

Économistes et marchés : entre plombiers et "hommes à tout faire"

Autor(en): **Ossandón, José**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **72 (2014)**

Heft 2

PDF erstellt am: **07.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-823247>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ÉCONOMISTES ET MARCHÉS: ENTRE PLOMBIERS ET «HOMMES À TOUT FAIRE»

JOSÉ OSSANDÓN

Copenhagen Business School
Universidad Diego Portales, Chile
jo.ioa@cbs.dk

➤ L'auteur discute dans son article le savoir des économistes, en l'occurrence au Chili durant les trente dernières années, et du rôle qu'ils y ont joué. Le Chili a clairement été l'un des premiers pays où ont été mises en place, qui plus est de façon radicale, les réformes néolibérales. Contrairement à la plus grande partie de la littérature qui a envisagé la question des dites réformes en se focalisant sur le rôle des économistes en termes de politique monétaire ou en termes macro-économiques, cet article s'intéresse aux réformes sociales. Dans cette optique, les économistes sont devenus des types très particuliers d'«experts». Au moment des réformes, ils se sont présentés comme des techniciens, bien qu'ils n'étaient en aucun cas spécialistes des domaines dans lesquels ils intervenaient. Dans la mesure où on considérait que l'allocation des ressources par les marchés était suffisante pour générer de nouvelles solutions, et non pas les connaissances scientifiques spécialisées, ils ont dû beaucoup improviser. Dix ou quinze ans après les réformes, alors que les marchés et les politiques publiques commençaient à être évalués, les économistes «experts» dans des domaines spécifiques sont apparus. À l'aune de ce double mouvement, le savoir économique a fini par se transformer en langage officiel pour discuter et évaluer des domaines tels que ceux de la santé, de l'environnement, de l'éducation et des transports.

Mots-clés: Économistes, Chili, marchés comme politiques publiques, néolibéralisme, sociologie du savoir économique.

José Ossandón a obtenu son doctorat à Goldsmiths, Université de Londres. Actuellement, il est professeur assistant au Département d'Organisation de la Copenhague Business School, et chercheur associé de l'ICSO de l'Universidad Diego Portales au Chili. Il a récemment codirigé l'ouvrage collectif *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman* (2013) ainsi que le livre d'entretiens *Disturbios culturales* (2012). Il a publié dans de nombreuses revues à comité de lecture, parmi lesquelles le *Journal of Cultural Economy*, *Consumption Markets & Culture* et la *Revue Française de Socio-Économie*. Ses domaines de recherche sont l'anthropologie des objets financiers, l'industrie des crédits à la consommation et le rôle des connaissances économiques dans la production, l'évaluation et la domestication des marchés érigés comme des politiques publiques. Il est aussi l'éditeur en chef du réseau de chercheurs *Estudios de la Economía* (<http://estudiosdelaeconomia.wordpress.com/>).

ENTRETIEN

Quel discours a accompagné les réformes économiques adoptées en Amérique latine dans les années septante?

Il est important de souligner que mes conclusions se fondent sur mes recherches (et ma propre expérience personnelle) menées au Chili et pas nécessairement dans toute l'Amérique latine. Étant donné que ce pays peut être considéré comme le premier cas et le plus extrême des réformes néolibérales sur le continent, ce que je peux dire sur le Chili peut être considéré comme une version exagérée de ce qui est arrivé dans d'autres pays de la région. Ce faisant, il est important de prendre en compte que les réformes économiques ne sont pas simplement le produit de doctrines ou d'idéologies qui se répandraient comme un liquide d'une nation à l'autre. Comme l'ont démontré Bockman et Eyal (2002), Mitchell (2007) et Heredia (ronéo), les connaissances économiques voyagent à travers des réseaux nationaux et internationaux, composés non seulement d'universités ou d'économistes universitaires, mais aussi d'agences de gouvernement, de *think tanks*, de moyens de presse, d'organismes multilatéraux et que, dans chacune de ces instances, les connaissances sont traduites et transformées. Ainsi, bien que les réformes économiques en Amérique Latine depuis la fin des années 1970 peuvent être associés à l'influence d'un type particulier de doctrine économique, son actualisation et sa traduction varient dans chaque cas.

Répondons donc sans ambages à la question. Dans le cas du Chili, il est important de distinguer entre deux types de réformes qui ont eu lieu depuis la «révolution néolibérale» initiée sous la dictature de Pinochet. En premier lieu, il y a les réformes macroéconomiques. Ces dernières ont cherché à remplacer les tentatives précédentes d'industrialisation protégée et d'État-entrepreneur – avec un rôle central accordé aux entreprises publiques dans des domaines stratégiques de l'économie – par une économie «ouverte», à faible imposition, privatisée. Dans ce contexte, l'influence de Milton Friedman a été très importante car, comme le raconte très bien Cárcamo-Huechante (2006), cet universitaire s'est rendu personnellement au Chili pour persuader les gouvernements et les entrepreneurs de l'époque. Le discours fut celui de la *doctrine du choc*, analysé plus tard par le remarquable ouvrage de Naomi Klein, discours dans lequel on parle d'une économie malade, nécessitant un traitement radical, dont les conséquences – notamment la faillite d'industries locales, le chômage et la diminution relative des salaires des travailleurs – seraient douloureuses mais nécessaires afin de construire une économie «assainie» avec une baisse de l'inflation et une croissance soutenue. Les réformes macroéconomiques ont été accompagnées et rendues possibles par l'émergence d'un nouveau type d'expert économique qui a remplacé la technocratie précédente, principalement formée d'ingénieurs en charge de grandes entreprises publiques (et d'autres projets encore plus ambitieux; cf. Medina, 2011) ainsi que d'économistes du développement associés à la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique Latine; cf. Montecinos et Markoff 2002). De ces derniers on est passé aux *Chicago boys* (Valdés 1995), nom utilisé pour faire référence à un groupe d'économistes formés dans leur grande majorité à l'Université Catholique du Chili puis, à travers des études de troisième cycle, à l'Université de Chicago. Les *Chicago boys* ont laissé au moins trois grands héritages qui durent jusqu'à nos jours. En tout premier lieu, ce groupe s'est fondé sur une forte critique des anciennes tentatives d'administration de l'économie. En effet, les *Chicago boys* n'ont pas seulement critiqué les autres experts, mais ils leur ont nié toute expertise, les considérant comme de simples

«populistes», «aveuglés par leur idéologie». D'une part, ils se sont préoccupés de défendre le caractère strictement technique des sciences économiques et de créer des instances institutionnelles tels que la Banque Centrale ou le Ministère du Trésor chaque fois plus autonomes dans la défense de ce rôle. D'autre part, les *Chicago boys* ont développé une campagne très active de transformation de l'éducation économique dans les différentes universités du Chili et de toute l'Amérique latine, ainsi que parmi les entrepreneurs et la presse économique (Gárate 2013, Undurraga 2013).

En deuxième lieu, depuis la moitié des années 1970s, le Chili a adopté un ensemble de mesures, connue plus tard sous le nom de «7 modernisations». Elles se sont orientées à réformer les domaines «sociaux», tels que le marché de travail et les pensions, la santé, l'éducation, l'administration régional, tout comme la privatisation et la réorganisation des services comme l'énergie, l'eau et la politique environnementale. Ces réformes sont étroitement liées aux *Chicago boys*. Elles ont été élaborées et promues par des économistes libéraux, nombre d'entre eux ayant fait des études à Chicago, et elles ont été rendues possibles par le processus de consolidation des économistes dans le gouvernement initiée dans la période antérieure. Cependant, il est nécessaire d'établir une différence entre les mesures évoquées. D'abord, parce que elles ont été mises en place par deux groupes différents d'économistes. Ce n'était pas le groupe participant au document fondant les *Chicago boys* – connu sous le nom de *El Ladrillo* (La Brique) – celui qui a participé aux modernisations. Une nouvelle génération d'économistes a été distribuée depuis le Bureau National de planification National, les *Odeplan Boys* (Huneeus 2000). De même, ces deuxième réformes révèlent une radicalisation conceptuelle remarquable. Alors que pour les premières mesures on considérait qu'il fallait des experts en économie capables de prendre de décisions portant sur des questions telles que les taux d'intérêts ou l'achat des devises, dans les réformes sociales on a considéré que le marché lui même aurait la responsabilité de trouver les solutions aux problèmes de chaque domaine. Autrement dit, le marché remplaçait les économistes comme mécanisme et source de production de connaissances et de solutions pour les questions sociales et environnementales. Certainement, ce type de mesures peut s'associer aux membres les plus illustres de l'École de Chicago comme Gary Becker dont la théorie du «capital humain» a été extrêmement influente au Chili. On peut les associer encore plus à l'héritage autrichien de F. Hayek ou des auteurs de ce qu'on connaît sous la bannière du *Public Choice Theory* (Mirowski 2013). En effet, comme l'a très bien étudié Karin Fischer (2009), aussi bien Hayek que Buchanan ont visité le Chili à la fin des années septante et au début des années quatre-vingt. Or, c'est l'économiste chilien le plus important des 7 modernisations, José Piñera, qui s'est transformé en gourou international dans les réseaux de *think tanks* associés à la pensée néolibérale.

Pourquoi peut-on dire que les économistes en charge des réformes de libéralisation sont devenus des «plombiers des marchés»?

Cela renvoie à la fin de la question précédente. La grande transformation des réformes sociales a été l'idée que les économistes ne servaient pas seulement à diriger les réformes dites «économiques» (portant sur les finances publiques, le développement industriel, etc.), mais qu'ils pouvaient aussi intervenir dans les problématiques sociales et environnementales. Ceci est lié à une campagne très active de délégitimation de tous les experts sectoriels anté-

rieurs. Par exemple, comme l'a étudié Manuel Tironi (ronéo), jusqu'aux années septante, les politiques d'énergie étaient planifiées par des ingénieurs formés à l'École militaire et en Espagne. Les économistes ont mis en question ces deux diplômes comme sources de connaissances légitimes. Désormais, pour être un expert dans ce sujet, il fallait avoir un diplôme d'une université locale plus un diplôme de troisième cycle émanant d'une université d'élite des États-Unis. Or, en même temps, dans leur grande majorité, les économistes qui ont dirigés les réformes sociales n'avaient jamais étudié les sujets relatifs aux domaines sur lesquels ils allaient intervenir. Il s'agissait d'experts très jeunes, ayant depuis très peu de temps obtenu un diplôme en Master, ayant une formation plutôt généraliste en administration d'entreprises et en économie. Autrement dit, ils n'étaient pas à proprement parlé des experts, ils n'avaient pas mené de recherches scientifiques sur les sujets avant les réformes (ils n'avaient pas établi de «test», de diagnostics, etc.). Tout cela a été rendu possible parce que ces économistes sont arrivés à convaincre les autres que les solutions ne proviendraient pas de leurs connaissances mais des marchés eux-mêmes. On avait certes besoin d'un économiste pour démarrer les réformes mais, une fois ces dernières lancées, la concurrence, l'initiative privée, le choix rationnel rationnelle des agents, les prix, s'occuperaient de trouver les solutions optimales dans chaque domaine. En fait, cela a impliqué que plusieurs jeunes professionnels sans expérience se sont investis dans des processus radicaux de création de marchés dans de domaines aussi divers que les pensions, la santé et l'éducation dans tout le pays.

Au Chili, on nomme les plombiers certifiés «gasfiter». Même si cette notion renvoie à quelqu'un qui a fait des études techniques spécialisées, souvent, quand nous devons faire face à certains travaux, nous appelons des hommes à tout faire (ce que nous pouvons traduire en anglais par *handyman* ou par l'expression *Jack of all trades, master of none*). L'homme à tout faire est celui qui n'est spécialisé dans aucun domaine (que ce soit l'électricité, le jardinage ou les canalisations) mais qui ne refuse pas de prendre en charge des réparations quelles qu'elles soient. Les économistes de l'ODEPLAN leur ressemblaient (Montecinos 1997). Jamais spécialisés, ils pouvaient être un jour en charge de la réforme éducative et le lendemain en charge de celle de la santé ou des pensions. Or, bien évidemment, une réforme aussi radicale que celle consistant à passer du système d'enseignement publique à un système de concurrence la plus ouverte ne surgit pas spontanément. Il est nécessaire de faire un grand nombre d'opérations spécifiques. Par exemple, il faut attirer des entreprises privées sur des domaines qui leurs sont étrangers, il faut ouvrir au choix des consommateurs et encourager la concurrence, il faut définir un type de bien et un mécanisme de fixation des prix, il faut fixer un espace pour les transactions et négocier avec plusieurs acteurs (médecins et employeurs de la santé, professeurs, architectes et urbanistes de la planification urbaine, etc.). Dans la mesure où aucun plan précis n'a été fixé, qu'aucun *blue print* – c'est-à-dire aucun plan détaillé – n'a été issu d'expérimentations précédentes, qu'aucun diagnostic ne précédait la production des ajustements, seul un ensemble de principes généraux (la concurrence, le choix, etc.) guidaient les économistes. Comme cela a été suggéré récemment par Ignacio Farías (sous presse), à l'image des hommes à tout faire, les économistes ont dû se faire experts dans l'art de l'improvisation.

Finalement, quand on reçoit l'aide d'un homme à tout faire, par exemple pour des toilettes qui ne fonctionnent pas bien, il n'est pas étonnant de constater que les choses retombent aussitôt en panne. Par conséquent, il faut convoquer le réparateur à nouveau. Quelque chose

de similaire s'est passée avec les économistes. Une fois les marchés créés pour les politiques sociales et environnementales, de nouveaux problèmes sont survenus. Par exemple, dans l'éducation scolaire, la concurrence ne semble pas améliorer la qualité de l'enseignement, ou les pensions n'arrivent pas à assurer suffisamment d'épargne pour les retraites. Cela étant, au lieu de questionner la solution adoptée (créer un marché pour améliorer l'éducation) ou le type de connaissances mobilisées (l'économie), on suppose que ce qui arrive est spécifique à chaque domaine, à chaque marché particulier. L'idée est qu'une fois ajustés, les marchés arriveront à fonctionner correctement. Autrement dit, on ne questionne pas la capacité des marchés à trouver une solution. Il faut juste les réparer pour qu'ils puissent accomplir correctement leurs tâches. Dans l'exemple de l'éducation, le problème viendrait du fait que les familles ne considèrent pas l'information adéquate dans le choix de l'école de leurs enfants; il convient donc d'introduire des dispositifs, comme les *rankings* ou les épreuves standardisées, permettant l'adoption de décisions rationnelles. La même chose s'observe pour les pensions ou les couvertures sociales des travailleurs. Ainsi, dans les dernières vingt années, on a généré un nouveau type de technicien (Ossandón 2011, 2012). On ne se trouve plus face aux économistes généralistes au départ des réformes mais à des experts de domaines spécialisés (éducation, transport, santé, énergie, etc.) qui sont devenus des administrateurs des marchés des domaines privatisés ou réformés dans les années quatre-vingt. Peut être nous sommes enfin devant quelque chose qui ressemble aux *gasfiter*, aux plombiers certifiés.

Pourriez-vous illustrer le rôle des réformes de la santé et du transport au Chili?

Après mon travail de doctorat – dans lequel j'ai étudié le cas de l'assurance-santé au Chili (Ossandón 2014, 2009) – j'ai initié une comparaison avec mon collègue Sebastián Ureta qui avait fait une recherche sur la réforme des transports à Santiago (Ossandón et Ureta, ronéo). L'histoire de ces deux cas montre ce que je viens de développer dans la réponse précédente. La santé et le transport ont été réformés de manière radicale dans les années septante. Dans le cas du transport, on est passé d'un système de bus organisé de manière centralisée à un système de concurrence ouverte entre les bus (dans lequel, par exemple, les chauffeurs gagnaient un salaire dépendant du nombre de voyageurs). Cela a abouti à un système très chaotique, très difficile à comprendre pour les étrangers, avec des chauffeurs violents et stressés, en concurrence permanente pour aller plus vite, et avec des taux élevés de pollution. Dans le cas de la santé, on a établi que les travailleurs pouvaient choisir où dépenser leur cotisation obligatoire (le pourcentage de leur rémunération allant à l'assurance-santé). Ils pouvaient prendre une assurance publique ou recourir à des assurances privées. Avec le temps, les assurances privées ont fini par concentrer les populations plus aisées (qui pouvaient payer les primes des assurances), vidant les secteurs publics de leurs cotisations. Dans le privé, il y avait jusqu'à 16'000 assurances différentes, avec des promoteurs travaillant par commission et avec un secteur hospitalier finalement de plus en plus cher.

Les réformes des deux secteurs ont été révisées et réformées plusieurs fois depuis le début des années nonante (au retour des gouvernements démocratiques), mais aucun des deux secteurs n'a questionné radicalement les privatisations. Dans le cas des transports on a construit un nouveau système connu sous le nom de *Transantiago* dans lequel les entreprises privées continuent à être les fournisseuses de transport sans rivaliser pour avoir plus de passagers. Il y a plutôt un système d'adjudications dans lesquelles les routes – planifiées par les ingénieurs

et les économistes – sont sous-traitées. Dans le cas de la santé, de l'idée que la concurrence allait par elle-même atteindre l'assurance optimale, on est passé à un système dans lequel les caractéristiques de l'assurance se définissent de plus en plus par des normes par lesquelles les agences de régulation produisent des informations censées servir les consommateurs à fonder un bon choix. Or, les deux domaines continuent à être analysés et évalués en termes de marché et de fautes de marché; les économistes se sont parallèlement consolidés comme administrateurs en charge de la domestication des marchés comme politiques publiques. À présent – avec mes collègues du Département d'Organisation de la Copenhague Business School –, nous utilisons les outils de la sociologie et de l'anthropologie économique, des études sociales de la science et de l'histoire de la pensée économique afin de penser et d'étudier ce sujet: les marchés vus comme politiques publiques. Par ce terme, nous appelons les marchés qui ont été créés afin de résoudre des problèmes non économiques. Non seulement au Chili, mais plus généralement dans des cas comme les marchés de bonus de charbon ou de l'adjudication d'électricité. Nous nous intéressons au type de connaissance utilisée dans l'évaluation et la réparation de ces marchés. Un séminaire international est prévu sur le sujet pour fin 2014.

Texte traduit de l'espagnol par Mariana Heredia.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bockman, J. et Eyal, G. (2002). «Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism.» *American Journal of Sociology* 108(2), 310-352.
- Cárcamo-Huechante, L. E. (2006). «Milton Friedman: Knowledge, public culture, and market economy in the Chile of Pinochet». *Public Culture*, 18(2), 413-435.
- Fariás, I. (en prensa). «Improvising a market, making a model. Social housing policy in Chile during Pinochet's neoliberal 'modernisation' and after the 2010 earthquake». *Economy and Society*.
- Fischer, K. (2009). «The Influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet». En P. Mirowski et Plehwe, D. (eds), «The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective, Harvard University Press, Cambridge.
- Gárate, M. (2013). «La pedagogía monetarista. Difusión y debate de las nuevas ideas económicas en la revista HOY, 1975-1979.» En Ossandón, J. et Tironi, E. (Eds) *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*, 107-133, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.
- Heredia, M. (ronéo). «The Convertibility puzzle: The intervention of local economists in Argentina's path to neoliberalism».
- Huneus, C. (2000). Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The 'ODEPLAN Boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 461-501.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan
- Medina, E. (2011). *Cybernetic Revolutionaries*. MIT Press, Boston.
- Mirowski, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*. Verso Books.
- Mitchell, T. (2007). «The Properties of Markets», en MacKenzie, D., Muniesa, F., y Siu, L. (eds.) *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton University Press, Princeton.

Montecinos, V. (1997). “El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena”, *Nueva Sociedad*, 152: 108-126.

Montecinos, V., y Markoff, J. (2001). “From the Power of Economic Idea to the Power of Economists”, en Centeno, M. A., y López-Alves, F. (eds.), *The Other Mirror. Grand Theory through the Lens of Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

Ossandón, J. (2009). “The Enactment of Private Health Insurance in Chile” tesis doctoral. Londres: Goldsmiths, University of London.

Ossandón, J. (2011). “Economistas en la elite: entre tecnopolítica y tecnociencia”, en Joignant, A. y Güell, P. (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites (1990- 2010)*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Ossandón, J. (2012) ‘¿Cómo se hace un mercado?... Agregue: formaciones sociales, conflictos políticos y economistas’, en Ariztía, T. (ed) *Produciendo lo social: usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Ossandón, J. (2014). Reassembling and cutting the social with health insurance. *Journal of Cultural Economy*, (ahead-of-print).

Ossandón, J. y Ureta, S. (manuscrito) “Taming uncivilized markets”.

Tironi, M. (manuscrito) “Neoliberal electricity and the purification of energy”.

Undurraga, T. (2013). “Instrucción, indulgencia y justificación: los circuitos culturales del capitalismo chileno.” En Ossandón, J. et Tironi, E. (Eds) *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*, 135–166, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Valdés, J. G. (1995). *Pinochet’s Economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge University Press, Cambridge.

