

L'idéologie de la CEPAL

Verena Bernardin-Haldemann

Volume 5, Number 1, 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700398ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700398ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Bernardin-Haldemann, V. (1974). L'idéologie de la CEPAL. *Études internationales*, 5(1), 123-142. <https://doi.org/10.7202/700398ar>

L'IDÉOLOGIE DE LA CÉPAL

Verena BERNARDIN-HALDEMANN *

I - INTRODUCTION

Notre analyse portera sur trois textes principaux, publiés en 1970 et 1971 par la CÉPAL et l'ILPES¹;

1. UN ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA, *Development Problems in Latin America*, University of Texas Press, Austin and London, 1970; (ci-dessous référence DP).
2. UN ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA, *Social Change and Social Development Policy in Latin America*, United Nations, New York, 1970; (ci-dessous référence SS).
3. Raúl PREBISCH, *Change and Development - Latin America's Great Task*, Report submitted to the Inter-american Development Bank (BID), Praeger Publishers, New York, 1971.

Tous, y compris les textes antérieurs repris dans le premier volume, sont considérés par la CÉPAL comme l'expression authentique et actuelle de ses idées.

Il s'agit de textes d'orientation qui se veulent plus théoriques que techniques; ils contiennent, à notre avis, un discours mi-scientifique, mi-politique, dont nous tenterons de dégager la structure interne.

Notre démarche se fonde sur l'approche théorique de l'idéologie telle que proposée par Fernand Dumont². Rappelons-la brièvement ici:

L'idéologie consiste, selon sa définition provisoire, en des « schémas explicites constituant, pour les fins de l'action à poursuivre, les définitions solidaires des situations et des groupes qui y sont engagés³ ».

Dans les sociétés traditionnelles aux techniques relativement simples, ce sont les mythes qui assurent la cohérence syncrétique de la culture; ils sont remplacés, dans la société à technologie complexe, par l'idéologie dont la tâche, face aux contradictions croissantes de la

* Candidate au doctorat de sociologie (Université Laval).

1. ILPES = INSTITUT LATINO-AMÉRICAIN DE PLANIFICATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, créé CÉPAL, à Santiago du Chili; *Directeur*: Raúl Prebisch, ancien secrétaire exécutif de la CÉPAL. CÉPAL = Commission Économique pour l'Amérique Latine.
2. Fernand DUMONT, professeur de sociologie de la connaissance. Institut supérieur des sciences de l'homme, Université Laval, Québec. Des éléments pour l'analyse des idéologies se trouvent notamment dans les écrits suivants: « Structure d'une idéologie religieuse », *Recherches sociographiques*, vol. I, 2, avril-juin 1960, pp. 161-188; « Notes sur l'analyse des idéologies », *Recherches sociographiques*, vol. IV, 2, mai-août 1963, pp. 155-165. Voir aussi l'étude de Nicole Gagnon, « L'idéologie humaniste dans la revue *L'enseignement secondaire* », *Recherches sociographiques*, vol. IV, 2, mai-août 1963, pp. 167-200.
3. F. DUMONT, séminaire à l'Université Laval, hiver, 1971-72.

culture, est « de fabriquer des mécanismes d'unanimité et de définir explicitement des fins collectives⁴ ». C'est lorsque « s'instaure un nouveau rapport entre la situation et le long terme » (i.e. lorsqu'ils sont dotés d'une temporalité homogène) qu'il faut « conférer un sens à l'histoire à partir de la situation⁵ ». Aussi, dans la perspective d'un système d'action, l'idéologie doit-elle définir les trois termes de celui-ci, i.e. le sujet, la situation et l'objectif, chaque fois qu'ils sont liés dans un contexte, ou solidaires.

Notre analyse tentera de découvrir la définition de ces variables dans les textes de la CÉPAL et d'en dégager les syncrétismes et les incohérences. Car l'idéologie, comme plus généralement toute rationalisation, est « syncrétique par essence » : elle utilise un univers symbolique préalable, mais elle doit le fermer à tout prix.

D'abord, nous essayerons de cerner le *sujet*, les « pouvoirs sociaux définisseurs d'idéologies⁶ » ; dans notre cas, c'est se demander ce qu'est la CÉPAL et quels sont ses supports principaux.

Ensuite, il nous faudra identifier les *destinataires* du discours idéologique de la CÉPAL ainsi que leur position dans la situation globale.

Enfin, nous tenterons de comprendre la structure du discours idéologique lui-même ; nous en dégagerons les *objectifs*⁷ ainsi que leur relation avec la *situation*. Nous ne pourrons embrasser cette dernière totalement, vu sa complexité, sa diversité et son évolution rapide. Nous en tiendrons toutefois compte dans sa relation avec l'évolution du discours idéologique.

Le but principal de notre travail est de déceler le processus d'argumentation et les incohérences du discours. Nous ne toucherons point la question des relations entre théorie et idéologie qui constituerait, à partir du présent travail, une étude de cas intéressante, dans la mesure où la CÉPAL se veut « scientifique ».

La fonction de l'idéologie dans son contexte social sera également négligée, étant donnée la diversité et la complexité des contextes latino-américains.

II - LES DÉFINISSEURS : LA CÉPAL

A - L'institution

La Commission économique pour l'Amérique latine (CÉPAL) a été créée en 1948 par le Conseil économique et social des Nations Unies dans le but d'aider les gouvernements d'Amérique latine à promouvoir le développement économique de leurs pays et de hausser le niveau de vie de leurs populations⁸. Sa tâche consiste entre autres à étudier les problèmes économiques et technologiques de la région, à conseiller les gouvernements latino-américains⁹, à concevoir des mesures pour accélérer le développement économique et social et à formuler des politiques de base dans ce domaine en vue de programmes concrets applicables dans les différents pays.

Elle doit agir en conformité avec les politiques des Nations Unies et sous le contrôle général du Conseil économique et social. En pratique, elle jouit toutefois d'une grande

4. DUMONT, « Notes sur l'analyse... », *op. cit.*, p. 159.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, p. 160.

7. Cf. *Notion de développement*, 4.1 et 4.2.

8. Voir UNITED NATIONS, *Every Man's United Nations 1945-1963*, New York, 1970, p. 228.

9. a) États-membres : Argentine, Barbade, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, République dominicaine, Trinité-et-Tobago, Uruguay, Venezuela.

b) Observateurs en 1971 : Allemagne fédérale, Belgique, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Israël, Japon, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, URSS, Yougoslavie, (CÉPAL, *Rapport annuel 1970-71*, vol. I, supplément n° 4; EKOSOC, *Documents officiels*, 51^e Session, Nations-Unies, New York, 1971, p. 129).

autonomie¹⁰, qui lui vient à la fois de ce qu'elle observe une certaine autodiscipline, en posant des actes en conformité avec les attentes des membres des Nations Unies et du dynamisme dont ont fait preuve le secrétaire exécutif et son équipe.

En effet, dès le départ, la CÉPAL a, en plus des études quantitatives, élaboré une théorie des relations économiques internationales. Non seulement celle-ci fut une critique des théories classiques affichées (mais peu mises en pratique) par les pays « développés », mais encore elle s'est constituée en véritable contre-modèle théorique servant d'instrument au pays du Tiers-Monde dans la période de « décolonisation » et dans les « décennies du développement »¹¹.

La CÉPAL, une des premières institutions intergouvernementales possédant une organisation solide et permanente au service d'une région « sous-développée », a exprimé pour la première fois de façon cohérente et suivie, le point de vue des pays « dépendants » dans le système international¹². Elle influença énormément les intellectuels et les dirigeants latino-américains, au point d'avoir été leur maître à penser pendant les années cinquante et de l'être resté jusqu'à nos jours dans certains milieux. Les observateurs sont d'accord pour lui attribuer un rôle de premier plan dans la prise de conscience latino-américaine de l'après-guerre, quelle que soit la position de retrait que les gouvernements traditionnels ont adoptée par rapport à ses conclusions, d'une part, et les critiques que lui adressent actuellement les courants socialistes d'Amérique latine, d'autre part.

B - L'exécutif

Jusqu'en 1963, la CÉPAL eut à sa tête Raúl Prebisch, économiste argentin formé à Buenos Aires pendant les années vingt¹³. Avant d'accéder à la direction de cet organisme, il avait suivi une double carrière : comme professeur à l'Université de Buenos Aires et comme fonctionnaire et conseiller à différents postes du gouvernement argentin¹⁴. Il organisa la banque centrale d'Argentine (1935) et l'administra jusqu'à l'avènement de Juan Peron (1943).

Il avait ainsi acquis aussi bien l'estime des intellectuels latino-américains par ses qualités de théoricien que le respect des milieux financiers par son sens des affaires.

Une période d'études sur Keynes a marqué un tournant dans sa pensée : « Avant de lire Keynes, je fus un classique. Par la suite, je me suis rendu compte que les vieilles théories du laisser-faire ne marchaient pas¹⁵. »

C'est cet homme, de formation classique en économie politique et conseiller au service de gouvernements traditionnels argentins qui, après une « immersion » dans Keynes, devait diriger pendant quinze ans l'équipe exécutive de la CÉPAL, composée à 80% de latino-américains peu ou prou de même formation que lui, c'est-à-dire imbus des théories ayant cours en Amérique du Nord et en Europe, et jusqu'alors transposées telles quelles en Amérique latine. Cette équipe

10. Le Conseil économique et social n'exerce pas un contrôle limitatif : il prend connaissance du rapport annuel de la CÉPAL et endosse son programme de travail, sans plus. (Cf. Robert W. GREGG, « Program Decentralization Through the Regional Economic Commissions », dans G. J. MANGONE, *UN Administration of Economic and Social Programs*, Columbia University Press, New York, 1966, p. 236.

11. « Décennie de développement » : Par un vote unanime de l'Assemblée générale, les membres des Nations Unies s'engagent à poursuivre l'objectif global d'un accroissement moyen de 5% par an de leur Produit National Brut. Les gouvernements membres, comme les institutions internationales, s'engagent à apporter toute l'assistance nécessaire pour la réalisation de ces buts.

12. Voir section B sur Raúl Prebisch.

13. Diplôme en économie, 1923.

14. Voir Charles MORITZ (ed.), *Current Biography*, 1969, H. W. Wilson, New York, 1969, p. 349.

15. *Newsweek*, 6 avril 1964. Toutes les citations anglaises sont traduites librement par l'auteur.

amorça la critique¹⁶ des dites théories et c'est elle qui apparaît comme le principal définisseur de l'idéologie de la CÉPAL. Même après la démission de Prebisch (1963), l'orientation du groupe ne paraît guère changée; une division des tâches s'est cependant accentuée au point que l'Institut latino-américain de planification économique et sociale (ILPES)¹⁷ dont Prebisch est le directeur, produit maintenant une bonne partie des textes théoriques et d'orientation concernant le développement en Amérique latine.

C – Les États-membres

Les États-membres de la Commission interviennent par leurs délégués dans « l'Assemblée siégeant en comité » (réunions biannuelles) et dans l'Assemblée générale de la CÉPAL (réunie à deux ans d'intervalle) qui est l'instance « législative » de l'organisme. Elle adopte le programme de travail de la CÉPAL et vote des résolutions d'ordre général. Elle semble être devenue une sorte de « parlement régional » servant de tribune et de promoteur des objectifs économiques et sociaux des pays de la région¹⁸.

On peut dire que les États-membres de la CÉPAL ne participent pas en tant que gouvernements, à la définition de l'idéologie de cet organisme sauf par des « suggestions » au « parlement régional »; mais ils fournissent des ressortissants qui, à titre individuel, occupent des postes exécutifs ou de recherche et participent à la définition de l'idéologie. Les gouvernements font plutôt figure de destinataires, dans la mesure où ils sont appelés à prendre position vis-à-vis du programme de travail de la CÉPAL et vis-à-vis des politiques de base qu'elle élabore à leur intention.

D – L'Organisation des Nations Unies

Les Nations Unies constituent un facteur important pour la définition de l'idéologie de la CÉPAL. Elles imposent à celle-ci l'orthodoxie à l'égard des principes et décisions des organes supérieurs des Nations Unies, ainsi qu'à l'égard de « l'esprit des Nations Unies », de la « grande famille des Nations », etc. L'idéologie de la CÉPAL doit rester compatible avec l'idéologie des Nations Unies. En revanche, les Nations Unies serviront de support efficace pour l'idéologie de la CÉPAL...

* * *

En bref, les définisseurs de cette idéologie sont soit des intellectuels et des administrateurs latino-américains, formés par les théories classiques reçues de la métropole ou par les nouvelles formulations d'origine cépalienne même¹⁹, soit des hommes ayant occupé des postes dans la fonction publique de leur pays. Ils définissent une pensée idéologique à l'intérieur des principes des Nations Unies et dans le cadre d'une région dite « sous-développée ».

16. La critique de Raúl Prebisch porte en premier lieu sur les échanges internationaux. Par ses positions sur les « termes de l'échange », il a renouvelé les perspectives sur le « gain des échanges internationaux ». Quoique critiqué par les partisans de l'école classique, « l'effet Prebisch » fonde en pratique les démarches en vue d'un relèvement du prix des matières premières. En outre, Prebisch fut l'un des initiateurs de la politique des substituts à l'importation pratiquée notamment par l'Argentine et qui n'a pas donné tous les résultats escomptés *entre autres* à cause des « goulots d'étranglement » et à cause de la dimension non optimale du marché de certains produits fabriqués sur place.

17. L'ILPES a été créé en 1962 avec l'aide de la Banque interaméricaine de développement et du Fonds spécial des Nations Unies. Sa tâche principale est la formation de planificateurs et le service de consultation en matière de planification pour les gouvernements de la région.

18. Cf. Walter R. SHARP, *The United Nations Economic and Social Council*, Columbia University Press, New York and London, 1969, pp. 17-19.

19. « Les idées que nous, les économistes latino-américains, avons dégagées... », *DP*, p. 271.

III - LES DESTINATAIRES

A - Les gouvernements latino-américains et leurs « élites dirigeantes »

La promotion du « développement »²⁰ constitue le mandat et la raison d'être de la CÉPAL qui est tenue de conseiller, en la matière, les gouvernements respectifs. Ceux-ci deviennent de ce fait les destinataires officiels les plus importants du discours de cet organisme.

Ils représentent une *volonté politique* possédant un pouvoir effectif (bien que limité) pour réaliser les recommandations et les programmes élaborés par la CÉPAL.

Ils sont presque exclusivement²¹ composés d'hommes appartenant ou inféodés aux couches privilégiées de ces pays : propriétaires fonciers, commerçants import-export, industriels, militaires, fonctionnaires et intellectuels notamment.

Le discours devra donc tenter de mobiliser ce pouvoir politique dans la direction voulue par la CÉPAL. Les moyens sont multiples, mais les plus directs sont l'envoi de comités consultatifs auprès des gouvernements, la formation théorique et technique des fonctionnaires-planificateurs de ces pays à l'Institut de planification (ILPES), et la mise à la disposition des gouvernements-membres d'une documentation pléthorique et d'inégale valeur.

B - Les pays industrialisés au centre du système économique international

La CÉPAL les a identifiés, dans son modèle de l'économie internationale, comme étant étroitement liés sinon responsables du « sous-développement » de l'Amérique latine et des autres pays du Tiers-Monde.

Le discours s'adresse donc nécessairement à eux dans la mesure où les concrétisations des propositions et programmes de la CÉPAL impliquent de la part de ces pays une attitude compréhensive, un réaménagement des relations commerciales et une aide financière et technique.

Les pays possédant des intérêts immédiats en Amérique latine sont d'ailleurs membres de la Commission ou du moins observateurs attitrés²².

Combien la CÉPAL tient à informer ces pays et à les amener à adopter des mesures favorables aux économies du Tiers-Monde, bref à « faire preuve de bonne volonté », est illustré par le fait que c'est de cette Commission²³ qu'est issue l'idée, dont en bonne partie la réalisation lui fut d'ailleurs confiée, des Conférences des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED)²⁴.

Ce moyen d'approche des pays nantis n'a cependant pas donné de résultats suffisants aux yeux des pays démunis²⁵.

C - Les organismes internationaux

La CÉPAL, étant elle-même un organisme des Nations Unies, est tenue de collaborer étroitement avec les autres organismes et agences de cette institution, ainsi qu'avec des organismes régionaux déjà existants. Aussi doit-elle obtenir pour la réalisation de ses programmes, non seulement le concours de la FAO, de l'UNESCO et d'autres organisations

20. La notion de « développement » sera traitée dans la section quatre (IV) de ce texte.

21. Cuba excepté, il serait intéressant d'analyser comparativement le discours de la CÉPAL et celui des dirigeants cubains.

22. Cf. note 9.

23. Et surtout de l'ancien secrétaire exécutif, Raúl Prebisch.

24. 1^{re} Conférence, 1964, Genève

2^e Conférence, 1968, New Delhi

3^e Conférence, 1972, Santiago du Chili.

25. Après la Conférence de New Delhi, Raúl Prebisch s'est retiré de cet organisme, déçu.

spécialisées de l'ONU, mais également celui de l'OEA²⁶, de la BID²⁷, de l'Alliance pour le Progrès. L'accord tripartite de 1961 entre la CÉPAL, l'OEA et la BID consacre la concertation et la collaboration étroite entre ces organismes en vue d'éviter de doubles emplois²⁸. Les relations entre la CÉPAL et l'Alliance pour le Progrès sont également significatives²⁹. La CÉPAL fait œuvre commune avec les organismes issus de l'idée de panaméricanisme.

Le statut même de la CÉPAL lui impose un certain nombre de partenaires (organisations spécialisées de l'ONU). Son champ d'action la met en face d'organismes régionaux constitués dans tous les domaines; il faut en tenir compte comme futures forces alliées ou opposantes, selon l'orientation idéologique et pratique de la CÉPAL. Elle définit ses politiques, comme nous le verrons ci-dessous, en vue de s'allier ces différents organismes et de les associer à la réalisation de ses programmes.

D - Les entreprises privées

L'entreprise privée, détenant les leviers de l'économie tant latino-américaine qu'internationale, est un des principaux destinataires de l'idéologie de la CÉPAL. Cette dernière considère que son mandat consiste en la promotion du développement économique latino-américain avant toute autre chose. Toutefois elle insistera de plus en plus sur les transformations sociales indispensables à la croissance économique, tout en refusant de s'avancer en ce qui concerne les changements politiques correspondants.

Consciente que dans le système actuel l'entreprise privée détient le pouvoir économique et que l'État n'est qu'un organe régulateur assez faible, la CÉPAL fait appel à ses intérêts, à sa « bonne volonté » et conçoit ses programmes largement en fonction d'elle.

E - Les masses latino-américaines

Leur bien-être et l'amélioration de leur niveau de vie constituent en principe le but même de l'existence et de l'action de la CÉPAL. Ne possédant pas de pouvoir économique ou politique important³⁰, ces masses constituent néanmoins une force capable de mettre en échec tous les efforts des dirigeants économiques ou politiques. La CÉPAL considère les masses populaires autant sous l'angle d'une résistance au changement que sous l'angle d'une réserve d'énergie nécessaire au développement. Elle tend donc à se les concilier par des campagnes d'information et de persuasion (par le biais des gouvernements) ainsi qu'à mobiliser leur énergie pour les projets nationaux de développement.

F - Le Tiers-Monde

Sur le plan externe, le grand problème entravant le « démarrage » économique de l'Amérique latine réside dans la structure des relations économiques internationales et sa défense tenace par les pays nantis. Il s'agit donc pour la CÉPAL non seulement de faire appel à la bonne volonté de ces derniers, mais en même temps d'exercer une pression sur eux en ce sens. Les possibilités pour ce faire restent minces, si l'on doit, comme la CÉPAL, évoluer à l'intérieur

26. Organisation des États américains.

27. Banque Interaméricaine de Développement.

28. Les groupes consultatifs envoyés aux gouvernements latino-américains sont une réalisation conjointe de ces trois organismes.

29. En 1962, Raúl Prebisch fut nommé coordonnateur du Comité des Neuf (*Nine Wise Men*) de l'Alliance pour le Progrès; il démissionna de son poste de secrétaire exécutif de la CÉPAL. Il devait, par la suite, refuser la présidence du Comité Interaméricain de l'Alliance pour le Progrès (1964). (Cf. *Current Biography* 1969, p. 350).

30. Toutefois, les masses représentent une partie du marché intérieur; leurs goûts et leur pouvoir d'achat interviennent dans les calculs économiques.

de l'ONU et ne pas se brouiller avec les gouvernements-membres qui représentent pour la plupart les intérêts des conservateurs latino-américains.

La CÉPAL a néanmoins, avec d'autres commissions économiques régionales³¹, aidé certains milieux du Tiers-Monde à prendre conscience de leurs droits nationaux. C'est dans des revendications communes de tous les pays du Tiers-Monde que l'on espère trouver un moyen de pression, et c'est dans cette optique que les Conférences des Nations Unies sur le Commerce et le Développement ont été convoquées.

Les pays « sous-développés » non latino-américains constituent donc des destinataires de l'idéologie de la CÉPAL dans la mesure où les politiques élaborées par cette dernière ne peuvent être réalisées sans une pression efficace sur les pays nantis par un Tiers-Monde solidaire.

* * *

En résumé, dans l'optique de la CÉPAL, le consensus nécessaire pour la réalisation de son programme d'action se structure comme suit :

- les dirigeants des pays latino-américains doivent être gagnés à la cause du « développement » en tant qu'instance d'exécution et de contrôle des programmes; les masses populaires de ces pays doivent l'être en tant que principale réserve d'énergie dans l'effort de « développement ». On se sert pour les uns du chantage à la catastrophe, pour les autres du mirage de la justice sociale;
- l'entreprise privée, nationale et étrangère, doit être ralliée, en tant que principal agent économique et innovateur, contrôlant largement les facteurs de production à mettre en œuvre pour le « développement »;
- les pays nantis en tant que dominateurs du système économique international, disposant par leur pouvoir politique de grandes ressources financières et techniques, doivent consentir à l'aide financière et technique ainsi qu'à la restructuration du marché mondial.

IV - IDÉOLOGIE PRIMAIRE: LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT

Nous appelons ici « idéologie primaire » l'idéologie proprement constitutive de la CÉPAL, par opposition aux « idéologies secondaires » dont la CÉPAL a emprunté certains éléments, mais qui lui sont extérieures.

A - Les finalités du développement

Les buts généraux du développement tel que préconisé par la CÉPAL s'inscrivent dans les idées venues des métropoles occidentales. *Moyennant la croissance économique, réaliser les « droits de l'homme » (en tant qu'individu), la démocratie politique, la justice sociale (social equity), les libertés d'expression et de croyance.*

... libérer la personne humaine et permettre, par le biais du développement économique, l'épanouissement de la démocratie et des droits de l'homme³²
rehausser la dignité de l'homme en tant qu'individu...³³

le but doit être un ordre social exempt de privilège, et non seulement de privilèges économiques mais aussi de cette manière néfaste dont certains hommes exercent leur domination sur les idées des autres, sur les forces créatrices de l'esprit et sur les sentiments les plus profonds du cœur³⁴.

31. Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (ECAFE). Commission économique pour l'Afrique (ECA).

32. DP, p. 278.

33. DP, p. 275.

34. DP, p. 278.

Ces buts généraux sous-tendent toutes les analyses et recommandations faites par la CÉPAL, mais ne se cristallisent pas dans un modèle unifié et explicite de la future société latino-américaine. La CÉPAL elle-même regrette et dénonce l'absence d'un modèle³⁵ sans tenter d'en élaborer un de son propre chef. Elle décline implicitement toute responsabilité dans ce domaine, son mandat étant d'ordre scientifique et technique.

Dans l'élaboration d'une « politique sociétale » (*societal policy*), i.e. la détermination des *directions du changement*³⁶, le rôle des planificateurs, des spécialistes en sciences sociales et des intellectuels en général consiste à expliciter les différends « possibles » et leurs conséquences³⁷. Ce rôle est important mais reste auxiliaire. Les choix et la réalisation progressive des changements a toujours été et sera encore en Amérique latine la tâche des leaders politiques sous la pression de couches émergeant de structures sociales antérieures, au coût de nombreux conflits et affrontements³⁸.

Néanmoins, la CÉPAL réclame instamment une meilleure détermination des directions que doit suivre le développement ou des objectifs à long terme³⁹. Il ne lui semble toutefois ni nécessaire, ni désirable d'atteindre un consensus universel sûr d'un modèle particulier de société future⁴⁰.

Aussi longtemps que les images divergentes sont le fruit de l'imagination politique autonome des différentes familles idéologiques et des divers groupes d'intérêt, leur concurrence et leur critique mutuelle peuvent être des moyens indispensables pour forcer toute stratégie de développement quelle qu'elle soit à s'adapter continuellement aux réalités latino-américaine⁴¹.

Une clarification des « images sociétales » et des directions de développement est indispensable, selon la CÉPAL :

- pour organiser les différents instruments politiques disponibles en une stratégie cohérente de développement⁴²;
- pour mobiliser la population en vue du développement⁴³;
- pour éviter l'importation implicite de modèles étrangers inadéquats, notamment en provenance des sociétés occidentales industrialisées où ces modèles sont déjà contestés⁴⁴.

C'est après avoir, pendant des années, analysé la situation, proposé des programmes d'action, façonné l'opinion latino-américaine que la CÉPAL pose explicitement la question des finalités du développement, sans pour autant mettre en question, en même temps, ses propres analyses et recommandations. Ces dernières seraient-elles applicables à n'importe quel type de développement ? Oui, car dans l'optique de la CÉPAL, la rationalité économique et scientifique ainsi que l'objectif de croissance économique accélérée, caractérisant ses propres travaux, sont indispensables à tout processus de développement⁴⁵.

Dès lors, tout se passe comme si la CÉPAL réclamait une clarification des objectifs à long terme en premier lieu pour faciliter la réalisation de ses propres recommandations, déjà toutes prêtes et centrées sur des objectifs à moyen terme⁴⁶.

35. SS, p. 317.

36. SS, p. 171.

37. Concernant l'idée de rationalité et l'objectivité scientifique, voir ci-dessous, section VI – B.

38. SS, p. 171.

39. SS, p. 7, CD, p. 243. SS, p. 317.

40. Concernant le conflit, voir ci-dessous, section IV – C.

41. SS, p. 8.

42. SS, p. 169.

43. SS, p. 169.

44. SS, p. 170. Concernant la thèse de la spécificité des problèmes et solutions latino-américains et nationaux, voir ci-dessous, section VI – A.

45. Concernant la rationalité, voir ci-dessous, section VI – B.

46. Les preuves en sont : a) les justifications données pour exiger cette clarification des images sociétales (cf. ci-dessus); b) le flottement accordé et désiré quant au consensus autour de ces images.

Le « développement », dans l'optique de la CÉPAL, se cristallise et se suffit finalement dans ces objectifs à moyen terme ⁴⁷. Est reliée à cette vue l'affirmation que ce « développement » est un processus nécessaire, irréversible, transitoire et autonome ⁴⁸.

B - Principes de base du développement

Malgré leur articulation relativement faible, les finalités mentionnées ci-dessus, à savoir les droits de l'homme, la justice sociale et la démocratie politique opèrent comme noyau intégrateur de l'idéologie de la CÉPAL. Par rapport à ce noyau, se définissent des objectifs à moyen terme (*middle range policy objectives*) qui correspondent en gros à ce que l'on pourrait appeler les « principes de base » du développement. Ceux-ci tendent, en l'absence d'un modèle explicite et cohérent de société désirée, à se constituer (provisoirement selon la CÉPAL) en fins propres :

... plusieurs objectifs généraux à la fois prérequis de tout développement et fins légitimes en soi offrent des voies complémentaires ou une alternative à l'organisation de l'action publique en vue du développement ⁴⁹.

La croissance économique est l'objectif fondamental, à la fois condition et conséquence de tous les autres :

... les objectifs de portée moyenne complètent, en tant qu'indicateurs du progrès, l'objectif économique d'accroissement du revenu national par habitant; dans la stratégie du développement, il faut considérer les premiers par rapport à ce dernier ⁵⁰.

... l'accélération de la croissance économique et l'élévation du niveau de consommation font partie de tous les objectifs de portée moyenne à la fois comme justifications et comme instruments...⁵¹.

Les autres objectifs sont définis à partir de trois principes de base : *niveau de vie élevé, mobilité socio-économique, participation*. Ces éléments sont posés comme les prémisses indiscutées de la démocratie, des droits de l'homme et de la justice sociale; ils s'impliquent et constituent les piliers de tout processus de développement, selon la CÉPAL.

Dans *Social Change and Social Development Policy in Latin America* ⁵², la CÉPAL énumère un certain nombre d'objectifs à moyen terme, reliés étroitement aux trois principes susmentionnés; y sont notés également les « justifications » et les « instruments » permettant d'atteindre ces objectifs. La liste ne se veut ni exhaustive, ni normative; l'accent est mis sur sa valeur d'exemple et sur le grand éventail de résultats possibles selon les modalités d'application. On note ici une incohérence dans les propos de la CÉPAL : elle prétend, d'une part, recommander des objectifs nécessaires à tout processus de développement et valable en eux-mêmes, ainsi qu'élaborer certains programmes d'action aptes à les réaliser; d'autre part, elle décline toute responsabilité quant à l'application concrète de ces programmes dont les résultats pourront être diamétralement opposés selon les conditions de chaque pays... L'universalité de ces objectifs et de ces programmes est donc remise en question.

Nous pouvons distinguer les objectifs constitutifs et les objectifs complémentaires des principes de base (niveau de vie, mobilité, participation); ces derniers apparaîtront tantôt comme objectifs, tantôt comme moyens.

47. Les objectifs *généraux* sont assimilés généralement aux objectifs à *long terme* et les objectifs à *moyen terme* se confondent la plupart du temps avec les objectifs de *portée moyenne* (*middle range* objectifs). Il faut donc, tout au long de ce texte, avoir à l'esprit les deux aspects, même si l'un ou l'autre qualificatif apparaît seul.

48. Cf. CD, pp. 151-156, CD, p. 241.

49. SS, p. 172.

50. SS, p. 172.

51. SS, p. 173.

52. SS, pp. 173-176.

La hausse du niveau de vie est réalisable, aux yeux de la CÉPAL, à partir d'un taux de *croissance économique* élevé et d'une *redistribution des richesses et revenus*⁵³.

La mobilité socio-économique est tributaire à la fois d'une économie en croissance rapide et de *réformes* profondes des *structures sociales* (éducation, privilèges sociaux de toutes sortes)⁵⁴.

La participation ne peut devenir effective que dans une population qui a un niveau de vie « raisonnable » et de chances concrètes d'avancement individuel (mobilité). Il faut donc, pour pouvoir parler de participation généralisée, *intégrer les masses populaires « marginales »* qui constituent environ 60% de la population latino-américaine, à la vie économique, politique et sociale de la nation⁵⁵.

Ces éléments s'impliquent et il est difficile de dire si leur justification principale découle du lien qu'ils entretiennent avec les finalités ultimes des droits de l'homme, de démocratie et justice sociale, ou bien de leur lien nécessaire avec d'autres éléments du système socio-économique.

C - Un exemple : l'intégration des masses populaires marginales

Elle se traduit dans l'objectif de participation :

1 - PARTICIPATION À LA PRODUCTION

Le plein emploi permet « l'intégration psychosociale de toutes les strates de la population dans la vie nationale par le truchement de la participation à la production⁵⁶ ». Par ailleurs, le plein emploi est postulé comme moyen d'accélérer la croissance économique et le niveau de consommation (« Utilisation complète des ressources générales en vue de maximiser la production et de permettre ainsi une consommation plus élevée⁵⁷ »).

2 - PARTICIPATION À LA CONSOMMATION

La redistribution des revenus permet non seulement un niveau de consommation plus élevé des masses, mais également « d'élever la productivité des couches populaires à revenu inférieur⁵⁸ ». En plus, l'intégration des masses au niveau de la consommation « est aussi une nécessité économique impérieuse. Car une augmentation progressive de leur pouvoir d'achat accroîtra les possibilités du développement industriel en élargissant le marché intérieur⁵⁹ ».

3 - PARTICIPATION POLITIQUE

Elle correspond aux droits de l'homme et au principe de la démocratie politique : « ... l'introduction d'une participation populaire comme composante de la politique et comme source de dynamisme dans le processus de développement, et s'effectuant par un jeu continu d'initiatives d'en-haut et d'en-bas... reconnaîtrait pleinement le droit à l'autodétermination, et préciserait que l'opposition est un élément légitime et essentiel d'une participation authentique⁶⁰ ».

Mais elle sert également à obtenir l'appui idéologique et l'effort pratique des masses en vue d'un objectif prédéterminé :

53. DP, p. 260-261.

54. DP, pp. 258-259, CD, p. 233.

55. CD, p. 232.

56. SS, p. 174.

57. SS, p. 174.

58. SS, p. 173.

59. CS, p. 233.

60. SS, p. 300.

- la « nécessité de mobilisation populaire pour surmonter la résistance aux exigences du développement ⁶¹ ».
- le « besoin d'utiliser l'initiative locale et de trouver les moyens de répondre aux besoins sociaux et économiques que l'État national ne peut satisfaire de manière efficace ⁶² ».

Au nom de la « participation », la CÉPAL peut justifier l'objectif de l'intégration des masses défavorisées aussi bien par les plus hautes valeurs de démocratie, de justice sociale, d'autodétermination que par les exigences internes du système économique dominant. Ce même procédé s'applique à la plupart des autres objectifs.

Selon le destinataire du discours, l'une ou l'autre justification est utilisée, en vue d'obtenir le plus large consensus possible pour l'application des mesures proposées par la CÉPAL elle-même.

C'est en effet la recherche de ce consensus, d'abord sur l'interprétation cépalienne de la situation latino-américaine, ensuite en vue d'une action concertée, qui rend compte d'une grande partie des incohérences du discours de cet organisme.

V - RÉFÉRENCES À LA SITUATION

La CÉPAL a été créée pour remédier à la situation jugée précaire des économies latino-américaines du fait des conséquences de la grande crise d'abord et de la seconde guerre mondiale ensuite.

Ainsi tout comme l'institution, l'idéologie de la CÉPAL est née de cette situation et évolue en fonction de celle-ci.

Il n'est guère possible, dans le cadre de cet essai, d'appréhender l'impact de toute la *praxis* latino-américaine sur l'idéologie de la CÉPAL et vice-versa. Nous nous limiterons à dégager certaines lignes de force dans l'évolution des composantes de cette idéologie et à poser, à titre d'hypothèse, leur relation avec la *praxis* cépalienne et la situation latino-américaine.

La CÉPAL a intégré progressivement de nouveaux éléments dans son idéologie, soit comme instrument ou comme justification de l'action proposée. Nous indiquerons les principaux d'entre eux.

A - Nationalisme et initiative privée

Dans un premier temps, la CÉPAL recueille la quasi-totalité des données quantitatives pertinentes à l'économie latino-américaine et élabore sur cette base un modèle d'explication théorique qui met l'accent sur les caractéristiques de la structure du commerce international défavorables à l'Amérique latine ⁶³.

La CÉPAL n'ayant aucune prise sur la structure des échanges internationaux ⁶⁴, est réduite à proposer des mesures visant à ajuster l'économie régionale à cette structure.

La situation est comprise en termes d'« écarts » entre le niveau de vie et de consommation des pays industrialisés et celui des pays peu ou pas industrialisés. Pour combler cet écart, il faut accélérer la croissance économique de ces derniers; cela s'impose d'autant plus que leurs populations augmentent rapidement et que les prix payés pour leurs produits sont appelés à baisser progressivement en termes de financement d'importation de produits industriels ⁶⁵.

La CÉPAL recommande donc, sur le plan interne, de pousser l'industrialisation de ces pays, de diversifier leurs produits d'exportation, de produire des substituts aux importations, etc. Elle

61. SS, p. 174.

62. SS, p. 176.

63. Relations dans le schéma centre-périphérie. Détérioration des termes de l'échange.

64. Son statut ne lui donne aucun pouvoir en la matière, et le rapport des forces sur la scène internationale à cette époque est nettement défavorable à ses thèses.

65. Détérioration des termes de l'échange.

s'adresse pour ce faire, en premier lieu au secteur privé (national et étranger), de l'économie latino-américaine à son initiative et son nationalisme.

Dès le début, la CÉPAL a insisté sur son identité latino-américaine; elle voulait être non seulement au centre de cette région, mais s'identifier à elle. Ceci fut facilité par l'origine latino-américaine de ses dirigeants et de son personnel (80%), qui lui apparaissait de toute façon indispensable pour avoir une audience large dans l'hémisphère sud. Le nationalisme et la solidarité latino-américaine seront donc des constantes dans le discours de la CÉPAL ⁶⁶.

B – Intervention régulatrice de l'État

Les recommandations faites n'ayant pas donné de résultats satisfaisants et ayant même créé de nouveaux problèmes ⁶⁷, la CÉPAL dénonce les visées de profit immédiat des entreprises privées qui priment sur l'intérêt à long terme des économies nationales.

Sans mettre en question ses recommandations de base (parce que, à son avis, issues de l'analyse scientifique et rationnelle), la CÉPAL change les modalités d'application. L'initiative des entreprises privées étant partiellement inopérante ou orientée dans des secteurs en désaccord avec les exigences d'une industrialisation de base, il s'agit de guider ces agents économiques et de les encourager par certaines mesures (protectionnistes, par exemple).

La CÉPAL s'adresse alors aux pouvoirs politiques latino-américains, réclamant la fin du « laissez-faire » économique auquel serait substituée l'intervention régulatrice de l'État.

C – La transformation des structures sociales

Par la suite, la CÉPAL est obligée d'intégrer dans ses préoccupations de vastes problèmes sociaux. Elle se rend compte que « il ne peut y avoir d'accélération du développement économique sans changement dans la structure sociale ⁶⁸ ». Dans la mesure où elle constitue un obstacle ⁶⁹ à la croissance économique, il faut la transformer.

Lorsque l'économiste tente, à des fins de développement, d'introduire dans un pays les instruments nécessaires à la croissance économique, il introduit en fait des facteurs de changement institutionnel qui ne peuvent être totalement opératoires que si les autres éléments de la structure sociale sont modifiés dans le même sens ⁷⁰.

La structure sociale prévalant en Amérique latine constitue un obstacle majeur au progrès technique et en voie de conséquence au développement économique et social.

... elle entrave la mobilité sociale, c'est-à-dire l'apparition et la montée d'éléments dynamiques dans la société, (des entrepreneurs)... capables de prendre des risques et d'assumer des responsabilités...

Des privilèges dans la répartition des richesses et donc du revenu affaiblissent ou détruisent le goût de l'activité économique, nuisant ainsi à l'utilisation efficiente des ressources humaines, de la terre et des machines ⁷¹.

... le privilège... se reflète non dans un taux de formation rapide du capital net mais dans les modèles de consommation extravagante des strates supérieures... ⁷²

66. Concernant le nationalisme, cf. ci-dessous, section VI – A.

67. Développement d'industries « superflues », contraire à l'intérêt national... par exemple.

68. *DP*, p. 275.

69. « Obstacle » est un terme constamment utilisé par la CÉPAL, en dépit de la mise en garde explicite dans un de ses textes contre la connotation idéologique présente dans la proposition que les structures sociales et culturelles actuelles constituent un « obstacle » au développement, *DP*, pp. 220–221.

70. *DP*, p. 215.

71. La distribution inégale des revenus empêche l'utilisation *rationnelle* et la productivité maximale des ressources humaines et matérielles. Les trois phénomènes (entrepreneurs, rationalité, formation du capital-investissement) s'étaient produits « spontanément » dans la période d'industrialisation des pays nantis (selon la CÉPAL) et manquent actuellement en Amérique latine. Il faut créer des structures sociales permettant leur apparition spontanée, ou, à défaut, recourir à la planification...

72. *DP*, pp. 258–259; la consommation effrénée des couches supérieures empêche l'accumulation du capital interne indispensable à l'investissement national.

Il s'agit en somme de transformer et d'augmenter, par l'éducation, la qualification de la main-d'œuvre nationale. Celle-ci pourra par la suite être intégrée sur le marché du travail et moyennant un emploi stable et rémunérateur, changer son mode de vie. Le niveau de consommation augmentera et se stabilisera dans la mesure où le mode de vie des « classes moyennes » se répandra⁷³. Puisque, dans les pays nantis, ce sont elles qui sont les plus flexibles, capables de s'adapter aux changements continuels de la technologie, il s'ensuit qu'en Amérique latine, « une intervention intelligente est indispensable pour renforcer les classes moyennes et leur fournir les possibilités de qualification nécessaires⁷⁴ ».

Ceci résume, du point de vue de la CEPAL, les principaux objectifs visés par toute transformation des structures sociales. L'État est appelé à intervenir dans ce sens par sa politique d'éducation, de santé, de bien-être etc. C'est la multiplication des programmes « sociaux » poursuivis séparément et partiellement, selon les intérêts et les moyens de chaque pays.

Chercheurs et institutions, la CEPAL en tête, affirment de plus en plus que le problème du développement est global et qu'il faut viser un « développement intégré », à la fois économique, social et, si possible, politique. N'oublions cependant pas que cette conception est née de la constatation de « blocages » dans le processus de croissance économique; que les questions sociales furent abordées en premier lieu en tant que facteurs intervenant dans l'économie; que les justifications d'ordre humanitaire, démocratique, etc., sont venues se rajouter par la suite, de sorte qu'actuellement, on peut jouer sur deux types de justifications selon les exigences du destinataire ou de la situation⁷⁵.

Notons, en outre, que la CEPAL réfute, d'une part, vigoureusement toute analogie ou même rapprochement entre les problèmes affrontés par les pays nantis au XIX^e siècle (et même actuellement), et ceux qui se posent à l'Amérique latine des années cinquante et soixante⁷⁶ et que, d'autre part, elle respecte dans ses textes et recommandations grand nombre de principes appliqués par les pays nantis pour faire face à leurs propres problèmes⁷⁷. La CEPAL n'y voit pas d'incohérence majeure et formule la préoccupation principale des pays en voie de développement comme suit :

... (ils) doivent progresser en utilisant des méthodes occidentales d'industrialisation, mais ne devraient pas avoir à payer le coût que l'Occident avait défrayé pour sa propre industrialisation... (celle-ci) ne doit pas détruire la structure morale et sociale des nouvelles nations...⁷⁸

D - Planification et participation

En dépit des programmes favorisant l'initiative privée et la mobilité « d'éléments dynamiques de la société », l'économie latino-américaine n'arriva pas à supporter son développement par des capitaux propres, nationaux; ceci seul lui aurait permis de se libérer, entre autres, d'une dépendance financière très onéreuse.

La CEPAL dénonce alors le mécanisme qui laisse disparaître les capitaux disponibles dans la consommation ostentatoire d'une minorité privilégiée, au détriment d'investissements productifs d'intérêt national.

Elle prône en même temps l'intervention de *l'État en tant qu'agent de développement* : il pourra planifier rationnellement et à long terme le développement « intégré » et mettre au service de celui-ci les forces économiques en présence :

73. DP, pp. 223-224.

74. DP, p. 242.

75. Cf. ci-dessus, section IV - B.

76. DP, pp. 215-216.

77. Cf. ci-dessus, note 73.

78. DP, p. 221.

Ceci entraînera une action rationnelle et volontaire en vue d'influencer les forces de développement ; car leur interaction spontanée ne suffira pas... comme ce fut le cas dans l'évolution capitaliste des pays avancés⁷⁹.

... l'homme ayant acquis aujourd'hui un pouvoir jusque-là inimaginé sur les forces de la nature, il ne peut se contenter de rester à la merci du libre jeu des forces économiques, vu leur incapacité manifeste à maintenir ou à créer un taux de croissance satisfaisant, à réduire les fluctuations cycliques ou à réaliser une répartition équitable des revenus⁸⁰.

... la seule issue consiste dans une intervention de l'État visant à réduire délibérément la consommation des groupes nationaux à revenu élevé...⁸¹

La planification telle que proposée par la CÉPAL ne doit toutefois pas effrayer les groupes au pouvoir en Amérique latine ; elle n'a rien de « socialiste », ce n'est qu'une forme d'action rationnelle tout à fait compatible, selon cet organisme, avec l'économie de marché et les valeurs suprêmes de démocratie. Et à la limite, cette planification est indispensable précisément pour sauvegarder ces valeurs :

La planification est une approche strictement méthodologique des problèmes du développement... et une discipline continue dans l'activité de l'État. Elle consiste en une série de prévisions, d'anticipations de besoins futurs, de liaisons rationnelles entre la méthode pour satisfaire ces besoins et les ressources limitées disponibles⁸².

Stratégie et planification ne sont pas incompatibles avec le mécanisme du marché qui ne peut pas fonctionner s'il s'appuie sur des bases structurelles entravant l'expansion des forces dynamiques de l'économie. L'État doit intervenir de façon consciente et délibérée pour influencer ces forces afin d'accélérer le développement et de le rendre socialement significatif⁸³.

En outre,

... Un effort extraordinaire doit être fourni pour renverser cette tendance (à un développement fermé) dans les plans nationaux, latino-américains et internationaux ; car si cela n'est pas fait, et fait à temps, le résultat pourrait bien être l'État autoritaire, et les incitations à l'activité économique seront remplacées par la contrainte⁸⁴.

Ainsi,

... même ceux qui ont des convictions démocratiques fermes et profondes, qui croient en la liberté politique et aux droits de l'homme, pourraient être acculés au compromis, en premier lieu, par la force des circonstances, ensuite, par la logique de fait des événements⁸⁵.

Ce serait une tragédie si pour satisfaire les besoins de l'homme nous étions contraints à sacrifier d'autres valeurs et à le soumettre aux exigences d'un pouvoir arbitraire⁸⁶.

La planification suppose une « discipline de développement » de la part de l'État, de la part des forces économiques privées et de la part de la population :

Une véritable discipline de développement est requise dans la concurrence, dans les échanges commerciaux... dans la formation du capital, et dans les activités de l'État destinées à promouvoir les changements nécessaires... une discipline pour encadrer l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement en tant qu'expression d'une stratégie nationale⁸⁷.

Il faut être conscient des coûts humains élevés que requiert le développement économique et social de la part de tous, et en premier lieu de la part de la population du pays⁸⁸.

79. DP, pp. 266-267.

80. DP, p. 267.

81. DP, p. 268.

82. DP, p. 273.

83. CD, p. 241.

84. DP, p. 276.

85. DP, p. 277.

86. DP, p. 272.

87. CD, p. 241 ; cf. aussi DP, pp. 269-270.

88. CD, p. 242.

S'ils ne sont pas acceptés et payés par la population, aucun développement réel ne pourra se faire. D'où la nécessité de « vendre » l'idée du développement, la planification et ses programmes aussi bien au peuple en général qu'aux administrateurs et leaders politiques.

C'est « la population en général » qui constitue le problème majeur à cet égard. Il faut à tout prix obtenir sa « participation ». Une première voie, pour y parvenir, est celle de la mobilité individuelle : des perspectives d'avancement individuel dans les hiérarchies de consommation et de prestige social sauraient le mieux stimuler l'effort personnel et l'austérité temporaire, i.e. la « discipline de développement ». Toutefois, la mobilité dans ce sens n'est offerte qu'à une minorité, vu les structures actuelles du pays (éducation, marché du travail, etc.)

Que faire pour briser la résistance passive des masses déshéritées et obtenir un effort de leur part⁸⁹? La CÉPAL envisage des moyens divers, dont l'encadrement syndical et politique, l'action communautaire, les campagnes d'information et de persuasion⁹⁰.

La conception de l'État comme agent de développement et planificateur⁹¹ implique beaucoup plus une *mobilisation* de la population en vue d'objectifs prédéfinis que sa « participation » à un processus de décision politique. En effet, une grande partie des textes traitent de cette mobilisation⁹². Par ailleurs, l'absence d'une image claire de la société future rend cette mobilisation difficile, étant donné les conflits d'intérêts à court et à moyen terme. Il paraît ainsi opportun d'ouvrir le débat public sur les objectifs de développement à long terme, particulièrement pour désarmer la contestation provenant des jeunes et des « populistes » déçus⁹³.

Dans les propos concernant la participation et son contenu, différents selon les conceptions de l'État, une ambiguïté profonde subsiste. Ou bien l'État est celui qui conseille et rationalise les intérêts divergents des groupes de pression⁹⁴, il est donc l'expression d'un jeu de force entre divers groupes « représentant » la population ; dans ce cas, une « politique de participation » perd son sens. Ou bien l'État est un agent de développement autonome⁹⁵ qui doit rallier à son projet de développement les différents secteurs de la population ; alors la « participation » se réduit à une mobilisation comme décrite plus haut⁹⁶.

Ici encore, le même principe peut servir deux causes : la population doit « participer » en vertu des droits de l'homme à l'autodétermination, de la démocratie politique etc. ; elle doit participer aussi en vertu des exigences d'un type de développement déjà amorcé par les dirigeants et qui ne peut se réaliser sans l'appui moral et matériel de la population.

E - Le court terme et le long terme

Dans la planification telle que proposée par la CÉPAL, comme dans d'autres de ses recommandations, persistent et s'accroissent les difficultés de concilier tous les objectifs. Une certaine compatibilité peut toutefois être atteinte si l'on échelonne les objectifs dans le temps ;

89. En réalité, cet effort consiste la plupart du temps à accepter de bon gré le *statu quo*, dans l'attente des réalisations miraculeuses promises par les autorités :

- considérer comme temporaires des conditions de vie inhumaines ;
- supporter la stratification socio-économique actuelle, puisqu'elle est actuellement nécessaire, mais temporaire ;
- attendre les mesures d'en-haut pour réduire l'écart énorme entre les normes sociales de consommation et la consommation effective des masses...

90. SS, p. 176, SS, p. 169, DP, p. 271.

91. Cf. ci-dessus, section V - D.

92. DP, p. 272, CD, p. 231, SS, p. 176.

93. CD, pp. 241-243, SS, pp. 6-7.

94. SS, p. 170.

95. CD, p. 241.

96. Voir un texte important à ce sujet dans SS, pp. 297-313.

cet artifice a été largement utilisé par la CÉPAL pour redonner cohérence à ses propos. Nous en esquissons ici deux exemples :

- a) la planification est compatible avec l'économie de marché, l'entreprise privée et la compétition dans la mesure où elle crée les bases saines pour une pleine efficacité de ces dernières, tout en les mettant provisoirement en veilleuse ;
- b) la technologie de pointe est compatible avec le plein emploi en pays sous-développés, dans la mesure où elle crée les bases (industries de pointe) pour la réalisation de ce dernier.

Tout en juxtaposant les différents objectifs, la CÉPAL s'efforce souvent d'en montrer la compatibilité au moins en les échelonnant dans le temps. Mais elle n'intègre pas dans son discours les expériences de ce type à l'étranger et leurs échecs au moins partiels.

F – Intégration régionale et coopération internationale

À côté de ces éléments intégrés progressivement dans l'idéologie de la CÉPAL en relation avec la *praxis*, on note certaines constantes : des éléments présents dès le début persistent jusqu'à aujourd'hui sans avoir subi de modifications essentielles ni perdu de leur importance dans le discours cépalien.

Si sur le plan national, l'idée de planification a mis beaucoup de temps à prendre pied, sur le plan extérieur, *l'intégration régionale* et *la coopération internationale* constituent depuis longtemps le cheval de bataille de la CÉPAL.

L'intégration régionale se justifie en premier lieu par les besoins de l'industrialisation et du développement économique général des pays latino-américains⁹⁷, et doit être soutenue pour des « motifs extrêmement importants » de solidarité politique et sociale⁹⁸.

Elle doit, à long terme, procurer un pouvoir de pression économique et politique sur le plan international. Par ailleurs, les organismes interaméricains sont valorisés comme instruments d'organisation du développement de la région⁹⁹.

La coopération internationale s'est cristallisée, dans l'optique de la CÉPAL, en deux pôles :

- a) l'aide financière et technique, que les pays nantis doivent fournir temporairement au Tiers-Monde pour faciliter son « démarrage » et réduire au minimum les sacrifices demandés aux populations : sans quoi, la démocratie politique et les droits de l'homme seraient en danger dans ces pays¹⁰⁰ ;
- b) le commerce international doit être réorganisé dans l'intérêt non seulement de l'industrialisation du Tiers-Monde, mais aussi de l'avenir économique et politique des pays nantis.

Ici encore, la distinction entre le court terme et le long terme rend de grands services dans l'argumentation de la CÉPAL :

Tout dépend du concept d'intérêt national lui-même. Il devrait reposer non sur des considérations à court terme, mais sur le type de perspective à long terme qui est requis par tous les problèmes fondamentaux de la vie d'une communauté...¹⁰¹

L'importance de cette distinction est soulignée par une citation du Rapport Peterson :

Ce pays (É.-U.) ne devrait ni rechercher la gratitude ou les votes... ni aspirer à porter d'autres à adopter les valeurs culturelles ou les institutions des États-Unis. Il ne peut non plus poser par hypothèse que le développement conduit nécessairement à une stabilité politique. Le développement implique des changements – politiques et sociaux aussi bien qu'économiques – et ces changements peuvent, dans un premier temps, entraîner des troubles¹⁰².

97. DP, p. 153, DP, pp. 262–263.

98. CE, p. 237.

99. CD, p. 240.

100. CD, pp. 227–242.

101. CD, p. 150.

102. Rapport Peterson, cité dans CE, p. 151.

Les objectifs à long terme comme l'expansion de l'économie mondiale et la paix internationale justifieront donc amplement toute coopération.

VI – IDÉOLOGIES SECONDAIRES

Dans tous ses textes, la CÉPAL introduit un certain nombre d'éléments provenant d'idéologies déjà constituées ; elle s'en sert soit pour forcer la logique interne des propositions, soit pour gagner l'adhésion d'acteurs dont elle estime avoir besoin pour la mise en œuvre de celles-ci.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en présentons quelques-unes :

A – Le nationalisme

Catalyseur puissant dans la région, il est largement utilisé par la CÉPAL ¹⁰³.

Dans les textes, il paraît en particulier sous trois formes. Il sous-tend la spécificité des problèmes et besoins de chaque pays latino-américain. En outre, il justifie des solutions originales à ces problèmes spécifiques. Enfin, il appelle une autonomie de décision pour chaque gouvernement ¹⁰⁴.

La CÉPAL est ainsi en mesure, avec l'appui de « faits » économiques et de sentiments nationalistes, de poser et de défendre une analyse originale de la situation latino-américaine par opposition à celle des pays nantis au XIX^e siècle ¹⁰⁵ ; de recommander des solutions divergentes de celles adoptées dans les métropoles capitalistes (bien qu'elle s'inspire très fortement de ces deuxièmes... !); de mettre en doute l'applicabilité des solutions socialistes en Amérique latine ; de réclamer un certain rapatriement des décisions permettant aux pouvoirs locaux de gérer leurs « problèmes spécifiques ¹⁰⁶ ».

Elle tient donc un langage propre à rallier à la fois les « intellectuels progressistes », les équipes dirigeantes nationales et la population latino-américaine en général. La solidarité régionale leur est présentée comme imposée par les intérêts communs vis-à-vis des métropoles (une sorte de système d'autodéfense économique et politique). La coopération internationale financière et technique leur est suggérée comme nécessaire au stade actuel de leur développement, mais temporaire. En revanche, cette même coopération est réclamée des pays nantis au nom d'intérêts économiques à long terme de ceux-ci, au nom aussi et avant tout de la sauvegarde de la démocratie politique, des droits de l'homme, etc., menacés en Amérique latine par des forces autoritaires, voire « socialistes ¹⁰⁷ ».

B – La rationalité

« Rationalité et prévision sont des éléments essentiels d'une stratégie de développement ¹⁰⁸. »

La rationalité est invoquée contre des menaces jugées très sérieuses en Amérique latine : l'émotion, la spontanéité et l'« idéologie ».

Le calcul rationnel, la recherche scientifique et le programme « efficace » sont des attributs *sine qua non* de tout processus de développement susceptible d'aboutir à long terme ¹⁰⁹.

103. Cf. ci-dessus, section V – A.

104. CD, pp. 151-154.

105. La question de développement économique n'est donc pas, selon la CÉPAL, une question de temps seulement, une succession d'étapes nécessaires d'industrialisation à franchir au même titre que l'Europe du XIX^e siècle.

106. Cf. DP, p. viii, DP, pp. 268-275, CD, pp. 222-224.

107. CD, p. 242.

108. Ibid.

109. CD, p. 19.

La rationalité économique est indispensable et propre à n'importe quel régime socio-politique. À ce titre, elle peut être développée indépendamment et préalablement au choix d'un système socio-politique :

que le but soit de rendre plus dynamique le système par de tels changements, ou de le remplacer par un autre, la rationalité est de toute façon indispensable dans la grande aventure humaine du développement ¹¹⁰.

La CÉPAL estime donc qu'il est possible de construire, sur la seule base du calcul rationnel, une économie industrialisée susceptible de se révéler efficace dans n'importe quel système socio-politique. Ceci est incompatible avec le « développement intégré » que la CÉPAL réclame par ailleurs, et avec les principes de participation et de persuasion qu'elle pose dans certains textes récents. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans un texte contemporain de celui cité plus haut, cette constatation concernant l'action des gouvernements :

les arguments rationnels pour les réformes structurelles et la planification se sont révélés trop faibles pour soutenir une action face aux obstacles concrets et aux pressions ;... d'un point de vue strictement rationnel, l'argument que la prescription en question constituait le seul moyen de développement ne fut pas convaincant ¹¹⁰.

C – La démocratie politique et « l'ordre social »

Une des finalités que la CÉPAL attribue au développement est la démocratie politique. Elle fait partie de ces « valeurs transcendantes » qui doivent être réalisées grâce à la croissance économique mais poursuivies indépendamment d'elle ¹¹².

Une croissance économique rapide constitue, pour les structures socio-politiques traditionnelles, un choc qu'il s'agit d'atténuer pour sauvegarder certaines valeurs politiques et sociales déjà acquises ¹¹². Au niveau des individus, c'est une mobilité sociale accrue qui sert à « renforcer la démocratie ¹¹⁴ », alors qu'au niveau des collectivités, c'est la coopération :

... elle contribuera à défrayer le coût de la transition de manière que l'évolution politique ne soit pas entravée et que la marche difficile et souvent arrêtée vers la consolidation des droits de l'homme ne soit pas précisée... ¹¹⁵

La démocratie politique, en plus d'en être une des finalités ultimes, constitue un moyen d'intervention dans le processus même du développement ¹¹⁶. La promotion de la croissance économique et des autres objectifs à moyen terme doit respecter autant que possible les règles du jeu démocratique. Ce dernier permet aux dirigeants politiques de réduire dans « l'ordre » les tensions entre groupes d'intérêts divergents, de prévenir par le truchement de la « participation » des conflits aigus avec les classes et de mener à bien les plans de développement par des compromis successifs plutôt que par un affrontement violent :

La tâche des dirigeants politiques... en Amérique latine ne cessera d'être la réconciliation et la rationalisation des pressions d'orientations différentes... ¹¹⁷

Le rythme de changement doit être rapide. Plus il sera rapide, plus le niveau de conflit sera élevé... mais les changements ne conduiront à un développement sociétal – plutôt qu'à une désintégration sociale – que si une direction politique responsable peut réaliser une compatibilité raisonnable entre les différentes pressions et les besoins et capacités plus larges de la nation ¹¹⁸.

110. CD, p. 199, CD, p. 18.

111. SS, p. 21.

112. CD, p. 220.

113. Tandis que l'ensemble des structures socio-politiques doit subir, lui aussi des transformations profondes. Cf. ci-dessus, V – C.

114. CD, p. 227.

115. *Ibid.*

116. Tel que proposé par la CÉPAL.

117. SS, p. 171.

118. SS, p. 172.

Enfin, la démocratie politique est aussi une accrue efficace contre toute opposition conservatrice à l'égard des mesures proposées par la CÉPAL. Le « développement » et la croissance économique étant posés comme un processus inévitable et irréversible, la démocratie politique devient un moyen de chantage : ou bien les réformes proposées sont réalisées et la démocratie se développera en Amérique latine ; ou bien elles ne le sont pas, et il faut craindre alors le pire, car le développement se fera malgré tout, mais alors son artisan sera l'État autoritaire, l'État socialiste, etc.

Si une forte opposition contre une discipline consciente et délibérée se fait jour, le résultat final sera un développement imposé par la contrainte sous une forme ou une autre¹¹⁹.

Ni les équipes dirigeantes locales ni les pays capitalisés nantis peuvent rester indifférents à une telle perspective¹²⁰.

VII - CONCLUSION

A - Processus d'argumentation

Le processus d'argumentation de la CÉPAL s'articule donc autour de trois axes principaux que l'on peut présenter ainsi :

1 - COURT TERME - LONG TERME

La CÉPAL utilise constamment dans ses textes la distinction entre objectifs à moyen terme et objectifs à long terme, faute de quoi elle se trouverait à proposer des objectifs parfaitement incompatibles¹²⁰. C'est ainsi que se traduit directement la tâche du définisseur d'idéologie consistant à « donner un sens à l'histoire à partir de la situation... »

2 - NÉCESSITÉ - INDÉTERMINATION

En vertu de l'universalité de la rationalité, la CÉPAL pose les objectifs à moyen terme (industrialisation, système économique efficace, basé sur un ordre social « rationnel ») comme nécessaires et indépendants des objectifs à long terme (ou finalités) du développement. Par le biais d'une stricte séparation des deux, la CÉPAL peut aussi bien accroître son pouvoir d'imposer les premiers (le « nécessaire » étant défini par la science dont la CÉPAL se veut le porte-parole) que décliner toute responsabilité concernant leurs conséquences ; car, ce sont d'autres instances, dont « la population », qui devront choisir un « possible » de la société future et y ajuster le « nécessaire » créé auparavant... Le « pouvoir » social de définir des fins que détient la CÉPAL serait donc limité par son identification au principe de rationalité ?

3 - EXIGENCES D'UN SYSTÈME DONNÉ - FINALITÉS DU DÉVELOPPEMENT

La plupart du temps, les objectifs proposés par la CÉPAL reçoivent deux types de justifications : une reliée aux « valeurs sacrées » de démocratie, des droits de l'homme, de justice sociale ; l'autre provenant directement d'une exigence inhérente au système économique et social proposé par la CÉPAL. Ce procédé se révèle très commode pour la CÉPAL qui pourra se servir de l'une ou l'autre justification, selon l'intérêt particulier de chaque destinataire. Mais nous avons vu plus haut combien leurs intérêts divergent... Voici un moyen d'obtenir un consensus sur les propositions de la CÉPAL.

B - Contenu du discours idéologique

La majorité des éléments constitutifs du discours cépalien se retrouvent dans ce qu'on a l'habitude d'appeler le « libéralisme occidental » : droits de l'homme en tant qu'individu et

119. CD, p. 14.

120. CD, p. 17.

121. Cf. ci-dessus, V - E.

personne, démocratie politique, justice sociale, mobilité, initiative et propriété privées, primauté de l'économique et du technologique, rationalité, compétition, l'intégration et l'adaptation comme mécanismes de changement et enfin, le nationalisme...¹²²

* * *

La CÉPAL elle-même semble être consciente de son rôle définisseur d'idéologie, et de l'assumer comme tel. Voici une des constatations, les plus globales et les plus lucides concernant cette tâche :

Les notions de dignité humaine, de justice latine et ayant inspiré, depuis le début du XIX^e siècle, les luttes contre les réalités sociales incompatibles avec elles, constituent des éléments importants des images de l'avenir dont on a besoin... Le problème consiste à transformer ces conceptions en expressions de plus en plus authentiques de la conscience collective aussi bien des intérêts nationaux que de la solidarité humaine, afin, en tenant compte des capacités réelles des pays, de renforcer la résistance à la dépendance économique et culturelle et de susciter parmi les peuples de la région une émulation saine et fraternelle en vue du développement¹²³.

122. Nous renvoyons, pour une mise en relation détaillée, au livre d'André VACHET, *L'idéologie libérale, l'individu et sa propriété*, Anthropos, Paris, 1970.

123. SS, p. 171.