

# STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT EN AMERIQUE LATINE L'INSERTION DANS L'ECONOMIE MONDIALE PAR LA LIBERALISATION ET L'OUVERTURE? UNE VISION CRITIQUE DE LA CEPAL

Alexis Saludjian\*

## RESUME

L'Amérique latine est-elle entrée depuis 2003 dans une nouvelle phase de croissance élevée et stable ? Les théories des néo-structuralistes de la CEPAL qui ont légitimé les politiques économiques en terme de stratégie de développement depuis 1990 semblaient le montrer avant la grave crise qui touche l'économie mondiale depuis 2007/2008. La situation en 2009 est bien différente. Pour ne pas répéter les mêmes réponses aux crises, il est urgent d'analyser les fondements économiques qui soutiennent des intérêts politiques comme ceux de la Transformation Productive avec Equité proposée par la CEPAL en 1990 mais aussi ses re-formulations récentes. Tel sera l'objectif de cet article. Sous l'optique des théories d'insertion dans l'économie mondiale de ce sous-continent, nous reviendrons sur les fondements des analyses des auteurs structuralistes de la CEPAL des années 1950-1970 (section 1) en les confrontant avec celles des auteurs néo-structuralistes des années 1990 (section 2) et 2000 (section 3).

**Mots clés:** Economie du développement, Amérique latine, insertion internationale

## RESUMO

América Latina entrou numa nova e sustentável trajetória de crescimento desde 2003? As teorias neoestruturalistas da CEPAL que legitimaram as políticas econômicas em termos de estratégias de desenvolvimento desde os 1990 sugerem uma resposta afirmativa a essa pergunta, pelo menos até a profunda crise que afeta a economia mundial desde 2007/2008. A situação em 2009, porém, é diferente. A fim de evitar repetir velhas “soluções” econômicas frente à crise, é importante analisar os fundamentos econômicos que servem de base aos interesses políticos da Transformação Produtiva com Equidade da nova CEPAL em 1990 assim como as mais recentes formulações. Com esse objetivo, esse trabalho analisará os fundamentos do análise dos autores estruturalistas da CEPAL dos anos 1950-1970 (seção 1), apresentando as teorias de inserção internacional de América latina na economia mundial e confrontando essa visão com as dos autores neoestruturalistas dos anos 1990 (seção 2) e 2000 (seção 3).

**Palavras chaves:** Economia do desenvolvimento, América Latina, Inserção internacional

## RESUMEN

¿Ha entrado Latinoamérica en un nuevo y estable sendero de crecimiento desde el 2003? Las teorías neoestructuralistas de la CEPAL que legitimaron las políticas económicas en términos de estrategias de desarrollo desde 1990 sugieren una respuesta afirmativa a esa pregunta, por lo menos hasta la profunda crisis que afecta a la economía mundial desde 2007/2008. Sin embargo, la situación en 2009 es diferente. Para evitar repetir viejas “soluciones” económicas a las crisis, vale la pena analizar los fundamentos económicos que sustentan los intereses políticos de la política de Transformación Productiva con Equidad desarrollado por la CEPAL en 1990, pero también sus formulaciones recientes. Con este objetivo en mente, este artículo volverá sobre los fundamentos del análisis de los autores estructuralistas de la CEPAL de 1950-1970 (sección 1), presentando las teorías de inserción de Latinoamérica en la economía mundial, y confrontándolos con aquellas de los autores neoestructuralistas de los años 90 (sección 2) y con los del nuevo milenio (sección 3).

**Palabras clave:** Economía en desarrollo, América Latina, inserción internacional

## ABSTRACT

Has Latin America entered a new high and steady growth path since 2003? The neostructuralist theories of ECLAC that legitimized economic policies in terms of development strategy since 1990 suggest an affirmative reply to this question, at least until the deep crisis that has affected the world economy since 2007/2008. However, the situation in 2009 is different. In order to avoid the repetition of earlier economic “solutions” to crises, it is worth analyzing the economic foundations that sustain the political interests of the Productive Transformation with Equity policy developed by ECLAC in 1990, as well as its recent re-formulations. With this objective in mind, this paper will revisit the foundations of the analyses of the 1950-1970 ECLAC structuralist authors (section 1) presenting the theories of insertion of Latin America in the world economy, and confront them with those of the neostructuralist authors in the 1990s (section 2) and in the new millennium (section 3).

**Key words:** Development economy, Latin America, international insertion

**JEL:** B22, O11, R11.

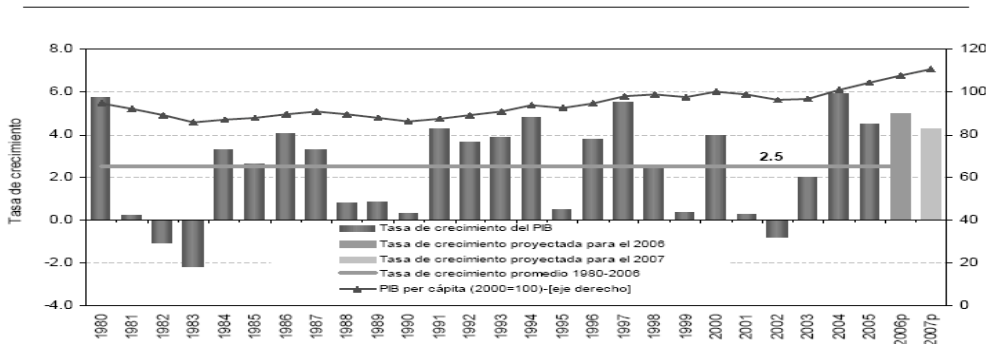
---

\*\* Professeur de l' Institut d'Économie de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. E-mail: saludjian@ie.ufrj.br

## Introduction

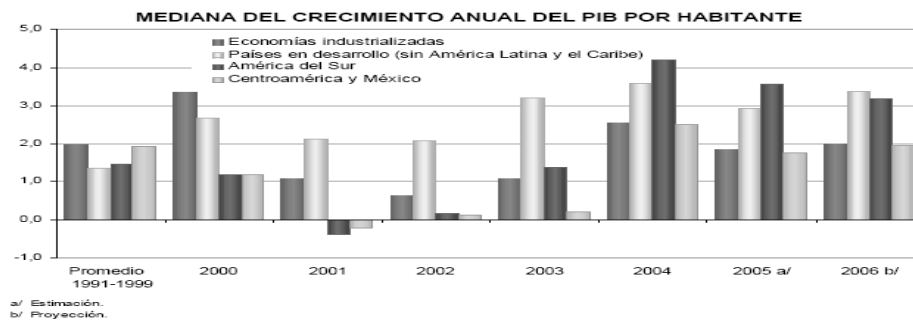
Encore au second semestre 2008, pour certains économistes et centres de décisions politiques, l'Amérique latine serait à l'aube d'un nouveau cycle durable de croissance économique. La reprise de l'économie argentine de l'ordre de 8% de croissance du PIB par an depuis 2003 en serait le meilleur exemple (voir graphiques 1 à 3).

GRAPHIQUE 1: Taux de croissance du PIB 1980-2007 (en %)



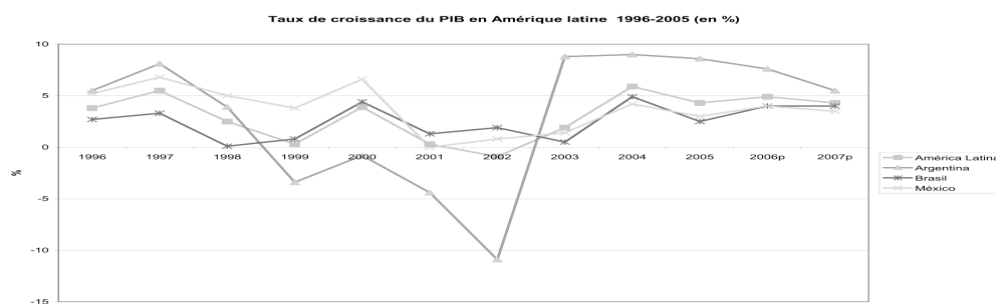
SOURCE: CEPAL (2006b)

GRAPHIQUE 2: Médiane du Taux de croissance du PIB par habitant.



SOURCE: CEPAL (2005a)

GRAPHIQUE 3



SOURCE: CEPAL (2005 et 2006a).

Le Brésil et le Mexique à un moindre niveau, atteignent respectivement 3,8% et 3,7% de croissance depuis 2004. Avec ces résultats, il est difficile à croire que 4 ou 5 ans auparavant, toute la région semblait dans une crise plus ou moins profonde notamment à la suite de la catastrophe argentine (1999-2002), aux graves crises politiques (conséquences de problèmes économiques) de Amérique Latine (Bolivie, Equateur, Venezuela) et aux courants spéculatifs avant les élections de 2002 au Brésil.

En terme de stratégies de développement et de politiques économiques, certains dirigeants politiques, certains partis traditionnels et certains économistes sont tentés, à force des «bons résultats» macro-économiques depuis 2003, «de tout changer, afin que tout soit comme avant» et ainsi se distancer des politiques économiques qui ont conduit aux crises de la période précédente. La critique de l'approche des institutions internationales telles que le Fonds Monétaire international, de la Banque mondiale et plus spécifiquement du néo-libéralisme dans sa version du Consensus de Washington, est devenue un passage obligé pour les économistes et décideurs politiques qui veulent rester audibles et en contact avec les réalités économiques, politiques et sociales. Tel est le cas de J. Stiglitz après son passage à la Banque mondiale et ses expériences de praticien du développement racontées dans sa «grande désillusion»<sup>2</sup>. Ces critiques étaient beaucoup plus rares au début des années 1990 à l'heure de la «fin de l'histoire» et du libéralisme triomphant. Pourtant elles existaient (Salama et Valier, 1994) (Calcagno et Calcagno, 1995).

Pour que les crises ne se reproduisent pas dans quelques années en Amérique Latine, il est nécessaire d'analyser les fondements économiques qui soutiennent des intérêts politiques comme ceux de la Transformation Productive avec Équité (TPE par la suite ) proposée par la CEPAL en 1990 mais aussi ses re-formulations récentes. Tel sera l'objectif de cet article.

Les économies latino-américaines ont connu des processus de libéralisation et d'ouverture rapides et profonds, notamment des comptes financiers. Les plans d'ajustement structurels élaborés par les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale et Banque Interaméricaine pour le Développement) qui ont débuté dès la fin des années 1970, se sont poursuivis tout au long des années 1980 jusqu'aux années 1990. Au niveau mondial, les flux de capitaux occupent une place très importante, notamment les Investissements Directs de l'étranger. La financiarisation de l'économie est caractérisée par une situation où les entreprises industrielles consacrent une part

---

<sup>2</sup> On peut comprendre l'ampleur de sa désillusion quand on se rappelle que le Prix Nobel d'économie J. Stiglitz est à l'origine de la nouvelle théorie du commerce internationale avec son article écrit en 1977 avec A. Dixit. Voir Stiglitz (2002) et Stiglitz (2005) où il reprend la conférence qu'il avait donnée à l'occasion de son invitation à la Chaire Raul Prebisch de la CEPAL en août 2002.

croissante de leurs ressources à des activités strictement financières au détriment de l'activité productive. Les Firmes multinationales ont également pris une place tout à fait remarquable depuis le début les années 1980 et les conséquences de leurs stratégies de développement sont d'autant plus importantes que celles - ci se sont implantées depuis longtemps. Dans ce contexte institutionnel et économique transformé par ces politiques et après la décennie perdue, l'intégration régionale du Cône Sud a été présentée comme une voie de sortie de crise ainsi qu'un facteur de stabilité et de croissance lors de la libéralisation des économies (CEPAL, 1990); (CEPAL, 1992) et (CEPAL, 1994).

Les modèles d'insertion dans l'économie mondiale depuis 1990 doivent s'étudier dans un cadre historique de développement des pensées économiques. L'étude des théories de la CEPAL au cours des cinq décennies d'existence est le thème de cet article dans lequel nous présenterons dans une première partie les thèses structuralistes des premiers économistes de la CEPAL pour analyser dans une seconde section les analyses des néo - structuralistes des années 1990. La troisième section traitera des nouvelles versions des analyses des néo-structuralistes de la CEPAL (post-2003) et de la confrontation des deux approches précédemment citées.

## **1. L'approche structuraliste latino-américaine de la CEPAL (1950-1970)**

Par auteurs structuralistes de la CEPAL nous entendons des auteurs comme R. Prebisch, C. Furtado, A. Pinto, M. Conceição de Taveres, O. Sunkel. (Prebisch et alii, 1969) Ce dernier auteur ainsi que F. Fanjzylber se situent à la charnière, sans en faire partie, des auteurs néo - structuralistes des années 1980 - 1990 parmi lesquels on reconnaît à R. Ffrench - Davis, J.A. Ocampo, J. L. Machinea. L'approche structuraliste «originale» n'a pas disparu aujourd'hui à la CEPAL avec les auteurs fondateurs M. Conceição de Taveres, A. Ferrer et C. Furtado<sup>3</sup> toujours très actifs ou encore J. Katz (plutôt dans la mouvance néo-schumpéterienne) et A. E. Calcagno.

Une définition de l'approche historico-structurelle développée par les structuralistes de la CEPAL<sup>4</sup> est donnée par Sunkel et Zuleta (1990):

«Le structuralisme, dans sa version latino-américaine, interprète les comportements économiques des agents individuels suivant les contextes historiques (notamment sociologique et institutionnel) dans lesquels les agents formulent leurs décisions et développent leurs conduites. Le structuralisme

---

<sup>3</sup> Celso Furtado est décédé en décembre 2004.

<sup>4</sup> Voir Sunkel (1993), Sunkel et Zuleta (1990), Bielshowsky (1998), Berthomieu *et al.* (2005), Berthomieu et Ehrhart (2000), Ben Hammouda (2002) et Guillen (1994).

considère que les individus se structurent en groupes sociaux organisés en une multiplicité d'institutions publiques et privées qui construisent au cours du temps un ensemble de valeurs et règles de comportements. Ces formes d'organisation sociale constituent à leur tour de véritables cultures qui déterminent et orientent les conduites individuelles. Ainsi, à partir des expériences historiques nationales et des relations internationales différentes, les économies et sociétés latino - américaines ont des caractéristiques structurelles et institutionnelles propres et distinctes. Il est important de les prendre en compte et de les rendre compatibles avec les propositions de politiques de développement. Pour cela, et en tenant compte des orientations générales des politiques de développement il peut exister un degré substantiel de coïncidence. De plus, des différences considérables persistent notamment concernant le rôle de l'État dans le domaine de l'action et des instruments des politiques» (Sunkel et Zuleta, 1990: 49).

L'approche historico - structuraliste des économistes de la CEPAL (les structuralistes) constitue un cadre d'analyse spécifique à l'Amérique latine et intègre des dimensions historique, économique et sociologique particulièrement pertinentes. Ce cadre analytique s'est formé contre la méthodologie a - historique du paradigme dominant néo - classique. Une autre caractéristique principale de l'approche structuraliste est sa conception de l'économie mondiale comme ensemble hiérarchisé en un Centre et une Périphérie qui définissent une insertion spécifique des pays latino - américains dans l'économie mondiale. Les pays de la Périphérie sont producteurs de biens et services dont la demande internationale est peu dynamique et ils sont importateurs de biens et de services avec une demande interne en rapide expansion basée sur des modes de consommation et des technologies du Centre (en opposition à la disponibilité des ressources et le niveau de revenus de la Périphérie). En plus, la structure socio-économique de la Périphérie a déterminé un mode spécifique d'industrialisation (progrès technique), de croissance, d'absorption de la force de travail et de distribution des revenus menant à l'hétérogénéité structurelle et sociale (Prebisch et alii, 1969) ; (Furtado, 1968); (Furtado, 1976) et (Furtado, 1979).

Cette approche et les idées de la CEPAL ont évolué dans le temps. Sur le plan théorique, une difficulté réside dans les évolutions des discours de la CEPAL au cours des quatre dernières décennies. Il serait ainsi erroné de prendre les analyses de la CEPAL comme un bloc monolithique. Nous serons donc amenés à distinguer les différentes approches et notamment les divergences entre structuralistes et néo-structuralistes notamment (Ocampo, 2000) et (Ocampo, 2003); (Ffrench-Davis, 1993) et (Ffrench-Davis, 1999), et J.-L. Machinea depuis octobre 2003 en tant que Secrétaire exécutif de la CEPAL. Les principaux éléments analytiques mobilisés lors de ces deux périodes par les économistes de la CEPAL sont reportés dans le Tableau 1 qui présente l'évolution

au cours de cinq décennies des hypothèses de base, du type d'industrialisation et des politiques étatiques pour y parvenir.

TABLEAU 1 : Synthèse des éléments analytiques qui composent la pensée Cépaliennne

Thèmes permanents	Analyse historico - structuraliste		
Périodes et thèmes	Economie Mondiale: Insertion internationale (Centre-Périphérie et vulnérabilité externe)	Type d'industrialisation: Conditions structurelles internes (économiques et sociales) de la croissance/progrès technique et de l'emploi/distribution des revenus	Politiques étatiques: Actions de l'État
1948 - 1960 (industrialisation)	Détérioration des termes de l'échange ; déséquilibre structurel de la balance de paiements ; intégration régionale.	Processus d'industrialisation par substitution ; cycles vicieux dus à la spécialisation et l'hétérogénéité productive ; inflation structurelle et chômage.	Politique active et délibérée d'industrialisation
1960 (réformes)	Dépendance, intégration régionale; politique internationale de réduction de la vulnérabilité dans les pays de la Périphérie, biais anti-exportateur industriel	Réformes agraire et distributive des revenus, préalables pour redynamiser l'économie; hétérogénéité structurelle; dépendance.	Réformes pour pousser le développement
1970 (types de croissance)	Dépendance, endettement dangereux, insuffisance exportatrice	Types de croissance, structure productive y distributive et structure du pouvoir; industrialisation qui allie marché interne et effet d'exportation	Viabiliser le type de croissance qui mène à une homogénéité sociale; renforcement des exportations industrielles.
1980 (dette)	Asphyxie financière	Ajustement avec croissance; opposition aux chocs du à l'ajustement, nécessité de politiques de revenu et intérêt éventuel de chocs stabilisateurs; coûts sociaux de l'ajustement	Renégociation de la dette pour faire des ajustements avec de la croissance.
1990 – 2006* (TPE, Transformation Productive avec Equité); Une décennie d'ombre et de lumière (2003); Objectifs de développement du Millénaire (2005). Néo - structuralistes cépaliens	Spécialisation exportatrice inefficace et vulnérabilité aux mouvements de capitaux Libéralisation et Régionalisme Ouvert. Alliance mondiale entre PD et PVD	Difficultés pour une transformation productive efficace et pour réduire la brèche de l'équité Objectifs du développement du millénaire, Développement en économie ouverte <i>hacia afuera</i> (tiré par les exportations)	Appliquer des politiques visant à renforcer la Transformation Productive avec Equité Nouveau rôle de l'État et relations avec secteur privé. Lutte contre la pauvreté extrême et les inégalités

SOURCE: D'après Bielshowsky (1998 : 13)

\*La dernière ligne a été modifiée. On a développé les arguments de cette hypothèse dans la section 3.

Les différences indiquées résident moins sur les constats de départs que sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Il est vrai que l'environnement institutionnel, économique, politique a profondément changé depuis les analyses des premiers structuralistes. Toujours actifs, ces derniers montrent que le recours au marché, soutenu par les néo-structuralistes, n'est ni une obligation ni sécurisant (Tavares et Belluzzo, 2002); (Furtado, 1998); (Calcagno et Calcagno, 1995).

L'hypothèse sur laquelle il se travaille se tient aux conséquences de l'ouverture sur l'insertion dans l'économie mondiale, la structure productive et, au-delà, sur le marché du travail. Les différents

secteurs productifs ne se sont pas formés et n'ont pas réagi de manière identique à la nouvelle configuration économique des années 1990 (ouverture, flux de capitaux, IDE, fin de l'inflation et privatisations). Les études de la CEPAL depuis plus de 40 ans ont qualifié cette spécificité latino-américaine d'hétérogénéité productive structurelle (encore dénommée dualisme productif).

Les théories et les différentes approches Cépaliennes spécifiques au cadre d'analyse de l'Amérique latine ne se sont pas développées en vase clos. Elles ont pris activement part au débat théorique en se positionnant par rapport aux nouveaux apports et prenant soin de toujours ramener ces théories aux préoccupations et au cadre historico-structurel de l'Amérique latine. Il est ainsi essentiel d'étudier les nouvelles théories du commerce international et de l'intégration régionale.

Les débats théoriques sur le rôle de l'intégration économique régionale comme étape ou obstacle à la mondialisation et comme mode d'insertion dans l'économie mondiale ont connu un renouvellement depuis la fin des années 1980 avec les bouleversements dans la configuration de l'économie mondiale. A la théorie de l'intégration régionale comme «second best» de la période antérieure à 1990, se substituent des approches qui considèrent la régionalisation comme un moyen d'insertion dans l'économie mondiale compatible avec une plus grande ouverture au niveau mondiale. Les théories économiques qui soutiennent cette nouvelle conception ont dépassé les visions issues de l'approche standard de type Heckscher-Ohlin–Samuelson (HOS par la suite). Les modalités et la configuration de l'économie mondiale sont également profondément différentes par rapport aux années 1970 - 1980. Parallèlement à l'ouverture et la chute des droits de douanes dans la majorité des pays, l'économie mondiale a aussi vu l'avènement de la finance au centre des circuits économiques.

Le contexte de l'économie mondiale résolument ouverte et libéralisée ira de pair avec les théories du Régionalisme ouvert et du Nouveau régionalisme qui se basent sur les nouvelles théories du commerce international. Les théories de la croissance endogène (Romer, 1990); (Romer et Rivera-Batiz, 1991); (Grossman et Helpman, 1990). et de la nouvelle économie géographique (Krugman, 1991b); (Ethier, 1998), ont cherché à expliquer de nouvelles réalités comme le commerce intra-branche, la spécialisation ou l'agglomération des activités économiques, grâce à de nouvelles hypothèses issues des approches théoriques de la concurrence monopolistique (Dixit et Stiglitz, 1977).

Ces différentes approches sont autant de bases théoriques pour l'étude des conséquences de l'ouverture et du progrès technique sur la croissance (croissance endogène) et des effets de l'intégration économique sur la localisation des activités économiques. Comme nous le verrons, ces théories et leurs conclusions serviront en partie à la CEPAL pour proposer dans les années

1990 leurs programmes de recherche sur la Transformation productive avec équité (1990) et le Régionalisme Ouvert au service de la TPE (1994). Dans cet article nous nous appliquerons sur l'étude du premier point<sup>5</sup>.

## **2. Les théories économiques et le cadre analytique à l'heure de la libéralisation économique en Amérique latine (1980-1990)**

Après l'essoufflement de l'industrialisation par la substitution des Importations (ISI par la suite), les politiques, dites «hétérodoxes», de sortie de crises seront tenues pour responsables de l'ensemble des résultats négatifs décrédibilisant tout recours à l'État et sanctionnant tout écart vis-à-vis de l'orthodoxie des institutions financières internationales.

La stratégie d'ajustement des programmes dirigés par le FMI et de la Banque mondiale a connu de grands changements à la fin des années 1970 en réponse aux transformations de l'environnement économique (forte hausse des prix du pétrole et aux situations de déséquilibre financier des pays membres qui en résultaient). Les programmes d'ajustement structurels de la première génération et de la deuxième génération mettaient l'accent sur les réformes structurelles. Les objectifs, tout en assurant le remboursement de la dette, étaient de promouvoir la mobilisation des ressources nationales, de limiter au maximum les distorsions des prix, d'assurer un accès plus important aux importations et de réorganiser les priorités d'investissements des pays qui recherchaient l'assistance du FMI.

Tel est le contexte dans lequel la CEPAL va proposer sa «TPE». Nous présenterons dans la section A, le contexte théorique de l'insertion du Cône sud-américain dans l'économie mondiale en nous attachant à souligner le rôle du changement technologique dans les analyses de type néo-structuraliste développées par la CEPAL.

### **2.1. Après la «Décennie perdue» (1980), la Transformation Productive avec Equité (1990)**

La période de «passivité technologique» relative (via l'importations de lignes de productions obsolètes dans les pays du Centre) et l'essoufflement de l'ISI au cours des années 1970 ont amené certains auteurs de la CEPAL à considérer qu'il était essentiel d'adopter un nouveau type de développement. Le progrès technique devrait se diffuser à l'ensemble des secteurs de l'économie

---

<sup>5</sup> Une étude spécifique relative au second point est disponible dans (Saludjian, 2005a).



permettant ainsi une certaine homogénéisation de la structure productive. Cette idée datait des années 1960 chez les auteurs structuralistes cépaliens. Comme le notait (Pinto, 1965 ), «[...] les forces centripètes qui entraînent la concentration du progrès technique et de ces bénéfices devraient être supplantées par une force qui promeuve une diffusion soutenue de ce progrès technique et de ces bénéfices dans l'ensemble du système productif, une réduction substantielle des déséquilibres régionaux et entre les zones urbaines et rurales, une meilleure intégration interne, de nouveaux types de relations extérieures moins insoutenables et plus fructueuses et enfin, surtout, une meilleure distribution des revenus». À différence des thèses libérales, la CEPAL des années 1950-1960 considérait que l'État devait prendre à sa charge et organiser le développement technologique et non pas par l'intermédiaire du marché<sup>6</sup>.

Les années 1980 furent une épreuve pour les économies, les structures productives, les salariés et la population mais également pour les idées économiques et les thèses défendues par tel ou tel groupe d'experts ou courant théorique. La CEPAL déroge à la règle et les économistes de cette organisation vont opérer un changement théorique important. Les erreurs et les limites des théories d'ISI ont amené un ensemble d'économistes de la CEPAL à élaborer un nouveau cadre théorique sur le développement de l'Amérique Latine (Sunkel et Zuleta, 1990), (Ben Hammouda, 2002: 228-229).

A la fin des années 1980, un ensemble de travaux basés sur des travaux de F. Fajnzylber aboutira au texte de la TPE (1990) et a une vision intégrée en 1992. Les articles fondateurs de ce nouveau programme mettaient l'accent sur des thèmes fondateurs de la vision structuraliste de la première période de la CEPAL: la réduction nécessaire de l'hétérogénéité structurelle et la croissance avec équité<sup>7</sup>. Le progrès technique est au cœur des préoccupations car c'est grâce à lui que la pauvreté pourra diminuer ainsi que la vulnérabilité externe de la région<sup>8</sup>.

Les objectifs économiques ont été largement conservés mais le nouveau contexte et les échecs du passé ont conduit ces économistes à revoir certaines de leurs positions et à incorporer les nouvelles théories du commerce international à l'étude de l'Amérique Latine. Le courant néo - structuraliste

---

<sup>6</sup> Nous reviendrons sur cette différence entre les moyens pour obtenir les objectifs de TPE par la suite. Notons que A. Pinto utilisait déjà des concepts (forces centripètes, diffusion, déséquilibres géographiques entre ville et campagne, etc. ) qui seront bien plus tard également utilisés par les auteurs du nouveau régionalisme.

<sup>7</sup> Dans ces articles, F. Fajnzylber (1980) utilisera des métaphores qui seront intégrées dans la vision Cépalienne: la «*boîte noire*» désignait le progrès technique et la «*case vide*» faisait référence à l'absence de croissance avec équité en Amérique latine durant les années 1970-1984. Dans un tableau mettant en rapport les taux de croissance du PIB *per capita* d'une part et l'équité (mesurée par le ratio 40% des revenus les plus bas/10% des revenus les plus élevés), la case correspondant à une croissance avec équité restait vide alors que les autres cases du tableau (pas de croissance avec équité, pas de croissance pas d'équité ou croissance et pas d'équité ) étaient remplies des noms pays d'Amérique Latine.

<sup>8</sup> Ces réflexions renvoient à la problématique néo-schumpétérienne: Voir Katz et Perez (1986); et Perez (1992).

latino - américain fut les contributions essentielles de la TPE. Les thèmes chers aux structuralistes (hétérogénéité productive et sociale à faire diminuer, le progrès technique et l'innovation) y sont conservés mais ce sont les instruments pour y parvenir qui ont changés. Une des fautes de l'école structuraliste fut, selon R. Ffrench - Davis<sup>9</sup>, l'absence de modélisation et résolution théorique de l'approche structuraliste. Les avancées de la théorie du commerce internationale et des travaux sur le cadre de la concurrence imparfaite dans le commerce international furent donc mobilisées. La nouvelle théorie du commerce internationale met l'accent sur la croissance endogène dont le facteur essentiel est le progrès technique ayant pour instruments l'ouverture des marchés et la libéralisation.

## 2.2. La place de la technologie dans la TPE

### 2.2.1. TECHNOLOGIE ET NOUVELLE THEORIE DU COMMERCE INTERNATIONAL

Depuis les théories de la croissance exogène de R. Solow, et depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, une place essentielle dans les déterminants de la croissance est réservée à l'innovation et le progrès technologique. La formalisation de ces idées se retrouve dans la littérature ayant relation avec la théorie de la croissance endogène. «Endogenous technical Change» (1990) de P. Romer, est considéré comme l'article fondateur des théories de la croissance endogène. Les économies d'échelle et le progrès technique sont à la base du processus de croissance économique (Grossman et Helpman, 1990). Ce dernier élément implique la création d'une nouvelle variété de biens de capital et une différenciation horizontale de ceux-ci. Grâce à ces nouveaux biens de capital, chaque producteur de biens finaux peut trouver une meilleure technologie ou processus de production (en termes de productivité du capital physique, du capital humain et du travail non - qualifié)<sup>10</sup>.

Comme le note deux des auteurs de la croissance endogène «les preuves empiriques rassemblées depuis les travaux pionniers de R. Solow (Solow, 1957) ont amené à étudier plus l'accumulation de

---

<sup>9</sup> Auteur néo-structuraliste chilien de la CEPAL. Assistant principal de la CEPAL. Voir (Ffrench-Davis, 1999: 20).

<sup>10</sup> Voir Romer (1990), Romer et Rivera-Batiz (1991), Grossman et Helpman (1991). Voir également l'article de Hounie *et al.* (1999) qui montre bien la démarche, le cadre théorique standard (optimisation de la fonction de consommation inter-temporelle du consommateur, fonction de production néo-classique, agent représentatif, etc.) et les hypothèses néo-classiques de ce type modèle. Cette présentation servira à souligner l'incompatibilité des cadres d'analyse entre les théories de la croissance endogène et l'analyse historico-structurale de la CEPAL dans la section 3.

capital comme facteur de croissance» (Grossman et Helpman, 1990: 786). Ces modèles ont pour objet d'analyser le progrès technique par rapport aux décisions d'investissements des agents économiques dans le secteur technologique<sup>11</sup>.

### 2.2.2. L'APPROCHE DE LA NOUVELLE CEPAL (1990)

La TPE se présentait comme la tentative de s'intégrer dans l'économie mondiale et de croître par le commerce et plus spécifiquement en suivant un modèle exportateur inspiré de l'expérience asiatique. Ce recours au marché mondial contrastait pourtant avec la situation précédente (ISI) et se voulait «une nouvelle dynamique qui permette d'atteindre certains objectifs propres à une conception actualisée du développement: croître, améliorer la distribution des revenus, consolider les processus démocratiques, acquérir une meilleure autonomie, créer les conditions préservant l'environnement et améliorer la qualité de vie de toute la population» (CEPAL, 1990: 9).

Dans le contexte de la fin des années 1980, la transformation productive dépendait fortement de l'environnement extérieur mais également du degré d'ouverture du commerce international, du poids de la dette (qui limite la capacité d'importation ainsi que la capacité d'investissement de nombreuses économies de la région) mais aussi de l'accès plus ou moins facile aux technologies et à la connaissance. De plus, la correction des déséquilibres macro-économiques, la question du financement du développement mais surtout la nécessité de préserver la cohésion sociale étaient des priorités pour les économistes latino-américains de la CEPAL. Comme le note la CEPAL: «l'impératif d'équité exige que la transformation productive soit accompagnée de mesures redistributives» (CEPAL, 1990: 15). Cet impératif semble être martelé comme pour tenter de trouver une nouvelle insertion dans l'économie mondiale, moins dépendante des pays du Centre et en soulignant des préoccupations sur l'équité.

#### Le Quid de l'équité

La notion d'équité n'est pas clairement explicitée dans les textes de la TPE mais elle renvoie au concept d'homogénéité sociale de la CEPAL (Fajnzylber, 1983: 359-368) et (Calcagno et

---

<sup>11</sup> Contrairement aux thèses sur la convergence technologique et de niveaux de développement, cette théorie admet la possibilité de divergence des taux de croissance entre pays développés et sous-développés. Les rendements décroissants (base de l'analyse néo-classique Heckcher-Ohlin-Samuelson-HOS) est remise en cause par l'introduction du facteur technologique et d'externalités positives (de l'innovation sur la croissance). La majorité des modèles prévoient néanmoins la convergence voir Edwards (1998: 396). Ces théories se baseront sur les hypothèses de la concurrence imparfaite et en adopterons une modélisation plus moderne.

Calcagno, 1995: 207-212). Faute de références explicites dans les documents de la TPE, nous ne pouvons qu'évoquer l'hypothèse, néanmoins réaliste au vu du retentissement de cet ouvrage, que la notion d'équité de la TPE trouve une résonance avec le principe d'équité (ou de justice) dans la conception du libéralisme social de J. Rawls (1971) dans «La théorie de la justice»<sup>12</sup>.

Selon la théorie de J. Rawls, «les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon que: a) elles apportent aux plus désavantagés les meilleures perspectives (principe de différence); b) elles soient attachées à des positions ouvertes à tous, conformément à la juste égalité des chances (principe d'égalité). Il existe une hiérarchie entre ces deux sous-principes ». Le principe de liberté est absolument premier par rapport au principe d'équité (la liberté ne doit jamais être sacrifiée pas même au profit d'une meilleure équité) et le principe d'égalité est absolument premier par rapport au principe de différence, c'est-à-dire qu'il ne serait pas juste que les inégalités soient réduites si cela peut être fait aux dépens de l'égalité des chances. Comme le notent Salama et Valier, «la théorie de Rawls répond bien à la caractérisation essentielle du libéralisme, en ce sens que le marché y apparaît le fondement de l'ordre social» (Salama et Valier, 1994: 152).

La conception Cépaliennne (structuralistes) de l'équité ne repose pas sur les mêmes fondements et au contraire «le principe d'homogénéité social définit un rôle pour l'État: tout en respectant les libertés individuelles (mais sans s'y subordonner), doit développer l'équité et l'égalité authentique d'opportunités, et favoriser l'intégration et l'homogénéité sociale» (Calcagno et Calcagno, 1995: 210-211)<sup>13</sup>.

## Le Quid de L'activisme Technologique

L'objectif de la TPE était également de dépasser le cadre étroit d'exportateur de produit primaire dans laquelle la région a longtemps été cantonnée pour passer à l'exploitation des matières premières et aux services. Ceci lui permettrait d'intégrer le système productif et d'accéder à l'homogénéisation progressive des niveaux de productivité entre secteurs. La TPE avait donc pour objectif clé, le décroisement de l'Amérique latine de son rôle historique d'exportateur de produit primaire et la rupture définitive avec l'ISI.

---

<sup>12</sup> Notamment le chapitre 2, p.85-150. Une des questions que soulève ce livre a trait à la définition que l'auteur attribue au concept de liberté.

<sup>13</sup> Voir également l'analyse critique qui est faite par ces auteurs de l'ouvrage «*Free to chose*» (et plus spécifiquement le chapitre 5 «created equal») de M. et R. Friedman, Ed. Secker & Walbur, Londres, 1980. Pour une vision Cépaliennne spécifiquement sur le concept d'équité voir: Gurrieri (1990), plus récemment CEPAL (1997). Des éléments sont également repris dans les Objectifs du Millénaire (CEPAL, 2005b: 17-18).

Dès ce document fondateur de la TPE, l'intégration latino-américaine (ou la réactivation de cette intégration) était déjà considérée comme un moyen de renforcer le pouvoir de négociation des pays de la zone face à des tiers (Saludjian, 2005a).

En Reprenant l'approche schumpétérienne, l'investissement en recherche et développement est alors considéré comme «la force motrice de la dynamique endogène de l'innovation», permettant le développement d'avantages de type monopolistique dans la production de ce bien pour la firme innovante. Dans cette approche, l'accent est mis autant sur les déterminants du progrès technologique et de compétitivité que sur l'équité sociale dans la distribution des fruits de ce progrès.

L'activisme technologique tel qu'il est considéré dans les analyses de la CEPAL veut privilégier la compétitivité structurelle (ou compétitivité véritable) à travers l'incorporation du progrès technique. F. Fajnzylber définit ce concept de la façon suivante: «Dans le moyen et le long terme, la compétitivité structurelle est la capacité qu'a un pays de soutenir et d'accroître sa part de marché au niveau international et, dans le même temps, d'améliorer les conditions de vie de sa population. Ceci requiert une augmentation de la productivité et donc les apports résultant de l'incorporation de la technologie. Les différences dans l'engagement international sont dues dans une large mesure à des facteurs structurels qui influent aussi bien sur les modalités que sur les résultats des stratégies nationales mais aussi sur l'utilisation que chaque pays fait des instruments spécifiques de politique économique et industrielle» (F. Fajnzylber, 1990), (Calcagno et Calcagno, 1995 : 253).

Pour ne pas tomber dans les inconsistances de la période d'ISI, deux points essentiels sont retenus dans cette approche<sup>14</sup>. Tout d'abord œuvrer pour que la structure agraire, le système industriel et la consommation soient davantage compatibles avec la structure des investissements mais aussi avec l'équité sociale; et également, agir sur les facteurs qui déterminent la dynamique des éléments cités précédemment: notamment les dotations en ressources naturelles de chaque pays, les tendances démographiques le potentiel entrepreneur, les connaissances technologiques et le développement scientifique, les investissements directs étrangers, le système financier et les types de consommation au niveau international.

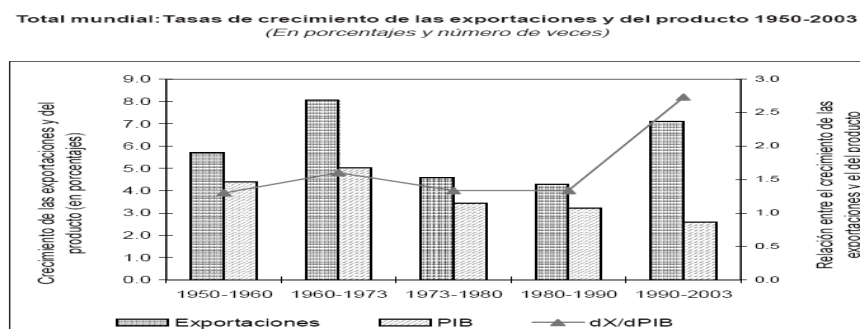
L'interaction entre ces deux éléments peut générer, d'après les défenseurs de l'activisme technologique, un cercle cumulatif vertueux qui - à l'instar des pays européens, nordiques ou du Japon - permettrait que la croissance et la compétitivité s'accompagnent d'équité sociale. Il est important de souligner que contrairement aux textes originaux de F. Fajnzylber ou des thèses

---

<sup>14</sup> Voir aussi la vision lucide (déjà en 1970 ) dans Sunkel et Paz (1970: 366-380) ; Sunkel et Zuleta (1990) .

structuralistes, la stratégie de la TPE comprend une politique d'ouverture commerciale (Bielschowsky, 1998 : 54). L'objectif principal de l'ouverture était, au début des années 1990, d'éviter l'isolement technologique en période de globalisation productive et de révolution électronique et biotechnologie mais aussi accélérer le rattrapage technologique à travers une stratégie d'expansion des exportations (desarrollo hacia afuera ) (voir graphique 4).

GRAPHIQUE 4: Taux de croissance des exportations et du produit du monde (1950-2003) en pourcentage(axe de gauche) et en nombre (axe de droite).



SOURCE: CEPAL (2004: 7).

Le rôle de l'État diffère entre les structuralistes et les néo-structuralistes. Ces derniers se sont situés dans l'approche des nouvelles pratiques market-friendly qui ont prévalu à partir des années 1990. Cette approche met l'accent sur le caractère complémentaire entre l'État et le marché dans la définition de nouvelles stratégies de développement. (Sunkel et Zuleta, 1990: 47-48) qui notent que : "l'approche néo-structuraliste reconnaît les failles de l' État et s'efforce d'élaborer une nouvelle proposition consensuelle autour du nouveau rôle de l' État en se basant sur des raisons pragmatiques et sur les leçons issues de l'expérience latino-américaine. [...] L'organisation efficace de l'État correspondrait ainsi à la nouvelle étape du développement latino-américain caractérisée par l'ouverture démocratique et la nécessité d'introduire des ajustements à la stratégie de développement."

L'État doit établir des priorités en raison de ses ressources limitées. L'État doit - ajoutent Sunkel et Zuleta à propos de l'approche néo-structuraliste - «décentraliser et dépolitiser la gestion publique puisque plus le nombre de conflits seront résolus par le système politique (contre le marché) ou au niveau central (contre les gouvernements régionaux des provinces ou locaux), plus grande sera la charge des demandes sociales qui se concentrent sur le niveau politique central et auxquelles il ne peut pas répondre. Ainsi la décentralisation et la dépolitisation des conflits est une manière

indirecte mais réelle de réduire la surcharge qui pèse sur l'État central et améliore du même coup son efficacité.»

La conception néo-structuraliste se rapproche ainsi de la vision de la Banque mondiale quand on se rappelle que la définition de décentralisation est donnée par (Rondinelli et Nellis, 1984; cité dans Banque Mondiale, 1995: 53): «Le transfert de responsabilité en matière de planification, d'administration ainsi que l'augmentation et l'allocation des ressources du gouvernement central et ces agences vers: i) des unités de décisions subordonnées ou à d'autres niveaux comme les gouvernements de Provinces ou les municipalités; ii) des autorités publiques semi-autonomes; iii) des autorités fonctionnelles en charge de zones spécifiques ou de régions; iv) des organisations non-gouvernementales privées (ONG) ou de volontariat; et v) déconcentration vers des niveaux inférieurs au sein des agences centrales existantes (unités de terrain)» (Ben Hammouda, 2002), (Sunkel et Zuleta, 1990), (Bielshowsky, 1998).

### **3. Les analyses des néo-structuralistes cépaliens (post-2003) et une confrontation des analyses structuralistes/néo-structuralistes de l'insertion dans l'économie mondiale**

Les objectifs de la TPE se fondent sur une longue tradition Cépaliennne concernant le rôle central de la technologie et de la compétitivité structurelle dans le développement avec équité en Amérique Latine. Il importe de mettre en lumière la distinction entre fins (à partir de constats) et moyens (en fonction d'instruments) pour atteindre cette TPE. En effet, l'évolution la plus fondamentale concerne les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs considérés. A partir du début des années 1990, la CEPAL et le courant néo - structuraliste vont voir dans les réformes de l'État et la libéralisation de l'économie les instruments pertinents pour développer la TPE. Si nous insistons sur ce type d'analyse c'est qu'il nous semble que les développements (importants en terme de volume) depuis ce document et jusqu'en 2006 ne font, dans une large mesure, que reprendre les fondements analytiques qui y ont été développés alors. Des inflexions existent à la marge et l'évolution de la situation économique de la région n'est pas étrangère dans certaines de celles-ci. Le fond reste selon nous profondément ancré dans l'analyse des néo-structuralistes de la CEPAL. Nous reprenons dans cette section les différents documents les plus importants qui ont suivi la publication de (CEPAL, 2001) soit avant l'effondrement de l'économie argentine. L'ampleur et le retentissement de cette crise dans toute l'Amérique latine (et même au-delà) a profondément marqué les esprits et les économistes de la CEPAL n'échappe pas à la règle. Ils ont du trouver des explications à cette crise (et plus largement à l'échec des politiques néo-libérales du

Consensus de Washington). Les documents que nous discutons ici correspondent à cette période de recherche d'explications d'où une présentation chronologique et non par thématiques.

### 3.1.Document: “Une décennie d’ombre et de lumière: L’Amérique latine et les Caraïbes dans les années 1990” CEPAL (2003)<sup>15</sup>

Le premier document, Une Décennie d’Ombres et de Lumières, publié en août 2003 est plus prévoyant sur les conclusions du rapport de 2001. Le bilan de la décennie 1990 est en effet émaillé par la crise que traverse toute la région et particulièrement l’Argentine. Le rapport s’appuie sur des constats pertinents et qui diffèrent de la vision ultra-orthodoxe des IFIs des pays du Nord (FMI, BM,...). L’analyse «originale» du structuraliste cépalien permet d’obtenir des constats pertinents. En effet, les problèmes qui ont parcourus toute la décennie 1990 (hérités pour certains d’entre eux depuis de longues décennies) sont soulignés avec justesse: l’inégalité, la pauvreté, les problèmes de régulation et de contrats pour les entreprises, les difficultés dans le secteur social mais aussi de l’emploi, de la productivité totale des facteurs insuffisante vis-à-vis des pays développés (brèche toujours significative) ou les difficultés du système bancaire. Des atouts accomplis sont aussi soulignés comme la fin de l’hyper-inflation (après 1993 au Brésil) dans la région qui avait été si durement touchée pendant la décennie 1980. Si certains objectifs comme la recherche d’une plus grande homogénéité structurelle et sociale rappellent ceux mis en avant par les structuralistes cépalien, ces deux approches diffèrent par des considérations issues du Consensus de Washington et dans la continuité des politiques libérales des années 1990. Le constat hérité de l’approche historico-structuraliste mêlé aux objectifs du Consensus de Washington et au cadre analytique privilégié des nouvelles théories du commerce international ne clarifie pas la confusion qui prévalait déjà dans la première version de la TPE en 1990. En termes d’insertion dans l’économie mondiale, le Régionalisme ouvert est toujours considéré comme une stratégie pertinente «pour créer un modèle original et solidaire permettant à la région de définir ses propres choix et de peser dans les affaires du monde» (CEPAL, 2003: 18). Ce constat peut surprendre quand on le met en rapport avec les indicateurs de commerce intra-régional très durement touchés par ce type régionalisme et par les crises économiques que ce dernier n’a pas su et n’a pas pu limiter alors qu’elle était un des objectifs déclarés par le document de la CEPAL de (1994). La période encore incertaine en 2003 invitait la CEPAL à souligner les limites d’un modèle «tout marché» (CEPAL,

---

<sup>15</sup> “Una Década de Sombras y Luces : América Latina e el Caribe en los 1990”



2003: 21) rappelant que l'Etat pouvait et devait encore jouer un rôle notamment en ce qui concerne la politique sociale et la garantie des «règles du jeu» économiques.

Toutefois, à partir de ces constats, les réponses et les instruments pour y remédier ne font que reprendre les arguments déjà utilisés pour justifier la TPE. Ainsi, s'il a existé des problèmes dans les secteurs bancaire (CEPAL, 2003: 24 et 101 et ss.), social (CEPAL, 2003: 26 et 237 et ss.), ou au niveau des PME (dans leurs rapports avec les firmes transnationales ou des conglomérats nationaux etc.), il est illusoire «d'adopter à l'avenir des mesures propres à renforcer la réglementation et le contrôle potentiel» (CEPAL, 2003: 24) si parallèlement la stratégie du Régionalisme Ouvert, censé contrebalancer la libéralisation commerciale et financière, continue d'être la stratégie si peu efficace mais privilégiée<sup>16</sup>.

### 3.2.Document "Développement productif en économies ouvertes" CEPAL (2004)<sup>17</sup>

Ce document présente l'intérêt d'exposer le point de vue de la CEPAL sur le développement productif dans le cadre d'économies ouvertes et alors que la situation s'améliore nettement (voir graphique en annexe). De nouveau, le constat de la libéralisation et de l'ouverture faisant de l'Amérique latine un cas d'école est clairement souligné (CEPAL, 2004: 25). De même, il est souligné la prédominance du capital financier et de la volatilité des flux (CEPAL, 2004: 11), la concentration des innovations et du progrès technique dans les pays développés (CEPAL, 2004: 13 et ss.), la croissance faible et volatile dans la région (CEPAL, 2004: 29) et l'augmentation de l'hétérogénéité productive (CEPAL, 2004, p.32). Suite à ces constats pertinents pour décrire la situation de l'Amérique latine, la CEPAL propose de considérer la stabilité macro-économique comme un bien public (CEPAL, 2004: 15) et insiste sur la grande opportunité ouvertes par la conférence de l'OMC de Doha (2001) pour les pays latino-américains (CEPAL, 2004: 18 et ss.). Afin de bénéficier de ce cycle de libéralisation à l'échelle de l'économie mondiale, plusieurs éléments stratégiques d'intervention publique sont proposés. Un postulat de base est cependant mis en avant. Il s'agit du rôle des exportations dans la croissance du PIB et du développement des pays: «les résultats par pays montre une relation étroite entre les taux de croissance des exportations et du PIB dans le sens où les pays ayant connu des taux de croissance les plus élevés

---

<sup>16</sup> Ne lit-on pas que « la stratégie du Régionalisme ouvert a permis de conjuguer la libéralisation unilatérale et les négociations au sein de différentes enceintes afin de promouvoir la libéralisation des marchés importants pour la région dans lesquels subsistaient d'anciennes ou de nouvelles modalités de protection » (p. 23).

<sup>17</sup> "Desarrollo Productivo en Economías Abiertas"

sont ceux qui ont atteint une plus grande expansion de leurs exportations» (CEPAL, 2004: 26). Si nous ne remettons pas en cause cette tendance, il s'agit donc de ne pas se contenter de décrire en niveau absolu les taux de croissance des exportations et de leurs résultats, encore une fois, absolu sur le taux de croissance mais plutôt de différencier dans les exportations le contenu en valeur ajoutée, en technologie mais aussi la répercussion que ces exportations peuvent avoir dans la diffusion des innovations et du progrès technique à l'échelle du pays ou de la région. Le type de régime d'accumulation est en effet grandement tributaire de l'étude en terme qualitatifs de l'évolution des exportations. La croissance dans l'approche néo-structuraliste de la CEPAL est à chercher à l'extérieur fondant ou consolidant la vision du desarrollo hacia afuera et délaissant de manière presque mécanique (mais en réalité politique) le développement du marché intérieur qui connaît pourtant des demandes croissantes (mais il est vrai moins solvables que ne peut l'être la Chine ou les pays du Centre).

Les instruments économiques pour parvenir à ce développement vers l'extérieur et à ce développement productif en économie ouverte passent ainsi par une politique de change compétitive (CEPAL, 2004: 40), l'augmentation des réserves de la banque centrale (CEPAL, 2004: 41), un développement des marchés financiers (p. 41), le soutien au cadre du Régionalisme Ouvert, le développement des politiques de partenariats Public-Privé, le combat des inégalités, l'incorporation de plus de connaissance dans les produits exportés et le combat contre la corruption. Afin d'atteindre l'objectif de développement productif, la CEPAL appelle de ses vœux un nouveau pacte de cohésion social fondé sur quatre piliers: «la cohérence avec les fondements de la politique macro-économique, la création d'emploi, la protection sociale et l'éducation ainsi que l'obtention de compétences» (CEPAL, 2004: 57). Si les fondements de ce nouveau pacte ne paraît pas trop s'écarter de certains principes développer par l'ONU dans les objectifs du millénaire on y trouve également l'empreinte de la Banque Mondiale<sup>18</sup>.

### 3.3. Documents “Les objectifs du millénaire: une vision depuis l'Amérique latine et les Caraïbes” CEPAL (2005b) et “Panorama de l'insertion de l'Amérique Latine et les Caraïbes” CEPAL (2006a)<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Sur protection sociale, des efforts importants doivent effectivement être réalisés mais de quel type ? Assistantiel ? Assurance ? Concernant la création d'emploi : quel statut et quelle qualité d'emploi ? Sur ces points voir (Giraldo 2006). Concernant les politiques macro-économiques, comment les rendre compatible avec le postulat de base consistant à « ne pas rejeter les progrès atteints dans le développement des économies de marché » (p. 61) avec un « nouveau » pacte social ?

<sup>19</sup> “Objetivos de desarrollo del Milenio : Una Mirada desde América Latina y el Caribe” y “Panorama de la inserción de América latina y el Caribe”.

Les Objectifs du Millénaire ont été discutés au sein des Nations Unies en 2000 et se composent de huit objectifs à horizon 2015 sous-divisés en 18 buts et basés sur quarante-huit indicateurs. Sept de ces objectifs concernent les pays sous-développés et le huitième concerne une association entre ces groupes de pays via l'Aide Publique au Développement (APD) et un système commercial et financier plus ouvert. Le fil directeur de ces objectifs est la lutte contre la pauvreté extrême. La CEPAL reprend les propositions issues de l'ONU (dont elle fait partie) mais en donnant son avis depuis l'optique de l'Amérique latine.

Sur la base d'un certain nombre de constats justes et en accord avec la conception originale du structuralisme de la CEPAL, les auteurs néo-structuralistes exposent les propositions sur la base desquelles l'Amérique latine et les Caraïbes pourraient atteindre (ou se rapprocher) des Objectifs du millénaire.

Rappelons rapidement les constats faits. L'Amérique latine est la région au monde la plus inéquitable et le niveau de pauvreté (absolue et relative) y est particulièrement élevé. En terme d'évolution du PIB, la divergence est manifeste entre les pays développés et les pays sous-développés. La segmentation et l'hétérogénéité sociale et technologique sont la règle.

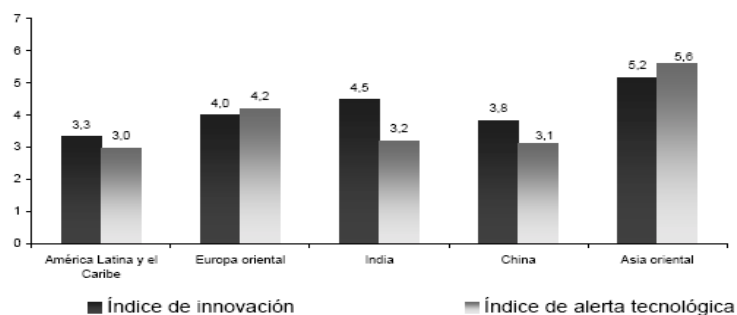
En terme de croissance, les calculs indiquent qu'il faudrait une croissance continue de 2,9% par an pendant les dix prochaines années pour que la pauvreté extrême diminue de moitié mais cela uniquement dans les pays où la pauvreté ne dépasse pas un certain seuil. Pour les pays les plus pauvres de la région, il faudrait une croissance stable de 4,4% du PIB par an et par habitant, pendant dix ans, pour atteindre une réduction de 50% de la pauvreté extrême. Au regard des résultats depuis les années 1980, on est loin d'être dans une configuration réaliste pour l'Amérique Latine.

La CEPAL indique comment améliorer l'insertion internationale de l'Amérique Latine en partant du pré-supposé que le Régionalisme Ouvert comme une étape vers une libéralisation plus complète constitue un élément propice à celle-ci (CEPAL, 2006a: 4): «Dans les pays d'Amérique latine et les Caraïbes il existe un consensus sur la nécessité de s'intégrer au commerce mondial afin d'atteindre des taux de croissance économique plus élevés et soutenables. A partir de cette certitude, les pays de la région ont déclaré des libéralisations commerciales rapides et profondes.» (CEPAL, 2006a: 233). Il s'agit ainsi d'augmenter la compétitivité<sup>20</sup>, la productivité de

l'appareil productif grâce au développement des partenariats Publics –Privés. Sur l'augmentation de la compétitivité, voir le graphique 6 qui indique le retard de l'Amérique latine vis-à-vis des autres régions en développement.

GRAPHIQUE 6: Indices d'innovation et d'alerte technologique par rapport à d'autres régions en développement (en 2005).

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES<sup>a</sup> DE INNOVACIÓN Y DE ALERTA TECNOLÓGICA EN COMPARACIÓN CON OTRAS REGIONES EN DESARROLLO, 2005**



**Fuente:** Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

<sup>a</sup> Los índices abarcan valores de cero a siete. Los cercanos a cero indican una mayor debilidad, en tanto que valores elevados dan cuenta de una fortaleza.

SOURCE: CEPAL (2006b: 23)

NOTE: Les indices d'innovation et d'alerte technologique font partis de l'indice de croissance de la compétitivité. Le premier réunit les aspects qui ont trait à la capacité et à la gestion de l'innovation, la disponibilité de scientifiques et d'ingénieurs, la protection de la propriété intellectuelle et le degré de collaboration entre le secteur académique et les entreprises. Le second indicateur mesure le degré d'incorporation des TIC dans la production et le fonctionnement du gouvernement ainsi que le développement de l'infrastructure technologique. (CEPAL, 2006b: 23).

On retrouve le leitmotiv du rôle accru qui doit être donné au secteur privé donc au marché. L'Etat se contentant de «niveler le champ de jeu» (CEPAL, 2006a: 15). Les propositions concernent majoritairement le volet des politiques sociales mais parmi l'insertion externe de l'Amérique latine, l'accent est mis sur l'objectif n°8 (sous-objectifs n°12 à 18) qui vise à œuvrer pour un système commercial et financier plus ouvert (CEPAL, 2006a: 215) et à contribuer de façon active aux négociations du cycle de l'OMC de Doha ayant pour but la libéralisation commerciale, complète si possible. Une «alliance» mondiale entre pays développés et pays sous-développés est ainsi privilégiée par l'ONU et reprise par la CEPAL. Cette alliance doit se baser sur la consolidation d'une «diplomatie commerciale active» de la part des pays latino-américains. On est là bien loin, selon nous, de la conception originale de la CEPAL des années 1950 qui faisait état de la formation d'une économie mondiale en un Centre et une(des) Périphérie(s).

Ce rapide résumé des travaux récents de la CEPAL (post-récupération de l'Argentine et dans une certaine mesure de l'Amérique latine), nous conduit au dernier rapport publié en Septembre

(CEPAL, 2006a). La rédaction de ce rapport annuel a lieu alors que la région connaît depuis plus de trois années un niveau de croissance qui, sans être exceptionnel (sauf pour l'Argentine), n'en demeure pas moins stable par rapport aux périodes de la décennie 1990 ou 1980. Dans cette relative «bonne» conjoncture en terme de résultats macro-économiques, la CEPAL considère que la politique de taux de change compétitifs est essentielle pour maintenir un niveau élevé d'exportations. Elle insiste également (comme depuis la TPE) sur la diversification et la valeur ajoutée des exportations, la nécessité d'augmenter l'investissement (notamment en infrastructures), d'avoir des règles claires et stables autour des accords politiques, d'œuvrer pour des réformes fiscales, sectorielle et une amélioration de la concurrence. Autant de mesures et d'objectifs qui sont répétés depuis bientôt vingt années. De même, le présupposé selon lequel le cadre multilatéral est le scénario le plus favorable aux objectifs des pays en développement conduisant ceux-ci à tout faire pour accélérer la signature de cycle de l'OMC n'est pas discuté (CEPAL, 2006a). Le même exemple de l'Asie du Sud-Est cité dans le document de la CEPAL sur le Régionalisme Ouvert (1994) est repris en louant la complémentarité productive de cette zone mais sans toutefois analyser les racines profondes qui ont permis à ces pays asiatiques d'en arriver à ce point (niveau d'inégalité moins élevé, investissements très conséquents en éducation, recherche, etc...).

### 3.4. Le Quid du rôle de l'État et de la libéralisation dans l'approche néo-structuraliste

A la vision du «développement vers l'intérieur» (*desarrollo hacia adentro*, ISI), les idées de la CEPAL se portent au fil des travaux sur le «*desarrollo desde adentro*» (développement depuis l'intérieur) puis sur le régionalisme ouvert au service de la TPE et l'intégration régionale par le marché (*desarrollo hacia fuera*). Le message de la CEPAL se brouille et devient contradictoire. La TPE doit favoriser le progrès technologique mais ce n'est plus l'État (via les politiques industrielles, de promotion de l'éducation de la technologie et de l'innovation) qui va être moteur mais l'ouverture des marchés, les réformes et la déréglementation. Les auteurs néo-structuralistes ne défendent pas le recours exclusif au marché et adoptent une attitude intermédiaire (*market friendly*) entre les postures extrêmes (Bielschowsky, 1998). Néanmoins, les politiques qu'ils soutiennent visent moins à remettre en cause l'ouverture économique et le poids du marché qu'à atténuer des fluctuations du cycle financier. Ainsi, J. Marques-Pereira note que «la macro-économie (néo-structuraliste de J. A Ocampo) pourrait donc réduire la pauvreté si elle permet à l'État de lisser le cycle financier et de maintenir ainsi, voire accroître, les dépenses publiques qui contrent la destruction des capacités de croissance, humaine et physiques. Il ne s'agit pas là d'un

changement de politique économique mais de se donner les moyens de faire en sorte que l'ouverture économique relance la croissance» (Salama e Marques- Pereira et al., 2003:35).

L'Etat devrait se concentrer sur un nombre plus réduit de secteurs pour être, selon les travaux de Fukuyama (2005), plus efficace. Ainsi, la tendance est à un amenuisement des fonctions de l'Etat dans le secteur des politiques industrielles (en grande partie laissées au marché via les Partenariats Public-Privé) et à un ciblage des fonctions de l'Etat sur le social. Soit l'inverse de ce que l'on a pu connaître en Amérique latine pendant la période 1950-1970 (Salama, 2006: 113 et ss.).

L'Etat peut «être utile» et la CEPAL actuelle le reconnaît volontiers, mais principalement pour clarifier les règles du jeu et pour permettre au marché d'agir efficacement revoyant ainsi à certains travaux de la Banque mondiale (1993).

La divergence de points de vue des néo-structuralistes avec les thèmes et l'approche structuraliste marque la distance entre ces deux approches.

### 3.5. Quelle cohérence pour l'analyse néo-structuraliste cépalienne?

En terme analytique, les auteurs néo-structuralistes vont s'appuyer sur les nouvelles théories du commerce international. La mobilisation de ce champ théorique est rarement explicite chez les économistes néo-structuralistes. Elle apparaît néanmoins clairement dans l'ouvrage de référence sur les thèses néo-structuralistes de la CEPAL écrit par R. Ffrench-Davis (1999). Comme le note explicitement cet auteur, il est clair qu'un bon nombre de spécialistes du monde académique néo-classique de l'hémisphère nord ne partagent pas plusieurs des traits caractéristiques du paradigme communément appelé néo-libéral. Les apports de ces spécialistes sont nombreux et très importants (conséquences de la différenciation des produits, économie d'échelle, apprentissage, externalités dynamiques et les dangers des marchés financiers), par exemple P. Krugman , D. Rodrik et J. Stiglitz . Ces apports sont très pertinents pour l'approche néo-structuraliste puisqu'ils peuvent contribuer à lui donner une structure plus formalisée. En général, les analyses de ces spécialistes du Nord sont ignorées par les recommandations néo-libérales» (Ffrench-Davis, 1999: 20).

L'approche néo-structuraliste se place donc dans la continuité des nouvelles théories du commerce international<sup>21</sup>. Les objectifs économiques du courant néo-structuraliste restent dans une certaine mesure, fidèles à ceux de leurs prédécesseurs structuralistes mais l'incorporation d'instruments théoriques nouveaux (qui n'en restent pas moins standards, orthodoxes et libéraux à l'inverse de

---

<sup>21</sup> La croissance endogène pour la TPE et la nouvelle économie géographique pour le Régionalisme ouvert.

l'école structuraliste de la CEPAL) va profondément modifier le message structuraliste et avoir des conséquences sur les économies de la région. Relativisons toutefois cette approche, les néo-structuralistes ne sont pas des «néo-libéraux soft», ils apportent une vision intéressante et des constats pertinents qui les différencie de l'orthodoxie notamment en s'attachant à privilégier le côté de la demande, à appuyer une politique de change active régulée par la Banque centrale de mini-ajustement (ou flottement administré), à établir un contrôle du mouvement des capitaux et à concevoir le système financier comme essentiel pour capter l'épargne et la redistribuer via l'investissement dans l'appareil productif<sup>22</sup>.

## Conclusion

Les théories néo-classiques cohabitent mal avec des concepts issus d'une analyse historico-structurale propre à l'Amérique latine (Périphérie) et en rupture avec les thèses standards libérales développées dans les pays du Centre<sup>23</sup>. Tel est le nouveau cadre d'analyse de la CEPAL à partir des années 1990: ouverture et libéralisation économique, rôle moteur de la connaissance et du progrès technologique. L'ouverture et les réformes devaient être concertée pour répondre à une stratégie de développement à long-terme et une TPE. L'ampleur et la rapidité des réformes et de la libéralisation ont grandement compromis cette «stratégie réformiste» de transformation productive par le marché des auteurs néo-structuralistes auteurs de la TPE.

Nous avons mis en lumière les liens théoriques entre les propositions de la CEPAL appliquées dans le Mercosur avec les nouvelles théories du commerce international. La théorie de la croissance endogène et la nouvelle économie géographique ont influencé les approches néo-structuralistes sur la TPE et l'intégration régionale. Nous avons souligné que le choc entre ces deux corpus théoriques n'était pas gratuit et qu'une incompatibilité entre les fins et les moyens mettait l'approche néo-structuraliste de la CEPAL en contradiction avec les préceptes hérités des fondateurs de l'approche historico-structuraliste. Ces conclusions nous amènent à nous interroger sur l'économie du développement et son rôle dans la définition des modes d'insertion dans l'économie mondiale. Notre travail nous amène à situer les auteurs néo-structuralistes dans la case des économistes du développement (réciprocité des bénéfices issus du recours au marché et du compromis avec les

---

<sup>22</sup> Voir (Ffrench-Davis, 1999: 28-36) qui expose ces éléments en les opposant à la vision néo-libérale. Cette partie du livre de Ffrench-Davis reprend l'article «*Capital formation and macroeconomic framework: a neostructuralist approach*» publié en 1993 dans l'ouvrage de 1993 coordonné par O. Sunkel: «*Development from within: Towards a neostructuralist approach for Latinamérica*», Ed. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres et New-York.

<sup>23</sup> De plus, la TPE *via* le marché et les privatisations ne substituent pas à une véritable politique industrielle orientée vers le Travail convenable et l'équité.

nouvelles théories du commerce international). Nos conclusions sur les résultats du Régionalisme Ouvert au service de la Transformation Productive avec Equité des néo-structuralistes de la CEPAL nous conduisent à critiquer - à la manière des structuralistes au début des années 1980 - le nouveau visage de l'économie du développement sous les traits des néo-structuralistes qui ont fait trop de compromis avec l'économie orthodoxe.

Les résultats en terme de vulnérabilité aux crises, de fragilité politique et institutionnelle et surtout le panorama social désastreux obligent, à critiquer les fondements économiques libéraux qu'ils émanent du FMI, de la Banque mondiale ou bien, et c'est rarement le cas, de la CEPAL néo-structuraliste des années 1990 et 2000 (Saludjian, 2006), (Saludjian, 2005-b). Tel aura été l'objet de cet article. A l'heure du retour du néo-populisme en Argentine, des espoirs déçus au Brésil, de l'instabilité politique dans la majorité des pays d'Amérique latine et malgré des indicateurs de croissance économique positifs mais fragiles, l'urgence d'un changement réel d'orientation doit inclure la délimitation des responsabilités de tous les acteurs présents même ceux - comme la CEPAL - qui ont originellement contribué à penser l'Amérique latine autrement.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANQUE MONDIALE. 1995. *Public Spending and the Poor : Theory and Evidence*, Washington DC.
- Ben Hammouda, H. 2002. «Le néostructuralisme entre critique du Consensus de Washington et fondement d'une stratégie alternative» *Economie Appliquée*, t. LV (1): 225 - 235.
- Berthomieu, C., et C. Ehrhart. 2000. «Le néostructuralisme comme fondement d'une stratégie de développement alternative aux recommandations néolibérales» *Economie Appliquée*, 4: 61 -91.
- Berthomieu, C., et C. Ehrhart *et al.* 2005. "El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo". *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 36(143): 9-32.
- Bielschowsky, R. 1998. «Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una Reseña» CEPAL 1998, ouvrage cité.
- Bielschowsky, R. et C. Mussi. 2002. *Políticas para a retomada do crescimento; reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ed. Ipea - Escritório da CEPAL no Brasil.
- Calcagno, A., et A. Calcagno. 1995. *El Universo Neoliberal*. Buenos Aires: Editorial Alianza.
- CEPAL. 1990. "Transformación productiva con equidad" *Libros de la CEPAL*, 25.
- CEPAL. 1992. "Equidad y Transformación productiva: un enfoque integrado" *Libros de la CEPAL*.
- CEPAL. 1994. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe; la integración económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad" *Libros de la CEPAL*, 39.
- CEPAL. 1997. *La brèche de l'équité. Amérique latine et Caraïbes et le sommet social*. Santiago du Chili.
- CEPAL. 1998. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL, Textos seleccionados*. 2 tomes. Santiago du Chili: FCE-CEPAL.
- CEPAL. 2001. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Versión definitiva, Santiago du Chili.
- CEPAL. 2003. *Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90*. Santiago du Chili.
- CEPAL. 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Sanitago du Chili, Juin.
- CEPAL. 2005a. *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe*. Santiago du Chili.
- CEPAL. 2005b. *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago du Chili.
- CEPAL. 2006a. *Panorama de la insercion internacional de América latina y el Caribe*. Santiago du Chili.
- CEPAL. 2006b. *Estudio Económico de América latina y el Caribe*. Santiago du Chili.
- Dixit, A. et J. Stiglitz. 1977. «Monopolistic competition and optimum product diversity» *Amercian Economic Review*, 67: 297 - 308.
- Edwards, S. 1998. «Openness, productivity and growth: what do we really know?» *Economic Journal*, 108.
- Ethier W. 1998. «The New Regionalism», *Economic Journal*, 108: 1149 - 1161.



- Fajnzylber, F. 1980. «Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo» dans F. Fajnzylber, Coord. *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Ed. FCE - Trimestre económico, Mexico.
- Fajnzylber, F. 1983. *La industrialización trunca de América Latina*. Mexico: Ed. Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. 1990. «Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío», Cuadernos de la CEPAL n° 60, repris dans CEPAL, 1998, ouvrage cité.
- Ffrench-Davis, R. 1993. «Capital formation and the macroeconomic framework: a Neostructuralist approach» dans Sunkel O. 1993, ouvrage cité.
- Ffrench-Davis, R. 1999. *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago du Chili: CEPAL - Mc Graw Hill.
- Fukuyama F. 2005. *State Building*. Ed. Profile Books.
- Furtado, C. 1968. *Teoría y política del desarrollo económico*. 15<sup>ème</sup> Edition. Mexico: Siglo XXI. 1999
- Furtado, C. 1976. *Le Mythe du développement économique*. Paris: Edition Anthropos.
- Furtado, C. 1979. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Furtado, C. 1998. «El nuevo capitalismo» *Revista de la CEPAL*, numéro anniversaire des 50 années de la CEPAL.
- Grossman, G., et E. Helpman. 1990. «Comparative Advantage and Long-Run Growth» *American Economic Review*, 80(4): 796 - 815.
- Guillen, R. 1994. «De la Pensée de le CEPAL au Néo-Libéralisme, du Néo-Libéralisme au Néo-Structuralisme, une Revue de la Littérature Sud - Américaine» *Revue Tiers Monde*, t. XXXV(140), PUF.
- A. Gurrieri. 1990. *La equidad: aspectos conceptuales y tareas futuras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hounie, A. et G. Pittaluga, et al. 1999. «La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento» *Revista de la CEPAL*, 68.
- Katz J., et C. Perez. 1986. «Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto» dans *La Tercera Revolución Industrial. Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*, ed. C. Ominani. RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.
- KRUGMAN P. 1991. *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Ocampo, J. 2000. «Developing Anti-Cyclical Policies in a Globalized World», *Temas de Conyuntura*, 13.
- Ocampo, J. 2003. «Latin America's growth frustrations: the macro and mesoeconomic links», Document de travail. Séminaire: *Management of volatility, financial liberalization and growth in Emerging countries*, CEPAL, Avril.
- Perez, C. 1992. «Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo» *El Trimestre Económico*, 233: 23-64.
- Pinto, A. 1965. «La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano» dans Prebisch, R. et al. 1969, ouvrage cité.
- Prebisch, R. et al., 1969. *América Latina, Ensayos de interpretación económica*. Santiago du Chili: Editorial Universitaria S.A.
- Rawls, J. 1971. *Théorie de la justice*. Paris: Ed. Le Seuil, 1987.
- Romer, P. 1990. «Endogenous technical Change» *Journal of Political Economy*, 98(5): 71-102.
- Romer, P., et L.A. Rivera-Batiz. 1991. «Economic Integration and Endogenous Growth» *Quarterly Journal of Economy*, Mai: 531-556.
- Salama P. 2006. *Le défi des inégalités. Amérique latine/Asie, une comparaison économique*. Paris: La Découverte.
- Salama, P., J. Marques – Pereira et al. 2003. «Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine», Serie financiamiento del desarrollo de la CEPAL n° 140, site internet.
- Salama, P., et J. Valier. 1994. *Pauvretés et Inégalités dans le Tiers Monde*. Paris: Ed. La Découverte.
- Saludjian, A. 2005a. «Del Mercosur al ALCA: Críticas al modelo liberal de Nuevo Regionalismo de la BID» *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 141: 9-25.
- Saludjian A. 2005-b. *Hacia otra integración sudamericana: Críticas al Mercosur neoliberal*, Editions Libros del Zorzal, Colección Ensayos, Buenos-Aires, Argentina, thèse publiée, remaniée et traduite en espagnol, 352 paginas.
- Saludjian, A. 2006. *Pour une autre intégration Sud-américaine: Critiques du Mercosur néo-libéral*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Solow, R. 1957. «Technical change and the aggregate production function» *Review of Economics and Statistics*, 39: 312 - 20.
- Stiglitz, J. 2002. *La Grande Désillusion*. Paris: Ed. Fayard.
- Stiglitz, J. 2005. «Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique latine» *Revista de la CEPAL*, numéro especial.
- Sunkel, O. 1993. *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Londres et New-York: Lynne Rienner, Boulder.
- Sunkel, O., et P. Paz. 1970. *El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Mexico: Ed. Siglo XXI.
- Sunkel, O. et G. Zuleta. 1990. «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años 1990» *Revista de la CEPAL*, 42: 35-53.
- Tavares, M. da Conceição, et L. de Melo Belluzo. 2002. «Desenvolvimento no Brasil–Relembrando um velho tema» dans R. Bielschowsky et C. Mussi (eds) 2000, op.cit.