



L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE ET L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ EN AMÉRIQUE LATINE

Hernando de Soto

*Président de l'Institut pour la liberté et la démocratie (ILD)
Lima, Pérou*

*Interrogé par John D. Sullivan, Directeur exécutif du Centre International pour
l'Entreprise Privée (CIPE)*

Présentation de Hernando de Soto

Sullivan : Je suis ici avec Hernando de Soto, Président de l'Institut pour la liberté et la démocratie. Je suis John Sullivan du Centre International pour l'Entreprise Privée. Nous sommes affiliés à la Chambre de commerce américaine, mais nous faisons également partie du National Endowment for Democracy.

Hernando est l'auteur de deux ouvrages majeurs. Le premier, *L'Autre sentier*, traite du secteur informel et de l'économie souterraine à Lima, au Pérou. Il débat plus précisément du fait que pour de nombreuses personnes, l'accès à l'économie formelle est bloqué par une forteresse constituée de lourdeurs administratives pouvant prendre jusqu'à 329 jours à franchir.

Les thèmes clés des travaux de Hernando de Soto

Son second ouvrage, *Le Mystère du capital*, couvre des thèmes beaucoup plus larges et davantage de pays. Ce livre actualise véritablement les nombreux travaux menés par Hernando pour faire avancer les réformes entre la publication des deux ouvrages. En outre, dans ce second livre, il se concentre fortement sur les droits de propriété.

Ces deux thèmes sont très importants pour le CIPE, et je sais qu'ils le sont pour vous et pour les gens qui sont engagés dans les réformes économiques de par le monde. Parce que les droits de propriété et le secteur informel sont des éléments clés qu'il faut aborder pour faire avancer le développement démocratique.

Les deux gauches de l'Amérique latine

Parler du fait qu'il y a deux gauches est assez à la mode en Amérique latine : la gauche populiste et la gauche progressiste. La gauche progressive est composée de personnes qui ressemblent à votre président, Alan García ou au président Lula du Brésil ou à la présidente Bachelet du Chili. Ce sont des gens qui ont un véritable programme et qui se sont engagés dans l'économie de marché tout en réalisant qu'ils devaient aborder les questions relatives à la pauvreté et aux réformes économiques d'une manière plus large.



Par ailleurs, il y a la gauche d'Hugo Chávez, d'Evo Morales et bien sûr de Fidel Castro. Il y a peu d'autres pays qui se sont réellement engagés dans un processus de réforme de l'économie de marché, comme notamment la Colombie et peut-être le Pérou.

Que pensez-vous de l'idée qu'il existe deux gauches, la gauche progressiste et la gauche populiste ? Et qu'est-ce que cela signifie pour l'avenir de la réforme en Amérique latine ?

Les racines des sentiments populistes en Amérique latine

De Soto : Je pense qu'il y a toujours eu un mouvement pendulaire en Amérique latine entre ceux qui sont favorables à l'économie de marché et ceux qui y sont opposés, tout du moins en théorie. Cela est dû au fait qu'à chaque fois que les réformes de l'économie de marché ont lieu, elles ne tiennent pas compte des deux dernières réformes du consensus de Washington, qui, comme vous le savez, en compte dix. Les deux dernières, à l'exception de la stabilité macroéconomique et de la stabilité monétaire, sont : des droits de propriété accessibles à tous et des formes d'organisation entrepreneuriales accessibles à tous.

Les obstacles juridiques à la conduite des affaires

Dans une étude récente que nous avons réalisée avec la Banque interaméricaine de développement, nous avons constaté qu'environ 90 pour cent des entreprises latino-américaines ne disposent pas de tous les instruments pour se préparer à l'économie de marché. Des instruments tels que: la possibilité d'émettre des actions pour pouvoir augmenter l'investissement, des obligations pour disposer de moyens financiers, des droits de propriété solides pour pouvoir obtenir des crédits, une responsabilité limitée et la protection des actifs pour définir le niveau de risque que vous allez prendre.

En ce qui concerne les droits de propriété, ce sont des titres sur les biens immobiliers. Dans le cas du Mexique, le nombre d'entreprises qui peuvent remplir les formalités pour exporter vers les États-Unis en vertu de l'Accord de libre-échange est de seulement sept pour cent de l'ensemble des entreprises. Au Pérou, ce taux est inférieur à deux pour cent.

Que se passe-t-il lorsque les réformes n'affectent pas l'ensemble de la population ?

Ce qui s'est passé, c'est que tout le monde en Amérique latine est dans le marché. Il suffit de se rendre dans les bidonvilles ou de marcher dans la rue et vous verrez que tout le monde fait des affaires. Cela a toujours été ainsi parce que l'État n'emploie qu'une très petite partie de la population et que les communautés autochtones représentent également une minorité de la population. Tout le monde est dans le marché.

Mais quand les institutions formelles du marché ne parviennent pas à ces gens parce que les réformes ne les atteignent pas, peu importe leur complexité au niveau macro-



économique, ils auront ont tendance à voter contre quelqu'un. Ils voteront pour des groupes qui, d'une manière ou d'une autre, proclameront haut et fort qu'ils ont été laissés de côté.

Les Latino-Américains sont-ils contre l'économie de marché ?

C'est ce qui se passé lorsque vous parlez de la gauche populiste dans les pays que vous avez mentionnés. Je ne pense pas que les gens sont opposés aux marchés. Chaque fois que les Latino-Américains ont eu l'occasion d'émigrer, ils ne sont pas allés à Cuba. À l'époque du communisme, ils ne sont pas allés en Europe de l'Est, en Albanie ou en Chine. Ils sont allés aux États-Unis ou en Espagne, qui est un pays à l'économie libérale. Donc, nous voyons bien dans quel type de pays ils souhaitent se rendre.

Pourtant, aujourd'hui tout le monde se rend compte qu'il est très difficile de mettre en œuvre des réformes axées sur le marché qui soient accessibles à tous, à moins d'être extrêmement innovant. Il ne suffit pas de lire un livre. Il faut également ouvrir les yeux et voir les autres choses que vous, Américains, avez réalisées aux XIXe et XXe siècle pour y parvenir.

Pourquoi les droits de propriété sont-ils importants ?

Je pense que l'économie de marché est l'avenir de l'Amérique latine. Même si nous avons des gouvernements populistes, la plupart des gens travaillent au sein du marché. Le fait est que personne ne sait exactement ce qu'il faut faire pour parvenir à l'économie de marché. Par exemple au Venezuela, Hugo Chavez nous a très tôt invité dans son régime. Il est, à ce jour, probablement le plus grand détenteur de titres de propriété d'Amérique latine. Il a répondu à ce qu'il considère manifestement comme une demande de la population. Le problème est qu'aucun des titres ne peut être vendu, loué ou utilisé comme garantie de crédit.

Donc, ni le système capitaliste ni l'économie de marché ne sont des systèmes complets. Mais lui reconnaît au moins que tous les citoyens qui constituent la majorité des villes du Venezuela apprécient réellement la propriété privée. Il n'a pas encore compris qu'il ne s'agit pas pour ces personnes de protéger un bien qu'ils possèdent, mais que la propriété est également un moyen de développement.

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit

Sullivan : Hernando, vous avez étudié les questions de pauvreté, de réforme économique et de démarginalisation par le droit pendant plus de 20 ans. En effet, le Secrétaire général des Nations unies, M. Kofi Annan, vous a nommé avec Mme. Madeleine Albright pour co-présider la Commission sur la démarginalisation des pauvres par le droit. Qu'avez-



vous appris au cours de ces 20 années et quelles ont été certaines des principales conclusions de votre Commission ?

De Soto : Cette Commission de haut niveau sur la démarginalisation des pauvres par le droit se penche précisément sur ces questions. C'est une commission très intéressante, car elle est composée de personnes de tous bords sur le plan politique. L'objectif était de veiller de manière onusienne à ce que les préoccupations de chacun soient prises en considération. Cela signifie qu'il y a eu beaucoup de débat et que c'est une commission qui n'est pas simple.

Les réformes du marché peuvent être détournées

Ce qui est intéressant avec le temps, c'est qu'au fur et à mesure que les commissions spécialisées fournissaient leurs données, nous sommes parvenus à nous mettre tous d'accord. Sachant que les consultations ont lieu dans chaque pays en développement, tous les membres de la Commission ont pris conscience que tous les pauvres voulaient des droits à la propriété privée, du Kenya jusqu'en Indonésie. Nous avons tenu compte du fait que beaucoup de ceux qui avaient tenté de réformer le marché avaient également utilisé les mots « réformes du marché » pour créer des droits, mais uniquement pour eux-mêmes et non pas pour tout le monde. Dans ce processus, il y a donc un capitalisme de copinage ainsi que du mercantilisme. La Commission a souligné que cette situation était dangereuse. Et comme chaque chose en ce monde, cela peut être détourné. Ces considérations ont été prises en compte. Mais je pense que nous pouvons conserver le principe que l'objectif est un marché qui fonctionne pour tout le monde.

Le droit aux droits de propriété

Après deux ans, nous allons publier un rapport qui tient compte non seulement des préoccupations et des craintes de chacun, et mais également de la Déclaration des droits de l'homme par son article XVII qui stipule que nul ne peut être privé du droit de propriété. En d'autres termes, il s'agit de méta-droits : le droit au droit. C'est ce que nous devons faire. Nous allons pouvoir confirmer cet article et lui donner toute sa substance. Ce qui est remarquable sur la manière dont la Commission a procédé est que des arguments comme ceux que pourraient exprimer les populistes de gauche en Amérique latine ont été pris en considération. Mais le résultat final est que nous parlons encore des pauvres qui veulent accéder au droit de propriété, parce que c'est ce qu'ils veulent dans leur grande majorité.

Le déficit démocratique

Sullivan : Tout ce dont nous avons débattu ici est associé à l'idée de démarginalisation par le droit, qui provenait du sentiment qu'il existait un déficit démocratique. Vous avez introduit ce concept, le déficit démocratique, lors d'une conférence parrainée par le CIPE



qui s'est tenue à la Chambre de commerce des États-Unis il y a quelques années. Avez-vous changé sur ce point ? Avez-vous toujours le sentiment qu'il y a un déficit dans la qualité de la démocratie en Amérique latine et dans les nombreux autres pays où vous avez travaillé dans le monde ? Et si c'est le cas, que devons-nous faire pour combler ce déficit ?

De Soto : Oui, je pense que nous souffrons encore d'un déficit démocratique. Nous nous sommes quelque peu améliorés au fil du temps. Dans le cas du Pérou, de plus en plus de lois sont préalablement publiées sous forme de projets. Il existe davantage de systèmes de consultation. Certains d'entre eux ont vu le jour par le biais d'organisations médiatrices que nous avons encouragées au Pérou.

Le déficit démocratique au Pérou

Cependant, donner à la démocratie un beau nom ne suffit pas. Ce qui manque - et qui n'a pas changé - est le fait qu'ici, la démocratie est considérée comme exclusivement fondée sur des élections libres et ouvertes. Le problème est qu'une fois le processus électoral terminé et le président et les membres du Congrès élus, il n'y a aucune sorte de contrôle sur ces élus. Donc, l'opinion publique va dans un sens et le gouvernement va dans l'autre. C'est pourquoi, après une année ou deux, tous nos gouvernements deviennent extrêmement fragiles et ont un taux d'impopularité grandissant. Il n'existe pas ici de période d'explication ou d'observation, comme cela est le cas aux États-Unis. Les membres de notre Congrès et nos sénateurs ne sont pas élus sur une base régionale. Ils figurent sur une liste qui ne répond à personne en particulier, mais à la Nation en général, autrement dit, elle ne sert à rien, car toute politique doit être locale.

La démocratie électorale ne suffit pas

Il faut répondre à des personnes spécifiques et il doit y avoir des mécanismes d'opposition et de rétroinformation pour que soient imputables aussi bien les individus que les autorités politiques. Les réglementations ne font l'objet d'aucune analyse coûts-bénéfices. Notre système judiciaire est très corrompu, cela est bien connu. Mais cela ne veut pas dire qu'on ne se soit pas amélioré. En revanche, cela signifie que ses performances ne sont toujours pas fiables, à tel point que chaque fois que nous signons des accords internationaux bilatéraux avec des membres de votre pays, nous faisons beaucoup d'exceptions, dont l'une se rapporte aux tribunaux et à l'octroi d'un droit d'arbitrage à chacun, parce que nous n'avons pas confiance en nos propres tribunaux, tout au moins aux yeux des étrangers.

Le défi des réformes juridiques

Donc, il reste encore beaucoup à faire, et malheureusement, cela a été très clair au cours de ces deux dernières années, lorsque les pays qui ne sont pas allés vers la gauche



populiste étaient à deux doigts de le faire.

Cela signifie que, tout d'abord, la situation n'est pas aussi catastrophique que dans le passé, lorsque quiconque s'opposait au secteur privé n'était pas élu à une majorité écrasante. Au moins, nous sommes aujourd'hui aux alentours de 50/50, mais ce n'est toujours pas suffisant. Cent pour cent de la population devrait être en faveur des marchés, parce que c'est justement comme cela qu'elle fonctionne. Il y a un réel décalage juridique. Il s'agit du décalage de nos élites politiques qui n'ont pas encore pris conscience de l'importance des lois et des institutions, ce qui est intéressant après toutes ces années et qui peut également être considéré comme une sanction.

Analogie avec les technologies de l'information

Tout le monde parle de la révolution des technologies de l'information : de l'importance des règles, des codes, des icônes, des symboles, de la mise au point des catégories et de la hiérarchie auxquelles nous appartenons. En d'autres termes, toute cette question repose sur la forme plutôt que sur le fond. Nous sommes loin d'y parvenir au niveau de la réforme juridique. La profession juridique continue d'être perçue comme une profession très égoïste, que seuls les nantis peuvent s'offrir. Mais j'espère encore que nous réussirons. Il y a plusieurs années, lorsque nous parlions de cela, je pensais que nous y parviendrions de mon vivant. J'en doute à présent, même si cela signifie que nous devons garder l'espoir. La lutte est simplement plus difficile que ce que nous avons prévu.

La réponse aux critiques

Sullivan : Il y'a de nombreuses critiques émanant du monde entier. Quiconque a un niveau de reconnaissance tel que le vôtre attire certainement les critiques. On vous reproche beaucoup d'avoir parlé des droits de propriété dans un sens très étroit. Maintenant, je pense que, par exemple, à la page 260 de votre livre, *Le Mystère du capital* vous avez établi une longue liste de réformes, notamment sur la manière d'intégrer les droits de propriété au système juridique, sur le fait que l'on doit se concentrer sur les traditions juridiques et l'histoire des droits de propriété et sur la manière dont le droit coutumier est appliqué dans des villages d'Égypte et des autres pays.

Que répondez-vous à ces critiques ? Je pense que désormais vous vous concentrez davantage sur la question générale de la gouvernance que sur les titres de propriété.

Les droits de propriété intégrés dans un cadre institutionnel plus large

De Soto : Je suis très heureux que vous souleviez cette remarque, parce que nous faisons bien plus que traiter des droits de propriété. Nous travaillons sur le système commercial, sur les vertus et les principes de la démocratie et de la participation. Par ailleurs, le



marché ne pourra tout simplement pas fonctionner du fait qu'il n'y a pas d'opportunités pour tout le monde.

J'avoue que sur les droits de propriété, nous avons été très précis. Et parmi toutes nos activités, c'est ce thème qui a mérité ou obtenu le plus de publicité et qui nous a fait connaître. À l'époque où nous nous sommes rencontrés, vous et moi, il y a plus de 20 ans et que le CIPE commençait juste à nous soutenir, nous étions connus pour être ceux qui protégeaient les vendeurs de rue. Vous voyez bien que nous avons parcouru du chemin depuis, des vendeurs de rue jusqu'à la protection des droits de propriété.

Aller au-delà des droits de propriété

J'espère que dans cinq ou six ans, nous serons connus pour d'autres choses. Les pays avec lesquels nous concluons des accords, les gouvernements qui paient nos services pour les aider à faire des réformes souhaitent que nous étudions les questions relatives aux droits de propriété, à la taille du secteur extra juridique, aux raisons pour lesquelles la primauté du droit ne fonctionne pas, à la manière de mettre en place des entreprises qui combinent les atouts et les ressources. Mais, j'avoue que dans de nombreux cas, lorsqu'ils nous contactent, ils s'intéressent préalablement aux droits de propriété, et ce n'est qu'avec le temps qu'ils s'aperçoivent que nous avons bien plus à offrir.

Sullivan : Nous avons beaucoup parlé de la qualité de la croissance et pas seulement de sa quantité. Cela pourrait faire un bon résumé. Nous devons veiller à ne pas faire les gros titres uniquement avec les chiffres sur la croissance du PIB. Nous devons nous préoccuper de la façon dont la population participe au processus de croissance et au fait que ce processus doit être exhaustif. Nous devons avoir une croissance de haute qualité et une démocratie qui produit.

L'exemple du Musée Tenement

De Soto : Absolument. S'il faut donner à toute chose une notion de durée dans le temps, chacun a droit à une part du gâteau. Sinon, rien ne se passera sur la seule base de l'espoir.

Ce que je veux dire, c'est que les gens doivent vouloir des choses. Récemment, j'ai visité à New York un lieu qui s'appelle le Tenement Museum. C'est un musée qui est en quelque sorte un vieux bidonville de New York où les émigrés vivaient il y a près de 120 ans. Ils étaient extrêmement pauvres. Je me souviens avoir vu un immeuble, dont les propriétaires s'appelaient les Levines, qui vivaient dans un minuscule appartement de deux pièces avec leurs deux ou trois enfants et trois employés. Quand on s'y promène, on voit bien que rien n'a changé.



L'espoir d'un avenir meilleur

Mais de toute évidence, les choses qu'ils ont laissées derrière eux montrent bien qu'ils s'attendaient à faire mieux au bout de deux générations. Donc, tant que vous pouvez donner de l'espoir à deux générations futures, c'est gagné.

Aujourd'hui, le problème en Amérique latine, c'est que probablement la moitié de la population, peut-être 40 pour cent, a cet espoir. Mais, ce n'est pas parce que 60 ou 50 pour cent ne l'ont pas, que tout est perdu. J'espère donc que nous y arriverons bientôt. Merci beaucoup pour cet entretien.

Sullivan : Je vous remercie encore

Les points de vue exprimés par l'auteur sont personnels et ne reflètent pas nécessairement les opinions du Centre international pour l'entreprise privée. Le Centre international pour l'entreprise privée autorise la reproduction, la traduction et/ou la utilisation en salle de classe des documents disponibles sur le site web du Development Institute du CIPE dans la mesure où (1) l'auteur original et le CIPE sont dûment mentionnés comme source, et où (2) le CIPE est avisé de la publication des documents et en reçoit une copie à son bureau de Washington

*Center International pour l'Entreprise Privée
1155 Fifteenth Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA
Tél: (202) 721-9200 • www.cipe.org • voirriel: education@cipe.org*