. les agents économiques semblaient être plus sensibles *aux incitations en termes de prix* bien plus fortement qu'au début des années 1950.

ICOR, planif., termes de l'échange, Importations

3. L'hypothèse de *coefficients de production fixés* (*ICOR, ratio d'output et d'input, modèle de Harrod*, idée du *double écart*, etc.) semblait être dommageable. Ce développement était lié à l'évidence empirique accumulée sur les combinaisons d'inputs, et sur l'attention grandissante des *modèles de croissance néo-classiques* de *Solow, Swan* et *Meade* à fournir des alternatives convaincantes aux modèles à coefficients fixes. *L'élasticité de substitution constante de la fonction de production* rendait facile d'estimer l'élasticité de substitution.

4. La *planification physique* n'a pas prévenu l'existence de *goulots d'étranglement* et de *mauvaises allocations* des ressources. Les échecs du modèle soviétique devenaient plus connus à différents endroits.

5. De nombreuses études parvenaient à convaincre la plupart des observateurs que les prises de position très fortes des années 1950 d'une *détérioration des termes de l'échange* devaient être vérifiées.

6. Les *importations* ont dû augmenter plus que prévu, et donc il y avait des problèmes de balance des paiements à large échelle et « l'indépendance économique » était plus faible qu'avant 1940.

L'augmentation des importations était dû principalement à la demande *de biens du capital* et de *biens intermédiaires* pour soutenir les nouvelles industries. *L'intensité des importations dans la S.I.* a été soulignée pour la première fois par *Diaz- Alejandro* (1965). Cette croissance rapide des importations a conduit à donner de l'importance à *épargner des devises*, laquelle a été une pratique qui a causé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus.

Thème de la productivité qui domine le débat

7. Les travaux d'*Abramovitz, Kuznets, Denison* et *Solow* sur les *sources de la croissance* montraient de façon de plus en plus claire, qu'ajouter plus de *capital physique* n'était pas suffisant pour obtenir une croissance durable. La *productivité des ressources* devait être augmentée si on voulait que la croissance soit durable. La productivité et sa croissance comme clef de la croissance rapide de l'Asie de l'Est sera traitée ultérieurement.

8. Le *transfert de connaissance* technologique administrative et de commercialisation montre qu'il était bien plus complexe qu'on ne l'avait pensé dans les années 1950.

Avec des *coefficients de production fixés* et du *capital physique importé*, il était difficile de comprendre pourquoi la productivité devait être plus faible dans un pays que dans un autre, et pourquoi il n'y aurait pas des taux de croissance équivalents pour tous les pays.

Le terme *« industries naissantes »* signifiait que le fait d'avoir commencé son activité plus tôt ou plus tard avait des *implications en termes de productivité*, ou plutôt que la productivité devait augmenter, mais que cela ne se produisait pas.

Pas de processus de learning indigène qui émerge

9. Les points 7 et 8 fournissent une forte évidence que les *processus d'apprentissage* indigènes dans les pays ayant adopté la S.I. n'étaient pas entrain d'émerger. L'hypothèse (implicite) que le fait de changer la structure d'une économie devait modifier sa capacité *d'apprendre et d'accumuler de la connaissance* était de façon évidente incorrecte. La tâche était bien plus complexe.

Cet ensemble d'idées et de circonstances a créé un environnement théorique et de prise de décision différent de celui qu'a prévalu dans les années 1950 et au début des années 1960, et donnait lieu à une stratégie différente de celle qui a justifié les politiques précédentes.

Une nouvelle approche devait être déterminée et il devient rapidement évident que modifier les *politiques de base en comparaison avec celles qui eurent lieu pour un certain temps, était plus difficile que de partir du zéro* avec des politiques nouvelles (comme cela aurait être possible lors de l'indépendance de beaucoup de pays), tout simplement *parce que les nouvelles politiques peuvent porter atteinte aux intérêts existants*, incluant ceux de certains leaders au pouvoir, lesquels voudront, quand cela est possible, combattre tout changement.

La tâche des décideurs en politique économique était donc de *sortir de la S.I.* vers une alternative qui n'était pas claire, dans un *contexte de pressions* exercées par les *groupes qui soutenaient souvent le statu quo*.

6. La *Corée* et *Taïwan* et la montée de l'orientation externe (*Outward Orientation*)

Que le syndrome de la S.I. ne soit pas parvenu à produire une croissance durable, cela a été généralement reconnu dans les années 1970, mais la *seule alternative* était *d'éliminer les distorsions* et de maintenir un *haut taux d'investissement*. C'était l'attention croissante pour les succès taïwanais et sud-coréens qui a conduit à *l'émergence d'une nouvelle stratégie de développement* construite autour de l'*activité d'exportation*.

6.1. Le rôle de Taïwan et de la Corée de Sud:

La *performance exceptionnelle* de ces deux pays dans les années 1960 a dès les années 1970 attiré l'attention de la *communauté du développement*. Leurs taux de croissance augmentent de façon marquée dans les années 1960 par rapport aux années 1950: de 6,5 % à 10 % à Taïwan, et de 4,4 % à 9,1 % en Corée.

Réduire les distorsions et encourager les exportations

Ces taux étaient bien plus élevés que n'importe quel autre pays. La *croissance de l'emploi et la réduction de la pauvreté* se faisaient elles aussi mieux que n'importe quel autre pays. Les deux pays avaient adopté des modifications de leur politique économique à la fin des années 1950 et au début des années 1960, lesquelles ont *réduit les distorsions* et *encouragé les firmes à exporter*. Les exportations ont répondu remarquablement bien.

Dans les deux pays, le taux de croissance des exportations dépassait celui du PNB durant les années 1960, et cette forte croissance était largement dans les produits non traditionnels et les services. Au début des années 1970, les deux pays étaient perçus comme étant des *économies conduites par le marché* (*market-driven economies*), un Etat minimal, bien que cette vision ait commencée à être contestée assez tôt.

La *croissance remarquable et la performance à l'exportation* des deux pays au cours des années 1960, après qu'ils eurent changé de politique, combinée avec l'évidence provenant d'autres pays (comme le Brésil et la Colombie à une certaine époque) que les exportations industrielles sont faisables, produit un grand intérêt pour *l'orientation externe* et la *promotion des exportations*. Hongkong et Singapour sont ajoutés aux deux pays dans la discussion de la stratégie de l'orientation externe. Ces deux cités-Etats sont de mon point de vue différents suffisamment des autres de façon à fausser le jugement si on les inclut avec eux. Comme cités-Etats, elles n'avaient pas d'alternative à l'ouverture et le commerce.

Il n'y a pas eu, dans la mesure où je puisse en être sûr, *aucune sorte de nouveaux développements théoriques* qui eussent émergé en dehors des événements. Le commerce comme étant un moteur de la croissance est bien entendu un ancien thème, mais pas directement lié à la controverse en matière de stratégies. L'idée que les deux pays étaient essentiellement des *économies de marché* donne un soutien additionnel à la vision avançant que les *marchés fonctionnent* dans les P.V.D., et que *cela n'est pas le cas de la planification*.

Taiwan

A travers la majeure partie des années 1950, *Taïwan* utilisa les *politiques commerciales* et *de taux de change* pour limiter la concurrence externe. Il y avait des *tarifs*, des ensembles très élevés de *TPE*, et des *taux de change multiples*, la plupart d'entre eux étant *surévalués*. Toutes les devises devaient être remises à la banque centrale, et *la demande de devises excédait fortement l'offre* aux taux de change existants. (p. 921)

Les *importations du secteur public* avaient la priorité relativement aux demandes du secteur privé. Le syndrome de la S. I. apparaissait à plein. Il y a pas mal d'articles et d'*ouvrages sur cette période* précoce du développement de *Taïwan*: *Wade* (90), *Fei, Ranis, Kuo* (79), *Ranis et Galenson* (85), *Kuo et Rei in Galenson* (85). Puis à la fin des années 1950, Taïwan commence à *démanteler cet éventail de contrôles*, à établir *un seul taux de change* à un niveau réaliste, et à *encourager les exportations* par un certain nombre d'autres voies.

La Corée

Le *récit de la conversion coréenne* est similaire (*Chang – Hyun Num* dans *Takatoshi, Ito et Krueger* (95), *Westphal* dans *Balassa et associés* (82), *Westphal* (78)). Les *années 1950* étaient caractérisées par une inflation forte et des problèmes de balance de paiement. Un objectif du *taux de change surévalué* était d'aider à mettre *l'inflation* sous contrôle, et pour *subventionner l'investissement*. Les *hauts tarifs, quotas et autres interventions* dans le commerce extérieur étaient ainsi nécessaires pour protéger la balance des paiements. Il y avait *quelques efforts pour encourager les exportations* dans les années 1950, mais ils étaient modestes. (p 921)

Le *grand changement en Corée* débute entre le début et le milieu des années 1960. Un *taux de change unifié* est mis en place à un taux dévalué comparé à celui des années 1950. Des *incitations supplémentaires à l'exportation* étaient adoptées. Ceci incluait *l'accès préférentiel aux fonds d'investissement*, des *exemptions de tarifs* à payer sur les importations de biens *intermédiaires* et *matières premières* et sur les *biens de capital*; des *réductions d'impôts directs* sur les profits provenant de l'exportation, et *d'autres incitations* qui faisaient que les *firmes étaient motivées à exporter*. Les incitations à

l'exportation semblaient être plus fortes en Corée qu'à Taïwan. Mais il est difficile d'en être sûr vu que les taux de change importent beaucoup dans l'évaluation. Il se peut que les incitations à l'exportation n'aient fait qu'effacer l'effet des désincitations existant en Corée, et qu'elles n'aient pas réellement favorisé les exportations par rapport à la production pour le marché domestique. Pour *Num* dans *Ito et Krueger* (95), *les incitations ont fait plus qu'effacer les effets contraires*.

Le plus évident était le fait d'exporter

Ces *changements de politique économique* à la fin des années 1950 et au début des années 1960 *convainquent les observateurs* que les deux pays étaient entrain de *réduire les distorsions*, allant dans le sens de *rendre les prix vrais* et d'*exporter*. C'est cette dernière évolution qui était la plus évidente. Pour pouvoir exporter de la sorte, il fallait qu'il y eût une forte réponse du produit domestique. Cette réponse était très bonne.

6.1 Bis. Comment ces deux pays ont-ils pu devenir soudain capables d'augmenter les exportations, ou les facteurs du succès asiatique

Une question majeure est la question simple suivante: Comment ces deux pays avaient-ils été capables d'émerger d'une décennie de S.I. pour devenir soudain *capables d'augmenter les exportations* à un si haut taux? *Plusieurs facteurs* étaient à l'œuvre:

- La *croissance rapide du commerce international* était généralement perçue comme étant une condition nécessaire mais non suffisante pour le succès coréen et taïwanais à exporter.

- Durant la première moitié du 20ème siècle, le *Japon* dominait la Corée et Taïwan très fermement. Bien que cette expérience eut été déplaisante pour ces deux peuples, il laisse les deux pays avec une accumulation majeure de *capital physique et humain*. Une longue liste d'observateurs a montré que les japonais ont créé une *infrastructure de toute sorte*, étendu les *facilités d'irrigation*, l'usage des *fertilisants*, organisé les *fermiers en coopératives* pour faciliter la *dissémination de la connaissance* et pour maintenir les fermiers sous contrôle (*Wade*, 90).

- L'*activité industrielle* était fortement *soutenue* et les coréens et taïwanais étaient *entraînés* comme travailleurs de l'industrie. Un petit nombre d'entre eux avait accédé au rang de managers, techniciens, professionnels et entrepreneurs. Le japon utilisa ces deux pays pour se préparer à la guerre comme *sources d'offre*, et *non comme marchés* comme c'était le comportement conventionnel de la plupart des pouvoirs coloniaux.

- Un montant important *d'apprentissage collectif* (*Collective Learning*) a été assuré à des générations successives, rendant ces deux pays exceptionnellement bien équipés pour répondre aux opportunités créées par les politiques modifiées et le boom du marché mondial. L'expression *collective Learning* a été utilisée par *Hayek* et développée avec beaucoup plus d'éléments par *Douglass North* -1994.

Donc la *qualité de la force de travail* était bien différente de ce qu'il y avait dans les P.V.D à l'époque (citation de *Krueger* (95) sur les conditions du développement …). Ce *capital humain* bien développé était un facteur important de la capacité de la Corée et Taiwan à créer, acheter et adapter de mieux en mieux les *technologies productives du Nord*.

Le Général Park

- Le capital humain n'était pas le seul legs du Japon. Il y avait des *développements institutionnels* (banque de Corée, mise en place d'activités de R-D dans l'agriculture, techniques organisationnelles) qui renforcent la capacité de la Corée et Taïwan à *répondre rapidement aux opportunités*.

- Le *général Park* avait reçu un entraînement dans les académies japonaises et avait appris la *manière dont l'Etat Japonais s'était impliqué* dans le développement économique. *Clifford* (94) et *Kohli* (94) ont discuté l'impact de l'expérience militaire Japonaise de Park sur son idée du développement.

- L'idée que la Corée et le Taïwan sont devenus des pays industriels en 3 ou 4 décennies induit un peu en erreur. Les Japonais avaient cassé ou *prévenu l'émergence de groupes d'intérêt puissants* parmi les propriétaires terriens et les leaders de la communauté des

affaires. La *réforme agraire* à la fin des années 1940 et début des années 1950 dans les deux pays a *permis au gouvernement d'agir de manière indépendante*, et d'agir en Etat de développement. *Mancur Olson* (82) utilise un argument similaire pour expliquer la rapidité avec laquelle le japon et l'Allemagne sont sortis des conséquences de leur défaite à la 2ème guerre.

- Dès 1950 à Taïwan et dès 1960 en Corée, il y avait une *direction politique fortement concernée par l'acquisition d'une performance économique forte*, qui était fermement en place.

- *Cela n'est probablement pas le cas dans aucun P.V.D*. *Mais l'aide étrangère* était forte dans les deux cas. Les coréens avaient appris des *ingénieurs américains* dans les années 1950, et cela est apparu dans *les projets auxquels ils ont pris part* dans les pays pétroliers du golfe plus tard. Les taïwanais étaient capables d'utiliser le « réseau chinois d'outre-mer » de différentes façons (*Redding*, 93).

6.2. L'idée d'un Etat minimaliste qui gagne du terrain

Le débat sur les distorsions pénalisant la croissance des années 1960

Que les *distorsions* soient à l'origine d'un niveau de produit qui serait inférieur à celui technologiquement possible, cela avait été un *lieu commun des manuels* dans les années 1960. Dans ces manuels, les distorsions étaient corrigées par les réglementations gouvernementales et autres politiques. Il était généralement reconnu que les *coûts de ces distorsions* – les *triangles de Harberger* (sur le surplus du producteur et l'inefficacité de la structure monopolistique par exemple – *étaient modestes*, et il n'y avait pas d'évidences accumulées qu'elles pénalisaient la croissance. Encore que *ces distorsions sont devenues si sévères* que cela a fini par convaincre les observateurs que la croissance était effectivement pénalisée. Les *gouvernements des P.V.D.* étaient inexpérimentés et équipés de gens mal entraînés et mal préparés.

Débat des années 1970 sur la recherche de rente

Dans les années 1970, il était aussi clair que les *politiques gouvernementales* étaient elles-mêmes *sources de nombreuses distorsions* et d'autres *échecs du marché*. *L'idée que le gouvernement pouvait corriger les échecs de marché semblait alors illogique*.

Il y avait des évidences grandissantes que les *licences d'importation*, les *permis d'investissement*, les *contrats publics*, et des *choses du même genre*, *créaient des rentes lucratives* pour ceux suffisamment bien placés pour les obtenir.

Il était *potentiellement profitable pour une firme d'allouer des ressources pour tenter d'obtenir des droits* qui permettent de *capturer ces rentes*. Le coût des ressources consacrées pour la *recherche de rentes* doit être ajouté aux *coûts du monopole* et *autres distorsions* traditionnellement reconnues. *Krueger* (1974) avance une analyse convaincante que les coûts de recherche de rente étaient suffisamment significatifs pour justifier d'être pris en considération.

Notion de recherche de rente et nouvelle économie politique

Les *coûts de recherche de rente* plus les *coûts des distorsions* elles-mêmes plus la *capacité limitée de la plupart des bureaucraties* à formuler, administrer et mettre en œuvre *des plans* et les contrôler, offrent une forte évidence que *les gouvernements étaient une part du problème* plutôt qu'une part de sa solution. Là où il y avait des *faillites du marché*, elles étaient perçues comme mineures en comparaison avec les *faillites du gouvernement*. Ainsi *l'idée d'un Etat minimal* commença à gagner une large audience. Une telle position était sensiblement différente de ce qui avait prévalu dans les années 1950 et 1960.

La *notion de recherche de rente* justifia ou donna lieu à pas mal de littérature et a conduit à une notion plus large (non directement liée au développement) qui allait être identifiée comme étant *la nouvelle économie politique* (*new political economy*). Cette notion *contredisait l'idée traditionnelle que l'Etat* était une entité indépendante du reste de l'économie et à qui on pourrait donc faire confiance pour agir *dans l'intérêt national* en corrigeant les *faillites du marché*. L'état est perçu plutôt, comme *ayant son propre*

agenda, cherchant à *maximiser son propre bien-être*, et comme étant incapable et *n'ayant pas la volonté de prendre des positions désintéressées* et bien informées dans les questions économiques.

Il faut minimiser le rôle et la taille de l'Etat

La recherche de rente et la nouvelle économie politique conduisent à une politique évidente : *minimiser le rôle (et la taille) de l'Etat* et faire un *usage extensif du marché*. Cette politique était *soutenue par la croyance partagée* à différents endroits *que la Corée et Taiwan étaient essentiellement des économies de libre-entreprise*. La question évidente au sujet de la *minimisation de l'Etat* était simplement de savoir qui allait s'atteler à cette tâche. Si le gouvernement profitait du fait d'être le gouvernement, il serait alors non intéressé à se minimiser lui-même.

6. 3. Les leçons de la Corée et Taïwan : les exportations, la manière de mettre en place les politiques, et le rôle de l'Etat en général.

Le succès remarquable de Taïwan et la Corée sur de nombreuses décennies soulevait la question de *la mesure dans laquelle leur expérience pouvait offrir un guide pour le développement* d'autres pays. L'attention avait porté sur *le rôle des exportations*, sur les *politiques effectivement employées* et sur le *rôle de l'Etat*.

Rôle bénéfique des exportations

Les nombreux avantages d'une *forte performance à l'exportation* sont généralement appréciés : les exportations facilitent l'emploi ou *l'usage des ressources* du pays les plus disponibles et *l'exploitation de n'importe quelles économies d'échelle*, aident à *prévenir les problèmes de balance de paiement* et les situations de *stop and go* que ce genre de problèmes crée souvent, *soumet les firmes* exportatrices *à la concurrence* internationale et offre un *point de focalisation* non ambigu *de la prise de décision* économique.

Pour l'objectif du développement, *le principal rôle des exportations* est leur contribution possible *à l'acquisition de nouvelles connaissances technologiques* et *l'accroissement en*

conséquence de la productivité à travers le contact avec les importateurs étrangers combiné avec *les pressions de la forte concurrence*.

Ces derniers arguments s'appliquent en particulier aux *exportations non traditionnelles*. La Corée et Taïwan ont montré que ce genre d'exportations est possible et avait ce genre de conséquences sur leurs économies et pourrait avoir des effets similaires dans d'autres pays (une question est soulevée et porte sur le fait de se demander si le monde pourrait absorber les exportations de tous les P.V.D. s'ils avaient des taux de croissance semblables à ceux de la Corée et Taïwan) (*W. Cline*, 82 et commentaires par *Ranis, 85*)

La différence est dans la manière de mettre en place et non dans les politiques

La *transférabilité des mesures économiques adoptées par la Corée et Taïwan, autres que celles* encourageant les exportations, étaient moins claires. *Dani Rodrik* (dans (*J. Behrman et T.N. Srinivasan*, 1995), *Alice Amsden*, (87 et 89), *L. Westphal*, (90), *Pack et Westphal* (86) et *J. Helliwell* (92) *passent en revue ces discussions* avec de nombreuses citations additionnelles. *Deux points sont à souligner :*

1. Les *instruments de politique économique* utilisés en Corée et Taïwan ont été en général *les mêmes que ceux utilisés dans d'autres P.V.D. –quotas* d'importation et *licences*, *subventions* des exportations, *propriété publique*, *exemptions d'impôts*.

2. le second point suit : la *principale différence semble être dans la manière de mettre en œuvre et de gérer* (*manner of implementation and monitoring*), plutôt que dans les politiques elles-mêmes. Le *caractère effectif de la mise en oeuvre* semble avoir été tel que ces politiques ont bien fonctionné dans certains pays, mais pas dans d'autres.

La Banque Mondiale reconnaît cela, et *conclut* à partir de cela *que les autres pays doivent par conséquent s'appuyer essentiellement sur le marché* (la position de la B.M. semble être que si le gouvernement se retire de l'activité économique, un marché qui fonctionne bien devrait émerger plus au moins automatiquement). La conclusion de base de texte de la B.M. (et de nombreux autres) est que *l'activité du gouvernement qui est de nature à interférer avec le marché, devrait être abandonnée*.

Le rôle de l'Etat en général et les causes des perceptions occidentales erronées

La troisième question se réfère au *rôle de l'Etat plus généralement. Le rôle significatif de l'Etat dans le développement* de la Corée du sud et Taiwan depuis les années 1950 a été souligné très tôt (*Charles Frank et al*., 75, *Westphal*, 78, *Leroy Jones et Il Sakong*, 1980). Malgré cela, la profession en général *semblait réticente à comprendre un tel rôle*. *Pourquoi il a fallu si longtemps* pour les économistes occidentaux pour apprécier les rôles des gouvernements ? *Deux raisons* peuvent être avancées à ce niveau :

D'abord, la montée *de la théorie de la recherche de rente et de la nouvelle économie politique* rendait difficile pour les économistes occidentaux de constater la manière complexe par laquelle ces gouvernements ont du intervenir de la manière qui a facilité la réalisation des objectifs de développement plutôt que de les pénaliser (position circonspecte sur la préférence taiwanaise *pour les industries stratégiques* au début des années 1980, dans le texte de *Ya-Hwei Yang* paru dans *Ito et Krueger* (93)). L'appréciation suivante *formulée par Little* (dans *Galenson*, 79) semble être le *reflet d'une vision commune*: « mis à part le fait que l'Etat a créé [ces conditions néo-classiques], il est difficile de trouver la moindre bonne explication pour le "boom" industriel soutenu de Taiwan ».

La seconde raison se réfère à la *nature du rôle du gouvernement* dans les deux pays. L'idée que les gouvernements de la Corée du sud et de Taiwan *ont simplement corrigé les faillites du marché*, comme cela est dit dans les manuels, est quelque peu inadéquate. *L'Etat et le secteur privé sont plus entremêlés*, plus imbriqués l'un avec l'autre qu'il ne parait dans les analyses des manuels occidentaux. Il a été d'une difficulté particulière d'apprécier *comment le gouvernement pouvait imposer la discipline* et *induire l'effort dans les firmes du secteur privé, au-delà* de ce qui est habituellement le cas dans des *marchés concurrentiels*. Les importations n'ont pas fourni ou donné lieu à la concurrence, mais *la discipline chez les entreprises* était procurée ou produite par l'Etat. *Les termes conventionnels* du genre économie mixte ou synthèse néo-classique *ne capturent pas les éléments essentiels du rôle que l'Etat a joué dans ces pays*. La forme

d'imbrication avait ses racines profondes dans les *conditions institutionnelles et historiques*, que les formulations conventionnelles parviennent faiblement à capturer ou traduire. Les textes de *Michiro Morishima* (82), *S. Tsuru* (93), *T.Morris-Suzuki* (89) et *Ch. Howe* (96), sont particulièrement *en mesure de définir le rôle de l'Etat au Japon*.

Le fait de tâtonner

Il y a un autre aspect du rôle positif du gouvernement dans le développement. *Ranis* (91) dit que ce qui s'est passé à Taiwan n'était pas une affaire de mandarins disant ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas. *On a beaucoup tâtonné*. *Morishima* (82) dit que durant la période de *l'ère Meiji*, les révolutionnaires avaient appris par tâtonnement. *Pack et Westphal* (86) ont dit que les responsables coréens étaient flexibles et agissaient sur la base de l'information recueillie lors de la mise en oeuvre des décisions précédentes. *Quand une politique marchait on la poursuivait*, et quand elle échouait on la modifiait. Que le gouvernement fasse des erreurs, cela était inévitable. *Qu'il n'apprenne pas des erreurs*, cela signifie qu'il doit trouver des moyens d'apprendre. *L'objectif est que l'Etat apprenne* et *non la minimisation de l'Etat*. *G. Ranis* (78) avance des éléments d'information sur les erreurs de la période *Meiji*. Pour plus d'information, voir l'ouvrage de *Kuame Jomo* (94).

Une comparaison détaillée de ces deux pays avec les autres P.V.D. n'a pas de place ici. Mais certaines indications montrent les différences clés entre les deux expériences. En *Inde*, l'Etat disposait d'une *bureaucratie* fortement imbue de son héritage anglais. Le gouvernement était géré par un parti imprégné par *l'austérité Ghandienne* et la *dévotion à la cause* de créer une Inde unie et prospère (*Joshi, Little,* 94). *Nehru* était un *socialiste-fabien* ayant des liens solides avec les idées britanniques, leurs institutions et leurs ethos, soit quelque chose de différent de l'Inde réelle, celle des villages, de l'analphabétisme, des castes et du désespoir. *Il avait donc une forte suspicion à l'égard des marchés et du commerce extérieur*, et *une grande confiance dans la capacité de l'élite à planifier et gouverner*. Tâtonner pour trouver la bonne stratégie n'était pas leur démarche. Ils connaissaient les bonnes réponses dès le départ de l'indépendance.

En *Afrique, il n'y avait pas d'héritage* dont on pouvait bénéficier en termes de production, de commercialisation et d'apprentissage technologique et surtout pas en matière de management économique et de prise de décision. En *Amérique Latine*, il y avait une *dose lourde de capital étranger* et une organisation économique domestique dominée par la *classe puissante des propriétaires terriens*. Cette dernière définissait dans une large mesure les choix adoptés. On peut comprendre à partir de cela *l'impact fort de structuralisme* dans ce contexte.

Il y avait de fortes différences entre les *trois pays du Nord-est asiatique* et le *reste des P.V.D.* dans les années 1950-1970, en matière de politiques économiques perçues et mises en place. Qu'un ensemble unique de mesures de politiques économiques puisse convenir à tous les pays était quelque chose de fortement non valable – excepté le fait qu'on peut apprendre de ses propres erreurs.

7. La nouvelle orthodoxie : l'orientation externe et l'Etat minimaliste :

Ce que la nouvelle orthodoxie défendait et ce qui était manquant

Ce qu'on a appris des deux expériences, asiatique et de Substitution des Importations, est qu'il faut une nouvelle stratégie exprimant : 1) le retour de la confiance dans le marché; 2) l'exportation de produits non-traditionnels; 3) la libéralisation des importations; 4) l'insistance à éliminer les distorsions de prix; 5) la reconnaissance du pouvoir de l'avantage comparatif; 6) la privatisation de toutes les entreprises publiques; 7) l'encouragement à l'IDE; 8) le maintien de prix stables; 9) l'équilibre de la balance des paiements; 10) l'acquisition de la compétitivité internationale. L'idée implicite est qu'un marché va apparaître dès que l'Etat se retire, bien que les faits n'étaient pas là pour le prouver.

Certaines des choses apprises n'ont cependant pas figuré dans la nouvelle orthodoxie. Elles étaient relatives: 1) aux difficultés du transfert de connaissance technique et autres formes de connaissance et au rôle important du fait de faire de la recherche et d'apprendre de la part des gouvernements et des firmes; 2) au rôle nécessaire de l'agriculture; 3) au

rôle des conditions initiales et par conséquent de l'histoire et des institutions héritées; 4) au rôle de la façon de mettre en œuvre les politiques, laquelle est aussi importante que les politiques elles-mêmes. Tout cela était manquant.

Les idées au sujet de l'indépendance économique (supposant une ambivalence à l'égard du capital étranger) accompagnant l'indépendance politique, si importantes dans le cadre de la S.I., ne sont pas prises en compte par la nouvelle orthodoxie.

Les contributeurs à l'élaboration du W.C.

La B.M., le F.M.I. et l'Agence de Développement International des E.U. deviennent de fermes défenseurs de l'Orientation Externe. Le magazine influant *The Economist* poussait dans ce sens, comme le faisait aussi certains universitaires et groupes de réflexion.

On sait moins bien dans quelle mesure les décideurs gouvernementaux des P.V.D. étaient convaincus de ces idées. Ces décideurs hésitaient à réduire leurs chances d'obtenir de l'aide de la part des institutions internationales. Mais il y a beaucoup de faits qui montrent que de nombreux leaders trouvaient l'ouverture non convaincante, et s'attardaient à mettre en exécution les mesures d'ouverture et de libéralisation. Cet état des choses faisait que l'orientation externe allait être identifiée comme étant le "Consensus de Washington", suggérant qu'il s'agissait davantage des positions défendues à Washington D.C., mais beaucoup moins ailleurs, excepté à quelques endroits ici ou là.

7.1. Le développement du Consensus de Washington

Ouverture et croissance

Dans les années 1970, les *distorsions* et *biais anti-exportation* commençaient à faire sentir leurs effets, bien que les taux de croissance *continuaient à se maintenir* en moyenne tout au long de la décennie. Les plus pauvres avaient cependant vu leurs exportations décliner. Le *déclin de la croissance* devient fort au cours des années 1980. Les raisons en sont la hausse *des prix du pétrole*, la *crise de la dette*, la *récession* et la *hausse des taux d'intérêt aux Etats-Unis*. Les effets négatifs de cela sur les P.V.D. se traduisent par un *taux de croissance* qui est de *2,9 %* pour cette décennie, alors que *ce*

taux avait été de 3,7 % dans les années 1970. Les P.V.D. *à revenu moyen* voient leur croissance *diminuer de moitié*. *C'est la même chose dans les années 1990*. Mais il y a des *exceptions*. La *Chine* et *l'Inde* qui étaient précédemment impliqués dans des expériences fortes de S.I. connaissent des taux de croissance importants. Ils adoptent des mesures d'ouverture à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Même chose pour le *Chili* et la *Turquie*. Ceux qui *se sont ouvert moins*, ont connus *de moindres taux de croissance positifs* : côte d'Ivoire, Kenya, Nigéria et des pays d'Amérique latine.

La *Corée du sud* montre les bienfaits de l'*ouverture* et du *recours au marché* (sur la Corée, voir *Rodrik* et *Wade* in *Fishlow et al* (1994)). Il y a aussi l'émergence de la *Malaisie* et *thaïlande*. Il y a *allègement de la pauvreté* dans tous ces pays ; ce qui avait pour effet de *soutenir la nouvelle orthodoxie*. On avançait qu'on faisait mieux face aux prix du pétrole en augmentation avec l'ouverture qu'avec la S.I. Les années 1980 perçoivent les idées de l'Outward Orientation avec moins d'hésitation. Le *rapport sur le développement de 1987* de la Banque mondiale défend avec ardeur et agressivité l'ouverture; ce qu'allait faire moins vigoureusement par la suite *celui de 1991*.

Dans le rapport de 1987, il y a classement des pays comme *fortement ou modérément ouverts*, et il y a constat que les pays dont l'ouverture était modérée avaient connu des taux de croissance plus faibles. Pour cette institution, cela signifie que *l'ouverture apporte plus de croissance*. D'autres ouvrages allaient montrer que l'ouverture produit une *performance économique supérieure* à celle caractérisant les autres pays (*Ito et Krueger*, 95). Mais *Krueger* note aussi qu'*il faut d'autres facteurs*, comme un taux élevé d'investissement, la fourniture d'infrastructures, un bon fonctionnement du marché du travail, un cadre global conduisant à une production efficiente et que ces facteurs avaient une importance majeure et que *l'ouverture en soi n'était pas une condition suffisante pour la croissance*. *Que personne n'eut été amené* à dire que l'ouverture en soi était suffisante était chose curieuse et une fois ces éléments sont ajoutés à la liste, *le rôle de l'ouverture devient confus*.

Le rapport de 1993 soutient l'ouverture

Le *rapport de la Banque Mondiale de 1993 est le point culminant* de l'approche affirmant que *l'ouverture est supérieure* à d'autres options en termes de croissance. La Banque Mondiale et beaucoup d'observateurs pensaient qu'*exporter* et *avoir un Etat minimal* expliquaient le succès de *Taïwan* et ceux de la *Malaisie* et *Thaïlande*, et que cette stratégie ferait les mêmes « miracles » dans les autres P.V.D. Le *rapport de 1993* insiste sur le *rôle du capital humain*, et *reconnait le rôle de l'Etat asiatique*, mais *préconise pour les P.V.D. un Etat non interventionniste* (textes de *Fishlow et al* (94), *Amsden ed.* (94), *Ranis* (95)). *Ces derniers textes de la Banque Mondiale* insistent encore plus sur la « *croissance tirée par les exportations* ».

Le déplacement de l'argumentation vers les biais anti-exportation

A présent, *la S.I. est critiquée* davantage pour les *biais anti-exportation* que pour les *distorsions.* On insiste à présent moins sur les *coûts de la protection* que sur les *gains de l'exportation*. C'est *Balassa et al* (82) et *Westphal* (78, 90) qui étaient les premiers à adopter cette démarche. Cela avait eu lieu comme conséquence aux faits incontournables que la *Corée* et *Taïwan* avaient poursuivi des politiques donnant lieu à des distorsions (dans le sens adopté du terme), mais que malgré cela ils avaient réalisé des taux remarquables de croissance des exportations, en matière d'emploi, de distribution du revenu, d'allègement de la pauvreté et d'autres objectifs sur lesquels les économistes de Washington insistaient. (p. 929)

7.2. Les problèmes de la nouvelle orthodoxie

Des doutes au sujet de la nouvelle orthodoxie ont commencé à émerger dès le milieu des années 1980. Cette littérature est rarement en faveur de la S.I. telle que pratiquée originellement. C'est plutôt une analyse critique des idées qui avaient pris place sur l'orientation externe et sur ce qui s'était produit à Taiwan et en Corée. *Toutes les composantes de l'orientation externe sont à présent sous attaque*.

7.2.1. Il faut du *learning* pour exporter :

Critique du fétichisme de l'export.

Il y a un accord sur l'importance des exportations non traditionnelles. Aussi, peu de gens sont contre le fait d'exporter. Cependant, *Rodrik* (dans *Fishlow*, 94) parle de *"fétichisme de l'exportation"* (*export fetishism*) et montre fortement que le *texte de 1993 de la Banque Mondiale* a échoué à convaincre que *le fait d'exporter* a joué un rôle aussi stratégique dans le développement asiatique.

Interaction entre learning et export.

La question la plus complexe est de *savoir comment les exportations et le Learning domestique interagissent* l'un avec l'autre. Les études sur *l'accumulation de connaissance* - spécialement les idées sur la *connaissance tacite*, le *on-the-job learning*, le *learning by doing* et *by using* - combinées avec les *études sur le changement technologique* dans les firmes *individuelles* et les *industries*, offrent une *puissante évidence* que *le fait d'exporter simplement n'est pas suffisant pour donner lieu* ou pour *se substituer à la création d'un processus indigène puissant de learning*. Il y a beaucoup de littérature sur ces questions. *Howard Pack* (dans *Chenery et Srinivasan*, vol. 1, 88) et *Evenson et Westphal* (dans *Behrman et Srinivasan*, vol. 3A, 95), offrent *d'excellentes revues de littérature sur cette question* avec de nombreuses références.

Etudes sur la T.F.P.

Il y a aussi de *nombreuses études empiriques* qui montrent que la *croissance de la T.F.P.* (productivité totale des facteurs) en Corée, Taiwan et Singapour n'a pas été plus élevée ou même aussi élevée que dans d'autres P.V.D. Il y a les textes de A. Young, 1995, et de Y. Tsao, 1985, comme exemples. Les estimations de la croissance de la *T.F.P.* donnent lieu à la formulation de nombreux doutes, et d'autres investigateurs. *Pack* (dans Helleiner ed., 1992) et la *Banque Mondiale* (1993) montrent des taux bien plus élevés pour *Taiwan* et la *Corée*.

Plus fondamentalement, les *rapides taux de croissance du capital* ont réclamé *l'accumulation et l'usage de beaucoup de nouvelles connaissances*. *Les firmes ne se déplacent pas le long d'isoquants bien établis lorsque les ratios K-L augmentent*. Elles

doivent *trouver leur propre voie* en *développant et en appliquant la nouvelle connaissance* qui leur permet l'exploitation complète des nouvelles ressources. Qu'il y ait croissance de la *T.F.P* est une chose, et qu'il y ait *accumulation de learning et de connaissance* en est une autre. La *seconde a du se produire* en Asie. Pour des développements plus détaillés sur cette question il faut voir le texte de *Nelson* et Pack (96).

Etudes contre H.O.S. et le saute-mouton

Une idée qui est implicite *dans les arguments en faveur de l'orientation externe* est que *les firmes dans les P.V.D. peuvent "franchir à saute-mouton" une technologie ancienne* située à l'intérieur de la frontière technologique *pour se retrouver sur une autre située sur cette frontière*, et devenir par cela immédiatement *internationalement compétitive*s. C'est ce qu'affirme en effet *le modèle H-O-S* conventionnel.

Les faits qui infirment un tel argument sont importants. *Hobday* (95), après de nombreuses enquêtes sur les activités manufacturières en Corée, Taiwan, Singapour et Hong Kong, conclut que les F.M.N. et les firmes locales Est-asiatiques, engagées dans *un processus minutieux et cumulatif de learning technologique*, effectuent un *travail pénible plutôt qu'un saute-mouton*.

L'étude de Hobday montre bien le lien entre *le fait d'exporter* et la *capacité de learning domestique*. Il y a plusieurs autres études là-dessus, comme celles de *Rodrik* (in *Fishlow* et al (94)), de *Helleiner* (92), de *Lall* (84), de *Amsden* (89), de *Wade* (90) et d'autres. Il y a de nombreuses nuances qui différencient ces études les unes des autres, mais *la question qui leur est commune, est l'importance du learning domestique et de l'accumulation de connaissance*.

La réalisation de l'effort pénible d'apprentissage technologique réclame à son tour la *prise en compte d'aspects plus fondamentaux de la société*: la *capacité d'entreprendre*, les *institutions*, les *valeurs*, les *incitations sociales*, *l'engagement en faveur de la croissance*,

et une variété d'autres facteurs qui définissent une société. Ces caractéristiques varient fortement parmi les P.V.D.

l'I.D.E. et le learning domestique

De même, la question de base au sujet des *F.M.N.* et leur contribution à la croissance soutenue des pays hôtes, est *la mesure dans laquelle leur présence contribue* aux efforts d'apprentissage indigène des firmes nationales.

De nombreux observateurs, dont *Morris-Suzuki* (in *Shojiro Tokunaga* ed., (92)), ont montré que *la dépendance à l'égard de l'investissement étranger* en Malaisie et Thaïlande au cours de la dernière décennie a donné de bons taux de croissance, mais *soulèvent la question de si l'investissement a induit une forte capacité d'apprentissage indigène* chez les firmes nationales. L'investissement étranger *avec peu d'effets* pour ce qui est de répandre la connaissance technologique parmi les firmes nationales peut aider à résoudre les problèmes de court terme *comme l'emploi*, mais *crée des problèmes pour le long terme* (voir, *Yoshihara*, (88) et *Lall*, (84) et (96)).

L'objectif de base n'est pas d'attirer l'investissement étranger en tant que tel, mais de créer un *environnement interne social et économique*, dans lequel le processus *d'accumulation de connaissance à l'échelle nationale* bénéficie de la présence des firmes étrangères. Les différences entre le développement en Corée et Taiwan d'un côté et la Malaisie et Thaïlande de l'autre, sont particulièrement révélatrices pour les questions qui sont en revue ici. En plus des citations du texte, il faut voir aussi, D. *Leipziger*, ed., (97) et *Bruton et al*, (92).

7.2.2. Importer : il faut protéger le *learning* :

Ces questions ont une relevance directe pour les politiques d'importation. Le *W.C. semble s'opposer à tout contrôle des importations* et autres formes de protection. Les positions ne sont pas toujours claires à ce niveau. Mais les ensembles de mesures proposés comportent toujours "*la libéralisation des importations*" comme composante significative.

Une nouvelle protection concernée par le learning

La protection dans le cadre de la S. I. a créé un grand nombre de problèmes. Mais une fois que l'on a reconnu *que le processus de "franchir à saute-mouton" (leapfrop) n'est pas possible, une certaine protection est nécessaire pour le fait d'apprendre*. La Corée, Taiwan et le Japon ont toujours utilisé *différentes formes de protection* (qui se sont ajoutées à *l'influence gouvernementale*) pour rendre possible le fait d'apprendre.

La question majeure de la politique économique devient ainsi d'élaborer des mesures de protection qui induisent le learning plutôt qu'une vie aisée. *Staffan Linder* (61) avance qu'un pays *ne peut pas exporter de nouveaux produits* d'une manière réussie *avant de les avoir produit* pour le marché domestique. Cet argument, que l'on retrouve fréquemment dans la littérature, est toujours applicable de façon générale, bien qu'il puisse exister des exceptions, notamment quand les F.M.N. sont impliquées dans ce processus. *Les firmes doivent produire avant qu'elles ne puissent exporter*, et elles doivent *faire leur apprentissage pour produire*.

7.2.3. Les prix vrais :

Définir les *prix vrais* (right prices) dans un contexte où le *learning* et la *croissance de la productivité sont l'objectif* de base (plutôt que l'allocation de ressources données avec une technologie donnée), réclame de tenir compte de nouvelles considérations (*Helleiner*, 1995; *Stiglitz*, 87; *Chenery et Srinivasan*, 88, vol 1; *Amsden*, 89).

Taux de change et salaire

Les plus importants sont le taux de change et le taux de salaire. Le *taux de change sur-évalué* est condamné, mais l'alternative la plus fréquemment identifiée est *un taux de change "réaliste"*. En présence de *mouvements de capitaux* à grande échelle, de *remises* des émigrés, de *Dutch Disease*, et de la *croissance de la productivité*, un taux de change dont le seul objectif est la *protection de la balance des paiements*, est presque certainement une erreur du point de vue des *objectifs les plus fondamentaux*. Le taux de change peut être utilisé comme un instrument de *protection* et de *promotion des*

exportations. *Max Corden* (85) avance que le Japon a dû faire cela après 1953. Voir *Bruton*, (1997, ch. 8), pour une discussion plus détaillée sur les avantages des taux de change "sous-évalués".

Des difficultés similaires apparaissent au sujet *des taux de salaire*, alors que les facteurs comme la *migration* de la main d'œuvre, les *mouvements des capitaux* internationaux et les *pressions institutionnelles* compliquent la tâche de trouver le bon taux de salaire (voir, *Freeman*, 93). Il s'agit là d'une discussion de très bonne qualité sur les questions de salaire et leur relevance pour la stratégie de développement.

7.2.4. L'emploi et l'allègement de la pauvreté :

Des *études sur cette question* et le rôle de l'ouverture à ce niveau sont moins disponibles. L'idée que *la Corée et Taiwan ont fortement réussi* à ce niveau, surtout parce que *l'emploi productif* a fortement augmenté, est largement partagée. Ce succès est souvent attribué à leurs *conditions initiales*- engagement de long terme en faveur de *l'éducation*, *cohésion sociale*, *capacité à apprendre et à adapter les technologies* importées aux conditions locales et un *gouvernement fort* poussant la croissance économique en avant.

D'autres pays avec des conditions différentes sont censés faire face à d'autres problèmes dans une économie ouverte. *La transition vers une économie ouverte a donné la* preuve d'être coûteuse en termes d'emploi et d'allègement de la pauvreté dans de nombreux pays (voir *H. Singer et S. Roy* (93); *K. Raffer et Singer* (96), *G. Cornia et al.* (87), *Morrison* (94). Pour des textes plus anciens, voir *P. Streeten* (73)).

7.2.5. Le rôle de l'Etat :

"L'Etat minimaliste" et *"l'approche amicale au marché"* ne sont pas des notions éclairantes. De même, *"la recherche de rente"* est une question bien plus complexe que ne le suppose le W.C. (voir à titre d'exemple *J. Toye*, 87, et *Paul Mosely et al*. 91). Le *rôle que le gouvernement peut jouer* dépend – plus que pour les autres questions - des *institutions*, de *l'histoire* et de la *culture de la communauté* en question. Que certains gouvernements soient *ineptes et non responsables*, cela est largement reconnu. Mais il y a

des choses que *seul un gouvernement peut faire*. Donc, *le learning est quelque chose d'important aussi bien* pour les gouvernements que pour les firmes et les ménages.

La question importante est comment un gouvernement peut apprendre, et non comment il peut être minimisé (le rapport de la Banque Mondiale de 1997 parle de l'Etat en détail). *Un rôle spécifique pour le gouvernement* est l'élaboration et la mise en œuvre d'une *politique agricole effective*. Un *secteur agricole fortement performant* est essentiel, et il y a peu d'exemples sur des expériences ayant réussi en agriculture qui *n'aient pas supposé un rôle important* de l'Etat à ce niveau.

7.2.6. Problèmes des travaux empiriques :

Ces complexités théoriques se sont ajoutées aux problèmes de la recherche empirique. *Une revue des travaux empiriques concernant le rôle de l'orientation commerciale et la croissance* n'a pas lieu ici. Il y a de nombreuses revues de cette question. En plus de la revue de littérature in *J. E. L.* de S. *Edwards*, (93), il y a les textes *de Levine et Renelt* (92), *Levine et Zervos* (93), *Harrisson* (91), *Rodrik* in *Chenery et Srinivasan*, vol , 88, *Tybout* (92), *Havrylyshyn* (90), et *Helliwel* in *Pasinetti et Solow* eds., 94, lesquels sont particulièrement éclairants dans la revue des travaux empiriques existants.

Le texte de *Levine et Zervos* (93) est important parce qu'il contient des analyses claires sur les dangers de *l'usage de régressions portant sur plusieurs pays*, présentées comme étant de nature à répondre adéquatement aux hypothèses nécessaires de la théorie formelle statistique et économétrique.

Le paragraphe de la fin dans *Edwards* (93 : 1390) est, à mon point de vue, une évaluation légitime de l'état des lieux sur des travaux empiriques portant sur les exportations, les distorsions et la performance économique. *Edwards trouve que les économistes demandent trop à l'information disponible*, et cherchent à tirer de l'information de là où il n'y en a pas. Les données agrégées sur les différents pays donnent pour lui peu d'informations sur la politique commerciale et la croissance.

Les régressions inter-pays ne peuvent rien dire sur les *facteurs historiques* à l'œuvre, ni sur la *microéconomie de l'innovation*, le commerce et la croissance. Les études sur les *différents épisodes de l'histoire* semblent être plus prometteuses, et là, *le rôle des échanges parait être moins stratégique et moins puissant qu'il n'y paraît*.

Je pense que l'on n'exagère pas en disant que ceux qui sont convaincus du rôle de la stratégie à orientation externe *cherchent à faire dire à l'évidence empirique* plus que ce que l'information ou les textes publiés ne peuvent dire. Il y a inadéquation aussi bien de la théorie que de la mesure sur cette question.

On peut enfin noter que *les travaux empiriques n'ont pas été capables* de résoudre la question de savoir laquelle est la *direction de la séquence* suivante : est-ce que la *croissance* cause ou donne lieu aux *exportations*, ou bien *est-ce que ce sont les exportations qui causent la croissance* ?

8. Conclusions :

Il reste correct de dire que l'orientation externe continue à être quelque chose qui est encouragé fortement dans les P.V.D. par les institutions puissantes et les individus bien placés. Pourquoi ?

Le stade facile de l'O.O.

On pourrait avancer qu'il y a un *stade facile* de l'orientation externe, comme cela est aussi le cas pour la S. I. Dans une économie où il y a de *fortes distorsions des prix*, une *capacité de production* sous utilisée, une *inflation* rampante, et de grands problèmes de *balance de paiements*, le fait de corriger ces problèmes peut produire des résultats rapides en matière de *produit* et de *productivité* mesurée des facteurs. Un tel stade facile peut *perdurer pour quelque temps*, notamment lorsqu'il y a un boom du commerce international. Mais que se passe-t-il lorsque ce stade facile prend fin, et que quelque chose de plus fondamental commence à faire ressentir ses effets.

De quoi s'agit-il lorsqu'on parle de ce qui est plus fondamental ? Le point de vue avancé par *A. Krueger* (95:13) est intéressant :" il a fallu attendre les années 1980 pour se rendre

compte que *les problèmes des P.V.D. étaient bien plus profonds* que ne laisse supposer une analyse en termes de *cycles* faits de *stop and go*, et que *les pénuries de devises étaient davantage un symptôme* plutôt qu'une cause du problème". *Krueger* qui est l'une des adeptes les plus convaincues de l'orientation externe ne s'explique pas beaucoup sur ce qu'elle considère comme étant " plus fondamentalement ancré".

Landes (90) et *Olson* (96) enquêtent plus profondément dans la recherche des *sources plus fondamentales du succès et de l'échec*.

Faut-il chercher des taux comparables à ceux de la Corée et Taiwan

Si dans tous les pays, les distorsions sont éliminées- si tous les prix sont vrais- et que l'Etat est minimal, qu'il n'y ait pas d'inflation, que l'épargne et l'investissement représentent au moins 15 % du PNB, et que le commerce international soit en période de boom, *est-ce que tous les pays vont-ils pouvoir croître* aux taux que la Corée et Taiwan ont connu dans les décennies récentes ? La réponse devrait être certainement non.

Il est peu probable de trouver de nombreuses personnes qui voudraient affirmer que tous les pays croîtront au rythme de la Corée et Taiwan. On trouve en même temps dans la majeure part de la littérature de fortes critiques adressées aux pays n'ayant pas atteint les taux expérimentés par ces deux pays. Des positions de ce genre découragent les efforts permettant de comprendre exactement ce qui permet à une économie donnée de croître.

Cette seconde question conduit à poser une question plus générale : pourquoi le revenu par habitant n'a-t-il pas commencé à croître en Amérique latine, Afrique et Asie 150 ans plus tôt, lorsqu'il avait commencé à croître en Europe de l'ouest, en Amérique du Nord et en Australie ? Ou pourquoi une croissance à l'échelle de l'économie toute entière n'a pas eu lieu lors des booms de production de biens dans les économies actuellement les moins développées ? Personne à ma connaissance, n'a expliqué ces échecs en les attribuant à la S. I. Comme cela a été noté plus haut, la croissance s'était produite dans presque tous les pays à l'époque de la S. I.

S.I. et O. O. comme deux échecs

La S. I. et l'orientation externe ont offert toutes les deux des solutions faciles aux problèmes du développement. *La S. I. de la manière dont elle a été mise en œuvre a échoué, et les justifications pour l'orientation externe sont de plus en plus infirmées*. Les thèmes analysés dans ce papier suggèrent fortement qu'il n'y a *pas de solutions rapides disponibles* pour les problèmes du développement.

Racines de l'accumulation de connaissance et d'apprentissage

Accepter l'idée que *l'accumulation d'apprentissage et de connaissance* soit à la base de la croissance, et qu'elle trouve ses racines dans *l'ethos et l'histoire* d'une société donnée, réclame que les explications et les prescriptions de politique économique soient concernées davantage par enquêter sur ces questions, ce qui n'est pas le fort de la pensée dominante. *Ceci est le grand message* que nous laisse le récit de *l'accumulation de connaissance technique,* et les *échecs de la S. I. et de l'orientation externe* reportés dans ce texte.

Résumé:

Chapitre : « Les trois stratégies de développement, et l'argumentation en faveur d'un nouveau protectionnisme».

3. Le début, ou les constituants de la stratégie de Substitution des Importations

3.1. Rejet de la solution de marché

Critique du marché au sens de D.I.T.et discussion des idées de : Prebisch, Keynes, Expérience soviétique, Expérience de l'Inde, où il faut pour l'indépendance avoir un secteur de production de biens de capital. Expérience de l'Amérique Latine avec W et R. Préférence pour la planification. Statut de W et R en Amérique Latine. La planification plutôt que le marché était un meilleur instrument.

3.2. Rôle clef de la formation du capital

Lewis et le taux d'épargne. Harrod et le coefficient de capital: K/Y. Calcul de capital pour obtenir un taux de croissance donné. Higgins et Leibenstein pour le calcul, Balassa aussi. Travaux sur S, aide étrangère et Abramovitz. Objectifs spécifiques fixés. Doutes sur la capacité du marché à satisfaire cela avec : Chenery, Leibenstein, Kahn, Meir et Baldwin. Ensuite analyses coût-bénéfice. Encourager l'investissement par un R surévalué et pression sur la B.O.P à laquelle on faisait face par la protection (tarifs, licences, contrôle de change). Les biens de consommation durables produits moins coûteux que les biens de capital. Même au Brésil et en Inde : préférence pour les biens de consommation durable par rapport aux biens de capital. Les contrôles n'étaient que la conséquence de l'approche particulière adoptée pour la S.I.

3.3. Réplication du Nord

Lewis sur l'économie duale et sa position à l'égard du secteur traditionnel considéré comme obstacle : idée de remplacement. Approche en contraste avec celle qui veut créer un dynamisme dans l'économie traditionnelle. Apport de Ranis et Fei sur la nécessité de

développement de l'agriculture. Apports de Johnson, Ruttan, Mellor, Hirshman, Morishima et Bruton. Rôle de l'aide étrangère par Truman et le développement comme affaire simple. Apports de Rosenstein-Rodan et Nurkse er rôle du gouvernement dans l'allocation des investissements. Rosenstein-Rodan et le « Big-Push». Myrdal et le processus cumulatif. Leibenstein et l'effort minimum critique. Plans par pays et manuels des Nations-Unies. Texte de Little sur l'expérience de planification et d'industrialisation. Deux opposants à la S.I. : Haberler et Viner.

4. Les approches adoptées en matière de mise en place de cette stratégie

Trois questions posées : quelle protection, comment augmenter S et I, comment planifier. Etudes sur la planification : du Williams College et de Little, Sitovsky et Scott(1970) plus influente. Texte de Waterston sur les problèmes de la planification.

4.1. La planification

On ne voulait pas éliminer le secteur privé. Exemple de la construction des canaux d'irrigation (Bhagwatti et Desai (1970), Hirshman(67)). Nécessité d'un marché comme incitation. En 1960, chaque pays avait un plan. Aide de la Banque Mondiale. Plans comme préalable pour l'obtention de prêts. Exemple de l'Inde. Démarches d'élaboration des plans. K/Y comme instrument de base. Industrialisation et devenir plus indépendant comme objectifs. Plus de choses sur l'agriculture. Modèle de double écart de Chenery.

4.2. D'autres instruments :

4.2.1. Les tarifs

A1- Les tarifs*: Niveaux fixés pour permettre à des activités d'exister. Coût de la protection négligée. TPE à la fin des années 1960. Textes de Little, Scitovsky et Scott qui attirent l'attention sur cela. Valeur ajoutée négative et exemples de ces raisons. Textes de Corden(71) et Little(82) sur les TPE. La logique des taux « t » n'était pas évidente. L' « I » se fait au petit bonheur. Mêmes TPE chez les pays ayant échoués et ceux ayant réussi. TPE dans différents pays.*

***A2- Les contrôles de change**: Ils renforcent la protection exercée par les TPE. Les contrôles de change sont établis pour protéger la BOP dès que les problèmes émergent.*

***A3- Les licences d'importation**: utilisées elles aussi pour engendrer de nouveaux investissements. Leur conception et exécution ajoutent aux distorsions existantes.*

4.2.2. Les taux de change

***A4- Le taux de change surévalué**: c'est l'autre instrument majeur de la politique de S.I. La surévaluation pour maintenir le prix domestique du capital faible. Pour lutter contre l'inflation. Il y a souvent du Dutch Disease associé à R surévalué. R surévalué comme obstacle aux exportations. Empêche de développer de nouveaux articles d'exportations. R surévalué empêche de développer des liens en amont et en aval à la Hirshman. Les producteurs passaient leur temps à chercher à obtenir des devises, an lieu de chercher à produire par eux-mêmes ces biens. Arguments en faveur de R surévalué : c'est une subvention à la formation du capital, on s'attendait à ce qu'ils deviennent moins surévalués à mesure que $\Delta Q/\Delta K$ et $\Delta Q/\Delta L$ augmentent. Mais il n'y a pas eu d'augmentation de (a) et pas d'exportations.*

4.3. Des sources supplémentaires de distorsions

***« i » et « w ».** De nombreux signaux de prix induisant en erreur : « **i** » subventionnés et négatifs. Autre source de distorsion : le **W**. Les modèles utilisent des W/P constants. Réflexion critique de Lewis sur W en 1979. Difficulté de fixer un « W juste » à la faveur de l'immigration. **K.** Distorsions dans l'usage du K : sous-utilisation du stock. Pas assez d'investissement pour modifier le chômage. Cela est lié à la forte intensité de K dans le K importé. Pas d'adaptation de la technologie importée. Les modèles voyaient l'adaptation comme non faisable. L'emploi (N) n'augmente pas dans les secteurs productifs comme cause de la pauvreté. Sous-utilisation de K comme source de perplexité. On continuait à augmenter K pour accroître (a). Winston le 1er à avoir souligné la sous-utilisation de K. Causes évoquées.*

4.4. L'agriculture

On ne savait pas quel est le rôle de l'agriculture dans la S.I. On ne savait pas qu'un secteur agricole léthargique pénalise la croissance (g^w). Et pénalise l'exportation de produits industriels. On savait que l'agriculture finance l'industrie. Par le contrôle des prix. Par d'autres formes de taxation. Logique de contrôle des prix alimentaires pour prévenir la hausse des prix dans les centres urbains. Confusion sur son rôle très dommageable.

4.5. Syndrome de la S.I.

Syndrome avec planification+quotas+tarifs+contrôle de change+R surévalué => Chômage+sous-utilisation de K+pénalisation des exportations+agriculture pénalisée d'une façon ou d'une autre+On pensait que l'apprentissage allait venir mais il était difficile à être réaliser.

5. Le développement des années 1950-1960 : Les faits :

5.1. Les faits sur le succès

Pas de stagnation. Chiffres de Maddison de 1970. Taux de croissance plus élevés après 1950. « I » plus élevés. Croissance dans l'agriculture aussi. 8 pays qui ont vu leurs exportations augmenter. Chiffre de Maddison en 1995 sur (1950-1973). Faits sur g^w, espérance de vie, mortalité infantile, alphabétisation, infrastructures et révolution verte. Structure des importations qui change : biens de K importés avec production de biens de consommation. Selon L.S.S.(1970) les exportations des PVD augmentent 3 fois entre 1953 et 1965. C'est le stade facile de la S.I. Texte de Rosenstein-Rodan de 1961 avec projections pour 66 pays : la réalité plus forte que les chiffres. 1er rapport de la Banque mondiale de 1975 avec jugement positif de 1950-1960. Les années 1960 avec apparition des distorsions des prix. Etudes de Balassa et L.S.S. avec taux de change, protection et agriculture pénalisée, sans accuser la stratégie d'ensemble de la S.I. On reconnait la pénalisation des exportations. Arguments vagues mais qui vont un peu plus loin que les

critiques de Viner et Haberler. Opinion non-critique de L.S.S. sur le manque d'exportations. Etudes prudentes sur le jugement émis sur la politique économique. C'est le cas de L.S.S. parlant de l'agriculture. Donc, conclusions qui n'ont rien à voir avec l'offensive ultérieure contre la S.I. Pas de condamnation du rôle de l'Etat : c'est le cas du rapport de 1978.

5.2. Les problèmes qui ont émergé

Textes de Balassa et Little confirmant l'existence de distorsions majeures. 2 autres sources de préoccupation en 1970 : (1) La demande de travail n'augmente pas assez ou moins que Y et I => extension de la pauvreté. Singer a parlé de cela en 1970. (2) a n'augmente pas et mauvaise allocation des ressources. Prebisch avait accepté l'existence de distorsions. Résidu de Solow. Maddison et calcul de la T.F.P très faible. Estimations ultérieures de Chenery et Syrquin(1986) plus favorables. Preuve que la S.I. ne marche pas (Bruton, 1967).

5.3. Le cas de l'Afrique

Riddel (1990) dit que la S.I. n'y a pas été expérimentée. Les économistes n'ont pas aidé l'Afrique. Chute du PNB. Pratiquer des prix vrais et ouvrir l'économie n'était pas bien pour elle. Il fallait y développer l'agriculture.

5.4. Qu'a-t-on appris des années 1950-1960 ?, ou récapitulation des enseignements de l'expérience :

En 1970 : début des doutes sur le développement. Distorsions sévères+ Chômage+ pauvreté+ inégalité+ productivité stagnante. Changements dans les façons de percevoir : ***(1)*** *les années 50-60 : peur de l'inflation et non de la récession et dépression. Période de boom qui prouve que les PVD peuvent exporter.* ***(2)*** *les agents sont sensibles aux incitations par les prix.* ***(3)*** *les coefficients de production (K/Y) fixés comme hypothèse dommageable. Calcul de l'élasticité de substitution.* ***(4)*** *Planification accusée de ne pas résoudre le problème de goulots d'étranglements et de mauvaises allocations de*

ressources. ***(5)*** *Détérioration des termes de l'échange à vérifier.* ***(6)*** *Importations qui ont augmenté plus que prévu+ problèmes de BOP+ moindre « indépendance économique ». Augmentation des importations liée à celle des biens de K. Diaz-Alejandro(1965) souligne cela pour la 1ère fois. Les problèmes de la BOP ont aggravé le contrôle de change. Travaux d'Abramovitz, Kuznets, Denison er Solow qui montrent que l'augmentation de ḱ/k ne donne pas nécessairement une augmentation de la croissance. Il faut augmenter la productivité.* ***(8)*** *Le transfert de connaissance était plus difficile que prévu. Le terme « industries naissantes » signifie que la productivité augmente avec le temps, mais cela ne se produisait pas.* ***(9)*** *Tout cela signifie que les processus d'apprentissage indigènes n'étaient pas entraîn d'émerger et qu'il faut une stratégie différente. Ensemble d'idées et de circonstances qui montrent un environnement théorique qui a changé. Changer la structure=> modification de la capacité d'apprentissage et d'accumulation de la connaissance : cela était incorrect. Il faut modifier les politiques de base. Mais cela était plus difficile que de partir de zéro, étant donné l'opposition des intérêts existants. Il fallait sortir de la S.I. en affrontant ceux qui soutiennent le statut quo.*

6. La Corée et Taïwan et la montée de l'orientation externe

Dans les années 1970, la seule alternative à l'échec de la S.I. pour produire de la croissance était : - d'éliminer les distorsions. – de maintenir un haut taux d'I. Attention accordée à la Corée et Taïwan qui conduit à développer une nouvelle stratégie tournée vers les exportations.

6.1. Le rôle de Taïwan et de la Corée de Sud

Performance exceptionnelle. Taux de croissance entre 5% et 10%+ augmentation de l'emploi et réduction de la pauvreté. Il y eut réduction des distorsions et encouragement à exporter. On les voyait comme 2 pays à économie conduite par le marché+ Etat minimaliste. Ce qui était faux. Croissance+performance à l'exportation. Ce qui entraîne un grand intérêt pour l'orientation externe et la promotion des exportations. Il faut

mettre de côté Hong Kong et Singapour dans l'analyse (cités-Etats). Il n'y a pas eu de nouveaux développements théoriques qui eussent émergé en dehors des faits constatés. C.à.d. au niveau des stratégies. Cela amène à penser que les marchés fonctionnent mais pas la planification.
***Taïwan** dans les années 1950 : politiques commerciales et de taux de change pour limiter la concurrence externe : tarifs+TPE+ R multiples surévalués+Syndrome de la S.I. Textes de Wade, Ranis, Fei sur l'exportation. A la fin des 1950 : démantellement des contrôles + encouragement des exportations. **Corée** : récit similaire sur la conversion. Les écrits de Westphal (82), Takatoshi (95). Usage de R surévalué pour contrôler l'inflation er pour subventionner I+ tarifs, quotas et autres pour protéger la BOP. Pas d'efforts pour encourager les exportations. Début 1960 : R dévalué et unique+ incitations à l'exportation : (1) accès préférentiel au financement+ (2) suppression de tarifs sur les biens intermédiaires+matières premières+biens de K et réductions d'impôts+ d'autres incitations à exporter. Plus fortes en Corée qu'à Taïwan. Pour Num, rôle important des incitations. Cela convainc les observateurs que les 2 pays : (1) réduisent les distorsions, (2) rendent les prix vrais pour exporter. Pour pouvoir exporter il faut qu'il y ait une bonne réponse du produit domestique.*

6.1. Bis. Comment ces 2 pays ont pu devenir soudain capables d'augmenter les exportations? Ou les facteurs du succès asiatique:

***(1)** La croissance du C.I. **(2)** Le Japon leur laisse un K physique et humain accumulé et surtout des réalisations dans l'agriculture (irrigation, fertilisants, fermiers en coopératives pour disséminer la connaissance et maintenir les fermiers sous contrôle). **(3)** Dans l'industrie : K humain entrainé. 2 pays perçus par le Japon comme source d'offre et non comme simples marchés coloniaux. **(4)** apprentissage collectif énorme assuré (terme d'apprentissage collectif utilisé par F. Von Hayek et Douglas North). Donc main d'œuvre de bonne qualité (krueger-1995). Comme facteur important pour acheter et adapter les technologies du Nord. **(5)** Il y a des développements institutionnels : Banque de Corée+ R-D en agriculture. **(6)** Formation du General Park dans les académies*

japonaises. Textes de Clifford (94) et Kohli (94) sur l'expérience de Park et son idée du développement. ***(7)*** *les japonais avaient cassé les groupes d'intérêts puissants + réforme agraire. Texte d'Olson (82) sur le Japon et l'Allemagne et leur émergence.* ***(8)*** *Direction politique concernée par l'acquisition de la performance.* ***(9)*** *Les Coréens ont appris des américains, et les Taïwanais ont exploité le réseau chinois d'outre-mer.*

6.2. L'idée d'un Etat minimaliste qui gagne du terrain

Importance de l'analyse des distorsions. Coût des distorsions établis par Harbeger. Les distorsions sont devenues sévères. Les gouvernements avaient des gens mal entraînés. Les politiques gouvernementales sources de distorsions. Le gouvernement ne pouvait pas corriger les échecs du marché. Les rentes créées par les licences d'importation, les permis d'investissement, les contrats publics. Les firmes cherchent à capturer les rentes. La recherche de rente comme distorsion à ajouter aux distorsions traditionnelles (coût du monopole, etc.) Texte de Kruger qui montre qu'il faut prendre en considération le coût de la recherche de rente. Les gouvernements comme part du problème. (Coût de la recherche de rente + coûts des distorsions + capacité limitée des bureaucrates). Faillites du gouvernement > faillites du marché. L'idée d'un Etat minimaliste devient plus acceptée. La notion de la recherche de rente qui fera l'objet de la nouvelle économie politique. Analyse qui contredit l'idée qu'on peut se fier à l'Etat. L'Etat est perçu comme cherchant à maximiser son propre bien être, et comme ne pouvant pas être désintéressé. Cela conduit à vouloir minimiser le rôle de l'Etat, et se fier au marché. Corée et Taïwan perçues comme des économies de libre-entreprise. Il faut chercher qui va pouvoir minimiser le rôle de l'Etat.

6.3. Les leçons de la Corée et Taïwan

Succès et mesure dans laquelle leur expérience pouvait servir de guider. Attention au : 1) rôle des exportations, 2) politiques employées, 3) rôle de l'Etat. Avantages et la performance à l'exportation : emploi des ressources ; exploitation des économies d'échelle ; prévenir les problèmes de la balance de paiements ; concurrence à laquelle

les firmes sont soumises ; les exportations comme point de focalisation de la décision économique. Rôle des exportations dans leur contribution à l'acquisition de nouvelles connaissances technologique + accroissement de la productivité. La Corée et Taïwan montrent que les exportations non traditionnelles sont possibles. On se demandait si le monde pouvait absorber toute la production au cas où elle a lieu. Transférabilité des mesures. Textes de Dani Rodrik (95), Amsden (87, 89), Westphal (86), Pack et Westphal (86), Helliwell (92), qui discutent ces questions. Deux points à souligner : (1) Les mesures sont les mêmes que dans d'autres PVD (quotas, licences, subventions, propriété publique, exemptions d'impôts) ; (2) La différence est dans la manière de mettre en œuvre et gérer. Caractère effectif de la mise en application. La Banque Mondiale reconnaît cela et veut que les autres pays ne copient pas l'expérience. La Banque Mondiale croît que si le gouvernement se retire, un marché qui fonctionne bien émerge automatiquement. Conclusion de la Banque Mondiale : le gouvernement ne doit pas interférer dans le marché. Textes de Frank (75), Westphal (78), Jones et Sakong (80), qui analysent tôt le rôle de l'Etat. Mais la profession ne veut pas comprendre ce rôle. Pourquoi les économistes occidentaux ne voulaient pas apprécier le rôle de l'Etat ? 2 raisons : (1) La montée de la théorie de la recherche de la rente qui empêche de comprendre le rôle de l'Etat. (ex : Krueger (93) ; Little (79)). (2) Nature du rôle de l'Etat qui n'est pas seulement de corriger les faillites du marché. Il ya imbrication de l'Etat avec le secteur privé, plus que les manuels ne s'en aperçoivent. Comment l'Etat impose la discipline et l'effort dans le secteur privé. La discipline était procurée par l'Etat. Le rôle de l'Etat n'est pas capturé par la notion d'économie mixte. Rôle des conditions institutionnelles et historiques qui n'est pas capturé par les formulations conventionnelles. Le rôle de l'Etat japonais est bien défini dans Morishima (82), Tsuru (93), Morris-Suzuki (89), Hawe (96). Ranis souligne l'importance du tâtonnement. Morishima pour les Meiji, Wsetphal pour la Corée. L'objectif est que l'Etat apprenne et non qu'il soit minimisé. Ranis (78) étudie la période des Meiji. Texte de Jomo (94) aussi. Expérience de l'Inde. Critique de la bureaucratie indienne trop imbue d'elle-même pour tâtonner. Cas de l'Afrique. Cas de l'Amérique Latine : rôle négatif du capital étranger +

règne des propriétaires terriens, ce qui explique le rôle joué par le structuralisme. Des mesures valables pour tout le monde était quelque chose de faux.

7. La nouvelle orthodoxie

Les deux expériences de la S.I. et l'expérience asiatique enseignent : Confiance dans le marché + exportations + libéralisation des importations + élimination des distorsions de prix + avantage comparatif + privatisation + IDE + prix stables + équilibre de la B.O.P. + compétitivité internationale. L'Etat doit se retirer, sans qu'il y ait des faits pour le prouver. ***On a ignoré*** *: les difficultés de transfert de technologie + l'importance d'apprendre de la part du gouvernement + de la part des firmes aussi + le rôle des institutions + le fait que la façon de mettre de mettre en œuvre est plus importante que les politiques elles-mêmes. La nouvelle orthodoxie n'attache plus d'importance à l'objectif d'indépendance économique. Tout le monde pousse vers l'O.E. On ne sait pas si les décideurs des PVD étaient convaincus de cela. L'O.E. était identifiée comme étant le W.C., soit les positions défendues à Washington.*

7.1. Le développement du WC

Dans les années 1970 : distorsions + biais anti exportation + maintien de la croissance. Déclin de la croissance au cours des années 1980. Cas de différents pays. Rapport de la B.M. de 1987 : là où l'ouverture est modérée on a un g^w *faible. Texte de Krueger de 1995 disant qu'il faut d'autres facteurs. L'ouverture en soi n'est pas une condition suffisante de la croissance. Rapport de la B.M. de 1993 qui est le point culminant de l'approche disant que l'ouverture est supérieure aux autres options en termes de croissance. Exporter et avoir un Etat minimaliste comme facteurs de succès selon la B.M. et d'autres. Le rapport de 1993 de la B.M. reconnaît le rôle de l'Etat asiatique, mais préconise pour les PVD un Etat non interventionniste. Textes de Fishlow et al (94), D'Amsden (94), De Ranis (95). La S.I. est critiquée pour son biais anti exportation. On insiste moins sur les coûts de la protection et plus sur les gains de l'exportation. Balassa (82) et Westphal (78,90) sont les premiers à adopter cette démarche.*

7.2. Les problèmes avec la nouvelle orthodoxie

Doutes qui commencent à émerger au milieu des années 1980. C'est une critique des idées nouvelles de l'O.E. Mais qui n'est pas en faveur de la S.I. telle qu'elle a été pratiquée.

7.2.1. Le rôle du fait d'exporter

Importance des exportations non traditionnelles. Rodrik critique le fétichisme de l'exportation et le rapport de la B.M. de 1993. La question plus complexe est comment les exportations et le Learning interagissent. Etudes sur le Learning tacite, le Learning by doing, le Learning by using, le Learning on-the-job, et études sur le changement technologique qui offrent une évidence que le fait d'exporter simplement, ne donne pas lieu à un processus de Learning, ou ne suffit pas pour donner lieu ou se substituer à la création d'un processus de Learning. Littérature citée de Pack, Chenery dans Srinivasan en (86), Westphal en (95), où il y a d'excellentes revues de littérature. Aussi études empiriques sur la croissance de la T.F.P.. Doutes liés au calcul de la T.F.P. Mais Pack et Helleiner (92), B.M (93) montrent que la T.F.P était plus élevée à Taïwan et Corée. Les taux d'accumulation rapide du capital ont réclamé beaucoup de connaissances. Les firmes ne se déplacent pas le long d'isoquants quand le K-L augmentent aussi simplement qu'il paraît. Elles doivent trouver leur propre voie en appliquant la nouvelle connaissance pour exploiter les nouvelles ressources. L'augmentation de la T.F.P est une chose et accumuler le Learning et connaissance est autre chose. La seconde a du se produire en Asie (Nelson et Pack (96)). Développements plus détaillés sur cela dans Nelson et Pack (1996). L'idée implicite de l'O.E est que les firmes peuvent « sauter par-dessus » une technologie classique pour se retrouver au niveau d'une autre et devenir immédiatement internationalement compétitives. H-O-S affirme cela. Mais les faits infirment cela. Hobday (95) montre après enquêtes que les FMN et firmes locales engagées dans un processus minutieux de Learning technologique effectuent un travail dur plutôt qu'un saut. Lien montré par Hobday entre capacité de Learning domestique et

capacité d'exporter. De nombreuses autres études là-dessus : Rodrik (94), Helleiner (92), Lall (92), Amsden (89), Wade (90). La question commune est l'importance de l'apprentissage domestique et l'accumulation de connaissance. Il faut tenir compte d'autres aspects aussi : les institutions, les valeurs,… Et donc la question de base au sujet des FMN et leur contribution à la croissance des pays hôtes, est dans quelle mesure leur présence contribue aux efforts d'apprentissage des firmes indigènes. Morris – Suzuki (92) a établi un lien positif entre FMN et g^w *en Malaisie et Thaïlande. Mais les observateurs se demandent si cela a donné lieu à une forte capacité d'apprentissage indigène. L'IDE s'il a peu d'effets pour ce qui est de répandre la connaissance technologique crée des problèmes dans le long terme. (Yoshihara (88) et Lall (84,96)). L'objectif n'est pas d'attirer l'IDE en tant que tel, mais de faire de sorte que l'accumulation de connaissance profite de la présence des FMN. Différence entre Corée et Taïwan d'un côté et Malaisie et Thaïlande de l'autre à ce niveau. Texte cité de Bruton et al (92).*

7.2.2. Importer

Le W.C s'oppose à tout contrôle des importations, les mesures proposées comportent toujours la « libéralisation des importations ». La protection dans la S.I a créé beaucoup de problèmes, mais ***une fois que l'on a reconnu que le saut-par-dessus (leapfrog) n'est pas possible, une forme de protection de l'apprentissage devient nécessaire****. La Corée et Taiwan et Japon ont toujours utilisé la protection + l'influence gouvernementale pour induire l'apprentissage. La question majeure de la politique économique devient alors d'élaborer les mesures de protection qui donnent lieu à l'apprentissage plutôt qu'à une vie aisée. Linder (61) : on ne peut pas exporter de nouveaux produits avant de les avoir produit pour le marché domestique. Les firmes doivent produire avant qu'elles ne puissent exporter, et elles doivent faire leur apprentissage pour produire.*

7.2.3. Les prix vrais

La définition des prix vrais dans un contexte de learning et de croissance de productivité doit prendre en compte : (1) un R dont la finalité n'est pas seulement la protection de la BOP, mais surtout la promotion des exportations (texte de Bruton, 1997, ch.8), (2) W, tenant compte des facteurs de migration, de mouvements de capitaux et des pressions institutionnelles.

7.2.4. L'emploi et l'allègement de la pauvreté

La Corée et Taïwan comme cas de succès à ce niveau. Succès attribué à l'engagement en faveur de l'éducation, la cohesion sociale, la capacité à apprendre et à adopter les technologies importées + un gouvernement fort. L'ouverture a été coûteuse en termes de N et d'allègement de la pauvreté.

7.2.5. Le rôle de l'Etat

Les notions d'« Etat Minimaliste » et d'« approche amicale au marché » ne sont pas éclairantes. La question de la « recherche de rente » est plus complexe que la position du W.C. à ce sujet (Toye, 87, Mosely et al, 91). Le rôle de l'Etat est fonction des institutions, histoire, culture. Il y a des choses que seul un gouvernement peut faire. Le learning est aussi crucial pour le gouvernement que pour les firmes. La question qui a de l'importance est : comment le gouvernement doit apprendre et non comment il peut être minimisé. Exemple de l'agriculture où il a nécessairement un rôle important à jouer.

7.2.6. Problèmes des travaux empiriques

Travaux au sujet de l'orientation commerciale et de la croissance. Dangers de l'usage des régressions pour plusieurs pays. Edwards(93) trouve que les économistes demandent trop à l'information disponible. Les données agrégées n'ont rien à dire sur les facteurs historiques ou la microéconomie de l'innovation.

8. Conclusions

L'Espace de Politique Economique, avec Référence aux Politiques Commerciales et Industrielles*

[Introduction: la diminution constante de l'espace de politique économique ; 1. La diminution dans les domaines des politiques industrielle et commerciale ; 2. L'espace de politique économique dans une perspective historique ; 2.1. L'âge de l'impérialisme ; 2.2. L'Ere post- impérialiste : expansion et contraction de l'espace de politique économique ; 3. L'espace de politique économique pour les politiques commerciales et industrielles dans le présent contexte : une vision critique de certains principes clés à leur base ; 3.1. « Aplanir le terrain de jeu » ; 3.2. « Le traitement spécial et différentiel » et la « réciprocité moins que totale » ; 3.3. La vision à un seul sens de la flexibilité ; 3.4. L'autonomie nationale – « le droit d'avoir tort » ; Conclusion.]

Introduction: la diminution constante de l'espace de politique économique

Il y eut une préoccupation constante au cours du dernier quart du 20ème siècle, relative à l' « *espace de politique économique* » (Policy Space) disponible pour les pays en voie de développement (P.V.D.), *lequel a diminué* un point de menacer leur capacité à réaliser leur développement économique[1].

La *phase courante de diminution de l'espace de politique économique* a commencé dans les années 1980, quand la Banque Mondiale et le FMI ont étendus leur « programme » (opposé au mot « projet ») de prêts, après la crise de la dette de 1982, sous forme de *programmes d'ajustement structurel* (P.A.S.), et leurs incarnations suivantes, lesquelles sont trop nombreuses pour pouvoir les citer, et ont élargi l'étendue et renforcé les conditionnalités attachées à leurs prêts.

---

* - A Partir du texte de Ha-Joon Chang, "Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies", in *Economic and Political Weekly*, vol. 41, no. 7, 18 February, 2006, 26 Pages.

[1] Voir les essais à ce niveau dans Gallagher (ed), 2005.

Aux premiers jours de ces programmes, les *conditionnalités* mise en place par la B.M. et le FMI concernaient principalement, les *déficits budgétaires*, *l'expansion monétaire*, la *privatisation* et la *libéralisation commerciale*.

Cependant, avec le temps, il y eut une « dérive de la mission » constante, tellement forte qu'après la *crise financière de 1997*, le FMI ordonnait au gouvernement coréen de donner l'indépendance à la banque centrale de pays, et fait plus amusant, disait aux compagnies du secteur privé coréen *combien elles pouvaient avoir* comme dettes.

Ces jours-ci, il n'y a plus virtuellement *aucun domaine où la banque et le fonds n'exercent leur influence*, souvent très forte : démocratie, réforme judiciaire, gouvernance d'entreprise, santé, éducation et d'autres encore.

Les *politiques d'aide des pays développés* ont aussi contribué à la diminution de l'espace de politique économique. Dans les anciens jours, les *principales conditions* attachées à l'aide par les pays donateurs, étaient que le pays bénéficiaire *achète au moins une certaine portion* des biens et des services, qui sont nécessaires pour les projets financées par l'aide, des *compagnies nationales* des pays donateurs.

Cependant, depuis les années 1980, *ces conditions se sont étendues* pour inclure des *recommandations de politique économique* similaires à ce que la banque et le fonds demandaient pour leurs prêts. Cela n'est pas surprenant, quand on se rappelle qu'après tout, la banque et le fonds sont contrôlés par les pays qui sont les principaux fournisseurs d'aide étrangère aux P.V.D.

1. La diminution dans les domaines des politiques industriel et commerciales

Ce *rétrécissement dans l'espace de politique économique* a été particulièrement fort dans le domaine des politiques industrielle et commerciale.

Au sein du WTO :

Avant tout, depuis les années 1980, la banque et le fonds ont fait de la libéralisation commerciale - comportant des *réductions des tarifs*, la *tarifisation* (tariffication) des

restrictions quantitatives, et la *réduction des barrières non tarifaires* (NTBs) - comme condition clef attachée à leurs prêts.

La clôture de *l'Uruguay Round* du GATT en 1994, et la création subséquente du *WTO* en 1995, ont *fait venir dans leur arène des questions qui n'y étaient pas avant* comme - les *patentes* (à travers les TRIPs), la *règlementation des investissements étrangers* (à travers les TRIMs), le *commerce des services* (à travers le GATS)- et *ont réduit aussi l'espace pour de nombreux domaines « traditionnels », comme les tarifs*.

Alors qu'il est important de reconnaître *qu'il persiste encore, un espace encore considérable de politique économique*, au WTO[2], nous ne devons pas oublier qu'il y a des tentatives constantes de la part des pays développés, pour *réduire l'espace restant*.

Par exemple, dans le courant de la rencontre ministérielle de *Cancun du WTO en 2003*, les pays développés ont tenté fortement - et ont échoué - à faire adopter *l'accord multilatéral sur l'investissement* (MIA), lequel cherchait à rendre *toutes les restrictions sur l'IDE* (et aussi sur les *investissements de portefeuille*) « *illégales*»[3].

Au cours de la rencontre de *Hong Kong de décembre 2005*, les pays développés ont poussé très fort dans les *négociations sur le NAMA* (non-agricultural market access) *pour une réduction radicale des tarifs douaniers* sur l'industrie pour les dix années à venir[4]. Si la proposition américaine qui était la plus radicale allait être adoptée, cela aboutirait à une réduction drastique des tarifs.

Bien que la proposition de « tarif zéro » eut été la plus radicale en 2002 venant des EU, ce pays avait pensé faire adopter une proposition *ramenant les tarifs des P.V.D à 5-7% en 2010*, soit *la plus faible depuis le temps du colonialisme* et ses *traités inégaux*, époque durant laquelle les pays les plus faible étaient *dépouillés de leur autonomie* en politique économique, notamment pour ce qui a trait au fait de *mettre en place des tarifs*. Ces tarifs

[2] Akyuz et al., 1998, Amsden, 2005.
[3] Voir la critique de la proposition relative au (MIA), dans Chang et Green, 2003. Pour l'analyse des résultats de la rencontre de Cancun, voir Chang, 2003.
[4] Voir Khor and Goh, 2004, Akyuz, 2005, Chang, 2005.

avec quelques exceptions seraient plus faibles que ceux *qui ont prévalu dans les pays développés* jusqu'au début des années 1970.

les autres pays :

Il n'y a pas qu'au sein du WTO où l'on cherche à réduire l'espace de politique économique pour les P.V.D dans les politiques commerciale et industrielle. Les pays développés notamment les EU, ont utilisé les *accords de libre-échange bilatéraux et régionaux* (FTAs), et les *accords sur les investissements bilatéraux* (BITs) pour imposer aux P.V.D des restrictions, *que ces derniers auraient refusé au sein de la WTO*. En plus, on ne sait pas si des conditions qui n'ont rien à voir que les politiques commerciales sont imposées dans certains accords de libre-échange, comme l'exemple du Chili le montre, où il lui a été demandé dans *l'accord de libre-échange bilatéral entre lui et les EU*, de s'engager à ne pas utiliser des contrôles sur les *mouvements de capitaux* dans l'avenir.

En plus de ces conditionnalités (en termes d'*aides* ou de *prêts*) et de nouvelles *règles* de commerce *internationales*, *l'espace de politique économique* des P.V.D est encore davantage *limité par les menaces de fuite des capitaux* (réelles ou imaginaires) dans l'environnement des marchés de capitaux ouverts. *Craignant d'être « punis »* par les « investisseurs étrangers » (étant donné que les investisseurs étrangers partagent les mêmes intérêts et veulent les mêmes choses), les *gouvernements des P.V.D.* adoptent des *politiques qu'ils considèrent comme devant plaire* (ou bien, on leur dit qu'elles devraient plaire) *aux investisseurs étrangers*-notamment en matière de *politique macroéconomique*, *d'impôt sur les sociétés*, de *lois sur le travail*, et des *réglementations environnementales*. Et il y a les *médias* internationaux, les *agences de classement* pour l'accès aux crédits, les *firmes de conseil*, et les *différentes organisations internationales*, qui publient régulièrement un matériau qui *« loue » les pays faisant « bien » et « diminue » ceux qui ne le font pas*. Par exemple, ces agences ont commencé à noter mal les pays asiatiques après l'éclatement de la crise de 1997. Le FMI critique l'Argentine après que la politique qu'il lui a imposée eut provoqué son effondrement. Il faut noter à ce point, que l'espace

de politique économique est aussi contraint par les *groupes d'intérêt domestiques* dans les P.V.D eux-mêmes.

Il y a parmi les citoyens de ces pays, ceux *dont les intérêts s'accommodent des mesures consistant à restreindre l'espace de politique économique de leur propre pays*. *Les « financiers »* désirent que leur gouvernements nationaux soient réduits à faire des politiques macroéconomiques « *prudentes* », à travers *l'indépendance de la banque centrale*, les *conseils de la monnaie*, les *agences de revenu autonomes*, les *règles à respecter en termes de déficit budgétaire*, et les *ciblages de l'inflation*. Certains parmi eux souhaiteraient que la liberté de leurs gouvernements à contrôler les mouvements des capitaux à travers la frontière, soit réduite, ou éliminée. *Ceci leur permet de faire sortir leurs capitaux du pays quand ils le veulent*[5].

Les *exportateurs de produits agricoles* peuvent souhaiter voir leurs gouvernements maintenus dans la voie du libre-échange, à travers le WTO, les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, et les restrictions imposées par la BANQUE MONDIALE et autres organisations internationales. Et il y a *ceux qui souhaitent que l'espace de politique économique* de leurs propres gouvernements soit restreint pour des *raisons idéologiques*.

A notre époque, il y a de nombreux économistes dans la P.V.D qui sont *engagés idéologiquement en faveur du marché libre*, et veulent que l'espace de politique économique de leurs gouvernements soit réduit, par peur que ces politiques ne soient amenées à *dévier de ce que (ou ce qu'ils pensent que) la « science » de l'économie dit*. Cet *engagement idéologique* les amène à penser que *tout autre chose en dehors des politiques strictes de libre-marché* est irrationnel, de courte vue et donnant lieu à du *populisme*. Par exemple plusieurs mois avant *la crise financière de l'Argentine*, Domingo Cavallo, le fameux ministère des finances du pays, écrit un article au *Financial Times*, et

[5] Le sous-secrétaire d'Etat au trésor des EU, John Taylor, avait dit en 2003, que le *libre transfert* des capitaux d'un pays à l'entrée et à la sortie, doit être considéré comme un *droit fondamental*.

avance que *l'inflexibilité monétaire* accordée au pays par le *conseil de la monnaie du pays*, était nécessaire, vu l'incapacité de ses compatriotes à contrôler leurs dépenses.

2. L'espace de politique économique dans une perspective historique

Le terme « Policy Space » peut être nouveau, mais le phénomène de réduction de l'espace de politique économique ne l'est pas. Au temps de l'impérialisme, *les pays les plus puissants étaient capables de restreindre l'espace de politique économique chez les pays plus faibles* de la façon la plus flagrante[6]. Cependant, il peut être utile de *voir les expériences historiques* dans le but de replacer le débat actuel sur l'espace de politique économique dans un contexte historique approprié.

2.1. L'âge de l'impérialisme

a) les colonies :

Les politiques à l'égard des colonies *étaient naturellement des plus limitatives* en termes d'octroi de l'espace de politique économique. Les mesures les plus typiques de cette période sont les suivantes :

Premièrement, les *activités manufacturières à haute valeur ajoutée* étaient considérées comme *hors la loi* dans les colonies. Par exemple, sous le premier ministre britannique *Robert Walpole*, lequel était le père fondateur de la *politique mercantiliste anglaise*, la construction d'aciéries pour le laminage et transformation en fonte était considérée comme *hors la loi* aux EU, *ce qui a forcé les américains à se spécialiser* dans la production de barres de fer à faible valeur ajoutée, plutôt que dans les produits d'acier à haute valeur ajoutée.

Deuxièmement, les *exportations des pays qui pouvaient concurrencer* celles des colonisateurs étaient bannies. Comme exemple à cela, il y a *l'industrie du coton en Inde* qui s'était effondrée au 18ème siècle à cause de *l'interdiction d'importer du textile en coton indien* en Angleterre, lequel était supérieur au textile anglais. Pour un autre exemple, l'Angleterre interdit en 1699 *l'exportation par ses colonies de vêtement en laine*

[6] Voir des détails in Chang, 2002, pp. 51-54.

à d'autre pays (the Wool Act), détruisant essentiellement l'industrie de la laine irlandaise. Cet *Act* allait *empêcher par la même occasion l'émergence d'une industrie de laine* dans les colonies américaines.

Troisièmement, des politiques ont été déployées pour *encourager la production de biens primaires dans les colonies*. Par exemple, en 1720, *Walpole* offre des *subventions à l'exportation* (« bounties ») et *abolit les taxes à l'importation de matières premières* produites par les colonies américaines (comme le chanvre et le bois). Ceci était fait en pensant que l'encouragement à produire des matières premières devra les « *divertir de créer des manufactures qui interfèrent avec celles de l'Angleterre* » (Brisco, 1907).

Enfin, *l'usage de tarifs par les autorités coloniales était banni*. Lorsque l'usage des tarifs était rendu nécessaire pour des raisons de revenu pour le gouvernement, on faisait de sorte de lui trouver des contreparties de différentes sortes. Quand en 1859, le gouvernement anglais de l'Inde *impose des tarifs de faible importance* sur les importations en textiles (3-10%) pour des *raisons purement fiscales*, les *producteurs locaux étaient taxés dans le même pourcentage* afin « *d'aplanir le terrain de jeu* » (level playing field)[7]. Même avec cette « compensation », les *manufacturiers de coton anglais exercent une pression constante sur le gouvernement* pour l'abrogation des charges en matière de taxes qu'ils assument, et auront gain de cause en 1882.

Dans les années 1890, quand le *gouvernement colonial de l'Inde* tente une nouvelle fois d'imposer des tarifs sur les produits en coton, cette fois *pour protéger l'industrie du coton*, plutôt que pour des considérations de revenu, la pression des groupes du textile fait avorter le projet. Aucun tarif sur les importations de produits en coton en Inde n'a pu exister jusqu'à 1917.

b) Les semi-colonies :

Les *pays plus faibles* qui avaient plus de chance et échappaient à l'occupation coloniale, *étaient forcés de signer les « traités inégaux »*, qui les dépossédaient *de leur autonomie*

[7] Bairoch, 1993.

en terme de tarifs et de leur *juridiction quand il s'agit des étrangers* présents sur leur territoire (*extra-territorialité*) parce que on ne pouvait pas compter sur leurs gouvernements. La *dépossession de l'autonomie en termes de tarifs* supposait qu'il y ait *plafonnement* (ceiling) *des tarifs*, en particulier à un *niveau de 5%*.

L'Angleterre utilise les traités inégaux d'abord en *Amérique latine*, à commencer par le Brésil en 1810, vu que ces pays accèdent à l'indépendance politique. La Chine signe le *traité de Nanking* (1842) suite à la guerre de l'opium (1839-42), et se voit forcée *de signer une série de traités inégaux* durant les 2 décennies suivantes. Cela donne lieu à une *perte totale de l'autonomie en termes de tarifs* (tariff autonomy) et, très symboliquement, *un anglais était le chef des douanes* pendant 55 ans, de 1863 à 1908. La *Thaïlande* (appelée alors Siam) *signe à partir de 1824, différents traités inégaux*. Le dernier d'entre eux ayant le caractère le plus général a lieu en 1855. La *Perse* signe des *traités inégaux en 1836 et 1857*, et *l'empire ottoman* signe des *traités inégaux* en *1838* et *1861*[8].

Même le Japon perd son autonomie en termes de tarifs suite à des *traités inégaux* signés après *son ouverture en 1853*. Il pouvait éventuellement *mettre fin à ces traités inégaux*, chose qui n'eut lieu qu'en 1911[9].

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que quand le *Japon* occupe la *Corée* par la force en 1876, il imite les « occidentaux » et *force la Corée à signer un traité inégal* qui la dépossède de son autonomie tarifaire- en dépit du fait que *lui-même n'avait pas une autonomie tarifaire*.

Les pays d'Amérique latine les plus grands avaient été *capables de regagner leur autonomie* tarifaire à partir de 1880, avant que le *Japon* ne l'ait regagnée. D'autres pays *ne regagnent leur autonomie* tarifaire qu'après la première guerre mondiale. Mais la *Turquie* qui devait attendre jusqu'à 1923 pour regagner son autonomie tarifaire, n'en fait

[8] La convention de Balta Liman avec le Turquie fixe les taxes à l'importation à 3% (voir Fielden, 1969).
[9] Voir Johnson, 1982.

usage qu'à partir de 1929 (à la faveur du traité inégal qui avait été signé en 1838). La chine y parvient en 1929.

Il est déconcertant de noter que *fixer les tarifs à un taux bas et uniforme* (bien que pas nécessairement à 5%), *est exactement ce que les économistes libre-échangistes cherchent à recommander maintenant* aux P.V.D. Le texte classique de *Little et al*. de 1970 avance que *le taux approprié de protection doit être de 20% pour les pays les plus pauvres et zéro pour les pays développés*. *La Banque Mondiale avance en 1991* que l'évidence souligne les mérites *d'abandonner les restrictions quantitatives rapidement*, de *réduire les tarifs jusqu'à des taux faibles et uniformes raisonnables* dans une fourchette *de 15-20%* et plus bizarre encore, que les *tarifs industriels des P.V.D*. doivent chuter jusqu'à *5-7%* (proposition américaine) ou jusqu'à *5-15%* (proposition européenne) au cas où les propositions des pays développés allaient être adoptées aux *négociations d'accès au marché des produits non agricoles* (*NAMA).*

2.2. L'Ere post- impérialiste : expansion et contraction de l'espace de politique économique

Après avoir survolé l'expérience historique, nous pourrions avancer *que les P.V.D disposent de plus d'espace* en politique économique que cela n'avait été le cas au temps de l'impérialisme. Cela est vrai. Cependant, nous ne pouvons pas nous consoler avec ce constat. *L'espace courant disponible est sous menace constante*. Plus important que cela, l'histoire montre que *les choses peuvent être mieux que ce qu'elles sont* actuellement.

Il y eut une période entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le second choc pétrolier, où *les P.V.D avaient disposé d'un espace* en matière de politique économique assez large. La BANQUE MONDIALE et le FMI opéraient avec un mandat relativement restreint *finançant les infrastructures* de développement et *l'offre de liquidités* quand il le faut, dans les périodes de crises de court terme de la balance des paiements, et fixaient peu de conditions en dehors de ces deux domaines.

Alors que les pays développés *étaient en train de réduire leurs tarifs au sein du G.A.T.T.* à cette époque, *les P.V.D avaient la latitude de faire ce qu'ils voulaient en termes de tarifs et d'autre élément de politique commerciale*. Il n'y avait pas une « *seule façon d'entreprendre* » dans le cadre du *G.A.T.T.*, comme c'est le cas à la *WTO*. Donc les différents pays *pouvaient ne pas opter pour les accords* qui ne leur plaisaient pas.

Et c'est à cette époque que les P.V.D ont le mieux réussi économiquement, contrairement à la propagande orthodoxe qui dépeint cela comme étant *les « mauvais temps révolus » de la substitution des importations (S.I)*. Ces pays avaient fait l'expérience de taux de croissance minimaux et même négatifs, au temps du colonialisme et des traités inégaux. Ils ont atteint des taux de croissance économique records dès les années 1950 jusqu'aux années 1970. Entre 1900 et 1950, le taux de croissance de la chine était de -0.3 % _ -0.1 %, pour l'Inde –Pakistan- Bangladesh, - 0.1 % pour l'Indonésie, 0.1 % pour la Corée et Thaïlande, et 0.4 % pour Taiwan et les Philippines.[10]

Dans les années 1960 et 1970, (les années 1950 sont exclues parce que beaucoup de pays n'avaient pas encore accédé à l'indépendance), *le revenu par tête dans les P.V.D augmente de 3 % par an*, soit qu'il était *2 à 3 fois plus élevé* que celui *que les pays industriels* ont connu en 19ème siècle durant leur révolution industrielle (1-1.5 %). *Certains pays connaissent une croissance encore plus forte*, de façon à parler « miracles ». Le revenu per capita au Japon (encore un P.V.D.), la Corée du sud, Taiwan et Singapour ont une croissance de 5-6 % par an, *doublant leur revenu tous les 12-13 ans*, par opposition aux 70 années précédentes, où il n'était que de 1 % par an, comme de nombreux pays européens durant leur révolution industrielle au 19ème siècle.

Ce qui est sûr, est que *la période 1950-1970 ne doit pas être idéalisée* comme étant un âge d'or. Les aides arrivaient souvent de façon non régulière, et il y avait des influences informelles exercées encore par les anciens maîtres coloniaux sur la gestion économique dans de nombreux P.V.D. *Le fait de dire qu'il s'agissait de « néo-colonialisme » n'était pas simplement de la propagande radicale*. Plus même, l'épisode n'était pas totalement

[10] - Maddison, 1989.

« innocent ». Il y avait des *considérations de guerre froide de la part des EU et autres pays développés*. *Les P.V.D connaissaient cela et l'exploitaient*, en jouant parfois les grandes puissances les unes contre les autres. Cependant, comparée à la période suivante (et celle précédente), cette période peut être considérée comme *celle où les forts autorisaient les faibles à avoir un espace économique* à eux.

A partir des années 1980, le paysage commence à changer. Le débat des années 1970 sur le *Nouvel Ordre Economique International* (NIEO), où il y aurait *plus d'égalité* entre pays développés et P.V.D était proposé par ces derniers. Ceci amène de nombreux pays développés à *vouloir remettre les P.V.D à leur place*.

Cette tendance devient plus sérieuse avec *l'élection de diffèrent gouvernement néo-libéraux* dans les pays développés depuis le fin des années 1970, à commencer par *Thatcher* en Angleterre en 1979. Dans les années 1980, les EU deviennent plus agressifs quand ils ont à traiter avec leurs partenaires commerciaux, *considérant que les pratiques « déloyales » de ces partenaires* (ex, les barrières non tarifaires, les lois laxistes sur les droits de propriété intellectuelle) sont à l'origine de leur déclin économique relatif.

Et *avec la fin de la guerre froide dans les années 1990*, les pays développés deviennent *plus agressifs* en demandant aux P.V.D. d'appliquer des *politiques considérées pouvoir promouvoir leur développement*, *alors que c'était le contraire* qui avait lieu.

La chose importante à noter ici, est qu'en dépit du fait d'avoir adopté de « bonnes » politiques de libre-échange et autres, les P.V.D. allaient moins bien durant le dernier quart du siècle, que ce qu'était le cas durant les deux dernières décennies *soit–disant désastreuses de « S.I. »*. Durant le dernier quart du siècle, le revenu par tête des P.V.D avait augmenté à un *taux qui est la moitié de celui des années 1960 et 1970 dans ces pays* (3 % contre 1,5 %). Le revenu par tête en *Afrique sub-saharienne* a été *fortement réduit* durant ce quart de siècle. La *distribution du revenu par tête s'est dégradée* dans la majorité des P.V.D., et la *pauvreté a augmenté* dans de nombreux d'entre eux.

Les politiques néo-libérales peuvent ne pas être les seules responsables de cette faible performance. Mais ce qu'on peut dire, est que *ces politiques ont failli dans leur promesse centrale* qui est d'assurer une croissance accélérée.

3. L'espace de politique économique pour les politiques commerciales et industrielles dans le présent contexte : une vision critique de certains principes clés à leur base

La *question de « l'espace de politique économique »* ayant été placée ou située dans ses deux contextes, présent et historique, il faut à présent *la discuter dans des termes plus concrets*, en utilisant le *cas de l'espace de politique économique* pour les politiques commerciales et industrielles comme exemple, et en insistant sur la question des négociations sur *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA), lesquelles sont à l'heure actuelle, le point la plus important à la WTO.

La façon la plus utile pour faire cela, est d*'examiner de façon critique certains principes clés* qui gouvernent les processus de *négociation* au sujet du système de commerce international aujourd'hui et d'exposer leurs *contradictions internes* et leurs limites.

3.1. « Aplanir le terrain de jeu »

Dans l'élan pour réduire l'espace de politique économique des P.V.D, la rhétorique portant sur la question d'« *aplanir le terrain de jeu* » a été déployée *comme étant le principe le plus important* justifiant la réduction drastique de cet espace. Les P.V.D devaient *aplanir le terrain de jeu*, en *supprimant tous les avantages « non- loyaux»*, dont ils bénéficiaient dans leur concurrence avec les pays développés, comme les *tarifs plus élevés*, la *moindre protection des droits de propriété intellectuelle*, et les *restrictions* plus fortes *sur l'investissement* étranger.

Aplanir le terrain de jeu est, comme disent les américains, comme si l'on associe la maternité à la tarte aux pommes. Sur le plan de la définition cela semble être correct au point de ne pas pouvoir s'y opposer. Il s'agit cependant de quelque chose *auquel il faut*

s'opposer si on veut construire un système de commerce international qui serait vraiment pro-développemental.

Inutile de dire que *le terrain de jeu aplani est un bon principe* à adopter quand les joueurs sont égaux. Quand les joueurs *ne sont pas égaux*, c'est un mauvais principe à appliquer. Par exemple si une équipe de garçons de 13 ans joue contre l'équipe du Brésil, *ce qui est équitable est que le terrain ne soit pas aplani* et que les garçons soient autorisés à attaquer d'un haut.

Dans la plupart des sports, *les joueurs inégaux ne sont pas autorisés* à entrer en compétition les uns avec les autres. En Boxe et autres, ils sont classés en fonction de leur poids. Un boxeur de poids lourd comme *Mohammad Ali* ne serait pas autorisé à jouer contre *Roberto Duran*, le boxeur légendaire panaméen.

Les classements en fonction du poids ne sont pas la seule raison pour interdire le jeu entre joueurs inégaux. En football et basketball, il y a des classes d'âge .Même chose en golf, etc. Pour prendre l'exemple de la Boxe, les pays développés *réclament une réduction radicale des tarifs*, dont l'exemple est ce qui se fait dans le cadre des négociations sur *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA), et ressemble à un boxeur de *poids lourd* qui s'apprête à jouer contre des *poids légers*, en leur promettant de les autoriser à utiliser des engrenages protectifs, et qui soudain se met à les accuser d'avoir une protection « non loyale ». Et quand le boxeur de *poids lourd* utilise un vêtement protecteur pour son abdomen (agriculture ou textile ?) arguant que c'est la partie faible de son corps, nous pouvons nous demander *s'il a vraiment le sens du jeu loyal*. Si nous ajoutons à cela, que le boxeur de poids lourd est celui qui *écrit les règles du jeu*, *possède la seule banque* dans la ville (et peut refuser de prêter de l'argent aux autres boxeurs) et *contrôle aussi le journal quotidien* de la ville (lequel attaquera les autres qui prennent position contre lui), nous pouvons constater *combien la rhétorique du « terrain de jeu aplani » est absurde* dans l'actuel système de commerce international.

3.2. « Le traitement spécial et différentiel » et la « réciprocité moins que totale »

Il y a une difficulté chez les P.V.D avec la rhétorique relative à la question d'aplanir le terrain de jeu, que les pays développés ne peuvent pas ignorer. C'est pourquoi la *WTO* prévoit des «*traitements spéciaux et différentiels*» (SDT) et des « *réciprocités moins que totales* » (LTFR) proposés par les pays développés dans les négociations pour *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA). Cependant, *l'usage de ces concessions* en termes de *SDT* et de *LTFR* rencontre de sérieuses difficultés. Le problème avec les «*traitements spéciaux et différentiels*» vient du terme « spécial ». Quand on parle de traitement spécial, cela signifie qu'on offre un avantage non-équitable. Comme on ne peut pas appeler « traitement spécial » le fait d'utiliser des escaliers mécaniques par des usagers à chaise roulante, nous ne pouvons pas considérer qu'il s'agit d'un « traitement spécial » lorsque l'on accorde aux P.V.D la possibilité *d'utiliser des tarifs plus élevés*. Ce dont il s'agit par conséquent est d'accorder des traitements différentiels à des pays dotés de capacités et d'objectifs différents.

La notion de « *réciprocités moins que totales* » signifie que les P.V.D recevront moins que ce que les pays développés reçoivent par l'entremise des négociations pour *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA). Cependant la notion de réciprocité ne peut pas être discutée indépendamment des *positions relatives des parties concernées*. Nous ne pouvons pas dire d'un ami peu aisé matériellement qu'il « ne respecte pas les conditions de réciprocité» s'il n'offre pas champagne et caviar à son ami riche, pourvu qu'il traite généreusement son ami selon ses moyens. De la même façon, même *une petite réduction de tarifs* peut être trop pour un P.V.D. désespéré de pouvoir *préserver des emplois*, développer des *capacités industrielles*, et collecter des *revenus gouvernementaux*. Une réduction *bien plus importante que cela* peut ne pas être une grande charge pour des pays disposant de richesses plus grandes et de capacités industrielles plus fortes.

Ainsi, quand *les réductions de tarifs réclamées des P.V.D.* sont trop fortes du point de vue de *leur impact*, vu leur ampleur en termes absolus ou, plus important que cela, quand

leurs capacités d'ajustement sont plus faibles et leur *besoin d'utiliser les tarifs* est plus grand, il *serait faux de dire* que ces pays sont moins que totalement réciproques. Cela est vrai même *lorsqu'ils ont réalisé des coupes moins fortes* dans leurs tarifs en comparaison avec les pays développés (bien que souvent ce n'est pas le cas).

3.3. La vision à un seul sens de la flexibilité

Les pays développés ont proposé au sein de la WTO, *certains accords à signer par les P.V.D.,* en les présentant comme synonymes de plus de flexibilité au bénéfice de ces pays. La flexibilité en question est attribuée au fait de *ne pas soumettre certains secteurs* à ces accords. Ainsi *le GATS est considéré flexible* parce qu'il maintient certains secteurs en dehors des *engagements à prendre en matière d'ouverture* des marchés. La même notion de flexibilité est avancée dans le cas des négociations pour adopter *l'accord multilatéral sur l'investissement* (MIA) à Cancun en 2003. Dans les négociations pour *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA), on parlait de flexibilité parce que certains pays pouvaient laisser certains secteurs *à l'écart des réductions de tarifs* sur lesquels ils se sont engagés, bien que cela était de très faible étendue.

Tout cela renvoie à une *notion bien particulière de la flexibilité*, étant donné qu'une fois un secteur a été libéralisé, il n'y a plus moyen de revenir en arrière. Toute la *démarche de réduction des tarifs* au WTO, est basée sur cette notion. L'exercice est basé sur la conviction qu'il y a un niveau de tarif fixé pour chaque secteur, et que ce dernier ne doit jamais être dépassé.

S'il devait y avoir une véritable flexibilité, cela devrait dire que les pays qui ont réduit leurs tarifs peuvent aussi les augmenter, s'il y a des raisons qui justifient cela. Si par exemple, un pays *a sous-estimé les coûts liés à l'ajustement* quand il a pris la décision de réduire ses tarifs dans certaines industries – et cela avait été le cas de nombreux pays à l'Uruguay Round – *il est raisonnable qu'il soit autorisé à augmenter ses tarifs* dans ces industries. Aussi, un pays peut avoir fixé des plafonds de tarifs faibles, parce qu'il a sous-estimé les capacités de ses producteurs domestiques dans certaines industries, et pensé qu'une protection des industries naissantes dans ces industries n'est pas nécessaire. Il doit

être *autorisé à augmenter les plafonds* (ceilings) s'il trouve plus tard *qu'il y a tout de même un espoir que des producteurs domestiques viables puissent émerger*, si on les fait bénéficier d'une plus forte protection tarifaire.

Plus important que cela, il faut reconnaître que les P.V.D dont les structures vont beaucoup changer avant qu'ils ne deviennent riches, *ont besoin de modifier leurs tarifs dans une plus grande mesure* en comparaison avec les pays développés. Au fur et à mesure qu'un pays donné parvient à monter l'échelle, il serait plausible qu'il *réduise les tarifs pour les anciennes industries* ayant bénéficié de la protection des industries naissantes, et devenues matures à présent. Il doit par la même occasion *accorder de nouvelles protections* aux industries naissantes émergeantes. Si *les tarifs devaient être réduits ou limités pour toutes les industries*, comme cela est proposé par les pays développés dans les négociations pour *l'accès au marché des produits non agricoles* (NAMA), la *notion de flexibilité qui vient d'être exposée*, et qui est absolument cruciale pour les P.V.D., ne pourrait jamais exister[11].

3.4. L'autonomie nationale – « le droit d'avoir tort »

De nombreux économistes libre-échangistes aiment se présenter comme des défenseurs des intérêts des P.V.D. La Banque Mondiale dans son fameux *East Asian Miracle*, dit que les P.V.D. en général *ne doivent pas tenter d'imiter les politiques interventionnistes* en matière de commerce et d'industrie de l'Asie de l'Est, *vu qu'ils n'ont pas les mêmes capacités administratives* permettant de mettre en oeuvre ces politique complexes. La Banque Mondiale voulait être perçue comme protégeant les P.V.D. de l'usage de politiques qui ont *peu de chance de réussir*. Ce qui est intéressant est *qu'Adam Smith* avait dit la même chose aux américains dans sa *Richesse des Nations*, quand il les a conseillé *de ne pas protéger* leur industrie.

Ces économistes vont plus loin. Ils dépeignent les gouvernements des P.V.D. comme ignorants et corrompus, soumis aux pressions des groupes d'intérêts, et prennent position

[11] Voir Akyuz, 2005.

en faveur des « gens du commun » censés bénéficier du libre-échange. Un exemple de cela, est la plainte exprimée par *Willem Buiter*, *économiste en chef de la Banque européenne de Reconstruction et de Développement*, après l'échec de la rencontre ministérielle de Cancun du WTO en septembre 2003. Il dit que « bien que les leaders des P.V.D. gouvernent des pays pauvres et des plus pauvres, *cela ne veut pas dire qu'ils parlent au nom des pauvres et des plus pauvres* dans ces pays. Certains le font, alors que d'autres représentent des élites corrompues et répressives, lesquelles *bénéficient des rentes créées* en imposant des barrières au commerce et autres distorsions aux dépens des plus pauvres et des citoyens sans défense ».

Ainsi, *quelle que soit la variante* en termes de prises de position sur le libre-échange, la *réduction de « l'espace de politique économique » des gouvernements des P.V.D.* dans le domaine des politiques commerciales et industrielles serait une *bonne chose*. Elle empêche les P.V.D. de commettre des erreurs coûteuses en termes de politique économique, que cela soit par la *croyance mal placée* dans les bienfaits de l'interventionnisme (version de la Banque Mondiale), ou en adoptant des *politiques qui reflètent* les intérêts de groupes d'intérêts (version *Buiter*).

Ce qui est curieux cependant, est que les économistes libre-échangistes qui *formulent ces opinions paternalistes au sujet des choix de politique économique des P.V.D.*, sont ordinairement des gens qui dénoncent avec véhémence les règlementations gouvernementales, soutiennent que ces dernières sont le reflet de paternalisme, et argumentent en faveur de la « *liberté de choisir* ».

Ils paraissent dire que *les gouvernements ne doivent pas tenter de restreindre la liberté de choix du peuple*, de peur qu'ils ne fassent de « mauvais » choix. La capacité de faire des erreurs et d'apprendre de ces erreurs est d'un autre côté, le signe véritable d'autonomie et de choix libre.

Il y a quelque chose de troublant à ce niveau. Un économiste libre-échangiste conséquent qui estime à sa juste valeur l'autonomie et la faculté de choix des individus, doit être capable de faire la même chose pour les P.V.D. comme entités indépendantes. A moins

d'adopter un point de vue libertaire et dénier toute légitimité à toute sorte de décision collective. Mais en adoptant cette position, ils doivent agir de même au sujet des décisions de la WTO. S'ils ne le font pas, ils seraient en train de se contredire eux-mêmes. Dans ce cas, *ils ne peuvent pas éviter l'accusation d'être en train d'employer un double standard ou langage double*. Ils invoquent avec passion le « *droit d'avoir tort* » pour les individus, en appelant à l'aide le principe de l'autonomie individuelle. Mais ils ne sont pas prêts à respecter « *l'autonomie nationale* » des P.V.D., et ils leur dénient « *le droit d'avoir tort* ».

Conclusion :

L'espace de politique économique est une question d'importance vitale. Les récits historiques de longue période suggèrent que cet espace exerce une grande influence sur la capacité des différents pays à réaliser leur développement économique. Quand les P.V.D *étaient des colonies* ou obligés de *signer des traitées inégaux*, ils ont expérimenté des *taux de croissance extrêmement faibles* (nous ne prenons pas en considération les questions de légitimité politique, de domination culturelle / raciale, et de l'iniquité sociale, associés au colonialisme et à l'impérialisme). *Quand ils ont pu bénéficier d'un espace de politique économique* suffisamment grand entre les années 1950 et 1970, *leur croissance s'est accélérée* au-delà de ce qui était prévu. *Une fois l'espace de politique économique a commencé à diminuer à partir des années 1980*, leur taux de croissance moyen a diminué jusqu'à la moitié de ce qu'il avait été dans les « mauvais vieux jours » de la *S.I.*

La comparaison historique montre donc que l'espace de politique économique disponible pour les P.V.D aujourd'hui n'est pas le plus faible dans les records historiques. Mais l'espace de politique économique n'a fait que diminuer au cours du dernier quart du vingtième siècle, et devrait continuer de la sorte, au point de rendre l'usage de la politique économique aux fins du développement impossible.

Dans ce papier, *il a été question de montrer que pour analyser correctement la question de l'espace de politique économique*, on doit réexaminer de façon critique *les principes*

qui dominent les négociations internationales, en particulier ceux relatifs aux politiques commerciales et industrielles. Les principes adoptés dans les négociations internationales de nos jours, comme « aplanir le terrain de jeu », le « traitement spécial et différentiel », la « réciprocité moins que totale », la « flexibilité », « l'autonomie nationale », ont été examinés de manière critique et leurs contradictions et limites ont été exposés. Il a été question d'avancer que *la notion d'aplanir le terrain de jeu doit être rejetée*, comme un principe fondamentalement non équitable pour les pauvres. Les *notions d'autonomie*, de *réciprocité*, de *flexibilité*, employés dans les négociations internationales sur la politique économique, ont besoin d'être détachées de leur distorsion orwellienne présente, où elles ont une signification qui est à l'opposé de leur signification ordinaire.

Une action urgente est nécessaire. Si rien n'est fait, *l'espace de politique économique disponible pour les P.V.D va continuer à diminuer* au point de ne plus représenter grande chose dans les quelques années à venir, ce qui mettra fin au développement.

L'ère néo-libérale : Idéologie, Politiques et Effets Sociaux *

[1. Que veut-on dire par néo-libéralisme? ; 2. La montée de l'idéologie néo-libérale ; 3. Les stratégies régionales divergentes dans l'ère néo-libérale ; 3.1. L'Amérique du Nord, l'épicentre néo-libéral ; 3.2. L'Europe : la persistance des institutions sociales-démocrates ; 3.3. La redécouverte par l'Amérique Latine de la social-démocratie ; 3.4. Le développementalisme Est-Asiatique ; Conclusion.]

Introduction

Dans les trois dernières décennies du 20ème siècle, le cadre d'économie politique du monde connaît une transformation importante passant de la forme centrée sur l'Etat à celle néo-libérale (Sewell, 2005). Dans les années postérieures à la deuxième guerre mondiale, les économies dans toutes les zones du monde, ont été gouvernées par des régimes de régulation centrés sur l'Etat. Dans les pays riches d'Amérique du Nord, Europe de l'Ouest et Japon et les antipodes, ils ont été basés sur les marchés libres et la propriété privée, mais ils étaient régulés de façon attentive par des *Etats de providence* démocratiques et Keynésiens. Dans les pays communistes, presque toute l'activité économique prend place dans les institutions d'un Etat autoritaire. Dans la plupart des principaux pays en Afrique, Asie, Amérique Latine, les gouvernements imposent les schémas d'un *développement conduit par l'Etat*.

Durant les années 1970, les régimes de réglementation conduits par l'Etat entrent en crise. Dans les années 1990, les régimes communistes s'effondrent et ont été transformés de l'intérieur par l'introduction des marchés et la production privée. Les pays capitalistes avancés démantellent ou réduisent leur Etats régulatoires en *privatisant les entreprises* possédées par l'Etat, réduisant les *contrôles sur le capital*, *déréglementant les marchés* et de façon plus sélective, réduisant les *garanties de bien-être*. Et la vaste majorité des PVD

---

* Traduction du texte de Peter Evans, William Sewell, "The Neoliberal era: Ideology, policy, and social effects", in P. Hall, M Lamont, *Social Resilience in the Neo-liberal Era*, Cambridge University Press, 2003.

en Asie, Afrique et Amérique Latine, abandonne des éléments importants de leurs *stratégies de développement nationalistes* et ouvrent leurs frontières aux *flux globaux* de capitaux et de biens. Certains le font de leur propre volonté et d'autres sous la *pression coercitive du FMI et de la Banque Mondiale*. Tous ces pays deviennent des parties intégrantes d'un marché mondial en intégration rapide. Il est réglementé par des règles globales administrées par des institutions de gouvernance économique comme le WTO, et disciplinés par des échanges globaux instantanés de monnaies, de titres et d'actions.

Le nouveau cadre réglementaire de l'économie mondiale est communément appelé « néo-libéralisme ». Le terme semble être apte. Comme dans le libéralisme économique classique, le nouvel ordre économique est vu comme étant premièrement gouverné, à l'intérieur des Etats et entre eux, par des relations de marché. Mais cela est un « néo », ou un libéralisme révisé parce qu'il vient après une longue période durant laquelle les marchés avaient été fortement contraints par les Etats. Le libéralisme économique y avait été altéré de façon à s'accommoder d'un ensemble d'Etats, de firmes et d'acteurs économiques, très différents de ce qu'il y avait au 19ème siècle, période durant laquelle le libéralisme avait initialement prospéré.

Le nouveau cadre économique était rendu populaire par des *firmes géantes* avec des pouvoirs de monopole et *avec des Etats*, au moins en Occident, qui étaient *démocratiques avec un engagement en termes de bien-être social*, au lieu de régimes absolutistes ou de monarchies constitutionnelles avec suffrage limité. *Utiliser les formules libérales classiques pour construire des programmes politiques et des politiques économiques* au milieu du 20ème siècle, avait des implications que le 18ème siècle et le 19ème siècle libéraux ne pouvaient pas avoir

Caractériser *l'ère courante* comme « néo libérale », ou le *régime réglementaire* de l'économie mondiale actuelle comme du « néo libéralisme », signifie que l'on insiste sur la *dimension idéologique de cette transformation*. Comme nous le voyons, la montée d'un *régime économique mondial à orientation de marché*, au cours des trois décennies dernières, n'était pas une conséquence inévitable de forces technologiques ou

économiques- bien que ces forces eurent certainement un effet sur les limites de certains résultats possibles.

Nous croyons que *l'ordre global courant* a été consolidé de façon importante par *l'ascendance politique et intellectuelle des idées néo libérales* et leurs ébauches en termes de politique économique - par opposition au *keynésianisme*, ou la *social-démocratie* ou le *communisme* ou le *développementalisme nationaliste*, qui ont donné lieu aux différentes économies politiques de la période précédente.

Nous allons tenter dans ce papier de clarifier *le concept de néo-libéralisme* et d'établir le *processus historique* par lequel le néo-libéralisme est parvenu à l'état d'ascendance. Mais nous devons aussi relever *les déviations à l'égard des politiques néo-libérales*, qui ont émergé *dans les différentes parties du monde*- déviations qui ont existé même dans des Etats qui ont adopté un large éventail de réformes apparemment néo-libérales. Nous allons avancer que les *dynamiques politiques différentes* à la base des réformes néo-libérales dans les différents pays ont signifié que les *effets sociaux du néo- libéralisme* sont loin d'être uniformes.

1. Que veut-on dire par néo-libéralisme?

Si le néo-libéralisme est un terme apte pour qualifier le régime économique mondial courant, il est aussi un terme gênant. Le néo-libéralisme à un *large éventail de significations* dans le discours courant et a une signification politique pour les tendances de gauche. Il est *utilisé plus par ceux qui critiquent l'ordre économique courant* que par ceux qui sont en sa faveur. En définitive le néo-libéralisme sert souvent surtout comme une épithète plutôt que comme un concept productif analytiquement.

Nous n'allons pas avoir des prétentions de proposer une définition neutre ou « scientifique » d'un concept qui est essentiellement contesté et le restera certainement. Mais nous le considérons comme utile pour distinguer *4 facettes* du phénomène néo-libéral : le néo-libéralisme comme *théorie économique* ; le néo libéralisme comme *idéologie politique* ; le néo-libéralisme comme *paradigme en matière de politique*

économique et le néo-libéralisme comme *imaginaire social*. En même temps, nous devrons signaler certains usages du titre que nous voyons comme non intéressants et non éclairants.

La théorie économique néo-libérale insiste sur les conséquences en termes de *maximisation du bien-être* des échanges de marché. Elle le fait avec un degré de finesse technique et d'érudition qui le rend disponible principalement pour les économistes professionnels avec des compétences mathématiques appropriées. La haute qualité intellectuelle de ce travail, attestée par de nombreux prix Nobel, a donné un lustre considérable à l'idéologie néo libérale en général.

En addition à ces idées économiques académiques relativement inaccessibles, le néo-libéralisme peut, en deuxième lieu, *dénoter une idéologie politique largement disséminée* qui exalte la *supériorité de l'allocation par le marché* de biens et de services *en comparaison avec l'offre publique* de ces derniers, et qu'il favorise une *réduction des taxes*, une réduction de la *puissance de syndicats*, une *suppression des réglementations publiques* de l'activité économique, et une *réduction des dépenses publiques*, mais qu'il est conforme aussi à la *démocratie formelle* et au *règne de la loi*.

L'ouvrage de Milton Friedman *Capitalism and Freedom* (1962 et 2002) extraordinairement réussi au niveau populaire, est un bon exemple de *comment les arguments économiques du néo-libéralisme peuvent être traduits en idéologie politique populaire*. *Margaret Thatcher* et *Ronald Reagan* étaient probablement les meilleurs pourvoyeurs ou les plus doués du néo-libéralisme comme *idéologie politique*. Le *fondamentalisme de marché* (Stiglitz, 2002, Summers, 2008) et la « croisade pour la responsabilité personnelle » (Hacker, 2006) sont des efforts pour décrire son contenu.

Le néo-libéralisme comme *paradigme de politique économique* est un ensemble de politiques inter-reliées, visant, en parlant généralement, à *accroître le rôle des marchés* en matière de régulation de la vie économique - des politiques qui vont de la *privatisation des entreprises publiques*, aux *contrôles réduits sur les mouvements de capitaux*, à la dite *thérapie de choc*, aux *accords globaux de libre-échange*, à la *déréglementation des*

marchés de crédit et de travail, aux *conditionnalités du FMI*, aux nouveaux *régimes de propriété intellectuelle*. P. (5)

Le néo-libéralisme comme *paradigme en matière de politique économique* est probablement le mieux *symbolisé par le WC* de la fin des années 1980 et début 1990. (Référence à *Williamson* de 1990 et 1999 par le terme WC et sa signification comme « meilleure pratique » pour les PVD, comme prescrite par les institutions internationales). *Il est important de reconnaître que nombreuses parmi ces politiques avaient été adoptées par des Etats qui ont maintenu une distance à l'égard du néo-libéralisme comme idéologie politique*. Des pays comme la Suède, la France et l'Allemagne qui s'enorgueillaient d'avoir maintenu *des Etats de bien-être* généreux et d'ensemble, ont néanmoins adopté *un large éventail de mesures qui entrent dans le cadre du paradigme* néolibéral, en termes de politique économique.

Une de nos tâches dans ce papier est de distinguer l'adoption de politiques dans le grand mode du néo-libéralisme - *lesquelles sont devenues en effet le prix de leur admission sur la scène capitaliste globale contemporaine*- de l'acceptation de l'idéologie néolibérale dans sa totalité. C'est avant tout *l'adoption à large échelle du paradigme de politique économique néo-libérale par des Etats à travers le monde* qui nous amène à parler des quelque décennies passées comme étant « l'ère néo-libérale ».

Le néo-libéralisme comme *théorie*, *idéologie*, et *politique économique*, a eu des effets diffus mais puissants sur *l'imaginaire social global*. L'imaginaire social néo-libéral *exalte l'esprit d'entreprise*, le fait de *compter sur soi*, *l'individualisme énergique*, égalise la *poursuite de l'intérêt propre* et la satisfaction du consommateur avec la liberté humaine, *glorifie la richesse personnelle*, voit le *volontarisme comme voie appropriée* pour *résoudre les problèmes sociaux*, et *associe les programmes gouvernementaux avec l'inefficience*, *la corruption et l'incompétence*. L'imaginaire social néo-libéral consolide les objectifs individuels et le comportement, en *faisant de sorte que l'idéal politique néo-libéral et les paradigmes de politique économique puissent paraître simultanément « naturels »* (Summers, 2008). La prévalence de cet imaginaire social, même parmi ceux

dont le bien-être a été réduit par les politiques néo-libérales, aide à renforcer *le pouvoir politique du néo-libéralisme* comme *idéologie* et comme *paradigme de politique économique*.

Le *néolibéralisme défini comme théorie économique, idéologie politique, paradigme de politique économique, et imaginaire social*, a aussi des conséquences pour l'économie politique de l'ère néo-libérale. Alors que les *structures existantes* du pouvoir politique et économique durant l'ère néo-libérale, *sont souvent distantes* à l'égard de ce que la théorie néo-libérale et l'idéologie voudraient prescrire, il est néanmoins vrai que *l'évolution de ces structures*, ne peut pas être comprise, *sans tenir compte des effets de la théorie néolibérale et de l'idéologie*.

En plus du fait d'évaluer les effets du néo-libéralisme, dans ses différents sens, sur les sociétés contemporaines, nous voulons *dénier certains effets* au sujet desquels on fait souvent des allégations. Très souvent, des phénomènes dont les étiologies sont reliées, mais de façon tangentielle, à la diffusion des idées néo-libérales ou à leurs politiques, sont attribuées au néo-libéralisme, dans le but de le dénoncer. Il est important de reconnaître que les *agendas politiques* ou de *politique économique* se basant sur l'idéologie classique libérale ne sont pas nécessairement des conséquences du néo-libéralisme. Après tout, la plupart des idéologies émancipatoires modernes contiennent d'importants éléments dérivés de la pensée libérale. Ainsi, *les mouvements politiques et intellectuels* faisant un usage principal de termes du genre « individualisme », « liberté », «droits de l'homme », et « démocratie » *ne doivent pas être* directement liés au néo-libéralisme, *vu qu'ils sont dérivés de l'héritage libéral*, plutôt que du néo-libéralisme lui-même.

Deuxièmement, nous devons *résister à la tentation d'attribuer toutes les tendances socio-économiques du capitalisme global contemporain au néo-libéralisme*. C'est certainement le cas pour des processus comme *l'expansion du commerce mondial*, la *financiarisation de l'activité économique*, la *sous-traitance globale*, la montée de *régimes de production flexible*, ou *l'arbitrage entre monnaies* à l'échelle mondiale, lesquels *sont en accord avec*

l'idéologie néolibérale et sa politique économique. Finalement quand le néo-libéralisme est utilisé sans le discours public, c'est souvent ce langage socio-économique dans son ensemble qui est invoqué. Mais nous devons faire attention à *ne pas présumer que ces tendances et processus sont des effets causals de l'idéologie ou la politique néo-libéraux*, vu qu'ils peuvent avoir d'autres causes, comme les changements dans la compétitivité internationale ou dans la technologie des communications et du transport.

En fait, certains d'entre eux datent d'avant la montée du néo-libéralisme et peuvent être *aussi bien des causes du néo-libéralisme comme politique ou idéologie que des effets*. *Le néo-libéralisme et les tendances majeures du capitalisme global contemporain sont certainement inter-reliés*, mais il est important de distinguer la spirale mutuelle de causes et d'effets entre tendances idéologiques, politiques et économiques, plutôt que d'attribuer le tout à quelque chose d'amorphe défini comme « néo-libéralisme ».

2. La montée de l'idéologie néo-libérale

Les débuts de l'idéologie néo-libérale remontent à la période d'avant la deuxième guerre. Le néo-libéralisme prend à l'origine la forme *d'un contre-mouvement* face à la sympathie montante pour la régulation par l'Etat de la vie économique, et cela au sein de la profession des économistes des années 1930. P. (7)

Par contraste, les premiers économistes néo-libéraux (ou comme ils s'appelaient eux-mêmes des « libéraux »), retiennent un engagement à la tradition du 19ème siècle du libéralisme classique. Dominant dans la période de l'hégémonie britannique durant les décennies du milieu du 19ème siècle, le libéralisme économique était déjà sur le déclin comme paradigme de la politique économique, à la fin du 19ème siècle, quand de nombreux pays capitalistes importants ont érigé des barrières douanières fortes, et quand une cartellisation massive de l'industrie menaçait de saper les bases domestiques de la concurrence libérale.

A partir de la 1ère guerre mondiale, les Etats ont assumées des rôles plus importants dans l'économie, un rôle renforcé dans les années 1930 par les tentatives de résoudre la crise

économique catastrophique de la Grande Dépression. Entre les deux guerres, le contrôle de l'Etat sur l'économie prend une large variété de formes : le communisme soviétique, le New Deal américain, les reformes françaises du Front Populaire, la social démocratie suédoise, et une large variété de régimes fascistes.

Le consensus entre économistes, même dans la période libérale de l'Angleterre, s'était déplacé bien loin des idéaux du libéralisme classique dans les années 1930. F.V. Hayek, un des pères fondateurs du néo-libéralisme, qui enseigne à la *London School of Economics* dans les années 1930 et 1940, écrit *la Route de Servitude* parce qu'il était convaincu que ses collègues « concevaient mal et complètement » la nature des expériences économiques communistes et fascistes du continent et qu'il « était évident que *l'Angleterre allait elle-même* en faire l'expérience après la guerre » avec des politiques à caractère socialiste (2007 [1944], 39-40). Il avait raison. Finalement, William Beveridge, le directeur de Hayek à la LSE était l'auteur du fameux rapport qui lance *l'Etat de bien-être anglais* de l'après-guerre (Caldwell 2007 : 13). C'est ce rejet de l'idéologie du marché du 19ème siècle auquel se réfère Karl Polanyi (1944), comme étant « la grande transformation » du milieu du 20 ème siècle.

La forme précise de ces *politiques d'après guerre* variait considérablement parmi les démocraties de l'ouest industrielles, mais elles établissent toutes des *régimes de bien-être expansifs* et de *fortes réglementations* par l'Etat de l'économie. Certaines nationalisaient des industries importantes, mais toutes retenaient *la propriété privée* et la *libre entreprise* comme la principale forme de l'activité économique.

La politique publique et les institutions publiques *protégeaient les citoyens* des risques et de la volatilité des marchés, tout en fournissant les *services collectifs* qui renforcent le bien-être comme le logement, les soins de santé, les pensions pour les vieux, ou l'assurance-chômage - qui étaient autrement fournies par les marchés.

Dans l'idéal-type de ce « capitalisme de bien-être », le marché n'était plus « à s'autoréguler », mais il s'alignait sur les priorités sociales par les moyens de l'action de

l'Etat. Dans les termes de *Polanyi*, les marchés étaient enchâssés dans un ensemble de *priorités sociales, définies* politiquement, *mises en place* par l'Etat (Polanyi, 1944).

Les régimes libéraux enchâssés, étaient basés sur un *compromis de classe* entre le capital et les syndicats - dans un pluralisme démocratique qui se permettait de tenir compte de toute une rangée d'intérêt sociaux et économiques. Dans tous les pays capitalistes avancés, les *syndicats étaient légalement reconnus* et les *relations de travail réglementées* par l'Etat - bien qu'une forme particulière de relations de travail pouvait différer considérablement d'un pays à un autre.

Comme Ruggie (1982) l'avait montré, la *protection sociale domestique* était l'élément clef pour rendre possible les démarches consistant à remettre en vie le commerce international ouvert, que les pays industrialisés avaient abandonné durant la Grande Dépression.

Le *capitalisme du bien-être* était combiné avec un régime économique international nouveau, auquel on s'était convenu à Bretton Woods, lequel contenait en particulier un régime monétaire à *taux de change fixé* (pegged-rate currency regime). Le régime international était mis en place à la faveur de l'hégémonie politique et économique non contestée des Etats-Unis, une hégémonie qui a été renforcée par une guerre qui avait détruit une bonne part des infrastructures économiques des pays belligérants, mais qui avait accru fortement la capacité productive américaine et son pouvoir financier.

Le déclenchement de la *guerre froide* entre les 2 blocs communiste et capitaliste à la fin des années 1940, fournit une forte motivation pour coordonner en permanence les politiques économiques dans le bloc capitaliste. Dans ces circonstances politiques, l'attraction potentielle que le communisme pouvait avoir sur la classe ouvrière – une attraction rendue vraiment réelle par le renforcement électoral continuel du communisme dans la classe ouvrière en France et Italie- renforcent la préférence des « capitalistes » pour des *relations de travail pacifiques* et leur volonté à partager les bénéfices de la prospérité avec leur force de travail.

Le *capitalisme de bien-être* de la moitié du siècle avait eu un règne long et remarquablement prospère. Le boom étendu de 1947 à 1973 avait été appelé « Golden Age » du capitalisme (Hobsbawm 1994). Les *politiques de compromis de classe* du Golden Age renforcent des *accroissements de productivité* en soutenant les *infrastructures sociales* comme l'éducation et l'offre de services de santé, aussi bien que les investissements dans les infrastructures physiques et la recherche-développement. P. (10)

C'était une période de croissance économique sans parallèle dans l'histoire du capitalisme avec de hauts profits, des salaires en augmentation et des bénéfices en termes de bien-être avec des niveaux en augmentation. La distribution du revenu plus égalitaire qui résulte de l'équilibre politique de l'après guerre, promeut aussi de croissance économique en renforçant des accroissements sans précédent de la demande de biens manufacturés et de logement.

C'était la période qui a introduit les pays avancés du monde à la haute consommation de masse – un régime socio-économique dans lequel les gens ordinaires pouvaient se permettre des biens de consommation comme les automobiles, réfrigérateurs, machines à laver… une situation à laquelle étaient parvenues avant la guerre, les masses des Etats-Unis seulement et de façon incomplète.

Les pays avancés- Etats-Unis, Europe de l'Ouest, Japon, Canada, Australie et Nouvelle Zélande - semblaient au cours du Golden Age, enfermés dans une spirale vertueuse ascendante d'augmentation de la productivité, laquelle permettait d'augmenter les salaires, une demande croissante, de hauts profits, et un investissement croissant, lesquels assuraient en retour une augmentation de la productivité.

La *prospérité de l'après guerre* n'était pas confinée au monde capitaliste développé. Les P.V.D. d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine - nombreux d'entre eux ayant été libérés récemment des politiques économiques coloniales restrictives - expérimentaient des taux de croissance élevés historiquement, basés sur la forte demande pour leurs produits des pays avancés, aussi bien que les débuts d'une industrialisation interne.

Dans les pays de la sphère soviétique, où les *économies de commande* concentraient l'investissement dans l'industrie lourde, les taux de croissance étaient à peu près égaux à ceux des pays capitalistes de l'après-guerre, bien que les citoyens de cette sphère n'avait rien eu de comparable à la consommation de l'Ouest. En Chine, où la victoire des communistes en 1949 met fin à des décennies de guerre civile, la croissance économique est substantielle, en dépit des effets désastreux du « grand bond en avant » de 1958 - 1960 et de la révolution culturelle à la fin des années 1960- début des années 1970. P. (11)

Cependant dans le cours des années 1970, le boom économique de l'après guerre s'estompe. Les succès des deux décennies passés, notamment en Europe de l'Ouest et Japon, se traduisent par une concurrence intense et des profits en baisse dans beaucoup d'industries de pointe qui avaient été à l'origine dominées par les Etats- Unis - comme les automobiles, acier, construction et navires… etc. (Brenner, 1998).

Les pressions inflationnistes augmentent dans le cours des années 1960 vu que les salaires augmentent en liaison avec les mouvements forts des syndicats, alors que les profits commencent à décliner. Le problème de l'inflation était particulièrement sévère aux Etats- Unis, où le président Johnson tente de financer ses programmes de grande société, tout en étant entrain par la même occasion de nourrir la guerre du Vietnam. Cela pousse le système monétaire international dans le désarroi alors que la stabilité du système avait été dépendante d'un leadership américain responsable (et de l'or de Fort Knox qui était en diminution rapide).

Entre 1971 et 1973, le système de Bretton Woods était petit à petit démantelé et les monnaies flottaient sur le marché international. Puis il y eut l'embargo arabe du pétrole, suite à la guerre d'octobre 1973, lequel a causé un saut des prix du pétrole, poussant l'inflation d'ensemble dans le monde capitaliste à des niveaux de crise. Cela donne lieu à un effondrement boursier et une forte récession de 1973 à 1975.

La crise économique qui commence en 1973, n'était pas un simple retour du cycle périodique comme en 1958, 1961 et 1970, mais était une crise générale du capitalisme, laquelle ne trouvera sa solution qu'au début des années 1980. Elle exprime un déclin des

industries lourdes, comme les mines de houille, l'acier, la construction navale, dans les économies avancées, créant éventuellement des « ceintures de rouille » permanentes dans ces pays qui étaient les premiers pays industriels.

En attendant, le flottement des monnaies, la croissance des technologies électroniques nouvelles, le recyclage de la richesse créée par la hausse des prix du pétrole du moyen orient créent de nouvelles opportunités de spéculation financière de toute sorte spécialement à la « city » de Londres et à Wall Street.

Quand on met tout cela ensemble avec une production industrielle stagnante, l'activité spéculative *rend la « finance » la principale « industrie » des E.U. et de l'Angleterre* au milieu des années 1980. P. (12).

Peut-être que la marque distinctive la plus importante de la crise capitaliste profonde des années 1970, était le phénomène de « stagflation », une combinaison troublante de taux de chômage élevés et persistants et de haute inflation persistante, qui semblait immunisée contre les remèdes offerts à l'époque par l'économie Keynésienne. L'énigme de la stagflation jette les politiques économiques des principaux pays capitalistes dans le désarroi.

Le désarroi économique n'était pas confiné aux pays avancés. Les différents pays dans le Sud global ont des expériences qui divergent fortement. D'un coté, les politiques de S.I. déclinent en Amérique Latine et ne s'imposent pas en Afrique. D'un autre coté, les années 1970 voient l'arrivée d'une nouvelle forme d'Etat développemental, basé sur la subvention des industries d'exportation plutôt que celles produisant pour le marché domestique. Suivant en cela le miracle du Japon, les économies de la Corée du Sud, Taiwan, Singapore et Hong Kong, bientôt appelés « tigres » est-asiatiques, assistent à une croissance rapide à travers des *déplacements promus par l'Etat* de la S.I. à l'industrialisation à orientation exportatrice (Evans, 1995).

A la même occasion, les pays Africains et latino-américains essaient de maintenir leurs propres Etats développementaux à flot, en empruntant lourdement, mais à des taux

d’intérêt très bas, des banques de Wall Street et Londres, lesquelles bénéficiaient dans les années 1970 des « pétrodollars ». C’est quand les taux d’intérêt augmentent fortement au début des années 1980 que les pays débiteurs seront jetés dans la crise par leurs charges soudaines non gérables de la dette.

Dans les pays communistes, les années 1970 sont celles d’une stagnation palpable, économiquement, politiquement et en termes de santé de la population. En URSS, Brejnev s’entoure de bureaucrates gris qui recherchent la stabilité à tout prix. Entre temps, la suppression soviétique du printemps de Prague en 1968 détruit les espoirs dans une reforme en Europe de l’Est. Les *économies de type soviétique* boitent jusqu'à 1989, mais *ne représentent plus un modèle prometteur* ni pour la classe ouvrière européenne ni pour les peuples et politiciens des pays pauvres du Sud.

La fin des années 1960 et début 1970 était aussi une période de crise culturelle et politique, au moins dans le monde capitaliste avancé. La crise culturelle er politique vient avant la crise économique d’une moitié de décennie à peu près. C’était une période de désillusion avec le statu quo et une expérimentation à large échelle de nouvelles options politiques et de choix de vie.

Les mouvements de jeunes er d’étudiants vibrants de la fin des années 1960 élaborent une critique de l’ordre social et de la bureaucratie de l’Etat, critique qui (de façon incohérente) combine des éléments socialistes, égalitaires, bohémiens et libertaires.

La fin des années 1960 et début 1970 sont marqués par un activisme ouvrier intensifié, mais aussi par des combats de minorités raciales et ethniques, femmes, homosexuels et lesbiennes. C’est à cette période qu’une nouvelle attention pour l’environnement soulève des doutes sur la désirabilité - et même la possibilité - d’une croissance économique illimitée, comme idéal sociopolitique. Quand la crise culturelle et politique était renforcée par la crise économique au début des années 1970, la synthèse apparemment stable centrée sur l’Etat, du monde politique et économique de l’après guerre commence à tomber.

Il est important de réaliser, qu'une fois les espoirs plus révolutionnaires des années 1960 se sont évaporés, l'individualisme et le biais anti - étatique ayant caractérisé l'ère, fournissent un terrain fertile pour faire revivre une large variété d'idées politiquement libérales. Le multiculturalisme, qui a pour origine les combats pour les droits des groupes minoritaires, allait être articulé comme un nouvel idéal libéral dans les années 1970 (Kymlicka).

En attendant, l'évidente stagnation des pays communistes avec la mise au pas du mouvement démocratique en Tchécoslovaquie, et le flux continu de révélations sur les atrocités du stalinisme (Soljenitsyne, 1974), causent une forte révulsion à l'égard du communisme parmi les anciens marxistes et socialistes, avec nombreux d'entre eux commençant à explorer les alternatives libérales.

Comme Samuel Moyn (2010) la récemment montré, c'était aussi dans cette période que l'utopie de droits humains universels – inspirée en partie par la révulsion à l'égard du stalinisme – devient une cause internationale majeure et un mouvement.

Cette ère de *crise de l'économie politique centrée sur l'Etat* était en bref, aussi un moment de florescence de nouvelles idées politiques avec des racines libérales, à gauche, au centre, et à droite.

C'est dans cette période de larges conflits et de confusion, de performance économique anémique, de grande inflation persistante, de suspicion libérale montante à l'égard de l'Etat, que *l'idéologie économique et politique néo-libérale vient au cœur* du débat public et politique.

Les Etats des pays avancés répondent à la crise économique des années 1970 avec des initiatives qui étaient des variantes de politiques centrées sur l'Etat existant - par exemple, des programmes de stimulation fiscale, l'extension des dépenses sociales, ou des politiques de revenu. Le fait que ces initiatives étaient généralement jugées comme des échecs joue beaucoup pour ternir la réputation du Keynésianisme et des initiatives centrées sur l'Etat (Hall, …). *L'échec apparent des politiques économiques*

Keynésiennes, avec l'évidente stagnation des économies socialistes, sapent ou remettent en question la grande transformation de Polanyi et créent une ouverture pour les idées antérieurement hétérodoxes des néolibéraux. P. (15)

Le néolibéralisme avait émergé comme une idéologie et un paradigme politique dans les années 1970, basée sur le libéralisme classique et aussi sur les efforts de théoriciens comme *Hayek* et *Friedman* pour moderniser le libéralisme classique. Mais étant donné la volonté de se mouvoir vers la dominance politique, des éléments cruciaux de la théorisation néo-libérale étaient perdus.

Hayek

Hayek distingue sa version du libéralisme de la doctrine du laissez-faire qui était caractéristique des libéraux du 19ème siècle. C'était, selon Hayek, une erreur de penser que l'Etat doit faire aussi peu que possible. *Le rôle de l'Etat était plutôt d'intervenir activement dans la vie économique pour assurer la libre concurrence* sous le règne de la loi. Selon Hayek, les différentes réglementations par l'Etat des activités économiques, comme celles de limiter les heures de travail ou l'utilisation de substances nocives – ou, pour ce qui est de fournir « un système extensif de services sociaux » - doivent être contenues de façon à ce que toute réglementation s'applique de manière égale et de façon prévisible à tous les acteurs et qu'elle ne restreigne pas la concurrence par les prix. *Plutôt qu'un Etat- veilleur de nuit (night- watchman state), l'Etat libéral doit être un Etat actif* (active state) guidé par une analyse économique correcte et le règne de la loi. (Hayek 2007 [1944], 85-87, 118).

En même temps, la *distanciation du néo-libéralisme la plus cruciale à l'égard du libéralisme classique* a été maintenue contrairement à ce dernier, soit que le néo-libéralisme n'accordait pas d'attention aux grandes concentrations de richesse privée et de pouvoir. Les *libéraux classiques* avaient une antipathie nette à l'égard des monopoles et cartels, lesquels étaient considérés comme sapant la base institutionnelle de la concurrence économique et concentrant beaucoup trop de pouvoir économique et

politique, dans les mains de quelques firmes géantes. Mais Hayek n'a pas trouvé que les monopoles privés étaient particulièrement menaçants.

Il attribuait les tendances monopolistiques évidentes du 20ème siècle aux politiques gouvernementales erronées, plutôt qu'aux tendances intrinsèques de la technologie industrielle moderne ou au pouvoir des sociétés écrasant (voir aussi Friedman 2002 [1963] et Van Horn, 2009).

Hayek et Friedman

Pour Hayek et Friedman, c'était seulement l'activité du gouvernement trop étendue qui menaçait la liberté. Friedman avait en effet affirmé carrément que le capitalisme « promeut la liberté politique parce qu'il sépare le pouvoir économique du pouvoir politique » (2002 [1962] : 9).

Dans les années 1970, les efforts pionniers de Hayek et Friedman étaient renforcés par la montée au premier plan au sein de la profession des économistes, de doctrines comme celles des économistes Georges Stigler, James Buchanan et Gary Becker, avec le prix Nobel accordé à Friedman en 1976. Ce qui était probablement la marque la plus évidente de la pénétration du néo-libéralisme au sein du modèle dominant. P. (16)

Dans les cours des années 1970, les think-tanks et fondations comme *l'American Enterprise Institute* et *l'Heritage Foundation* aux Etats- Unis et *l'Institute for Economic Affairs* et le *Centre for Policy Studies* en Grande Bretagne augmentent en taille et influence, soutenus par leurs donateurs appartenant aux sociétés d'affaire.

Les *ailes droites* du parti républicain aux Etats-Unis et du parti conservateur en Angleterre étaient de plus en plus réceptives aux idées néo-libérales mises en circulation par ces *groupes de réflexion* et commencent à reprendre le contrôle de leurs partis des mains des modérés. Ces percées décisives néo-libérales viennent à la fin des années 1970. Au printemps de 1979, *Margaret Thatcher*, avocate forte du néo-libéralalisme, devient premier ministre en Grande Bretagne. En Novembre 1980, *Ronald Reagan* est élu

président des Etats-Unis. Les victoires successives de Thatcher et Reagan signifient que la puissance capitaliste hégémonique du monde et ses deux centres financiers dominants, *Wall Street* et la *City*, sont à présent dominés par les idéologies néo-libérales et leurs politiques.

Déjà dans l'hiver 1979, *Paul Volcker*, le président de la Banque de Réserve Fédérale (Fed) sous Carter, avait *publiquement abandonné les politiques keynésiennes* en faveur du monétarisme et avait *augmenté drastiquement les taux d'intérêt*. L'objectif de ce « Volker Shock » comme il avait été appelé, était de pousser l'économie dans une récession qui devait augmenter le chômage et chasser définitivement la haute inflation du système. Par conséquent, la *stabilité monétaire* était de façon consistante favorisée *au détriment* de l'idéologie Keynésienne de *plein emploi*. Aux Etats-Unis, cette nouvelle politique induit la *récession* la plus profonde depuis les années 1930, une qui s'est étalée, avec une brève interruption, de 1980 à 1982. P. (17)

Thatcher, qui était idéologiquement plus consistante que Reagan, lançait immédiatement une *refonte néo-libérale* des politiques économiques britanniques, en attaquant résolument *les syndicats*, en réduisant les *taxes* et en *privatisant* les industries nationalisées et le stock extensif de *logements publics* anglais. Elle dénonçait « l'Etat nourrice » et faisait des conférences avec sérieux, sur la valeur du travail dur, le fait de compter sur soi, et sur la prise de risque entrepreneuriale.

Ses attaques contre le Système National de Santé avaient rencontré une opposition vaillante, et ses efforts pour éliminer d'autres aspects du Welfare State se sont traduits par des résultats mixtes. Il s'est avéré que le peuple anglais était plus attaché à ses avantages en termes de bien-être que Thatcher ne l'avait imaginé (Pierson, 1994).

Ronald Reagan à son tour, opère des changements majeurs dans les politiques économiques : déréglementation les industries, privatisation des services, transformation des Conseils des relations du travail en alliés des entreprises, et réduction des taxes. Comme Thatcher, il vante l'entrepreneurialisme et l'individualisme énergique. Mais les effets de sa rhétorique sur le discours public l'emportent sur les changements de politique

économique. Ses efforts pour *réduire la sécurité sociale* et *l'assurance médicale* ne vont cependant nulle part – les américains, eux-aussi, appréciaient leurs avantages en termes de bien-être. P. (18)

Les élections de Thatcher et Reagan avaient eu un impact non seulement aux États-Unis et UK, mais dans le monde capitaliste tout entier. Parce que les États-Unis étaient la puissance hégémonique mondiale, son tournant en faveur du néo-libéralisme au début des années 1980, met la question des reformes néo-libérales sur l'agenda politique dans tous les pays non-communistes, lesquels étaient tous entrain de chercher des politiques qui les sortent de l'ère de la crise économique étendue.

En effet, la plupart des politiciens des puissances capitalistes avancées restent sceptiques face au zèle idéologique de Thatcher et Reagan. Si l'idéologie néo-libérale zélée balaye difficilement le champ, les *monétaristes* et les économistes de *l'école de Chicago* avec leurs arguments en faveur de reformes basées sur le marché - font des progrès dans les cercles de politique économique un peu partout.

Dans le cours des deux décennies 1980 et 1990, une variété de politiques basées sur le marché (market-based policies) - déréglementations, privatisations, accords de libre-échange - étaient adoptées généralement à la pièce et pragmatiquement, par *tous les pays capitalistes*. En Europe, l'essentiel de l'initiative est pris par *l'Union Européenne*, laquelle protégée du contrôle politique populaire, pouvait imposer des politiques amicales au marché que ses membres auraient eu des difficultés à promulguer de leur propre initiative.

Quand l'administration Reagan prend le contrôle à Washington, elle tente rapidement de façonner la *FMI* et la *Banque Mondiale* en ce que Stiglitz (2002) avait appelé les « institutions missionnaires » pour le néo-libéralisme. Comme les taux d'intérêt augmentent fortement après le choc Volcker, refinancer la dette à ces nouveaux taux devient impossible pour de nombreux pays d'Amérique Latine et d'Afrique. Ces derniers pouvaient échapper à la banqueroute seulement par les emprunts auprès du FMI et de la Banque Mondiale Mais *ces prêts viennent à présent à des conditions drastiques*. Les

pays emprunteurs étaient obligées de *réduire l'inflation* domestique, mettre fin aux *politiques de Substitution des Importations*, ouvrir leurs *marchés de capitaux* aux institutions financières des pays riches et réduire les *dépenses domestiques*, même pour l'éducation, la santé, de façon à avoir des *budgets équilibrés*.

Dans les cas les plus mauvais, surtout en Afrique, les *Etats déjà faibles* se sont effondrés, donnant lieu à des *chaos domestiques*. Pour l'Amérique latine et l'Afrique, les reformes néo-libérales, qu'elles soient imposées ou adoptées volontairement, aident à rendre la décennie 1980, une « *décennie perdue* ». p. (19)

Mais en Asie de l'Est et Sud-est, les choses étaient différentes. Les tigres originaux, la Chine reformée, et les auteurs de nouveaux succès tirés par les exportations comme la Malaisie, Thaïlande et Indonésie, commencent à sortir du lot du reste des pays du Sud. La Corée, Taiwan, Singapore et Hong Kong allaient être dans les années 1990 assimilées aux riches pays capitalistes.

C'était dans les années 1980 et 1990 que *le monde communiste* s'effondre. En Pologne, le syndicat Solidarité pose un défi permanent au contrôle communiste à partir de 1980. En URSS, Gorbatchev assume le pouvoir en 1985 et tente de libéraliser à la fois le discours public par la glasnost, et la sphère politique et économique par la perestroïka. L'effondrement du mur de Berlin en 1989 était le coup mortel porté au communisme soviétique, bien que l'URSS subsiste jusqu'à 1991. Les ex-pays communistes en Europe centrales et de l'Est adoptent généralement des politiques néo-libérales, comportant parfois la fameuse « thérapie de choc » pour une double raison : non seulement ils étaient objectivement dépendants du FMI et autres institutions occidentales après l'effondrement du communisme, mais la hostilité néo-libérale à l'égard de l'Etat et la célébration de la liberté individuelle exerçaient une attraction profonde sur les gens qui avaient été pour longtemps oppressés par des Etats corrompus et sans bornes (Bockman et Eyal 2002).

En 1989, il y avait dans de nombreux pays ex-communistes un centre de néo-libéraux convaincus, nombreux d'entre eux devenant des figures importantes des Etats post-révolutionnaires.

En *Chine*, le parti communiste maintient son contrôle du pouvoir, en dépit du chaos et de la révolution culturelle. Mais dès le début des années 1980, Deng Xiaoping était entrain d'éloigner le régime graduellement du collectivisme en faveur d'une économie plus basée sur le marché.

Au début des années 1990, il était clair que le *changement néo-libéral* avait pris place dans les hypothèses dominantes de la théorie économique, l'idéologie politique, et les paradigmes de politiques économiques. L'effondrement du communisme (ou dans le cas de la Chine, sa transformation interne) avaient semblé prouver la supériorité permanente du système de marché libre.

Le long marasme de 1973 à 1982 avait laissé la place à un retournement également long tout en n'étant pas vigoureux, ponctué mais non stoppé par la brève récession de 1991-92. Néanmoins, la conviction que le fait d'adopter des politiques néo-libérales va revigorer la croissance économique semblait être mal fondé.

En utilisant les calculs de Maddison (2008), qui excluent les effets de la crise de 2008, l'absence d'effets revigorants parmi les pays développés du Nord durant l'ère néolibérale est tranchante. Comme la figure (1) l'indique, même si nous utilisons les points faibles de 1978-1983 comme point de départ pour l'ère néo-libérale, il n'y a pas de reprise soutenue en termes de taux de croissance, aussi bien aux Etats-Unis qu'en Europe de l'Ouest, durant le quart du siècle suivant.

Le néo-libéralisme a effectivement eu plus de succès comme instrument pour *déplacer l'équilibre du pouvoir politique* de classe, que comme instrument pour revigorer la croissance capitaliste. Bien que les *taux de croissance* économique d'ensemble n'avaient pas été augmentés, la prolifération des politiques néo-libérales a aidé à canaliser ce qu'il y eut comme croissance en profits, particulièrement dans le secteur financier.

Il y a même peu de désaccord au sujet de la politique économique. La déréglementation, la plus grande liberté en termes de commerce, l'encouragement à l'esprit d'entreprise par la réduction de taxes, la privatisation des services publics, l'encouragement à l'innovation

financière, la libération des marchés de travail, la mise en place de politiques monétaires restrictives, l'orientation en faveur de la « valeur de la part de l'actionnaire » comme objectif de l'entreprise, tous *ces objectifs néolibéraux* au cours des années 1980 et 1990 deviennent très communs à travers le monde capitaliste. Bien que *Clinton et Blair*, qui étaient critiques à l'égard des excès de Reagan et Thatcher, viennent au pouvoir aux E.U. et U.K., c'est *durant leurs mandats* qu'il y eut un régime de *politique néo-libérale à l'échelle internationale* profond. Il avait été codifié et mis organisationnellement en oeuvre par des organismes comme le *WTO* (Brunner et al, 2010). P. (22)

Les *années 1990* étaient le *pinacle dans la dominance néolibérale*. C'était aussi la décennie dans laquelle les signes de fracture commencent à émerger. A la fin de la décennie, le « WC » est appelé « W confusion » et la crise financière Est asiatique et le fiasco de la libéralisation économique en Russie étaient utilisés par des économistes prestigieux comme Stiglitz (2002) pour discréditer le paradigme de politique économique utilisée par le FMI et la Banque Mondiale.

En même temps, comme l'analyse de Hall et Barnes (dans ce volume) le suggère, le *soutien populaire à certaines proportions néo-libérales* commence à décliner. Par exemple, le World Values Survey Data montre que dans le cours des années 1990, il y avait une proportion déclinante de répondants qui pensent que la concurrence était plus bonne que mauvaise ou que les gouvernements doivent prendre moins au lieu de plus de responsabilité pour prendre soin du peuple.

Une décennie après, suite à la crise financière de 2008 et la profonde récession qui s'ensuit, *l'ascendance globale du néo-libéralisme* comme théorie économique, idéologie politique, paradigme de politique économique, fait face à un défi renouvelé. Néanmoins, l'inertie et la trajectoire de dépendance fait de sorte de prolonger les effets du néo-libéralisme sur l'imaginaire social et sur la structure du pouvoir économique et politique, pour des années à venir.

3. Les stratégies régionales divergentes dans l'ère néolibérale

L'impact global du néolibéralisme est indéniable, mais ses défenseurs étaient loin d'imposer un *modèle de développement homogène* à travers le globe. Les *histoires distinctes nationales* et régionales et les *institutions politiques* ont produit des *trajectoires diverses*, en dépit des pressions globales pour « harmoniser » les politiques. Dans la discussion qui suit, nous illustrons un éventail de variations pour 4 régions : Amérique du Nord, Europe, Amérique Latine et Asie de l'Est. Pour chaque région nous analysons le cas d'un pays : les E.U., la France, le Brésil et la Chine.

Nous commençons par la région qui a le plus embrassé le modèle néo-libéral: l'Amérique du Nord. Ensuite, nous verrons l'Europe et l'Amérique Latine. Les deux ont adopté des « reformes de marché » mais ont fini par des politiques mixtes qui semblent davantage être des efforts pour *récupérer ou réinventer le modèle social-démocrate de l'âge d'or*, plutôt que le modèle nord américain de néo-libéralisme total. Nous nous tournons enfin vers l'Asie de l'Est, une région qui est universellement connue pour avoir le plus réussi durant toute l'ère néo-libérale, mais dont *les stratégies de développement* ont été, ironiquement *moins une expression du néo-libéralisme qu'une alternative à lui*. Ces tours à travers les régions laissent de côté des échantillons du monde, mais démontrent l'importance fondamentale de ces variations. P. (23)

3.1. L'Amérique du Nord, l'épicentre néo-liberal

L'Amérique du Nord est la meilleure illustration sur comment non seulement *l'idéologie néo-libérale* et les paradigmes de politique économique deviennent enchâssées dans la *formulation concrète de la politique économique*, mais comment *elle dessine aussi les contours du pouvoir politique*. Les Etats-Unis ont été le pays qui a proposé le néo-libéralisme et l'a adopté de la façon la plus enthousiaste et durablement. Les politiques canadiennes ont suivi dans le sillage du modèle américain, ce qui a transformé l'Amérique du Nord en épicentre du néo-libéralisme. Dans les années 1990, les politiciens européens ont souvent argumenté en faveur de l'accroissement du rôle du marché dans leurs propres pays, en attribuant les taux de croissance américains plus

rapides de cette décennie au néo-libéralisme. Mais la croissance relativement lente aux Etats-Unis dans les années 2000, suivie de la crise économique de 2008, ont apaisé de tels arguments. En fait, *les E.U. ont partagé avec l'Europe l'incapacité à retrouver les taux de croissance* qui ont marqué l'âge d'or.

C'est *le politique, plutôt qu'aucune sorte de logique économique* structurelle, qui explique pourquoi les E.U. sont devenus le bastion du néo-libéralisme. La « révolution de Reagan » reste une étoile polaire pour les politiciens américains de la droite, et reste si populaire qu'elle ne peut pas être défiée par aucun politicien d'aucune sorte. Quelqu'un pourrait affirmer que les *schémas idéologiques néolibéraux* sont devenus définitifs dans l'identité nationale américaine, pour de larges segments de la classe politique.

En dépit du rôle important joué historiquement par l'Etat dans l'encouragement à la croissance américaine, rôle qui s'est maintenu subrepticement tout au long de l'ère néolibérale (Block and Keller, 2010), ceux qui proposent un *rôle explicite de l'Etat* dans la promotion de la transformation économique restent assiégés. Et *en dépit d'une tradition historique d'intervention de l'Etat en matière de protection sociale* (Skocpol, 1992), la légitimité des efforts pour protéger les citoyens ordinaires contre les effets négatifs des marchés semble de plus en plus précaire.

Bien qu'il ait des affinités claires entre néo-libéralisme et *traditions anti-étatiques* ancrées dans la *culture politique américaine* (Evans, 1997), cette tradition a été marginalisée effectivement entre les années 1930 et le milieu des années 1970. Ce sont seulement les soulèvements politiques des années 1960 et 1970 qui ont permis sa renaissance. Nous avons noté que les politiques Keynésiennes ont échoué à venir à bout des malheurs économiques des années 1970, faisant de sorte que les doctrines néo-libérales sont apparues plus plausibles.

Dans le même temps, les mobilisations en faveur des *droits civils*, et les mouvements des *femmes* ont aliéné le « Sud Solide » et une proportion importante de la *population ouvrière masculine* pour le parti démocrate. Cela a donné une ouverture pour les Républicains, lesquels ont utilisé les affinités aux « valeurs traditionnelles » et à la « voie

américaine », pour construire une *coalition victorieuse* faite d'hommes mécontents, de chrétiens conservateurs, d'idéologues néo-libéraux et de gens convaincus de la suprématie blanche d'autrefois, avec une base dans la classe capitaliste. Ces composantes qui apparemment ont fait bon ménage, ont formé *la base sociale de la « révolution reaganienne »* et ont continué à lui assurer sa base de soutien.

L'adoption de l'idéologie néo-libérale et ses politiques, par l'administration Reagan, ont facilité des changements majeurs dans la structure de la politique américaine. Le néo-libéralisme qui a toujours été indifférent au sujet du pouvoir politique potentiel des élites économiques privées, a repoussé effectivement les arguments portant sur le contrôle de l'influence des sociétés d'affaire.

Un ensemble *très divers au plan idéologique*, d'analystes allant des marxistes comme Harvey (2005) aux économistes opposants comme Simon Johnson (2009), à des politologues comme Hacker et Pierson (2010 a, 2010 b), sont d'accord pour dire qu'un *pouvoir politique croissant du capital* représenté par les sociétés d'affaires (corporate capital), notamment le capital financier, a donné lieu à un *déplacement dramatique dans la structure de la politique américaine* – avec des conséquences profondes pour les politiques adoptées et pour la société américaine.

Johnson (2009) le dit de façon plus nette, en avançant que « *l'industrie de la finance a effectivement pris le contrôle du gouvernement* ». Hacker et Pierson fournissent un exposé détaillé du processus par lequel cela est arrivé. Les journalistes et les spécialistes de sciences sociales retracent la chronique de la capacité des sociétés d'affaires bien-placées politiquement, notamment celles appartenant au secteur financier, à déplacer l'impôt et les règles réglementaires dans les directions qui augmentent leur profits.

Si un déplacement de la *balance du pouvoir politique* et de changements correspondants en termes *d'impôts et de politique réglementaire* sont les éléments les plus saillants de la politique de l'ère du néo-libéralisme aux E.U., l'augmentation des *inégalités de revenu* est *l'élément le plus important* de ses effets sociaux. L'inégalité est montée *à la vitesse d'une fusée* aux E.U. depuis la moitié des années 1970. Les *salaires réels* ont stagné,

alors que la part des revenus des 10% ayant le revenu le plus élevé a quintuplé depuis 1973.

L'analyse a présent classique de 2003 faite par Piketty et Saez (2003), capture le *changement dramatique des inégalités* aux E.U. Le contraste entre l'évolution de l'inégalité de revenu durant l'âge d'or du libéralisme enchâssé et celui de l'ère néo-libérale, est encore plus frappant. *L'âge d'or a poursuivi la « grande compression » de l'inégalité de salaires aux E.U.* qui a commencé avant la 2ème guerre mondiale. L'ère néo-libérale *a renversé* cette tendance ramenant l'inégalité à ses niveaux d'avant la première guerre mondiale (il doit être souligné que le contraste entre les 2 périodes ne comporte pas un lien entre croissance et inégalité. Les citoyens américains n'ont pas été compensés pour avoir eu une moindre part du gâteau, en assistant à une augmentation de ce dernier. Au contraire, *le gâteau a augmenté plus lentement alors que les riches en ont pris une part plus grande*).

Les effets sociaux de l'inégalité étaient étendus, variés et bien documentés. L'augmentation du risque à l'échelle des classes moyennes et ouvrière (Hacker, 2006) et *l'érosion de la protection sociale* pouvaient être plus profond et socialement plus corrosifs que *les modifications dans l'inégalité de revenu* per se. Frank, Levine et Dijk (2010), fournissent une analyse quantitative des effets secondaires en termes d'inégalité comparant les fortes et faibles juridictions sur l'inégalité aux E.U. Ils trouvent que les situations de haute inégalité sont associées à la tendance « à vivre au dessus de ses moyens » et par conséquent à des expériences de détresse financière, comme mesurées par les niveaux de banqueroute. Leurs données confirment aussi l'argument moins évident que la « détresse financière » peut augmenter les niveaux de stress dans les relations personnelles, augmentant ainsi les mariages qui finissent par un divorce. P. (26)

La connexion entre le *modèle de politique économique associé au néo-libéralisme* et l'augmentation de l'inégalité aux E.U. n'est pas difficile à faire. Les efforts pour fournir des explications alternatives retenant les forces du marché ou les changements

technologiques ne vont pas loin comme le montrent Hacker et Pierson (2010 b) ; ce qui laisse pour eux « le suspect habituel: la politique américaine ». p. (27)

La politique fiscale fournit le lien le plus évident entre néo-libéralisme et augmentation de l'inégalité. Harvey (2005 :26) montre l'impact divergent du changement de politique fiscale sur les riches et sur les pauvres durant l'ère néo-libérale aux E.U. Alors que le taux d'impôt pour la tranche la plus élevée a été réduit de plus de la moitié entre l'âge d'or et 2005, le taux pour la tranche la plus faible était plus élevé à la même période que ce qu'il avait été à la veille de la 2ème guerre mondiale. Hacker er Pierson (2010 b), estiment que 3 décennies de réductions fiscales pour les 10% les plus élevés dans l'échelle du revenu ont pratiquement *doublé l'accroissement de leur part dans le revenu national* (plusieurs ouvrages récents font des *connexions* similaires entre les *déplacements dans la balance du pouvoir politique et l'accroissement de l'inégalité* aux E.U. (Bartels, 2008 ; Kelley 2009)).

Les réductions d'impôt sont une trajectoire parmi d'autres évidentes rattachant les politiques néo-libérales et l'inégalité accrue. Les changements dans les provisions sociales et dans les politiques à l'égard des droits des travailleurs ont eu aussi de profonds effets. Dan Zuberi (2006) fournit une illustration imposante des conséquences des différences dans les provisions sociales et des droits du travail, en comparant les salaires des travailleurs des hôtels au Nord- Ouest des deux cotés de la frontière entre les E.U. et le Canada. Des *salaires plus élevés et une sécurité d'emploi* plus grande sont associés à des *taux de syndicalisation* plus grands, avec les *provisions sociales* plus importantes (surtout en matière de soins médicaux) au Canada, générant des différences importantes, non seulement dans les vies individuelles de ces gens, mais aussi la qualité relative des communautés dans lesquelles ils vivent.

Dans son ouvrage plus récent Zuberi (2010) étend l'analyse des effets des *régimes de travail* différents, en examinant les changements dans le temps des conditions de travail des travailleurs à bas salaire dans les hôpitaux canadiens. Il montre comment la réorganisation du travail et la dégradation des relations d'emploi sous le néo-libéralisme

avait des ramifications en termes de détérioration de la vie des travailleurs à bas salaires. Il documente attentivement les connexions entre dégradation des conditions des travailleurs dans le personnel de nettoyage et de soutien et le taux alarmant de décès par les infections liés à l'hospitalisation (dans les hôpitaux américains, sur les infections acquises, 30-50% d'entre elles peuvent être prévues, ce qui donne par 2 millions de malades, 100 mille décès, avec 7 milliards de $ en coûts de traitement (Zuberi, 2010)). Comme le dit Zuberi, « des *conditions d'emploi décentes* sont une pierre angulaire centrale de la santé publique et de la sécurité du consommateur ». Zuberi fournit ainsi une vision complémentaire importante de la chaîne causale conduisant des politiques néo-libérales aux effets sociaux négatifs.

Le fait que Zuberi n'eut pas à quitter Vancouver pour examiner les effets des politiques de travail néo-libérales dans sa plus récente analyse, rejoint l'analyse de Hertzman (publiée dans cet ouvrage) des effets sociaux d'une prédominance croissante des politiques néo-libérales au Canada. L'examen des différences E.U./Canada avant l'ère néo-libérale, par Hertzman et Sidiqqi (2009), montre que des niveaux plus élevés de provisions sociales et de protection sociale au Canada ont conduit à un rattrapage des E.U. et à son dépassement en termes d'indicateurs sociaux, comme l'espérance de vie au cours des premières décennies de l'ère néo-libérale. Mais l'analyse plus récente de Hertzman montre comment *le déplacement du Canada vers des politiques plus néo-libérale* à partir du milieu des années 1990, a saboté l'avantage canadien.

Alors que Bouchard montre dans le présent volume que la *résistance au néo-libéralisme* comme idéologie et paradigme de politique économique *au Québec*, a aidé à préserver et étendre les niveaux précédents de protection sociale jusqu'au passé récent. Mais il y a des raisons de craindre que la trajectoire sociale d'ensemble du Canada devrait suivre celle des E.U. p. (28)

Les efforts soutenus pour transformer l'idéologie néo-libérale en politique économique aux E.U. dès le début de l'ère néo-libérale, et plus récemment au Canada, ont eu des effets sociaux négatifs. La trajectoire de changement débute par l'idéologie néo-libérale

pour passer au niveau politique et ensuite aux politiques économiques qui augmentent les inégalités économiques. Les inégalités économiques en augmentation érodent à leur tour, non seulement le statut économique relatif des pauvres, mais les relations sociales qui mettent ensemble les communautés pauvres et les connectent à la société plus large. Elles produisent des réverbérations négatives sur les communautés dans lesquelles les pauvres vivent et dans la société dans son ensemble. P. (29)

Mais alors que le cas des E.U. est un cas crucial, c'est une erreur de penser que ce pays est l'archétype de la transformation sociale dans l'ère néo-libérale. Certaines régions du monde ont expérimenté une croissance économique accrue plutôt qu'une stagnation durant l'ère néo-libérale, et *certains pays ont assisté à un progrès social impressionnant aussi*. Les effets divergents ont un sens, une fois les trajectoires divergentes des options en termes de politique et de choix de politique économique, sont pris en compte.

3.2. L'Europe : la persistance des institutions sociale-démocrates.

Comme nous l'avons déjà mis en chronique, l'Europe et ses paradigmes de politique économique ont été fortement affectés par l'idéologie néo-libérale durant les années 1980 et 1990. Mais, à l'exception de l'Angleterre de Thatcher, la trajectoire européenne montre un *triomphe ambigu de néo-libéralisme*. Tous les pays européens de l'ouest ont libéralisé leurs marchés - la libéralisation était en effet réclamée comme condition d'admission à l'Union Européenne. Mais les pays européens continentaux *ont aussi retenu les institutions protectives de la social-démocratie*, construites durant l'âge d'or.

Cette mixture de reformes *renforçant le marché, avec une forte protection sociale*, n'a pas condamné les régimes socio-démocrates européens à la croissance lente et à de hauts taux de chômage, comme les néo-libéraux l'avaient prédit. La croissance du PIB entre 1979 et 2005 était identique dans l'U.E. et les E.U. : 60.5% contre 61.5% et le PNB par heure de travail a effectivement augmenté plus rapidement en Europe qu'aux E.U. (Hacker et Pierson, 2010).

Une analyse empirique attentive devait démontrer que « la flexibilité du marché de travail, style américain », n'a pas aidé à remédier au chômage européen (Freeman, 94). A la place de cela, les pays européens qui ont adopté des politiques d'activation du travail et d'investissement dans le capital humain avaient eu des niveaux d'emploi plus élevés que les pays européens n'ayant pas adopté de telles politiques (Bradley et Stephens, 2007 ; Huo, Nelson et Stephens, 2008 ; Iversen et Stephens, 2008). P. (30)

La France fournit une illustration de la *persistance des institutions de la social-démocratie*, face à un « tournant néo-libéral» apparent. Au début des années 1980, elle semblait être le contre-exemple évident à l'avance rapide du néo-libéralisme en Angleterre et aux E.U. En 1981, le socialiste Mitterrand gagne les élections avec une coalition de socialistes et de communistes qui avait une grande majorité à l'assemblée nationale. La France avait déjà un *grand secteur public* et un *fort Etat dirigiste* qui adoptent une *planification économique extensive*, des *réglementations étroites*, des *crédits fournis par l'Etat aux firmes privés* dans les secteurs industriels clés. Cet Etat fort avait engendré une croissance économique rapide durant l'âge d'or. En 1981, la coalition de gauche renforce encore davantage la main de l'Etat *en nationalisant* un grand nombre *d'entreprises industrielles* et presque *toutes les grandes banques*. Elle augmente les dépenses de l'Etat avec un objectif explicitement Keynésien qui est de laisser le pays en dehors de la profonde récession de ces années.

Mais ces mesures augmentent les *dettes de l'Etat*, provoque une *fuite des capitaux* et plongent le pays dans une *crise de balance de paiement*. Quand les *dévaluations successives* échouent à résoudre le problème, la France est menacée de *se faire expulser du S.M.E*. Mitterrand, forcé de choisir entre l'Europe et le programme de gauche, choisit l'Europe sans hésitation. Il fait un tournant dans la politique économique en 1983, *augmentant fortement les taxes* et *réduisant le budget* pour réduire l'inflation (Fourcade and Babb 2002; Hall 1987). P. (31)

Le tournant donne lieu à une *forte transformation de la politique d'Etat industriel* et de l'économie française. Alors que l'Etat continue à fournir du capital à l'industrie, la

disponibilité de capital est à présent strictement soumise à la condition de *rendre les firmes internationalement compétitives*, à l'intérieur de l'Europe et au-delà.

Ainsi l'Etat *qui voulait avant renforcer le plein-emploi, encourage à la place de cela la réduction de taille*, les sous-contrats, l'élimination des lignes non profitables, et la réorganisation de la production de façon à *augmenter la productivité*. Ce qui se traduit par des *licenciements* massifs (Hancké, 2001). Il *change aussi les réglementations* pour fournir aux firmes plus de liberté pour augmenter le capital sur les marchés national et international et sur les marchés des titres. Il introduit une plus grande flexibilité sur les marchés du travail (Levy, 2005).

Quand la droite gagne une majorité à l'Assemblée en 1986, elle commence à *privatiser les compagnies possédées par l'Etat*, ce qui constitue une politique qui, à cause des revenus qu'elle procure à l'Etat, était poursuivie aussi bien par des gouvernements de gauche que de droite. En 2000, il n'y avait plus que les entreprises engagées dans le *transport*, la *production d'énergie* et les *manufactures d'armes* qui étaient restées dans les mains de l'Etat. Entre temps, les compagnies françaises étaient devenues fortement compétitives sur les marchés internationaux et ont fait des acquisitions considérables en Europe et en Amérique du Nord (O'Sullivan, 2007).

En bref, durant les deux décennies qui ont suivi le tournant de Mitterrand de 1983, l'Etat français s'était retiré de sa place dirigeante de l'économie et les firmes devenaient de plus en plus gouvernées par les forces de marchés. En rétrospective, il s'agissait d'une *libéralisation absolument stupéfiante* de ce qui était l'économie la plus dominée par l'Etat en Europe de l'Ouest.

Ces changements très étendus étaient justifiés non pas par la doctrine néo-libérale, mais comme une *modernisation nécessaire et pragmatique* de l'économie française. Comme J.D. Levy le dit « il s'agissait d'une *libéralisation sans libéraux* ».

Cela peut être vu avec une clarté particulière dans le domaine de la politique sociale. Les gouvernements qui ont imposé ces reformes ont été concernés par leurs *effets sociaux*

négatifs, et avant tout le haut chômage qu'elles impliquent, lequel tournait autour de 10% pour les années 1980, 1990 et 2000. Aussi bien les socialistes que les gaullistes répondent *en élaborant des politiques sociales compensatoires*. La majeure part du chômage provenant de la réduction de taille des entreprises était effacée par de nouveaux programmes de *départs précoces à la retraite*. L'Etat offre aussi les *stages extensifs* aux travailleurs qui devenaient de trop, offrant des incitations pour les firmes qui embauchent de jeunes travailleurs, et autorisant les emplois à temps partiel. Ces programmes de bien – être, comme par exemple, les soins de santé, la garde des enfants et le logement, étaient étendus de façon à aider à *amortir les difficultés* incombant à la *markétisation*. P. (32)

En 1999, la France dépensait 29,5% de son PIB dans les dépenses sociales, ce qui représente *la proportion la plus élevée de tous les pays européens* en dehors de la Scandinavie. Aux E.U., la proportion était de 15% (Levy, 2005 ; Palier, 2005). Loin d'avoir adopté le programme néo-libéral entier d'extension du marché, et d'avoir coupé les dépenses de bien-être, (welfare spending), la France a compensé le passage au marché agressif par de *nouvelles dépenses de bien-être* également agressives et bien ciblées.

Une conséquence des *politiques compensatoires* (compensatory policies) de la France est que c'est l'un des quelques pays capitalistes où les inégalités de revenu n'ont pas réussi à augmenter au cours des trente années passés. Comme Thomas Pickety l'a montré, les revenus français, comme ceux de la plupart des pays de l'OCDE, deviennent régulièrement plus égaux à partir de la moitié des années 1970, mais contrairement à partout ailleurs, les revenus français étaient encore à la fin du 20ème siècle aussi égaux qu'ils l'étaient en 1973. Il s'agit d'un contraste frappant avec les E.U., où la proportion des revenus allant aux plus riches était montée en flèche (et aussi en contraste avec le Canada qui a suivi la tendance américaine avec un retard de 10 ans).

Ce résultat a été atteint en dépit de la *libéralisation des marchés des produits, du capital et du travail*, décrits plus haut, lesquels finalement avaient l'effet d'augmenter les profits dans l'industrie et de réduire la part du travail dans la valeur ajoutée.

Le maintien de l'égalité relative de revenu en France était principalement la conséquence d'une *redistribution après-marché*, soit que, des *taxes fortement progressives* ont financé des *programmes sociaux robustes* (Picketty, 2003 ; Levy, 2005). P. (33)

La France contemporaine a sa part dans les problèmes sociaux. Elle a de façon chronique de hauts taux de chômage lesquels atteignent de niveaux très forts parmi les jeunes pauvres d'extraction en provenance des immigrants dans les banlieues de ses villes principales. Elle a de sérieux problèmes de *discrimination raciale et éthnique* et une *rage* populiste considérable *contre l'immigration*. Comme dans d'autres pays, qui ont entrepris une libéralisation économique extensive, la *sécurité d'emploi a fortement décliné*, et le *marché du travail* est devenu de plus en plus divisé en un secteur primaire sécurisé et un secteur secondaire non sécurisé (Palier et Thelen, 2010).

Mais la France a entrepris une transition au capitalisme global centré sur le marché qui a des *effets négatifs substantiellement mitigés sur le bien-être social*. Il y aurait des récits essentiellement parallèles à raconter à propos d'autres pays d'Europe de l'Ouest, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Suède. Ce *modèle continental européen* étendu indique qu'une adoption pragmatique d'un éventail extensif de reformes économiques distinctement « néo-libérales » peut en effet *être combiné avec des politiques publiques* de renforcement du bien-être (welfare enhancing). P. (34)

3.3. La redécouverte par l'Amérique Latine de la social-démocratie.

Si le Chili de Pinochet a fait paraître l'Amérique Latine comme un laboratoire dominé par les E.U. pour l'imposition des politiques néo-libérales, au tout début de la période néo-libérale, les effets du néo-libéralisme sur l'Amérique Latine sont relativement différents trente années après. La vague de démocratisation qui s'est étendue à travers l'Amérique Latine depuis les années 1980, rend cette dernière la meilleure arène pour examiner comment les effets politiques du fil politique libéral classique qui est enlacé dans l'idéologie néo-libérale interagit avec les paradigmes de politique économique qui sont légitimés par les théories économiques néo-libérales. P. (34)

L'Amérique Latine, de façon plus évidente qu'aucune autre région dans le monde, a été bénéficiaire de la rhétorique néo-libérale insistant sur la liberté et la démocratie. De nombreux mouvements démocratiques d'Amérique latine dans les années 1980 et 1990 tirent des éléments du néo-libéralisme global pour gagner une légitimation locale et pour s'attirer des alliés du Nord. Leur réussite à faire tomber les régimes autoritaires a changé la teneur de la politique latino-américaine.

Ces changements politiques ont soutenu de nouveaux efforts en faveur de la protection sociale, ce qui a fait que les pays d'Amérique latine clés étaient devenus plus proches du modèle social-démocrate qu'ils n'avaient été durant la période de l'âge d'or du capitalisme après la deuxième guerre mondiale.

Durant l'âge d'or, les *bénéfices de l'Etat de bien-être* en Amérique Latine étaient un privilège réservé à *l'élite minoritaire ayant des emplois stables dans le secteur formel*. Les *institutions de protection sociale* étaient faibles et *l'inégalité* était plus extrême que dans aucune autre région du monde. Etant donné la faiblesse des fondations institutionnelles pour la protection sociale en Amérique Latine, il est vraiment impressionnant qu'après les reculs des années 1970 et 1980, *les politiques socio-démocrates commencent à revivre dans les années 1990*.

Durant la première décennie du 21ème siècle, *les effets de la démocratisation étaient intensifiés avec l'élection d'une série de leaders politiques de la « marrée rose »*, à commencer par *Lula Da Silva* en Brésil, jusqu'à *Ivo Morales* en Bolivie, lesquels étaient portés au pouvoir par une mobilisation populaire et les partis de gauche.

Les changements en termes d'inégalité accompagnant la démocratisation en Amérique Latine sont l'image de miroir des changements associés au pouvoir politique croissant du capital aux E.U. Selon l'économiste Nora Lusting (2009), *l'inégalité a décliné dans les pays d'Amérique latine*, dans 11 des 17 pays pour lesquels il y a des données comparables, au taux annuel moyen de 1.1%. Lusting ajoute que « les réductions moyennes en pauvreté et pauvreté extrême étaient 2 à 3 fois plus grandes dans les pays gouvernés par la gauche. P. (35)

Les effets en termes de politique économique du déplacement vers des politiques démocratiques, ont eu lieu en dépit d'une conformité à des éléments importants du paradigme de politique néo-libérale. Le Brésil illustre ce point. D'un côté, la démocratisation prend place pas exactement au niveau national, dans la forme d'élections libres et d'une nouvelle constitution, mais aussi au niveau local dans une combinaison effervescente de mobilisations et de formes institutionnelles démocratiques innovatives (Baiocchi, Heller et Silva, 2011).

D'un autre côté, le Brésil démocrate avait comme l'Europe, adopté les éléments conséquentiels de la politique économique néo-libérale. Malgré la taille et la diversité de l'économie brésilienne, l'endettement international chronique et les problèmes qui lui correspondent en matière da balance des paiements, ont rendu la conformité aux dictats fiscaux du néo-libéralisme essentiels pour la survie de l'économie. Le déplacement en faveur de politiques économiques plus néo-libérales n'était pas seulement une question de pressions externes. Comme en Europe, les défenseurs de la reforme pouvaient facilement revendiquer que les rigidités provenant des réglementations et de la présence lourde de l'Etat dans l'économie étaient des facteurs d'empêchement de la croissance économique.

Ce qui était également important, est le legs de 400 ans d'une économie intégrée dans les marchés globaux qui a nourri une élite locale profondément convaincue de la valeur du capitalisme. Pour cette élite, comme pour de nombreuses élites dans le Sud global, les acteurs globaux puissants insistant pour l'adoption de politiques néo-libérales étaient des alliés bien-venus. P. (36)

Malgré le *soutien pragmatique et idéologique pour les politiques néo-libérales*, l'influence du néo-libéralisme était cependant tempérée par des traditions nationalistes puissantes et par des courants socialistes plus faibles, mais encore appréciables.

Pour la gauche, les aspirations nationales incluaient la nécessite de *laisser derrière le legs colonial du Brésil d'une forte inégalité* et d'une pauvreté englobant la plupart de la population rurale. Aussi bien la gauche que la droite étaient d'accord que le Brésil doit

prendre la bonne place au monde comme une puissance majeure et que cela réclame une économie locale diversifiée, avec un degré substantiel de contrôle local sur les ressources. Les élites brésiliennes n'ont jamais épousé totalement les hypothèses anti-étatiques du néo-libéralisme style anglo-saxon. Les généraux autoritaires et les socialistes démocrates étaient tous les deux heureux d'utiliser aussi bien l'Etat que les marchés pour être sûrs que l'économie brésilienne continuait à se diversifier et que la trajectoire de croissance du Brésil n'était pas liée en premier aux priorités du capital et des gouvernements du Nord (Evans, 95).

La combinaison des *pressions démocratiques* et des *traditions économiques nationalistes* conduit à un ensemble hybride de politiques qui ont amalgamé une *ouverture accrue aux marchés globaux* avec un *rôle économique continu pour l'Etat* et des efforts systématiques *en faveur de la protection sociale*. Cardoso qui était président du Brésil dans les années 1990, *a réduit les protections pour les industriels locaux* et a utilisé les *ventes des industries possédées par l'Etat* comme source de devises.

Mais en dépit de la réduction de la présence de l'Etat dans l'économie sous Cardoso, le Brésil a continué à s'appuyer sur l'Etat pour jouer un rôle stratégique (exemple de Petrobras, société maintenant privée mais avec participation de l'Etat qui lui permet de l'utiliser comme instrument de politique nationale, y compris dans la découverte de réserves en pétrole offshore). P. (37) Egalement important, *Cardoso* a construit les *fondations institutionnelles pour un développement à orientation sociale* (socially-oriented development).

Lula, successeur de Cardoso, était le leader du parti des travailleurs, qui avait de fortes traditions marxistes socialistes. Une fois élu en 2002, il place les hommes acceptables pour la finance globale, à la tête des institutions liées à la politique financière, et maintient les taux d'intérêt réels à un niveau élevé. Comme Cardoso, il gagne l'épithète de « néo-libéral » de la part de la gauche brésilienne. En fait, ni Cardoso no Lula n'étaient des néo-libéraux, en dépit de *leur reconnaissance que la conformité financière était une conséquence de l'ère néo-libérale à laquelle on ne peut pas échapper*. Leurs

stratégies sociales et développementales ne peuvent aussi être considérées comme basées sur le paradigme néo-libéral générique. En fait, le Brésil a paru être entrain d'expérimenter un nouveau paradigme de politique de « *développement social* » (Kerstenetsky, 2010). P. (37)

Les *impôts* et *l'emploi public ont augmenté* au lieu de se contracter. Plutôt qu'une détérioration de la *sécurité sociale* nette, les brésiliens ont expérimenté une *amélioration graduelle de cette sécurité durant l'ère néolibérale*. « Bolsa Familia », qui est le programme de transferts conditionnels du Brésil, était petit en termes de dépenses globales, mais a *transformé la vie de millions de brésiliens pauvres*, presque un quart de la population toute entière. *L'accès aux soins médicaux et à l'éducation* ont été étendus. Le Brésil met de côté sa revendication d'être le champion de l'inégalité dans le monde. A la place d'une croissance qui donne lieu à une inégalité plus grande, comme cela avait été le cas sous les militaires dans les années 1970, cette croissance « a été accompagnée par une *augmentation des revenus en moyenne*, *plus d'emploi dans le secteur formel*, une *plus grande protection* sociale pour la population dans son ensemble, une *plus grande égalité dans les revenus* et les salaires des ménages, et une *réduction de la pauvreté* » (Kerstenetsky, 2009). P. (38)

Contrairement aux revendications du néo-libéralisme que l'Etat de bien-être réduit le dynamisme économique, les *politiques sociales de Lula ont prouvé avoir été des politiques de croissance aussi bien que des politiques sociales* (Evans. 2010). Le Brésil s'est comporté très bien face à la crise de 2008. La combinaison de *l'emploi formel en augmentation* et *du soutien public aux revenus des plus pauvres* a aidé à soutenir la croissance.

Comme Kerstenetsky (2009) le dit: « l'expérience récente de développentalisme social a combiné la croissance avec l'équité et les gains liés à la capacité (capability gains) au sens de Amartya Sen ». La capacité des décideurs brésiliens à produire de tels résultats salutaires, en dépit de l'engagement total de son élite économique en faveur du

capitalisme et de la position relativement précaire du pays face aux marchés financiers internationaux, *souligne une fois de plus l'importance du politique*. P. (38)

Cependant, l'explication de la *capacité du Brésil à combiner la croissance avec une plus grande protection sociale* n'est pas purement politique. Une demande accrue en provenance de la Chine pour les produits agricoles brésiliens et pour les exportations de minéraux, aussi bien qu'un éventail de produits manufacturés locaux (Castro, 2007, 2008) contrebalancent les effets négatifs des taux d'intérêt élevés dictés par les marchés globaux, et aident à soutenir la croissance. Néanmoins, *le récit de base de la stratégie de développement brésilien reste dans les choix politiques qui ont émergé avec la démocratisation, la mobilisation populaire, et la nouvelle structure de la compétition démocratique*. P. (38)

D'autre pays majeurs d'Amérique Latine ont eu leurs trajectoires distinctes, mais au tournant du siècle, ces stratégies ne peuvent pas être considérées comme formées premièrement par le fait d'avoir épousé l'idéologie néo-libérale et ses paradigmes de politique économique.

Au Chili, Ricardo Lagos et Michelle Bachelet ont travaillé pour *subvertir les contraintes institutionnelles héritées* de la version du néo-libéralisme non libéral de Pinochet. *En Argentine*, les efforts pour compléter la conformité au néo-libéralisme ont conduit à un effondrement et à une nouvelle recherche d'alternatives. *Au Venezuela*, les revenus du pétrole ont soutenu le régime socialiste le plus avoué en Amérique latine en dehors du cas cubain, et *en Bolivie*, l'idéologie socialiste est combinée avec une nouvelle politique éthnique pour créer un agenda politique redistributif (Lucero, 2008 ; Kymlicka, ce volume).

Alors que le Brésil a le plus réussi dans sa redécouverte de la social-démocratie, les bénéfices économiques d'un investissement social continu sont évidents à travers le continent. Les régimes latino-américains socio-démocrates ont fait de sorte de pouvoir

croître à des taux bien plus élevés que ceux des années 1980. Le 21ème siècle latino-américain continu à faire face à des défis sociaux sérieux mais (en dehors de la finance) ses stratégies ne lui ont pas été dictés par des paradigmes de politique économique néo-libéraux, ni ont émané d'avoir épousé de manière active l'idéologie néo-libérale. Finalement, la vision latino-américaine contemporaine peut être caractérisée comme étant une quête naissante d'une « social-démocratie globalisée » (Cardoso, 2009 ; Evans, 2009).

3.4. Le développementalisme Est-Asiatique

Si l'Amérique Latine illustre bien la complexité des dynamiques politiques dans l'ère néo-libérale, l'Asie de l'Est est la place évidente pour explorer la dynamique du succès économique. Le développement asiatique rapide de la période postérieure à la 2ème guerre mondiale commence avec l'expérience japonaise des années 1950 et 1960, s'étend à la Corée et Taiwan dans les années 1970 et a été adopté par la Chine bien que de façon altérée dans les années 1980. Le déplacement de la position de l'Asie de l'Est dans l'hiérarchie globale de la richesse et la capacité productive durant l'ère néo-libérale n'a pas eu de précédent dans l'histoire dans son étendue et sa rapidité. Lorsque les futurs historiens vont regarder en arrière l'économie politique de la fin du 20ème siècle, la croissance vigoureuse de l'Asie de l'Est va éclipser le néo-libéralisme comme principale histoire à raconter.

Le succès développemental Est-Asiatique est clair. Ce qu'il nous dit au sujet des effets du néo-libéralisme, comme idéologie et paradigme de politique économiques est moins clair. Alors que le succès Est-Asiatique comporte un engagement accru à l'égard des marchés globaux, les *politiques régionales restent largement en contraste avec le néo-libéralisme* aussi bien en tant que théorie économique qu'en tant que pratique politique. Des tigres asiatiques au « *capitalisme communiste* » de la Chine, l'Asie de l'Est de la fin du 20ème siècle est le lieu de « *l'Etat développemental* », ce qui est un anathème du point de vue de la théorie économique néolibérale. Les trois décennies d'un *développement rapide de la chine* est *le plus important cas particulier*, mais les voies par lesquelles la Corée et

Taiwan avaient divergé de la Chine sont un complément essentiel pour *évaluer les effets sociaux*.

La *combinaison chinoise* d'une logique du marché avec une panoplie d'éléments structurels et idéologiques, qui divergent fortement des prescriptions néo-libérales est l'exemple le plus évident des variations possibles à l'intérieur du paradigme global du néo-libéralisme. Le *rôle croissant des marchés* était crucial à la croissance économique rapide de la Chine. Le *contrôle centralisé sur l'allocation* des ressources économiques, par un *appareil politique opaque*, retenu par quelques contrôles politiques ou économiques, devient mitigé après la fin des années 1970, par un *rôle accrue de l'allocation par le marché*. Cela a aidé à décentraliser les décisions économiques et à accroître l'efficience, particulièrement sur les marchés agricoles. P. (40)

Appeler l'architecte de ce changement, Deng Xiao Ping, un « néo-libéral », comme le fait David Harvey (2005), peut être une rhétorique utile, mais il obscurcit le rôle central et puissant continu de l'Etat et du parti dans l'allocation des ressources et la formulation de la stratégie économique. La capacité de la Chine à *tourner le rôle accru des marchés en un moteur de croissance*, était fondé sur la persistance d'un rôle de l'Etat puissant et pervasif, et particulièrement le rôle du parti communiste chinois dans l'économie (Johnson, 2010).

En dépit de l'effondrement des entreprises-possédée-par -l'Etat de l'ère-communiste, *de nouvelles sociétés totalement ou partiellement possédées par l'Etat* continuent de dominer les secteurs les plus avancés de l'économie chinoise. Les entreprises plus petites possédées par les unités locales de gouvernement sont aussi omniprésentes. L'Etat établit ou détermine les *grandes lignes de la politique industrielle*, fournit la plupart du *financement des entreprises* et rigoureusement *supervise les infusions de capital étranger*.

La trajectoire des effets sociaux qui a accompagné le développement de la Chine rend aussi tentant de lui appliquer le label de « néo-libérale ». En dépit des marchés enchâssés, dans un système de contrôle politique dominé par l'Etat, complexe, la société chinoise a

souffert d'une *forte augmentation de l'inégalité de revenus*, et d'un *retrait massif des protections sociales* (voir Davis et Wang, 2009). Le « *capitalisme communiste* » a effacé les niveaux exceptionnellement faibles d'inégalité et les niveaux relativement élevés de protection sociale qui avaient caractérisé la Chine dans la période socialiste. La trajectoire chinoise à ce niveau contraste fortement avec celle du Brésil. Ce qui suggère que l'absence de mécanismes institutionnalisés pour avancer des demandes politiques par en bas adressées à l'Etat est à incriminer pour ce qui est des effets sociaux négatifs.

La politique sociale chinoise reste néanmoins loin de la politique néo-libérale telle que exprimée par les E.U. Ce qui est sûr, est qu'une *classe capitaliste locale* bourgeonnante a déjà *coopté suffisamment d'officiels du parti*, pour affecter la formation de la politique, bien que le parti communiste chinois reste un acteur politique formidable. Le Parti-Etat apparaît toujours capable et ayant la volonté de reformuler les règles du marché, lorsque la restructuration est considérée nécessaire pour préserver la stabilité sociale.

La plateforme de Hu Jintao de la « société harmonieuse », qui comporte la mise en avant d'une *reforme de la loi du travail face à l'opposition formulée par le capital étranger*, illustre ce point. Pour le moment, quand les intérêts du capital paraissent être en conflit avec les intérêts nationaux, comme définis par le parti communiste, le parti paraît être capable de s'imposer (Arrighi, 2007). Les ouvriers en grève et les paysans entrain de protester renforcent ces tendances en nourrissant la préoccupation du parti à maintenir la stabilité sociale et à renforcer la main de ceux qui donnent la priorité à la stabilité. D'un autre côté, les émeutes tendent aussi à renforcer la *résistance du parti à la démocratisation* – laquelle, en jugeant par le cas brésilien, est censée *accroître la demande pour la protection sociale*.

Deux leçons de base peuvent être extraites du cas chinois. Toutes les deux sont tirées de l'analyse du Brésil, en dépit du fort contraste entre les trajectoires latino-américaines et est-asiatiques durant l'ère néolibérale. La première est que le succès économique paraît dépendre de la *préservation de la capacité de l'Etat à jouer un rôle économique stratégique*. La seconde est que à moins de pouvoir institutionnaliser la voix

démocratique des citoyens ordinaires, il serait *difficile d'éviter les conséquences potentiellement négatives* d'un rôle étendu des marchés. P. (42)

A regarder *les deux cas de la Corée et Taiwan*, cela renforce les deux leçons. Dès les années 1970, les deux combinent l'usage d'Etats développementaux actifs et autoritaires avec l'engagement dans les marchés globaux, pour produire des taux de croissance qui n'ont pas de précédents dans les histoires de l'Europe et des E.U. Mais dans les dernières décennies de l'ère néo-libérale, *aussi bien la Corée que Taiwan s'acheminent vers une démocratisation* et entament une *expansion notable de la protection sociale* (Wong, 2004 ; Peng et Wong, 2008 ; Dostal, 2010 ; McGuire, 2010).

A Taïwan et en Corée, le dernier quart du siècle a été une période de transformation sociopolitique qui paraît davantage être comme *un effort pour construire une version asiatique de l'âge d'or postérieur à la 20ème guerre mondiale que comme une application du modèle néo-libéral*. Siddiqi et Hertzman (2001) résument les leçons des tigres asiatiques comme suit : « les économies des tigres du Sud Est de l'Asie semblent être un exemple d'une *croissance économique* et d'une parité ou égalité croissante dans la *distribution du revenu* allant de paire dans le temps, et se conjuguant avec une forte amélioration de la *santé de la population* ». *Entre 1985 et 1995*, au plus haut du néo-libéralisme en Europe et aux E.U., les dépenses de l'Etat se sont accrues en pourcentage de PIB de 25% en Corée et de 30% à Taiwan, particulièrement à la faveur des *programmes de bien-être* étendus. Joseph Wong (2004) qui suit le déplacement en faveur de dépenses publiques accrues *dans le domaine de la santé*, soutient une forte *connexion entre l'extension des dépenses de bien-être et la démocratisation*. Les ¾ des membres de l'élite qui répondent à la définition de Wong dans les 2 pays, soutiennent le point de vue qui est « qu'en Corée/Taiwan, *il n'y aurait pas eu d'amélioration du bien-être sans transition à la démocratie* ». Mc Guire (2010) note que le réseau « de docteurs, académiciens et anciens militants pour la démocratie ont fait pression avec succès pour introduire un système national d'assurance maladie à un seul payeur » en Corée au début des années 1990. Dostal (2010) souligne que la « démocratisation et la mobilisation

politique » sont les facteurs les plus significatifs dans *l'expansion des provisions sociales* aussi bien en Corée qu'a Taiwan. P. (43)

De façon encore plus nette qu'en Europe et Amérique latine, l'Asie de l'Est illustre l'importance de regarder *les trajectoires de changement* durant l'ère néo-libérale, comme étant conduites par une mixture complexe *d'opportunités globales et de pressions* d'un côté, et de *traditions politiques et institutionnelles* nationales et régionales, de l'autre. L'Asie de l'Est renforce aussi l'idée qu'il faut distinguer les effets des paradigmes de politique néo-libérale de ceux des changements dans les institutions politiques. Les marchés ont été des instruments utiles pour les régimes Est-asiatique, précisément parce que ces régimes n'ont pas ignoré l'effet de la capacité institutionnelle à prendre des décisions politiques sur la manière dont les marchés doivent être utilisés.

Les cas de Taiwan et la Corée renforcent aussi l'idée, qui a émergé dans notre analyse des deux cas européen et latino-américain, qui est que *l'attraction exercée par les stratégies sociales-démocrates traditionnelles reste puissante même 30 ans après le début de l'ère néo-libérale*. Quand *les préférences pour les pratiques sociales-démocrates sont institutionnalisées*, elles mitigent les effets sociaux pervers des paradigmes de politique économique néo-libérale. *Les deux cas qui montrent une moindre évidence pour la tendance sociale-démocrate* sont des cas qui font étrangement bon ménage : les E.U. et la Chine. La politique de la Chine explicitement illibérale produit des *effets sociaux qui sont parallèles* à l'évolution inégalitaire des E.U., où la loyauté au niveau de la rhétorique aux principes libéraux classiques est supposée rendre la fusion entre pouvoir économique et pouvoir politique non problématique. P. (44)

Conclusion

Quelles ont été les conséquences d'ensemble de l'émergence du néo-libéralisme comme cadre théorique et idéologique pour l'économie politique globale ? Toute réponse à cette question doit reconnaître les limites du succès du néolibéralisme. Créer une économie globale néo-libérale uniforme et homogénéiser les institutions nationales (Evans, 2004), ont donné la preuve d'être un projet plus difficile que les avocats du néo-libéralisme l'ont

imaginé. *Le politique à l'échelle nationale* a paru être bien plus résistant que ceux qui ont proposé le néo-libéralisme et ceux qui l'ont critiqué. De l'intérieur du monde anglo-saxon, et particulièrement de l'intérieur des E.U., *les effets transformatifs du néo-libéralisme semblent être accablants*.

Vu à partir de la région qui a émergé comme étant celle qui a réussi le plus durant l'ère néo-libérale-l'Asie de l'Est- *le néo-libéralisme est un élément d'un éventail de constructions idéologiques éclectiques* qui incluent des *stratégies de développement étatiques*, avec, dans le cas de la *Chine*, une *politique profondément illibérale*.

De la perspective d'autres régions, Europe er Amérique Latine, *la persistance et même la revitalisation des traditions sociales démocrates antérieures au néo-libéralisme* est *aussi importante* que les effets du néo-libéralisme lui-même. Mais en dépit de ces mises en garde, le néo-libéralisme a eu des effets profonds, pas seulement aux E.U., mais à travers le monde.

Si la période néo-libérale n'a pas montré un accroissement des taux de croissance économique, elle a assisté à une remarquable transformation des structures institutionnelles et des dynamiques de l'économie mondiale. Elle a, dans la plupart des pays du monde, diminué le pouvoir des travailleurs organisés, et augmenté le pouvoir du capital. Dans certains pays et pas tous, elle a signifié un accroissement des inégalités de revenu. Ces changements ont dérivé du rôle renforcé des marchés, incluant les marchés globaux, dans l'allocation des ressources. P. (45)

La « globalisation » accrue de l'activité économique a certainement été l'élément le plus évident de l'ère néo-libérale. Le commerce international a augmenté rapidement, et les firmes sont devenues bien plus internationales dans leur financement, leurs ventes et la division internationale du travail. Cela est dû en partie à des *changements technologiques*, comme la containerisation du transport, la généralisation et l'amélioration des services commerciaux aériens, et de développement des communications de grande vitesse via satellite, câbles de fibre optique et l'internet. Ces technologies qui ont fortement augmenté la vitesse et réduit les coûts de transport et des communications de longue

distance, étaient d'abord, le résultat des changements technologiques indépendants des politiques néo-libérales, et auraient amené à une internationalisation accrue de l'économie, que le néo-libéralisme eut atteint l'hégémonie ou pas. Mais la facilité supplémentaire et les coûts en baisse du commerce international et des communications, ont aidé à rendre la poussée néo-libérale en faveur de la libéralisation du commerce international plus attrayante pour les intérêts des compagnies et plus plausible pour le public en général. Par contre, la consolidation à l'échelle mondiale du cadre institutionnel néo-libéral pour l'échange international, a renforcé une circulation globale plus rapide et sans « frictions ». Le néo-libéralisme figure par conséquent comme causse et effet de la compression du temps- espace global dans les 3 dernières décennies. P. (46)

La croissance qui ne fait pas de doute du commerce global dans l'ère néo-libérale ne doit pas cependant être considérée comme une croissance simplement des « marchés libres». En dépit de leur croyance professée dans les marchés libres, *les pays riches du Nord ont continué à suivre des stratégies néo-mercantilismes* à un degré qui dément leurs déclarations à caractère rhétorique.

Les politiques agricoles sont les cas les plus évidents, mais un examen plus proche de tout « accord de libéralisation des échanges » donne lieu à une myriade d'exemples moins évidents. Aussi *les règles qui gouvernement les marchés globaux* sont, dans une large mesure, le résultat d'actions politiques soigneusement orchestrées par le capital, représenté par les grandes sociétés. Leurs profits dépendent de la manière dont ces règles ont été établies.

Enfin, bien étendu, *les E.U. (et d'autres pays mais de manière plus subtile)* continuent à engager des efforts à la manière ancienne, pour *acquérir un contrôle politique et économique* sur d'autres pays, par des moyens *politiques et militaires*. C'est un monde qui est plus globalisé, mais *un monde dont les marchés n'ont pas été libérés du politique*. P. (46)

Une autre transformation économique importante de l'ère néo-libérale a été la montée fulgurante de l'importance et du *poids économique de la finance*, aussi bien sur le plan

national que sur le plan global. Encore une fois, la *financiarisation* figure, aussi bien *comme cause que comme effet de la montée du néo-libéralisme*. L'effondrement du système de Bretton Woods des taux de changes fixés, ouvre la voie à de nouvelles formes d'intermédiation financière basées sur les valeurs fluctuantes des devises introduites dans les années 1970.

Au début des années 1980, *la pression des spéculateurs financiers internationaux était souvent instrumentale* en forçant ou amenant les différents pays à adopter des politiques néo-libérales, comme un moyen de faire face aux évolutions de leurs monnaies (Fourcade er Babb, 2002).

Par la même occasion, les institutions financières de plus en plus riches montent de véritables campagnes politiques pour *réduire et démanteler les réglementations*, lesquelles campagnes « étaient légitimées par » l'idéologie néo-libérale. Les changements qui en résultent en matière de politique économique conduisent à une *prolifération de nouveaux « produits » financiers*, à l'étendue croissante internationale de la finance, et à une situation *où l'on fait appel* de la part des firmes, à toutes sortes *d'indicateurs financiers pour juger le succès*.

Cette financiarisation de l'économie a aussi contribué de manière importante à la *croissance de l'instabilité* aussi au niveau de la micro-économie, en renforçant les ventes, la réduction des tailles et les banqueroutes, et au niveau de la macro-économie en augmentant l'incidence des crises nationales, régionales et globales. Cette instabilité s'est traduite par une insécurité croissante des gens ordinaires et des capitalistes aussi. Elle est parmi *les effets sociaux les plus importants* et problématiques de la néo-libéralisation dans l'économie mondiale.

Parallèlement au déplacement de la structure de l'économie politique globale, *l'imaginaire social* que le néo-libéralisme a renforcé, semble avoir été assimilé très largement à travers le monde, en dépit des différences dans les mixtures de politique économique er des discours de politique économique dans les environnements nationaux. Comme résultat du néo-libéralisme global, le langage et le modèle institutionnel du

marché apparaissent avoir gagné tors les aspects de la vie contemporaine. Les médias et la culture populaire ont absorbé la notion qui est qu'on doit avoir des essences entrepreneuriales, qu'on doit être constamment prêts à se retravailler soi-mêmes pour de nouvelles opportunités, *que la recherche de l'intérêt individuel est une chose naturelle* et que les grandes richesses sont une récompense juste pour les innovateurs. P. (48)

Si *Friedrich Von Hayek* devait retourner et voir le monde que ses efforts intellectuels ont aidé à établir, il doit ressentir une grande satisfaction tirée de certains aspects de cette transformation, mais il doit trouver aussi que certaines conséquences du succès du néo-libéralisme sont déconcertantes.

Alors que le néo-libéralisme peut revendiquer un certain crédit pour avoir aidé à mettre sous contrôle le pouvoir oppressif de certains officiels de l'Etat, il devrait être difficile pour Hayek d'ignorer *le pouvoir magnifié des élites privées* qu'il avait indubitablement encouragé. Alors que le néo-libéralisme a augmenté le rôle du marché, *il a augmenté aussi la capacité du capital à s'assurer des revenus injustes*, ce dernier écrivant lui-même les règles qui déterminent comment les marchés fonctionnent. Et il aura été certainement désappointé par *le manque de dynamisme économique exhibé par des pays qui s'étaient le plus alignés* sur les doctrines néo-libérales.

Pour ceux qui ont un plus grand penchant pour la pensée de Polanyi, et qui valorisent l'équité et la communauté et considèrent que le marché qui s'auto-régule est une utopie dangereuse, *l'échec de la grande transformation et la montée du néo-libéralisme sont une confirmation amère de leurs présuppositions théoriques*, aussi bien qu'une suggestion qu'ils doivent être aussi préoccupés par *la capacité des élites privées à capturer le pouvoir politique*.

Là où il a été mis en place, le néo-libéralisme *n'a pas seulement exposé les familles et les communautés à la volatilité et l'irrationalité du marché*, mais il a *aussi permis aux riches d'utiliser la politique publique* pour déplacer les ressources en leur faveur, *tout en sapant les institutions publiques* qui soutiennent les efforts des citoyens ordinaires pour vivre des

vies utiles et productives. Ces changements ont fortement *intensifié le problème de la résistance sociale durant l'âge du néo-libéralisme*. P. (48)

L'acquisition de la capacité technologique comme condition du développement durable*

[Introduction. 1. « L'apprentissage technologique » comme moyen pour réaliser « l'industrialisation tardive ». 2. L'acquisition de la capacité technologique à l'échelle de l'entreprise. 3. Rôle de l'Etat dans l'acquisition de la capacité technologique].

Introduction

L'acquisition de la capacité technologique est le moyen de réaliser « l'industrialisation tardive » des PVD et d'assurer leur sortie du sous-développement. Le texte suivant porte sur la manière d'acquérir cette capacité au niveau de l'entreprise productive et le rôle de l'Etat à ce niveau.

1. « L'apprentissage technologique » comme moyen pour réaliser « l'industrialisation tardive »

Les pays occidentaux ont assisté à partir de la 2ème moitié du 18ème siècle au déclenchement de la révolution industrielle. Il y eut depuis cette époque un progrès technologique que l'humanité n'a jamais expérimenté auparavant. Le monde s'est retrouvé suite à cela divisé en deux catégories de pays : la première catégorie où l'on était devenu capable de développer des procédés technologiques et de créer de nouveaux produits par l'invention, et la deuxième qui n'a pas réussi à faire cela. Les pays de cette deuxième catégorie sont devenus victimes des premières, lesquelles les ont colonisé depuis le 19ème siècle et les ont maintenu dans un état de dépendance à leur égard jusqu'à ce jour.

Alice Amsden a présenté les caractéristiques des deux révolutions industrielles, la première et la deuxième, qui se sont déroulées entre la fin du 18ème siècle et la fin du 19ème siècle.

---

* Première partie du texte de Albert Dagher préparé pour le colloque annuel de « L'Association Arabe pour les Recherches Economiques », Le Caire, 2016 ; publié sous le titre : « Devenir un Etat industriel : l'expérience iranienne comme modèle », in *Al-Akhbar*, 5/ 1/ 2016.

Au cours de la 1ère révolution industrielle, il y a eu des individus inventeurs qui ont mis en œuvre des procédés nouveaux, et qui ont produit des biens qui n'avaient jamais existé auparavant, dans le cadre de petites entreprises. Dans la 2ème révolution industrielle, qui eut lieu dans des pays occidentaux autres que l'Angleterre, en particulier l'Allemagne et les Etats-Unis, l'innovation ayant concerné des procédés et des biens nouveaux, est devenue le fait d'entreprises de grande taille (Amsden, 1989: 4). Ces dernières avaient été capables d'allouer des ressources humaines et de consacrer de grandes équipes de chercheurs aux activités de R&D (Amsden, 1993: 327).

Lorsque Joseph Schumpeter avait écrit sur l'innovation comme moteur de la croissance économique et base de cette croissance, il était entrain de décrire la compétition entre entreprises de grande taille pour produire des biens inventés nouveaux et les mettre sur les marchés (Guellec et Ralle, 1997).

Tous les cas d'industrialisation qui ont eu lieu après la première expérience en Angleterre, ont été appelés des cas d' « industrialisation tardive ». Gerschenkron a utilisé cette expression pour décrire l'expérience d'Europe de l'Est et plus précisément l'expérience russe d' « industrialisation tardive ». Les spécialistes d' « économie du développement » ont utilisé cette même expression pour décrire l'industrialisation qui a eu lieu en Asie de l'Est, surtout le Japon, la Corée du sud et le Taiwan après la deuxième guerre mondiale.

Amsden a expliqué les caractéristiques de « l'industrialisation tardive » asiatique en la considérant comme étant un processus nouveau différent de ce qui l'a précédé. Elle l'a décrite comme étant basée sur « l'achat de processus de production étrangers, leur adaptation et leur amélioration par les capacités locales » (Amsden, 1993: 141). Elle l'a présentée comme étant basée non pas sur l'innovation mais sur « l'apprentissage par la pratique » (« learning by doing »), lequel permet de produire les mêmes biens ou des marques nouvelles de ces mêmes biens et de les vendre sur les marchés internationaux.

Amsden a critiqué la théorie néoclassique qui considère que l'usage des mêmes techniques de production engendre une productivité similaire chez les entreprises qui les

utilisent, quelles que soient les conditions des pays dans lesquels elles opèrent. Elle a montré que la *connaissance technologique* (technological knowledge) *ne peut pas être parfaite*, ce qui donne aux entreprises une grande marge ou latitude pour améliorer les techniques qu'elles utilisent (Amsden, 2001: 3). Autrement dit, il est possible de créer des avantages comparatifs pour des biens destinés à être vendus sur les marchés internationaux par le biais de « l'apprentissage par la pratique » et des activités de R&D.

2. L'acquisition de la capacité technologique à l'échelle de l'entreprise

C'est le travail dans le laboratoire ou atelier de l'usine (shop floor) qui est le vrai terrain de bataille de l'entreprise dans son effort pour acquérir la capacité technologique, comme cela a été montré par les expériences « d'industrialisation tardive » du XXème siècle. C'est dans le laboratoire ou atelier que l'adaptation de la technologie, c'est-à-dire, des machines qui avaient été achetées, a lieu. C'est là où l'on procède à « l'amélioration de cette dernière d'une façon continuelle et cumulative » (Amsden et Hikino, 1993: 247)

Cette description renvoie à ce qui se passe dans l'entreprise durant la 1ère étape d'apprentissage technologique (technological learning), laquelle est celle de « l'imitation duplicative ». Le chercheur Linsu Kim a présenté un schéma en trois étapes du processus du d'apprentissage technologique, en s'appuyant en cela sur l'expérience de la Corée du sud. La 1ère étape est celle de l'imitation duplicative qui vient d'être soulignée. Celle qui vient après est l'étape de « l'imitation créative ». Cette dernière est suivie par l'étape de « l'innovation originale» (Kim, 2001 : 13).

Toutes les expériences d' « industrialisation tardive » qui ont eu lieu ont reflété les deux premières étapes d'apprentissage technologique, en faisant exception du Japon qui a atteint l'état de l'innovation originale après la 2ème guerre mondiale. L' « ingénierie inverse » constitue le cœur de la 1ère étape, où il est question d'acquérir des machines ou des *biens de capital* sur les marchés internationaux, et leur reproduction avec des spécifications locales. Cela exprime une démarche d' « apprentissage par la pratique ». Les *firmes étrangères* peuvent participer à cette *démarche de transfert de technologie* à destination des pays concernés, à travers : l'investissement direct étranger dans ces pays,

ou en leur vendant les droits de production, ou en leur fournissant des installations « clé-en-main ». Le transfert de technologie par des *démarches non-officielles* peut lui aussi participer au transfert technologique au bénéfice des pays concernés, en prenant la forme d'usage des machines qui avaient été acquises auparavant, par l'utilisation de la littérature produite et publiée dans ce domaine et en faisant appel à des ressources humaines en provenance de l'étranger (*ibid*, 15).

Le passage à *la 2ème étape de l'apprentissage technologique représentée par l'imitation qui comporte de la création*, en ajoutant des caractéristiques technologiques supplémentaires aux mêmes biens, de façon à en faire des variétés nouvelles qui s'additionnent à celles qui sont en cours sur les marchés internationaux. Le rôle des *activités de R&D* est bien plus important dans cette étape qu'il n'est dans la 1ère étape de l'apprentissage technologique. Les *venus-tard à l'industrialisation* au 20ème siècle ont visé à acquérir la capacité technologique dans les industries *à technique moyenne* (*mid-tech*), soit celles qui peuvent être achetées sur les marchés internationaux, comme les machines électriques de grande consommation, les produits chimiques de base, les voitures et les produits électroniques de grande consommation (Amsden et Hikino : 246).

Dans le cas des deux 1ères étapes qui viennent d'être soulignées, ce qui décide de la rapidité de l'apprentissage technologique et de son étendue, est la *capacité à assimiler la technologie empruntée*, et ensuite *l'intensité de l'effort fourni* pour assurer l'apprentissage technologique.

La *base de connaissance nationale* (*existing knowledge base*) constitue l'élément essentiel dans la capacité à assimiler la technologie. L'éducation, l'enseignement supérieur et les activités de R&D sont ce en quoi s'exprime cette base de connaissance dans le pays concerné.

Dans le cas de la Corée, le nombre de chercheurs dans les centres de R&D est passé de zéro en 1962 à 130000 à la fin des années 1990. Ces derniers se sont répartis entre les institutions productives, lesquelles ont rassemblé 60% d'entre eux, et 40% répartis entre

les institutions d'enseignement supérieur et les administrations gouvernementales (Kim : 14).

Plusieurs facteurs entrent en jeu pour déterminer l'intensité de l'effort mis à réaliser l'apprentissage technologique. Dans les pays qui ont réussi à commercialiser leurs produits sur les marchés internationaux, l'occurrence des crises au niveau de la capacité à exporter, c.à.d. le recul de la compétitivité des produits nationaux constitue une incitation principale pour intensifier l'effort au niveau de l'apprentissage technologique et acquérir une performance qui permet d'exporter des produits additionnels.

Mais la capacité de cet effort est fonction d'autres facteurs qui ont rapport à la *sécurité nationale* et à la volonté de faire face à des menaces d'origine externe. La Corée s'est lancée dans les années 1970, dans la mise en place d'industries chimiques et lourdes à l'occasion du retrait des troupes américaines de ce pays (*ibid*, 19). Les *défis externes* influencent *l'orientation technologique* que les différents pays adoptent en matière d'apprentissage requis. Certains pays vont jusqu'à développer des techniques qui constituent « une innovation originale » comme dans le cas des industries militaires. Autrement dit, l'orientation prise par ces pays est destinée à en faire des concurrents pour les pays industriels et pour les grandes puissances dans le *développement de techniques nouvelles* qui se situent à la *frontière technologique* (technological frontier).

3. Rôle de l'Etat dans l'acquisition des capacités technologiques.

Les chercheurs reprennent souvent le débat entre *Rostow* et *Gerschenkron*, en « économie de développement », dans leur façon à envisager la question du « rattrapage » (*catch up*) ou « d'industrialisation tardive ». Chez Rostow, auteur célèbre des cinq étapes du développement, les choses ont lieu d'elles-mêmes, et les pays concernés passent d'une étape à l'autre sans grande peine et sans intervention de l'Etat. Chez Gerschenkron, le développement nécessite une très forte mobilisation des capacités de l'Etat et de la société.

Mais, *l'Etat chez Gerschenkron intervient essentiellement comme banquier et financier de l'investissement*. Gerschenkron est parti des conditions de la production qui nécessitaient des investissements massifs. Il a trouvé que les entrepreneurs individuels n'ont pas les moyens de faire face à ces exigences. Il a fallu donc que l'Etat intervienne pour assurer le financement de l'investissement, soit pour répondre à des exigences que réclament les conditions technologiques de production (Evans, 1995 : 31).

Mais, le développement réclame en réalité que l'Etat aille plus loin que cela. Celui qui a le mieux analysé et présenté ce rôle est *Hirshman*. Pour lui, ce qui constitue un obstacle au développement, n'est pas la faiblesse de l'épargne ou le défaut du capital ou d'autres facteurs de production. Toutes ces ressources existent selon lui, sous forme « latente » (Hunt, 1989 : 60). Ce qui manque par contre, c'est la *capacité à investir* ou la découverte par les agents concernés de possibilités d'investissement ou *d'opportunités d'investissement* et leur transformation en investissements effectifs. En effet, ceux qui ont les ressources requises pour l'investissement, n'ont pas la capacité de prendre *les décisions de transformation de leurs capacités en activités productives*.

C'est là où réside le rôle de l'Etat. Il faut que le rôle de ce dernier soit de *pousser à la prise de décision en matière d'investissement*. L'Etat doit offrir aux entrepreneurs des incitations de nature à favoriser leurs initiatives dans des secteurs ou des branches en particulier, et non pas dans tous les secteurs. Hirshman a dit que l'Etat doit offrir des *incitations* qui seraient de nature à *créer un déséquilibre entre les différentes branches d'activité*. Il a résumé le *rôle de l'Etat pour ce qui est de rapport qu'il entretient avec les élites entrepreneuriales* avec l'expression : « *maximiser la prise de décision en matière d'investissement induite* » (Evans, 1995 : 31).

Dans l'expérience historique des pays qui ont réalisé leur « industrialisation tardive » après la 2ème guerre mondiale, l'Etat a utilisé comme incitations pour les investissements, les *taux d'intérêt*, les *taux de change*, la *protection douanière* et *l'interdiction de « la concurrence excessive »* à travers la limitation du nombre des investisseurs dans les branches nouvelles, et les *incitations* destinées à favoriser les

activités d'exportation. Mais la caractéristique commune à tous ces pays c'est d'avoir mis un effort exceptionnel à *développer la base de connaissance nationale*, à travers la *subvention de l'enseignement, de l'enseignement supérieur et des activités de R&D*.

L'Etat en Corée a utilisé comme instruments économiques les *prêts à taux d'intérêt bonifiés*. Il a obtenu des *prêts de sources étrangères* et il a mis ces emprunts à la disposition des entreprises nationales en leur faisant payer des *taux d'intérêt qui se sont avérés être négatifs* (Amsden, 1993 : 338) ; c.à.d. que l'Etat a rassemblé des ressources et les a mises à la disposition des entreprises, lesquelles les avaient utilisées *sans payer des taux d'intérêt sur elles*. *L'Etat a refusé d'accueillir l'IDE* et de s'appuyer sur lui (Lall, 2003 : 19). Il a substitué à cela l'achat des équipements dont les entreprises ont besoin, directement sur le marché international. La preuve sur cela est donnée par les *montants énormes payés par la Corée pour l'acquisition des droits de production* auprès des firmes multinationales (Kim : 20).

L'Etat a utilisé des *taux de change favorables à l'exportation* (Amsden, 1989 : 145). C'est-à-dire qu' *il a interdit qu'il y ait réévaluation de taux de change* dont la conséquence serait de faire payer aux importateurs étrangers un prix dans leur monnaie plus élevé quand ils font acquisition des produits nationaux. L'Etat a protégé les industries nouvelles de la concurrence étrangère *par les tarifs douaniers* et autres. L'Etat augmente les prix des produits étrangers destinés à être écouler sur le marché domestique, en mettant des *taxes à l'importation* sur elles. C'est de cette façon-là qu'il les empêche de concurrencer les produits nationaux et protège les producteurs domestiques. L'Etat a permis aux entreprises productives de répartir leurs coûts fixes sur un nombre plus grand de produits, c.à.d. de réduire la part des coûts fixes dans chaque unité produite, quand il donnait à chacune de ces entreprises une part plus grande sur le marché local. Il y parvenait en donnant à ces entreprises *des positions quasi-monopolistiques* dans leurs secteurs. Les pays asiatiques ont cherché toujours à *réduire le nombre de producteurs* dans chaque branche, en obligeant les entreprises à fusionner et à bénéficier par cela des *économies d'échelle*, pour maximiser leur compétitivité locale et à l'échelle

internationale. On réunit ces initiatives sous l'expression « *coordination de l'investissement* » (Dagher, 2012 : 33-35).

Avec l'adoption par ces pays de la stratégie d'*industrialisation à vocation exportatrice* ou « d'orientation externe », l'Etat s'est mis à intervenir directement chez les entreprises productives pour réduire leurs coûts de production (Amsden et Hikino : 246).

Amsden a donné un exemple sur cela par la comparaison qu'elle a établie entre les Etats-Unis et le Japon à ce niveau. L'institution militaire américaine a exprimé le besoin d'unifier les *spécifications des pièces détachées dans l'industrie des machines-outils*, dans l'objectif d'accélérer la production en cas de guerre. Les entreprises industrielles n'ont pas obtempéré. Par contre, l'Etat au Japon a pu obliger les producteurs à unifier leurs spécifications dans ce secteur (*ibid*, 250).

La politique économique qui avait été adoptée par les *Etats développementaux asiatiques* s'est située à l'opposé de ce que les *institutions internationales* ont proposé et mis en œuvre sur l'ensemble de la *période néo-libérale*. Les institutions internationales ont fait campagne pour « *rendre les prix vrais* » (*getting relative price right*), dans le sens *d'interdire à l'Etat d'intervenir pour influencer les prix*.

Les institutions internationales ont œuvré pour empêcher l'Etat dans les PVD d'intervenir dans les domaines de la *protection de la production locale*, des *taux d'intérêt bonifiés*, de la *coordination de l'investissement* et dans *d'autres domaines*. Cela a été aux antipodes de l'expérience d' « industrialisation tardive » dans les Etats développementaux asiatiques qu'Alice Amsden a mise sous le titre de *« rendre les prix faux*» (*getting relative price wrong*) (Amsden, 1989 : 139).

Amsden a pris sur elle de rappeler régulièrement un des principaux déterminants du succès asiatique. Il s'agit de *l'offre par l'Etat d'un soutien conditionnel aux entreprises bénéficiaires* de ces interventions. Elle a élaboré le concept de « mécanisme de contrôle réciproque » pour traduire cette expérience (Amsden et Hikino : 249). Les mesures adoptées par l'Etat développemental asiatique ont été les mêmes que celles qui avaient

été adoptées par les pays qui ont échoué dans leur démarche « d'industrialisation tardive ». La différence fondamentale entre les deux ensembles de pays a été que les seconds avaient offert aux entreprises productives des *formes de soutien de toute sorte sans contrepartie*, alors que les Etats développementaux asiatiques ont exigé des entreprises bénéficiaires de leur soutien, *d'améliorer leur performance productive* de façon que cette dernière puisse être effective et mesurable.

L'Etat *n'a pas imposé la discipline aux travailleurs seulement*, mais *il l'a imposée aussi au capital*. Ceux qui s'attardaient à améliorer leur productivité et leur performance de façon à pouvoir faire concurrence sur les marchés internationaux étaient *obligés de rendre compte* et *se voyaient retirer le soutien qui leur avait été accordé*.

Références

Amsden Alice, "Asia's Industrial Revolution: "Late Industrialization" on the Rim", in *Dissent*, Summer, 1993, pp. 324-332.

Amsden Alice, "Getting Relative Prices "Wrong": A Summary" in Amsden A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989, pp. 139-155.

Amsden Alice, "Industrializing Late", in A. Amsden, *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford Univ. Press, 2001, pp. 1-28.

Amsden Alice, "Industrializing through Learning" in Amsden A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989, pp. 3-23.

Amsden Alice, Takashi Hikino, "Borrowing technology or Innovating: An exploration of the Two Paths to Industrial development", in R. Thomson (ed.), *Learning and Technological Change*, Macmillan, 1993, pp. 243-266.

Bozorgmehri Dariush, "The Developmental State and the Rise of Iran Auto", Department of Sociology, University of California, Berkeley, 2012, 56 pages.

Evans Peter, « The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change», in S. Haggard, R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton univ. press, 1992.

Evans Peter, «A comparative Institutional Approach», in P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton Univ. Press, 1995, pp. 21-42.

Guellec Dominique, Pierre Ralle, *Les nouvelles théories de la croissance*, éd. La Découverte, 1997.

Hunt Diana, *Economic Theories of Development: an Analysis of Competing Paradigms*, univ. of Sussex, Harvester Wheatsheaf, 1989.

kim Linsu, "The dynamics of Technological Learning in Industrialization", in *International Social Science Journal*, 2001, 33 pages.

Lall Sanjaya, "Reinventing Industrial Strategy: the Role of the Government Policy in Building Industrial Competitiveness", in *QEH Working Paper Series*, Oxford, October 2003, 35 pages.

ألبر داغر، من أجل سياسة تنموية عربية: منطلقات مغايرة للطرح النيو-ليبرالي، بيروت، دار منتدى المعارف، 2012، 144 صفحة.

عامر محسن، «ما الذي يُخيف أميركا في إيران: عن قدرات طهران العسكرية»، «الأخبار»، 9/26 /2014.

محمد بدير، «قلق إسرائيلي: التقدم العلمي الإيراني يهدّد تفوقنا»، «الأخبار»، 8/ 12/ 2015.

الأخبار
al-akhbar

الإدارة الحكومية كشرط للتنمية

استخلص إيفانز أن على الدولة التنموية في القرن الـ 21 أن تركّز على بناء المؤهلات البشرية كمصدر رئيسي للتنمية (أرشيف)

ألبر داغر

إلى كل الشرفاء في الإدارة العامة اللبنانية

سادت منذ ثمانينيات القرن الماضي، قراءة للدولة وإدارتها العامة، باعتبارها تجمّعاً للأشرار، لا يعوّل عليها في تقديم منافع عامة أو تحقيق التنمية، صاغها التيار النيو-ليبرالي، وتبنّتها المؤسسات الدولية. هنا قراءة مغايرة لدور الإدارة العامة في التنمية، تقدم صورة متألّقة عن البيرقراطية الحكومية، وتُظهر أن حضور هذه البيرقراطية هو شرط لا بد منه لكي تتحقّق التنمية. هذا واقع قائم في بلدان كثيرة في العالم، وأهمها بلدان شرق آسيا.

النيو-ماركسيون والمؤسساتيون والنفعيون الجدد

أحد أهم الإسهامات التي قدمتها النظرية الاقتصادية للتنمية، إظهارها بالاستناد إلى الوقائع التاريخية، أن أهم عامل في تحقيق التنمية، هو وجود إدارة حكومية فاعلة. تولى بلورة هذه المقاربة رهط من المفكرين منذ مطلع القرن

العشرين. وثابر آخرون على ذلك، مثّلوا بعد الحرب العالمية الثانية تيار «المؤسساتية المقارنة» (comparative institutional approach). وتمثّل هذا التيار منذ الثمانينيات بجيل جديد من الباحثين الذين درسوا التجربة الآسيوية.

كان لا بد لتيار «المؤسساتية المقارنة» من أخذ مسافة مع النيو-ماركسية التي طغت في ميدان اقتصاديات التنمية، عبر «نظرية التبعية» (dependency theory) حتى مطلع الثمانينيات، وركّزت على دراسة الدولة بوصفها ساحة صراع. وكان لا بد من أخذ مسافة أخرى مع التيار الثاني، الذي سيطر على أدبيات التنمية منذ أواخر السبعينيات، الممثّل بـ «النفعيين الجدد» (new utilitarianism) الذين وفّروا النظرية التي استندت إليها سياسات التنمية النيو-ليبرالية، الرائجة منذ ذلك التاريخ.

الانطلاق من نقد «نظرية التبعية»

استعاد الباحثان إيفانز وستيفانز، في نص صدر عام 1988، الأدبيات حول التنمية منذ الستينيات، والمواقف التي عبّر عنها النقاش آنذاك بين مدرسة التحديث (modernization approach) ومدرسة التبعية (إيفانز وستيفانز، 1988). طغى حضور شخصيتين فكريّتين في ذلك النقاش.

أخذت المدرسة الأولى من ماكس فيبر تركيزه على البنى الفكرية، واستنتجت أن الأفكار والبنى الفكرية التقليدية هي سبب التخلّف (المصدر نفسه: 715). واستندت المدرسة الثانية إلى الماركسية، ووجدت في الشروط المادية الممثلة بالتقسيم الدولي للعمل على أساس مركز وأطراف، والذي فرضته الإمبريالية في مرحلتي الاستعمار وما بعد الاستعمار، سبب التخلّف. ذهبت المدرسة الأولى إلى أن على الدول المتخلفة أن تنسج على منوال الدول المتقدمة للخروج من التخلّف. وذهبت المدرسة الثانية إلى أن سبب التخلّف هو علاقة دول الأطراف بدول المركز، وأن على الأولى أن تقيم قطيعة مع النظام الرأسمالي الدولي كشرط للخروج من التخلّف (المصدر نفسه: 717).

كان ألبرت أوتو هيرشمان قد أجرى هو الآخر عام 1981 مسحاً للأدبيات في ميدان «اقتصاد التنمية» الصادرة من الخمسينيات إلى السبعينيات، صنّف فيه هذه الأدبيات ضمن ثلاث مجموعات، تقف على طرف منها المدرسة المسيطرة (économie orthodoxe) وتقف على الطرف الآخر، المدرسة النيو-ماركسية (هيرشمان، 1984: 45). صنّف هيرشمان المدرسة الأولى من خلال معيارين، أولهما عدم اعترافها بوجود بنى مختلفة في البلدان المتخلّفة تقتضي سياسات مختلفة نوعياً للتعاطي معها (mono-économisme)، والثاني، اعتبارها أن ثمة منفعة متبادلة من التعاون بين شمال العالم وجنوبه. وصف المدرسة الثانية باعتبارها ترى اختلافاً جوهرياً في بنى الطرفين، يمنع دول الأطراف من النسج على منوال المركز في السياسات التنموية التي تعتمدها، وبأنها لا ترى أي إمكان للتعاون بين طرفي العالم هذين لتحقيق التنمية (داغر، 2005).

بيّن إيفانز وستيفانز أن الصيغة القديمة لـ«نظرية التبعية» التي كانت متداولة خلال الستينيات والسبعينيات أصبحت متقادمة ولا يمكن الأخذ بها لدراسة العلاقة بين شمال العالم وجنوبه، وذلك لسببين. السبب الأول هو أنها «اقتصادوية»، لا ترى العلاقة بين هذين الطرفين إلا بوصفها تعكس سيطرة الشركات الاحتكارية الغربية على دول العالم الثالث (إيفانز وستيفنز، 1988: 725). والسبب الثاني هو أنها تنفي إمكان تحقيق أي اختراق تنموي من قبل دول بعينها في العالم الثالث. لكن هذا هو ما حصل بالفعل في دول شمال-شرق آسيا، أي كوريا الجنوبية وتايوان

بالتحديد، التي أعادت صوغ علاقتها مع بلدان المركز. لم ينفِ الباحثان أهمية الأسباب الجيو-سياسية في تفسير النجاح الذي تحقّق للبلدين (المصدر نفسه: 727). أي كونهما في مواجهة النموذج الشيوعي، واستفادتهما الكبيرة من فتح الأسواق الأميركية أمام صادراتهما. إلا أنهما ركّزا في الوقت عينه على شرط أكثر أهمية في تفسير نجاح البلدين، هو مقدرتهما على إقامة بنى إدارية جديدة للدولة كان لها الفضل الأول في تحقّق هذا النجاح.

التوقّف عن دراسة الدولة بوصفها ساحة صراع

في منتصف الثمانينيات، وفي عز اكتساح النيو-ليبرالية للعالم كموقف أيديولوجي معادٍ للدولة، وكسياسات تنمية جديدة تمثّلت آنذاك بسياسات التصحيح الهيكلي، أصدرت جمهرة من الباحثين كتاباً حول كيفية استعادة دور الدولة في التنمية كمحور نقاش وتحليل (سكوكبول وريشماير وإيفانز، 1985). تكرّر طبع هذا الكتاب حتى بلغ عدد طبعاته عشراً في أواخر التسعينيات. تمحورت مداخلة إيفانز وريشماير في الكتاب حول الشروط التي يجب أن تتوفّر في الدولة ليكون دورها فعّالاً في التنمية (إيفانز وريشماير، 1985). رأى الباحثان أن الانتقال بالنقاش من مسألة كون الدولة ساحة صراع، إلى التركيز على تعريفها بوصفها بنى إدارية ومؤسسات إدارية، هو شرط تقديم شيء جديد ذي فائدة لدراسة دورها في التنمية (المصدر نفسه: 46).

اختارا أن يدرسا الدولة بوصفها فاعلاً جماعياً (corporate actor)، بدل أن يستمرّا في النسج على منوال من يرون الدولة منصّة تتبارز فوقها القوى والمصالح الاجتماعية المختلفة. وقد اختارا في ذلك النأي عن القراءات النيو-ماركسية للدولة، لمصلحة القراءة الفيبرية لها. كان مايكل مان قد انتقد بدوره هذه الخاصية للأدبيات حول الدولة التي راجت حتى مطلع الثمانينيات وحصرت همها بتعريف الدولة كساحة صراع (مان، 1984 و 2003: 110).

النفعيّون الجدد والمؤسساتيون

في نصه التأسيسي الرائع الصادر عام 1995، عرض إيفانز مقاربتين لتعريف الدولة بوصفها إدارة، وتعريف دورها في التنمية (إيفانز، 1995). المقاربة الأولى هي التي راجت منذ منتصف السبعينيات، وأسهمت ببلورتها جمهرة من الاقتصاديين النفعيين الجدد، وكان لها الأثر الكبير منذ مطلع الثمانينيات، لأنها شكلت المرجعية الفكرية التي استندت إليها سياسات التنمية النيو-ليبرالية الطابع، تحت اسم «توافق واشنطن». وهي أقامت تعارضاً بين الدولة والسوق، ورأت أن تدخل الدولة في الاقتصاد يعيق عمل قوى السوق، واعتبرت انكفاء الدولة وانسحابها من الاقتصاد هو شرط تمدّد علاقات السوق.

والمقاربة الثانية هي التي عبّرت عنها إسهامات مفكرين منذ مطلع القرن العشرين، وأظهرت حاجة اقتصاد السوق لتدخّل الدولة لجعله ممكناً، وذلك بدءاً من ماكس فيبر، مروراً بـ كارل بولانيي وبمنظّرين رئيسيين ضمن «اقتصاد التنمية» كـ ألكسندر غرشنكرون وألبرت أوتو هيرشمان، وصولاً إلى الباحثين الذين عملوا على جمع الوقائع حول نموذج شمال-شرق آسيا للتنمية، وبلورة مفاهيم جديدة انطلاقاً من هذا الواقع، لفهم كيفية تدخل الدولة الناجح في الاقتصاد، ومنهم أليس أمسدن وروبرت واد وبيتر إيفانز نفسه.

صنّف إيفانز اهتمامات مفكري هذا التيار تحت ثلاثة عناوين. عالج بولانيي السياسات التي أتاحت نشوء اقتصاد السوق وتطوره. وعالج فيبر البنى الإدارية أو البيروقراطية الحكومية، التي لم يكن ممكناً من دونها أن تتوسّع الرأسمالية

وتتعمّم. وعالج مفكرو ما بعد الحرب العالمية الثانية، كـ هيرشمان وغرشنكرون، العلاقة بين الدولة وبين النخب الاستثمارية، التي أظهرت عدم إمكان تحقّق التنمية في البلدان «الآتية متأخرة إلى التصنيع»، إذا لم توفر الدولة حوافز للمستثمرين من القطاع الخاص للانخراط فيها.

الإدارة الحكومية كما وصفها ماكس فيبر

تبدو مساهمة ماكس فيبر في وصف الإدارة الحكومية الغربية غير قابلة للتجاوز. وتظهر أهمية هذه المساهمة في أن الإدارة الحكومية الغربية باتت تكنّى بصفة «الإدارة الفيبرية» (veberian)، بناءً على التوصيف الذي قدمه فيبر لها. ولعل أفضل طريقة لتوضيح إسهام فيبر في وصف هذه الإدارة الفعّالة، هو المقارنة بينه وبين المقاربات الأخرى للإدارة الحكومية، التي تقدّم بها التيار النفعي الجديد. فالإدارة الحكومية عند هذا التيار مكونة، بصرف النظر عن الزمان والمكان، من إداريين يبحثون عن المنفعة الشخصية ويقدمون منافع وتسهيلات لمن يدعمونهم من خارج الإدارة، أكانوا سياسيين أو أصحاب أعمال. وذلك من خلال صلاحياتهم في توزيع الموارد العامة، أكانت وظائف أو عقوداً أو غير ذلك، أو من خلال صلاحياتهم في بلورة وإصدار تشريعات توفر منافع وريوعاً لهؤلاء السياسيين وأصحاب الأعمال، كالرسوم الجمركية أو الاحتكارات الخاصة، على سبيل المثال (إيفانز، 1995: 23). أي أن الموظفين الحكوميين وفق هذه المقاربة هم مجموعة أشرار لا يستطيعون تقديم منافع عامة، ولا يمكنهم أن يحققوا المصلحة العامة أو يسهموا في الخير العام.

أظهرت الدراسات منذ الثمانينيات ضعف هذه القراءة للإدارة العامة وانحصارها في نموذج واحد، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على الإحاطة بتنوّع الواقع الإداري لدول العالم. بل إن هذا النوع من القراءات سلّط الاهتمام أكثر على مساهمة ماكس فيبر الفذّة في تعريف الإدارة الحكومية. أول خصائص الإدارة الحكومية كما وصفها فيبر، هو انبناؤها على قاعدة الاستحقاق. وقد اعتمدت البلدان الغربية قاعدة المباريات الوطنية المفتوحة للجميع، لتنسيب الموظفين الحكوميين. يحظى هؤلاء بعد تنسيبهم بخاصيّتين إضافيّتين، أولهما أنهم يتمتعون بأمان وظيفي يكرّسه إمكان ممارستهم لمهنتهم على مدى ثلاثين أو أربعين عاماً. وثانيهما، أنهم يحظون بحق الترقّي الوظيفي لبلوغ أعلى المستويات الوظيفية بالمباريات داخل الإدارة. وإذا تم العمل بهذه القواعد على وجه الدقّة، فإن الإدارة الحكومية تتحوّل إلى المكان الأفضل لبناء الأهلية المهنية وتوفير أفضل الخبراء (المصدر نفسه: 30). تثبت التجربة منذ مئتي عام على الأقل وحتى الآن، أن الإدارة الحكومية في الغرب التي بنيت بهذه الطريقة، كانت المسؤولة عن تحقّق النمو الاقتصادي والازدهار في هذه البلدان.

المسؤولية الإضافية المترتبة على الدولة التنموية

انطلق فيبر في توصيفه لتكوين الإدارة ودورها، من واقع البلدان الغربية حيث هناك نخب استثمارية فاعلة. لا تحتاج هذه الأخيرة سوى إلى أن تتحمّل الإدارة الحكومية مسؤوليتها في تأمين جو استثماري سليم. إلا أن المفكرين الأوائل ضمن «اقتصاد التنمية» تنبّهوا إلى حقيقة أن بلدان العالم الثالث تفتقد وجود نخب جاهزة لممارسة دورها الاستثماري، وأن على الدولة أو الإدارة العامة، أن تتولى خلق هذه النخب. أي أن دور الدولة يتجاوز ما جاء به فيبر، ألا وهو مواكبتها للنشاط الاستثماري الخاص.

وفي دراسة غرشنكرون لتجربة «التصنيع المتأخر» في روسيا القيصرية، أواخر التاسع عشر، بدا دور الدولة جوهرياً لجهة تأمين الرساميل الكثيفة التي تتطلبها الشروط التكنولوجية للاستثمار آنذاك، ويعجز عن توفيرها المستثمرون الأفراد. أما هيرشمان، فقد اختصر دور الدولة في «تعظيم القدرة على اتخاذ القرار الاستثماري» للنخب الاستثمارية، التي تعجز بمفردها عن تبيّن الإمكانات المتاحة، وتعجز بمفردها عن تحويل رغبتها بالاستثمار إلى استثمارات فعلية (المصدر نفسه: 31). ورأت أليس أمسدن في تتبعها لتجربة «التصنيع المتأخّر» في شرقي آسيا بعد الحرب العالمية الثانية، أن الدعم الحكومي الموفّر للمستثمرين، ممثلاً بالحماية الجمركية والتمويل الطويل الأجل وغير ذلك، كان شرط تحقّق هذا التصنيع (المصدر نفسه: 38).

الدولة تخلق القطاع الخاص

في استعراضه للأدبيات التي تناولت العلاقة بين الدولة والمجتمع (state-society relation)، ميّز إيفانز بين طريقتين في هذا المجال. وضع جويل ميغدال المجتمع في مواجهة الدولة، من خلال وصف جهد المتنفّذين المحليين التقليديين لاكتساب سلطة محلية (social control) على حساب الدولة ممثلة بالإدارة الحكومية، مستنداً في ذلك إلى تجربة عبد الناصر في مصر. أي اختار أن يدرس حصراً همّ اكتساب السلطة عند المتنفّذين هؤلاء. وهي علاقة بين الدولة والنخب لا مردود تنموياً لها (المصدر نفسه: 37).

أما ما فعله هيرشمان وغرشنكرون، ثم الجيل الثاني من الباحثين الذين درسوا التجربة الآسيوية، فهو التركيز على العلاقة بين الدولة وبين النخب الاستثمارية، كما سبقت الإشارة. وهي بدت طريقة مجدية أكثر لمعرفة دور الدولة في التنمية. وقد أظهر هؤلاء الباحثون أن هذه العلاقة التي أثمرت مشاريع مشتركة (joint projects) بين الطرفين، كانت لها نتائج باهرة على صعيد «التصنيع المتأخّر» والخروج من التخلّف (المصدر نفسه: 41). وقد أتاحت خلق قطاع خاص فاعل كان محرّك التنمية في هذه البلدان.

وتبقى مستقلة عنه

رأى الباحثان إيفانز وريشماير في نصهما لعام 1985 شرطين لتدخّل فاعل من قبل الدولة بوصفها فاعلاً جماعياً، في التنمية، هما تماسك الإدارة العامة الداخلي (cohesion)، واستقلاليتها (autonomy) تجاه المجتمع (إيفانز وريشماير: 51). كان فيبر الأول في الإشارة إلى حاجة الإدارة الحكومية إلى أن تكون في عزلة نسبية عن الضغوطات التي تتعرّض لها من خارجها، لكي تتمكن من ممارسة دورها. وقدّم إيفانز في نصه لعام 1992، إثباتاً بالوقائع على أهمية توفّر شرطي التماسك الداخلي والاستقلالية، لكي تتمكّن الدولة من ممارسة دورها الفاعل في التنمية (إيفانز، 1992). وقد اتّخذ من تجارب اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان دليلاً على ذلك.

حقّقت اليابان هذا التماسك، من خلال الشبكات داخل الإدارة التي ربطت بين الموظفين الحكوميين الكبار (gakubatsu)، واستندت إلى تجربتهم المشتركة منذ أيام الدراسة والعلائق الشخصية بينهم، وخلقت «عصبية» إدارية (esprit de corps) جعلت كل فرد منهم يرى الوصول إلى الأهداف المشتركة للإدارة تحقّقاً لطموحاته الشخصية (إيفانز وريشماير: 56؛ إيفانز، 1992: 154). ووفرت النخبة العسكرية التي جاء بها الجنرال بارك إلى الإدارة عام 1961، اللحمة لهذه الأخيرة، التي انضافت إلى خصائصها «الفيبرية»، لرفع مستوى فعاليتها إلى الحد الأقصى (المصدر

نفسه: 156). ووفّر حزب الكيومنتانغ للإدارة الحكومية عنصر التماسك الداخلي الذي هو الخاصية المشتركة لهذه التجارب التنموية الثلاث (المصدر نفسه: 159).

سمّى إيفانز الخصائص الإضافية هذه التي جعلت الإدارة أكثر تماسكاً وأكثر فعالية في التجربة الآسيوية، «العناصر من خارج البيروقراطية للبيروقراطية»، أو «الأسس غير البيرقراطية للأداء البيرقراطي» (non-bureaucratic foundations of bureaucratic functioning) (إيفانز وريشماير: 59). وأتاح وجود هذه العناصر الإضافية، إطلاق صفة «الفيبرية المعزّزة» (reinforced veberianism) على الإدارة الحكومية الآسيوية (إيفانز، 1992: 153).

وقد اقتضت المشاريع المشتركة بين الدولة والنخب الاستثمارية، أن تكون الإدارة الحكومية في علاقة يومية مع القطاعات الإنتاجية وممثليها. وفّرت «المؤسسات الوسيطة» التي تجمع ممثلي الحكومة مع ممثلي القطاع الخاص هذا الشرط في اليابان. وكان الأمر على النحو ذاته في كوريا وتايوان، ولو أن العلاقة بين الطرفين في هاتين الحالتين، عكست سلطوية أكبر من طرف الإدارة تجاه القطاع الخاص.

وفّر إيفانز في دراسته لحالات اليابان وكوريا وتايوان، وقائع تثبت أن توفّر شرطي التماسك الداخلي للإدارة واستقلاليتها، هو ما حمى التجربة برمتها من الفشل وحقق نجاحها الباهر. وإلا لكانت الإدارة العامة تحوّلت مطيّة عند النخب الاستثمارية الجديدة التي أسهمت هي نفسها في خلقها، وتحوّل أفرادها إلى مرتشين همهم إرضاء هذه النخب مقابل تحقيق منافع فردية لأنفسهم. وفي حالة كوريا، لم يؤد «انغراس» (embeddedness) الإدارة الحكومية في النسيج الاقتصادي، والذي عبّر عن نفسه بالعلاقة مع عدد قليل من الشركات الكبرى، إلى أي تغيير في طبيعة العلاقة بين الطرفين. أي بقيت الإدارة العامة معنيّة بتحقيق المشروع الوطني الذي انتدبت له، وعصيّة على أية محاولات لشراء أفرادها أو جعلهم يقدّمون عنصر الانتفاع الشخصي في تعاطيهم مع القطاع الخاص (المصدر نفسه: 158). وأظهرت تجربة تايوان أن الإدارة الحكومية كانت قادرة أن تعرّض الشركات التي سبق أن خلقتها ووفّرت لها كل أشكال الدعم، لصدمات المنافسة الخارجية، من خلال إزالة الرسوم الجمركية التي تحمي أسواقها، لدفعها إلى تحسين فعاليتها الإنتاجية وتطوير تنافسيتها في المواجهة مع الخارج (المصدر نفسه: 162).

لا تكتمل هذه الصورة الجميلة للبيروقراطية الحكومية، التي ليست طرحاً طوباوياً بل واقع قائم في التجربة الآسيوية، إلا بمقارنتها مع نماذج الإدارة النهّابة (predatory) في أنحاء العالم الثالث. وقد أعطى إيفانز نموذج الإدارة الحكومية أيام موبوتو في الكونغو، مثالاً على ذلك. وقد تحوّلت هذه الإدارة آنذاك، إلى سوق للبيع والشراء، حيث يعرض الموظفون الحكوميون على أصحاب المصالح الخاصة، ما يناسبهم من عقود ومشاريع، مقابل الإنتفاع الشخصي(المصدر نفسه: 151) . وقد تحوّلت الدولة إلى طرف لا يستطيع المستثمرون الجادّون توقّع قراراته. وامتنع هؤلاء عن الإستثمار، وتحوّلت الدولة إلى أهم عائق أمام التنمية.

التصنيع المتأخّر

إختصرت أليس أمسدن «التصنيع المتأخّر» الذي حققته دول شمال-شرق آسيا، باعتباره مغايراً لذلك الذي حققته البلدان الأوروبية «الآتية متأخّرة إلى التصنيع» في النصف الثاني من التاسع عشر، والذي كان يقوم على الإبداع (innovation)، أي اختراع وتسويق سلع وطرائق تكنولوجية جديدة. أظهرت أنه كان كافياً لتحقيق هذا التصنيع،

استيراد الآلات من الغرب (borrowing) وإعادة تفكيكها وتركيبها للتمكّن لاحقاً من إنتاجها بدل الاستمرار باستيرادها (learning by doing) (أمسدن وهيكينو، 1993). وقسّم لينسو كيم الديناميكية التكنولوجية إلى ثلاث مراحل، الأولى بينها تقوم على تقليد السلع الموجودة على قاعدة المحاكاة (duplicative imitation). وتقوم الثانية على قاعدة «التقليد الذي ينطوي على إبداع» (creative imitation). وتقوم الثالثة على اختراع سلع وطرائق تكنولوجية جديدة على قاعدة «الإبداع الأصيل» (original innovation) (كيم، 2001(. وأظهرت أمسدن أن كل تجارب «التصنيع المتأخّر» للقرن العشرين، تقع ضمن المرحلتين الأوليين.

وأظهرت التجربة الإيرانية كإحدى آخر تجارب «التصنيع المتأخّر»، أن الحصار الدولي المفروض على هذا البلد لم يمنعه من التحوّل إلى دولة صناعية. وأظهرت هذه التجربة وجود عامل هام في تسهيل عملية «التصنيع المتأخّر»، يتمثّل بدور «المكاتب الاستشارية الهندسية» المنتشرة في الغرب، التي تتيح بشروط السوق، حيازة البلدان النامية للمعرفة التكنولوجية التي يتطلبها إنتاج قطع غيار بالإمكانات والموارد المحلية (local contents). وهو ما يتيح لهذه البلدان، أن تعوّض امتناع الشركات الكبرى الغربية عن نقل المعرفة التكنولوجية لها.

الدولة التنموية في القرن الحادي والعشرين

أخذ إيفانز بالاعتبار التحوّلات التي طرأت على الاقتصاد العالمي، والمساهمات النظرية التي قدمتها نظريات التنمية والنمو المختلفة، لرسم صورة الدولة التنموية للقرن الواحد والعشرين (إيفانز، 2008). ركّزت نظريات التنمية على أن «إنتاج الآلات» (capital goods) هو هدف التنمية الفعلية. أظهرت العقود المنصرمة تراجع حصة الصناعة في القوى العاملة في البلدان الأكثر نجاحاً في تحقيق تصنيعها المتأخّر، وأولها الصين وكوريا، بالإضافة إلى دول أخرى أقل نجاحاً كأفريقيا الجنوبية والبرازيل. وذلك لمصلحة تطوّر نشاطات الخدمات من كل نوع. تولّى هذا القطاع توفير العدد الأكبر من مواقع العمل الجديدة في هذه البلدان (المصدر نفسه: 10).

جعلت نظرية النمو الباطني المنشأ (endogenous growth)، وأهم أعلامها بول رومر، من المعرفة التكنولوجية (technological knowledge) مصدراً أولاً ورئيسياً للنمو. ينجم عن اكتساب هذه المعرفة، «أفكار» جديدة يمكن تحويلها إلى مخترعات (innovations) وتسويقها. وأظهر الاقتصاديون النيو-كلاسيكيون الذين ركّزوا على دراسة المؤسسات، أنها أساسية لفهم سياقات النجاح أو الفشل في التنمية. ومن هؤلاء داني رودريك ودارون أساموغلو. وحاججت النظرية التي تركز على بناء الإمكانات لدى الأفراد، أو التنمية البشرية، أو «التمكين» (capability theory)، وأهم أعلامها أمارتيا سن، على أن هذا هو هدف التنمية في الأساس.

استخلص إيفانز من الواقع ومن نظريات النمو، أن على الدولة التنموية في القرن الواحد والعشرين أن تركّز على بناء المؤهلات البشرية كمصدر رئيسي للتنمية. يكون عليها أن تلعب دوراً أساسياً في «تمكين» رأس المال البشري الوطني، من خلال التعليم والتدريب، وتعزيز قدرة هذا الأخير على إنتاج «الأفكار»، التي يمكن أن تتحوّل إلى خدمات أو سلع جديدة، وتكون مصدراً للنمو. ليس ثمة تعارض بين «التصنيع المتأخّر» والتركيز على بناء المؤهلات البشرية. بل أن الدولة التنموية للقرن العشرين، كانت الأفضل بما لا يقاس في ميدان الاستثمار في التعليم، وتأهيل رأس المال البشري الوطني لتحقيق «التصنيع المتأخر».

بيّن إيفانز أن توفّر المقدرة الإدارية لدى الدولة، أمر أكثر أهمية في شروط القرن الواحد والعشرين، مما كان عليه الأمر في القرن العشرين. أكّد على مركزية الدولة كمؤسسة تنموية (المصدر نفسه: 18). لكن مهمات الدولة التنموية للقرن الواحد والعشرين أكثر تشعباً وتعقيداً، لأن علاقتها لم تعد محصورة بالنخب الاستثمارية، كما كان الأمر في القرن العشرين.

* أستاذ جامعي

المراجع

Amsden Alice, Takashi Hikino, "Borrowing technology or Innovating: An exploration of the Two Paths to Industrial development", in R. Thomson (ed.), *Learning and Technological Change*, Macmillan, 1993, pp. 243-266.

Evans Peter, "A comparative Institutional Approach", in P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton Univ. Press, 1995, pp. 21-42.

Evans Peter, "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and structural Change", in S. Haggard, R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton univ. press, 1992.

Evans Peter, "In Search of The 21st Century Developmental State", *Working Paper*, N. 4, The Centre for Global Political Economy, Univ. of Sussex, December, 2008, 22 pages.

Evans Peter, Dietrich Reuschemeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Evans Peter, John Stephens, "Studying Development since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy." *Theory and Society*, 17, 1988, pp. 713–45.

Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", in Peter Evans, Dietrich Reuschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 44-77.

Hirschman Albert Otto, "Grandeur et décadence de l'économie du développement", in A. Hirschman, *L'économie comme science morale et politique*, Gallimard-Le seuil, Paris, 1984.

kim Linsu, "The dynamics of Technological Learning in Industrialization", in *International Social Science Journal*, 2001, 33 pages.

Mann, Michael, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results" in *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 25, 1984, republié in Brenner, Jessop, Jones and Macleod (eds.), *State/Space: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, pp. 109 – 136.

ألبر داغر، "كيف نستفيد من الأدبيات حول التنمية في النقاش حول مستقبل لبنان الاقتصادي"، مقالة في النهار، 2005/4/18، أعيد نشرها في ألبر داغر، أيّة سياسة صناعية للبنان: مقاربة مختلفة لدور الدولة في الاقتصاد، «المركز اللبناني للدراسات»، 2005، 197 صفحة ، ص. 12 – 18.

رأي

العدد ٣٠٦٧ الاربعاء ٢٨ كانون الأول ٢٠١٦