

# SOMMAIRE

## FRONTIERES

- Modernisation, conflit et inflation. Notes sur le cas brésilien.  
par *Fabio S. A. Earp* ..... 5

## DOSSIER

### *LA PROTECTION SOCIALE À L'ÉPREUVE DU NÉOLIBÉRALISME*

Coordonné par Jaime MARQUES PEREIRA

- Du *Welfare* à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine.  
par *Marie France Prévôt Schapira* ..... 29
- Les politiques sociales au Chili.  
par *Raúl Guerrero*..... 51
- État de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil : les dilemmes actuels.  
par *Sonia Draibe*..... 71
- Austérité budgétaire, État de bien-être et changement politique : le cas des politiques de santé et d'alimentation au Mexique (1970-1990).  
par *Viviane Brachet-Marquez* et *Margaret Sherradden* ..... 87
- Les limites de l'État en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique.  
par *Jaime Marques Pereira* ..... 107

## INFORMATION SCIENTIFIQUE ET COOPÉRATION

### **Les institutions scientifiques et l'Amérique latine**

État et protection sociale : une comparaison entre l'Europe et l'Amérique latine.

- par le *Greitd, G. T. "Politiques sociales"* ..... 133

### **Manifestations scientifiques**

- Les sciences hors d'Occident au XXe siècle ..... 149

**Dialogues**

Les thèses françaises sur l'Amérique latine de 1885 à nos jours.  
par *Mona Huerta* ..... 151

**Lectures**

Dictionnaire des termes miniers en usage en Amérique hispanique  
(XVIe-XIXe siècles).  
par *Frédérique Langue, Carmen Salazar* ..... 153

Notes brèves ..... 161

Résumés ..... 163

# FRONTIÈRES

## MODERNISATION, CONFLIT ET INFLATION. NOTES SUR LE CAS BRÉSILIEN\*

---

Fabio S. A. EARP

Durant des décennies, l'inflation et la croissance économique ont pu aller de pair au Brésil. Comme dans un cycle, ont alterné des périodes de plus ou moins grande tolérance des autorités à l'égard de la dépréciation de la monnaie, inverse, en général, du taux de croissance. Cependant, à partir de la crise des années quatre-vingt, la combinaison du processus de démocratisation avec l'ajustement de l'économie à la crise internationale a fini par créer une instabilité politique qui a mis le gouvernement Sarney dans l'incapacité de mener une politique économique. Depuis lors, le pays n'a pas réussi à éloigner le phénomène d'hyperinflation.

Étant données ces circonstances, le début des années quatre-vingt mit le débat sur l'inflation à l'ordre du jour et la politique économique devint un vaste laboratoire où les différentes hypothèses allaient être testées les unes après les autres. C'est ainsi que la pensée économique brésilienne fit naître des contributions substantielles pour la compréhension du phénomène inflationniste, peut-être parce que l'échelle du phénomène permettait d'y voir à l'oeil nu ce qui dans d'autres pays pouvait être observé seulement au moyen d'instruments sophistiqués.<sup>1</sup>

\* Traduction française par Bernard BRET

Parallèlement, les autres sciences sociales se détournèrent du débat. La discussion s'en trouva appauvrie, limitée à la direction suivie exclusivement par les économistes. On vérifie depuis quelques années le résultat de ce processus : l'isolement et la dépolitisation du débat sur l'inflation et la perte de légitimité de tout discours recommandant une politique correctrice qui impliquerait des sacrifices sociaux.

Cet isolement de l'économiste est tragique. Le phénomène monétaire ne peut être analysé seulement comme l'instrument de ce qu'on nomme aujourd'hui la science économique. La monnaie est la relation sociale essentielle des sociétés marchandes, comme la parenté est celle des sociétés "primitives". Sa difficulté d'analyse fait reculer les auteurs qui préfèrent la facilité de la monographie comme travail scientifique typique du moment. Il faut pourtant relever le défi car les conséquences politiques de cette démission se révèlent insupportables. Il faut savoir faire preuve de courage et courir le risque de balancer entre l'évident et l'incertain en abordant, même timidement, une question d'une telle importance.

En prenant comme point de départ la pensée d'Albert Hirschman, le principal auteur à se risquer sur ce terrain théorique, nous développerons les principes d'une analyse interdisciplinaire des fondements de l'inflation.<sup>2</sup> Nous confronterons ces principes aux observations faites par les économistes brésiliens sur le mécanisme de l'inertie dans la propagation de l'inflation et ajouterons quelques éléments qui enrichissent l'analyse. Enfin, nous tenterons d'appliquer cette approche au cas brésilien, d'abord pour chercher à expliquer l'entropie inflationniste, ensuite pour rendre compte de l'échec des plans successifs engagés pour lutter contre cette tendance.

### L'ORIGINE DE L'INFLATION : L'HYPOTHESE DE HIRSCHMAN

L'inflation est un type de relation sociale à travers lequel s'exprime le conflit quant à la distribution du produit. Dans les sociétés marchandes complexes qui comptent de nombreux groupes sociaux et qui sont donc monétarisées<sup>3</sup>, la lutte pour l'augmentation des revenus nominaux apparaît comme une forme non négociée de la lutte pour augmenter sa part dans le partage du produit. Chaque groupe agit sur divers marchés, comme acheteur ou vendeur, dans des positions de monopole ou de monopsonie plus ou moins fortes, et donc avec une capacité inégale d'imposer ses prix d'achat ou de vente. De cette façon, chaque groupe contrôle imparfaitement ses mécanismes de marché et se trouve dans le même temps bourreau et victime dans le conflit inflationniste.

Seules des conditions exceptionnelles font qu'une économie est suffisamment élastique pour qu'il soit donné à un groupe quelque chose qui ne soit pas ôté à un autre, même pour une courte période. Il s'agit bien entendu du paradis keynésien, qui combine chômage et capacité productive oisive avec un gouvernement capable d'augmenter la dépense publique et de provoquer la croissance économique. Nous ne traitons pas ici de ce contexte idyllique, mais d'une situation où les ressources physiques et financières manquent pour une expansion à court terme et où l'économie souffre de stagnation.<sup>4</sup>

Dans de telles conditions restrictives, l'inflation commence quand un groupe détient un pouvoir suffisant pour s'attribuer un revenu additionnel, mais insuffisant pour imposer à un autre groupe une perte définitive. La riposte des autres groupes entraîne l'annulation -partielle, totale ou même plus- de cette conquête initiale.

Le maintien de la nouvelle distribution dépend du pouvoir qu'a le groupe bénéficiaire de résister à la pression de la collectivité et d'user éventuellement de sa situation de monopole. Le conflit a une certaine autonomie par rapport à la division en classes sociales car l'effet redistributeur joue le plus fréquemment à l'intérieur d'une même classe<sup>5</sup>, selon la capacité de chaque corporation d'affirmer son identité à l'occasion d'un projet commun. Plus grand est le nombre de telles identités sociales possibles, plus grand est le nombre d'alliances qu'un groupe devra établir pour réussir à élever son revenu nominal.<sup>6</sup>

Ce processus est un type d'arrangement situé à mi-chemin entre la négociation du contrat social et la guerre civile ; c'est en même temps une soupape de sécurité pour les tensions sociales et une école de conflit. C'est un jeu social facilement réversible car la conquête de quelque groupe que ce soit est par nature temporaire. Et, surtout, son résultat en termes de revenu réel est exactement le même que celui qui pourrait être atteint dans une situation de stabilité des prix. Comment, alors, expliquer la préférence pour la redistribution inflationniste ?

La solution, située évidemment hors du champ de la science économique, est à rechercher au sein de relations sociales encore mal expliquées. C'est là que se trouve la contribution principale de Hirschman. Il pose le postulat que dans chaque société il existe une certaine propension au conflit social qui est fonction des stratégies de chaque groupe quant au choix entre revenu actuel et revenu futur et quant au risque qu'il est disposé à courir. Cette propension réduit la possibilité que s'élaborent des solutions consensuelles qui résulteraient d'un contrat social ou émaneraient d'une autorité supérieure.

Une première explication possible se trouve dans la recherche d'une situation utopique, fût-elle temporaire. Compte tenu de la rareté des ressources, un grou-

pe ne peut atteindre son revenu réel maximum que lorsque les autres groupes se trouveront en position inférieure ; cependant, ce niveau maximum est supérieur au revenu moyen que ce groupe parviendrait à atteindre dans une situation de stabilité des prix. Tout se passe comme s'il était préférable de vivre "bien" une partie de l'année et "mal" ensuite que de rester tout le temps dans la médiocrité de la moyenne si celle-ci ne permet pas de satisfaire un minimum d'aspirations stimulées par le modèle culturel en vigueur.<sup>7</sup>

Une autre explication tient au pari fait sur une situation de tension sociale aiguë et d'entretien des antagonismes. Divers groupes peuvent trouver leur intérêt à éviter l'accord et la négociation. Avec l'inflation, chaque groupe peut cultiver son comportement combatif et démontrer son pouvoir aux autres groupes, sans risque de ruiner l'ordre social et sans la charge de la négociation démocratique.<sup>8</sup> Dans cette perspective, l'inflation fonctionne comme une soupape de sûreté pour les sociétés traversées par de fortes inégalités, de la même façon que l'émigration et l'expansion d'une frontière. Mais, à la différence de ces deux mécanismes, l'inflation n'a des effets qu'à court terme. De ce fait, un groupe peut lutter pour augmenter son revenu nominal temporairement parce qu'il n'a pas confiance dans l'avenir et préfère tout de suite le plus possible, sans mesurer les conséquences ultérieures. Ceci nous renvoie directement à un univers post-keynésien d'évaluation des anticipations, comme nous l'analyserons plus loin.

Une troisième explication de l'inflation vaut pour les sociétés dans lesquelles il n'y a pas d'utopies de consommation ni de conflit ouvert et où l'État est capable de satisfaire les demandes des différents groupes sans provoquer l'opposition des autres. Dans ce cas, l'inflation a pour fonction de récupérer une partie de ce qui fut accordé par faiblesse des dirigeants. L'inflation peut, ainsi, remplacer la planification pour fournir un alibi au gouvernement qui veut refuser des demandes sectorielles déraisonnables et augmenter la charge fiscale.<sup>9</sup>

De toutes les façons, cependant, pour Hirschman, la racine de l'inflation se trouve dans les différentes formes que peut prendre "la ferme attitude d'éviter la négociation et le consensus entre les groupes sociaux" (p. 257). Dans une telle situation, il est nécessaire que la société apprenne à vivre dans l'instabilité des prix ; étant donnée la difficulté de rétablir le dialogue indispensable à la négociation des contrats nominaux, le mécanisme principal de stabilisation sera l'indexation partielle de ces contrats. C'est là un thème qui a été davantage étudié par les Brésiliens spécialistes de l'inflation inertielle.

## L'INDEXATION COMME STABILISATEUR DE L'INSTABILITÉ

La réflexion sur l'inertie a été développée au Brésil durant le processus d'ajustement à la crise des années quatre-vingt. On ne cherche pas alors à expliquer l'origine de l'inflation car on ne travaille pas à un niveau élevé d'abstraction comme le fait par exemple Hirschman. L'objectif est d'expliquer ce qui se passe dans les pays qui ont déjà une inflation chronique et dans lesquels le plus important est, non pas de définir la cause de l'installation de l'inflation, mais de comprendre ses accélérations.

Ainsi, on part de cette constatation évidente dans les deux dernières décennies : la dépréciation de la monnaie s'accélère et fonctionne comme un mécanisme capable d'assurer entre les groupes sociaux, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, les transferts de revenus et de richesse requis pour assimiler les chocs subis.<sup>10</sup> On considère que le choix en faveur de l'inflation est un symptôme dépourvu d'équivoque de ce qu'il n'existe pas la capacité politique de gérer ces transferts.

Vivre avec l'inflation est possible grâce à l'indexation, c'est-à-dire le réajustement automatique des revenus en fonction d'un indicateur qui exprime cette inflation, passée, présente ou future. Si les réajustements sont faits en fonction de l'inflation passée<sup>11</sup> et s'il ne se produit pas de choc économique, le taux d'inflation d'une période sera égal à celui de la période antérieure et il se créera un palier d'inflation. Dans de tels cas, l'inflation sera totalement ou fondamentalement inertielle.

Dans de telles conditions, la distribution du revenu dépend de la capacité relative des différents groupes à réduire le délai de réajustement de leurs revenus nominaux. Si ces délais étaient identiques, la répartition des pertes serait faite d'une façon égale à l'intérieur de la société ; pour cette raison, l'inégalité des rythmes de réajustement est la condition nécessaire pour la redistribution du revenu dans les économies indexées, les perdants étant ceux pour qui les délais de réajustement sont les plus longs. Chaque fois qu'un groupe réussit à réduire son délai, il provoque une baisse du revenu réel de tous les autres groupes. La riposte qui prend la forme de la réduction des autres délais implique une augmentation de la vitesse de la circulation de la monnaie et, en conséquence, l'augmentation du taux d'inflation.

L'augmentation des prix dépend de l'élévation des revenus nominaux. Elle a besoin qu'augmente la quantité de monnaie en circulation et/ou sa vitesse de circulation. Or, alors que la vitesse de circulation de la monnaie dépend d'usages relativement stables en matière de paiement, la quantité de monnaie en

circulation peut augmenter rapidement, par des mécanismes endogènes ou exogènes.

L'augmentation exogène de la quantité de monnaie n'a pas de secret : elle peut venir tant des mécanismes habituels de la politique monétaire et du crédit que des acquisitions volontaires de devises par le secteur public.<sup>12</sup> L'augmentation endogène de la quantité de monnaie, à son tour, découle de la possibilité d'internationaliser les devises qu'ont les agents privés qui profitent des avantages du système des taux de change fixes réajustés quotidiennement par le gouvernement, indépendamment des mécanismes d'offre et de demande.<sup>13</sup>

L'instauration de mécanismes d'indexation produit deux effets de base : d'une part, elle masque le conflit distributif qui se trouve à l'origine du processus inflationniste dans la mesure où elle rend supportables des taux d'inflation élevés ; d'autre part, elle renforce le niveau d'inflation et rend inefficaces les politiques traditionnelles. De cette façon, comme le montrent les analyses de l'inflation inertielle, la diffusion dans toute la société des mécanismes d'indexation et la réduction des délais de réajustement amènent l'économie indexée à un épuisement qui se traduit par l'hyperinflation. C'est ce qui va être vu.

### UN HORIZON CONCEPTUEL PLUS LARGE

Il est un point que les spécialistes de l'inertie n'examinent pas d'une façon satisfaisante : le fait que les agents sociaux acceptent pendant un temps, parfois des années ou des décennies, un système de délais différents dans les réajustements, ce qui autorise le maintien des taux d'inflation à un même palier. A notre avis, cette carence théorique est due à l'inexistence d'un outil conceptuel capable de rendre compte des anticipations des agents. En l'absence d'un tel outil, il demeure mystérieux que l'hyperinflation apparaisse dans certaines circonstances et non dans d'autres, qu'elle s'emballe ou non.

Expliquer un palier d'inflation signifie expliquer pour quelle raison chaque agent accepte une vision donnée de la part qui lui revient du produit social. Il ne s'agit pas d'un revenu réel moyen (car celui-ci ne peut être connu qu'au terme d'une procédure de calcul inaccessible à un amateur), mais d'une vision de l'agent. Il s'agit, en somme, d'une certaine combinaison entre pouvoir d'achat réel et fantasme économique. Le concept de fantasme, emprunté à la psychanalyse, fait référence à une opinion que l'agent se fait de la réalité, opinion médiatisée par son système de croyances et son désir.<sup>14</sup> Dans le cas spécifique du fantasme économique, il s'agit d'une pensée finalement magique (parce que domi-

née par le désir) concernant la valeur relative du revenu nominal et de la richesse de chaque agent.

Le concept de fantasme économique est fondé sur l'idée keynésienne d'expectative : dans l'impossibilité de faire des prévisions pour le futur, on se refuse à des comportements prospectifs rationnels. Selon nous, les keynésiens qui ont agi correctement quant au futur, furent naïfs quant au présent et au passé. Il existe un fossé (gap) dans le temps entre le phénomène et sa compréhension par l'analyse scientifique, et il existe un autre fossé, culturel, entre les agents, quant à leur aptitude à comprendre le phénomène. Même dans des conditions de stabilité monétaire, chaque agent ne peut connaître son pouvoir d'achat *ex post*, et encore de façon incertaine, qu'au moyen d'un calcul particulier : la réalité n'est pas transparente. La connaissance du présent est aussi impossible que celle du futur pour la simple raison que les informations ne se propagent pas instantanément et que le processus d'analyse ne se fait pas en temps réel. *Stricto sensu*, le présent doit être vu comme une sorte de futur très proche, donc également imprévisible, qui devient du passé dès lors qu'il a été compris. Le passé, à son tour, ne peut être connu qu'à partir d'un savoir produit à la lumière des critères du moment.

Cependant, les agents ne peuvent s'appropriier le réel qu'au moyen de la connaissance possible. Et ce possible est l'ensemble des abstractions qui remplacent pour chaque individu l'angoisse que produit l'ignorance du monde. C'est ainsi que naissent des façons de penser qui ne sont pas conformes aux critères en usage dans le savoir scientifique : le savoir vulgaire. Appliqué aux phénomènes de production et de distribution des biens et des services dans les sociétés marchandes, le savoir vulgaire prend la forme de l'illusion monétaire.

Ainsi, l'illusion monétaire sera le type de pensée non scientifique qui rend compte de la valeur des biens et des services échangés par le moyen de la monnaie.<sup>15</sup> Nous parlerons d'illusion monétaire positive quand, *ex post*, l'application du calcul montre que l'agent a supposé avoir un pouvoir d'achat supérieur à la réalité. Dans le cas contraire, c'est-à-dire de sous-estimation du pouvoir d'achat, nous parlerons d'illusion monétaire négative. Enfin, quand le pur hasard fait coïncider l'expectative de l'agent avec la vérification scientifique, nous aurons une illusion monétaire neutre.

Mieux encore : même quand un agent ne dispose pas de l'outil scientifique, il peut se produire des gains ou des pertes si accentués qu'ils sont apparents au niveau du savoir vulgaire. Bien qu'imprécis, c'est ce type de raisonnement qui affectera les décisions des agents, et c'est de lui que nous allons maintenant nous occuper.<sup>16</sup>

C'est l'illusion économique vulgaire qui façonne la vision du monde et le comportement des agents en ce qui concerne le champ de l'économie. Les agents qui gardent en mémoire leurs anciennes illusions positives, et qui donc ont subi des pertes inattendues, auront tendance à nourrir des illusions négatives et à adopter des comportements défensifs éventuellement fondés sur la préférence pour les liquidités. Inversement, les agents qui ont conscience d'avoir eu dans le passé des illusions négatives trop timides et qui pour cette raison ont raté certains gains possibles, tendront à avoir une position positive, optimiste, tournée vers le risque à moyen et long terme comportant l'endettement, tel que la spéculation immobilière et l'investissement. Dans le même ordre d'idée, l'acceptation d'un palier donné d'inflation résulte de ce que prédomine l'illusion monétaire neutre dans laquelle tous acceptent de maintenir leur revenu réel à son niveau antérieur. Ainsi, le palier d'inflation est un phénomène culturel autant qu'économique et politique.<sup>17</sup>

Appliqués à des économies chroniquement inflationnistes, ces concepts permettent de constater que la possibilité effective de connaître le passé se réduit substantiellement. En conséquence, toutes les estimations vont perdre en crédibilité et la défiance croissante envers le savoir va faire proliférer des savoirs alternatifs explicitement magiques<sup>18</sup> et le sentiment d'inquiétude. Dans de telles circonstances, la société va vers une situation d'entropie concrétisée par l'hyperinflation. Avant d'examiner ce point, traitons toutefois de quelques particularités du cas brésilien.

### L'INFLATION COMME PHÉNOMÈNE CULTUREL<sup>19</sup>

Une des caractéristiques qui confèrent une originalité à la société brésilienne dans cette seconde moitié du siècle, c'est la transformation de l'inflation en fait culturel central du processus de modernisation.<sup>20</sup>

Les désaccords politiques qui ont opposé les différents groupes sociaux brésiliens depuis l'introduction du suffrage universel secret dans les années trente ont eu des conséquences économiques très importantes, et pourtant peu étudiées. La principale d'entre elles fut que, se défendant vigoureusement de la régression dans la distribution du revenu, les agents économiques ont très rarement réussi à s'entendre, de telle sorte que les pactes sociaux explicites ont été remplacés, alternativement, par des arbitrages politiques de style autoritaire ou par des "pactes" inflationnistes implicites.

En effet, en l'absence d'un pacte social ou, inversement, de la domination indiscutable de quelque groupe homogène, l'inflation a fourni le terreau sur lequel

toutes les utopies, fussent-elles les plus contradictoires, pouvaient prospérer. Rien n'est impossible dans cet univers où la monnaie a la flexibilité du caoutchouc. C'est cette flexibilité qui permet d'exorciser la violence ouverte du conflit distributif politique en la remplaçant par la violence cachée du conflit distributif inflationniste. Le premier effet de ce dernier est l'augmentation de la mobilité sociale à court terme (dans la mesure où il élimine les pertes définitives de revenu capables d'interrompre le processus inflationniste). Un autre effet est l'augmentation de la cohésion sociale, vu qu'il atténue les frontières entre les projets antagonistes, permet que les espérances les plus diverses apparaissent compatibles et crée des anticipations favorables, exprimées matériellement par les investissements massifs, publics et privés, qui firent croître le pays durant des décennies.

Ce phénomène peut avoir ses racines dans le manque de légitimité de l'État brésilien. A un degré d'abstraction très élevé, on peut dire qu'il existe une contradiction entre le discours politique et la réalité économique. Cette contradiction se manifeste entre la polarisation croissante dans l'ordre économique (soit l'augmentation des inégalités quant à l'accès aux ressources matérielles) et la démocratisation (soit la croissante égalité quant à l'accès aux ressources de pouvoir). La contradiction, *grosso modo*, entre l'augmentation du pouvoir économique des riches et l'augmentation du pouvoir politique des pauvres pouvait être résolue de trois manières : plus d'égalité économique, moins d'inégalité politique ou plus d'apparence d'égalité.

La croissance de l'apparence d'égalité s'obtient par la corruption des normes nées des médiations qui existent entre l'ordre économique et l'ordre politique, soit le droit et la monnaie.<sup>21</sup> La corruption du droit consiste dans le phénomène bien connu de désobéissance civile généralisée qui aboutit au fait que dans des pays comme le Brésil, certaines lois sont purement et simplement ignorées par la population, laquelle se hisserait ainsi à la hauteur des élites locales qui se placent au-dessus des lois. La corruption de la monnaie, quant à elle, est évidente dans le fait que les chefs d'entreprise, avec la sanction de l'État, adoptent la stratégie micro-économique suivante<sup>22</sup> : ils acceptent les hausses de salaire et de prix demandées par les travailleurs et les fournisseurs et ils répercutent en échange ces augmentations sur les prix du produit final.<sup>23</sup> La conséquence macro-économique est la perte de valeur de la monnaie (au moins dans le sens de M1), condition qui permet l'opacité du processus, alors que demeure la concentration du pouvoir économique. A la vérité, il est possible que dans toutes les sociétés où coexistent la démocratie et de criantes inégalités économiques, il y ait une tendance à ce que la violence de l'État soit remplacée par la violence de la monnaie.<sup>24</sup>

Cette culture inflationniste s'est institutionnalisée dans le courant des années soixante, lorsque le régime militaire a remplacé la libre négociation salariale par un arbitrage rendu par les pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le même temps qu'il indexait les titres de la dette publique.<sup>25</sup> Dans les années soixante-dix, l'indexation s'est étendue à tous les contrats publics et privés ; grâce à la libéralisation politique du régime dans la décennie suivante, l'indexation des salaires sur l'inflation est devenue le niveau minimum de réajustement, y compris pour les catégories de travailleurs qui ont le moins de moyen de pression. Évidemment, les syndicats les plus organisés cherchaient alors à obtenir d'importants gains effectifs, et ils n'y parvinrent pas seulement lorsque l'accélération désordonnée de l'inflation a fini par imposer de sévères pertes réelles de salaire.

Cette façon "civilisée" de vivre avec l'inflation est une caractéristique originale de la société brésilienne qui prévaut encore, bien que la croissance économique ne soit plus de la partie. A regarder en arrière, on peut éprouver une certaine nostalgie pour les trente années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce n'était pas le meilleur des mondes, mais la croissance était là ; comme l'eût dit Panglos, on vivait dans le meilleur des mondes possibles en évitant ainsi, dans la fuite en avant, de résoudre les problèmes de distribution du revenu.

### LA TENDANCE À L'ENTROPIE ET LE POINT DE RUPTURE

L'indexation brésilienne est devenue un problème grave à partir du moment où la reconstitution du pouvoir d'achat de tous les groupes sociaux commença à perdre son efficacité comme mécanisme d'entretien des illusions. Ceci arriva dans la mesure où l'accélération de ces réajustements conduisit à faire s'envoler les illusions monétaires au point de faire disparaître les bases mêmes de leur existence. Les agents économiques avaient appris à tenter d'augmenter leurs revenus en réduisant toujours les délais d'indexation ; les usages de paiement s'en trouvaient modifiés et s'accéléraient naturellement la vitesse de circulation de la monnaie. La reconstitution périodique du pouvoir d'achat qui entretient le niveau d'inflation peut ainsi à la limite entraîner sa propre destruction, éventuellement accélérée par un de ces chocs économiques bien connus des spécialistes de l'inertie.

Dans le même temps, l'impossibilité d'anticiper à long terme conduisit les agents à un mouvement généralisé vers les liquidités, ce qui se manifesta d'abord aux dépens des investissements à long terme et, enfin, aux dépens des

investissements courants. Les ressources furent détournées massivement vers des applications liquides, dans un processus de flexibilité croissante des portefeuilles.<sup>26</sup> De cette manière, l'activité économique se réduit, ce qui crée des points de rupture, lesquels à leur tour jouent le rôle de chocs externes qui brisent les niveaux d'inflation en vigueur, selon un cercle vicieux bien connu en Amérique latine.

L'inflation élevée a fait perdre à la monnaie nationale sa fonction d'unité de valeur ; celle-ci a été remplie par le dollar et les titres du Trésor indexés au taux d'inflation. Puisque sa fonction de réserve de valeur avait déjà été perdue il y a au moins soixante ans, résultat d'une inflation persistante, la monnaie brésilienne n'a gardé que sa fonction de moyen de paiement : pratiquement, le pays était entré dans une étape bimétalliste ou trimétalliste, avec le cruzeiro, le dollar et les titres publics.<sup>27</sup> Ainsi, la monnaie officielle a progressivement laissé la place à la monnaie indexée dans le calcul économique. Lorsque ce mécanisme s'est généralisé, chaque groupe ne pouvait reconstituer son revenu moyen que par des taux d'inflation toujours plus forts. Dans ces conditions, l'indice général des prix qui reflétait cette situation conflictuelle a augmenté exponentiellement et a conduit à l'hyperinflation et à l'entropie du processus.

Ainsi, dans les années quatre-vingt, les agents économiques cessèrent de faire leurs calculs en tenant compte de l'indexation de la monnaie sur le taux d'inflation et calculèrent directement en dollars ou en titres du Trésor indexés.<sup>28</sup> Au Brésil, l'extension de la dollarisation a été toutefois limitée, tant par la difficulté que représentait l'opération alors qu'il y avait deux taux de change -l'officiel et celui du marché noir- que parce qu'il existait un moyen efficace de remplacement -le titre public. De cette façon, l'indexation des titres du Trésor et son expression en valeur monétaire réajustée périodiquement (d'abord mensuellement et plus tard quotidiennement) rendit beaucoup plus pratique l'expression de la valeur des produits directement en cette unité.<sup>29</sup> En conséquence, les fonctions de référence et de réserve de valeur devinrent des attributs du titre public ; de ses fonctions classiques, la monnaie brésilienne ne garda que celle de moyen d'échange, et encore n'avait-elle plus l'exclusivité de cette fonction puisqu'on lui préféra finalement le dollar du marché secondaire pour les transactions portant sur certains biens tels que les immeubles de luxe, les oeuvres d'art et les antiquités.

Ce processus devait permettre le calcul économique seulement dans la mesure où les agents étaient capables de travailler avec des taux reflétant correctement l'inflation en dépit de son accélération, c'est-à-dire qui fussent capables d'indexer correctement pour rétablir l'équilibre antérieur entre les niveaux de

revenu. Cela ne fut plus possible avec l'échec du Plan Cruzado, au début de l'année 1987, quand les changements de prix relatifs n'ont plus suivi la distribution de revenu antérieure. Les agents économiques pénalisés se mirent à lutter pour retrouver le pouvoir d'achat qu'ils avaient avant le plan alors que ceux qui en étaient bénéficiaires luttèrent pour maintenir leur avantage.

L'aggravation du conflit distributif eut pour résultat un taux d'inflation encore plus élevé, jusqu'à ce que se produise un changement dans cette dynamique elle-même. Les dépenses des familles et des entreprises se modifièrent fortement selon les oscillations des prix relatifs des produits qui composent ces dépenses. Ainsi, on assista à des modifications quantitatives de produits traditionnellement achetés et à des substitutions de produits les uns par les autres.

En effet, lorsque les prix de tous les biens varient en même temps dans des proportions différentes et très variables, les élasticités-prix sont mises à dure épreuve et le comportement des agents économiques change fréquemment. D'un autre côté, les fortes variations de revenu de tous les agents en fonction des calendriers de réajustement mettent en échec les élasticités-revenu. D'une façon comme de l'autre, l'inflation accélérée dynamise sensiblement les effets-substitution, rendant de plus en plus difficile de mesurer l'augmentation du prix d'un panier de consommation puisque le contenu de ce panier varie d'une façon qui est difficile à saisir.

Tous les agents découvrirent alors qu'ils avaient été victimes d'une illusion monétaire positive et ils modifièrent leur jugement du tout au tout. En d'autres termes, ils se rendirent compte progressivement que le taux officiel d'inflation ne suivait plus l'évolution de leur consommation réelle. Ils adoptèrent alors un comportement défensif consistant à tenter un réajustement par le haut. De ce fait, le système des prix se transforma lui-même en une fiction et rendit impraticable l'usage de toute référence de valeur. Le résultat de l'amplification des mesures de défense ne pouvait justement être que l'hyperinflation.

L'hyperinflation se caractérise par l'absence de paramètres de référence, par la fin de tout calcul économique justifiant une certaine confiance dans l'avenir, et, donc, par la réduction des stratégies de survie des agents en des mesures paranoïaques de défense du pouvoir d'achat. L'instauration d'un processus d'hyperinflation génère non seulement la crise du modèle monétaire, mais surtout la généralisation et l'imprévisibilité des pertes définitives du revenu réel. Dans ce sens, l'hyperinflation rend injoignable la recherche de la stabilité, au moyen d'une réforme monétaire qui implique un arbitrage contrôlé autant que faire se peut des pertes de revenu réel comme unique alternative aux risques de pertes aléatoires qui seraient provoquées par une hausse des prix exponentielle, chao-

tique et, à la limite, infinie. Ainsi, encore que tout plan de stabilisation soit un arbitrage sur les pertes, l'élimination d'un processus hyperinflationniste arbitre la participation de chaque agent au processus de la production et de la redistribution.

### INFLATION ÉLEVÉE, HYPERINFLATION ET CRISE POLITIQUE : LE *STOP AND GO* BRÉSILIEN

Le principal trait distinctif du cas brésilien est l'incapacité de quelque gouvernement que ce soit de mener une politique d'ajustement, quelle qu'elle soit. Après quelques mois d'exécution, tout programme anti-inflationniste se révèle inefficace et est battu en brèche par une conjonction de forces qui peuvent comprendre les oligopoles multinationaux et le syndicalisme le plus combatif. D'un autre côté, on ne laisse jamais tomber une économie dans une spirale hyperinflationniste incontrôlée : dès que le niveau des prix atteint celui arrêté par le plan antérieur, un nouveau plan bloque la hausse -pour peu de temps.

La grande question est de savoir quels changements politiques et culturels seraient capables d'imposer des pertes définitives de revenu et de richesse aux agents économiques quels qu'ils soient. *Grosso modo*, ces pertes peuvent résulter autant de l'action gouvernementale (les politiques qui imposent un pacte sur les revenus) que de l'absence du gouvernement (l'hyperinflation).

Commençons par traiter la résistance aux politiques des revenus. La capacité qu'ont les agents les mieux organisés de maintenir l'indexation qui les concerne saute aux yeux, qu'il s'agisse des oligopoles ou des travailleurs (en règle générale, des travailleurs d'oligopoles...). Ces secteurs seraient normalement les vainqueurs du conflit distributif s'il était possible de nommer les perdants. Ainsi, le statu quo paraît servir les intérêts des secteurs les moins dynamiques de l'économie. Le pacte inflationniste implicite qui existe entre les agents produit une culture de l'inflation capable d'élaborer de nouveaux mécanismes de dépréciation monétaire à chaque fois que le gouvernement a modifié les précédents. La société reproduit en permanence l'inflation, pour garder son droit au fantasme, à l'espoir, à l'illusion.

Ainsi, les échecs successifs des plans de stabilisation ont créé chez les chefs d'entreprise des comportements de défense contre les politiques gouvernementales visant à leur imposer des pertes réelles. Nous nous référons en particulier à deux mécanismes en plein essor au moment où est écrit cet article (octobre 1991). Le premier est l'indexation informelle, c'est-à-dire l'application d'un

quelconque indice de réajustement automatique, même quand la loi l'interdit, mesure qui évidemment avantage le vendeur aux dépens de l'acheteur. L'autre mécanisme est le laxisme contractuel, par lequel les agents économiques assujettis à une politique de contrainte monétaire renégocient les délais de leurs contrats et évitent les faillites en chaîne. Bien entendu, l'acheteur s'assure alors un avantage aux dépens du vendeur.<sup>30</sup> Ceci signifie que la création de monnaie (au sens large) par les agents privés rend impraticable la politique monétaire ou, du moins, réduit substantiellement sa faisabilité. L'indexation informelle et le laxisme contractuel se combinent d'une façon perverse encore très imparfaitement expliquée. C'est là que, semble-t-il, devra progresser la réflexion des économistes.

Le second phénomène est la résistance à l'hyperinflation et concerne moins les économistes que leurs collègues des autres sciences sociales. La cause probable se trouve dans la masse critique déjà réunie quant à l'effet anémique de l'hyperinflation. La pensée économique conservatrice a largement diffusé ces connaissances parmi les élites. En outre, il paraît clair que l'aggravation de la misère des masses peut aboutir à une explosion politiquement incontrôlable portant au pouvoir un groupe, de droite ou de gauche, qui réaliserait la redistribution du revenu et de la richesse. Aussi, la conscience qu'ont les élites du potentiel de révolte des miséreux s'ajoute à l'union qui existe entre les segments modernes et rétrogrades des milieux d'affaires pour unifier l'appui accordé aux politiques de stabilisation à chaque fois que s'allument les clignotants rouges de l'hyperinflation.

Nous sommes dans une impasse : les gouvernements qui se sont succédé depuis le début des années quatre-vingt paraissent condamnés à vivre avec une inflation qu'ils ne peuvent éliminer et dont ils évitent simplement l'explosion. Ils sont en permanence à la limite d'en perdre le contrôle. Les facteurs non économiques empêchent la reprise, cependant qu'augmente la misère et que le parc industriel perd à vue d'oeil de sa compétitivité.

S'il n'existait pas la possibilité d'un changement culturel, la société brésilienne serait condamnée à autodétruire dans les méandres de ce *stop and go*. L'espoir réside dans le fait que ce même processus est en train de faire naître une mutation encore indéfinissable qui passe par la dégradation des croyances et des pratiques traditionnelles. La définition du nouveau climat social est décisive pour la compréhension des limites du *stop and go*. Mais c'est là l'objet d'un prochain article.

## NOTES

(1) Au Brésil, le bacille de l'inflation a la taille d'un chien, et il mord : personne ne peut l'ignorer.

(2) Hirschman, A. O., *Essays in Trespassing : Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Traduction espagnole : *De la economía a la política y más allá*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1984.

(3) L'impossibilité pour une société marchande de fonctionner sur la base du troc est développée dans Agletta, M. et Orléan, A., *La violence de la monnaie*, PUF, Paris, 1982, postérieur donc au livre de Hirschman. A remarquer pourtant que cet auteur n'est pas tombé dans le leurre facile de l'hypothèse du troc.

(4) La distribution du revenu peut être un jeu de somme positive seulement dans des conditions de croissance économique ; quand il y a stagnation, la distribution devient un jeu de somme nulle ; s'il y a chute de la production ou transfert vers l'extérieur, il se dessine alors un jeu de somme négative.

(5) Par exemple, entre importateurs et exportateurs au gré des variations des prix internationaux (en système de change fixe), ou entre salariés de branches de technologie plus ou moins dynamique ou d'organisation syndicale plus ou moins efficace.

(6) Le terme "degré de monopole" n'est pas utilisé par Hirschman, pas plus que le concept d'identité sociale. Les deux, toutefois, nous semblent utiles et implicites dans son discours.

(7) C'est comme si l'on préférerait manger de la viande la première semaine et des haricots le reste du mois plutôt que de se contenter de haricots et d'oeufs durant toute la période. Au moins durant une partie du temps, les groupes les moins favorisés ont ainsi le modèle de consommation auquel ils aspirent.

(8) Hirschman n'explique pas l'origine de ce comportement et prend simplement acte de son existence. Une explication serait à chercher, si l'on s'inspire de R. Girard, dans les rites de pouvoir que chaque groupe utilise pour l'affirmation de sa cohésion et de ses différences par rapport aux autres, c'est-à-dire finalement pour affirmer son identité. Le comportement conflictuel pourrait s'expliquer, à un niveau élevé d'abstraction, en interprétant le désir d'un agent comme nécessairement engendré par mimétisme du désir d'un rival. Ainsi, le conflit ne serait évité que s'il était possible de dépasser l'objet du désir, de le sublimer ou de le réprimer. Une telle violence serait à l'origine même de la croissance économique, de l'instauration du domaine du sacré et de l'organisation politique. Voir Girard, R., *La violence et le sacré*, Bernard Grasset, Paris, 1972, et Bataille, G., *L'érotisme*, Ed. de Minuit, Paris, 1967.

(9) Apparaît ici le rôle important du voile monétaire pour cacher les relations sociales, en particulier les transferts de revenu. La question sera abordée plus loin lorsque sera traité le concept de l'illusion monétaire.

(10) On suit ici la synthèse de Camargo, J. M. et Ramos, C. A., *A Revolução indesejada*, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

(11) C'est-à-dire, si tous les agents sont satisfaits de la part qu'ils reçoivent dans la distribution du revenu et n'ont pas l'espoir de l'augmenter ; c'est là un paramètre de comportement explicable par des facteurs culturels.

(12) On observe que, avec l'étatisation de la majeure partie de la dette externe au début des années quatre-vingt, l'État s'est mis à financer ses acquisitions de devises en plaçant des titres publics. Ces titres, qui bénéficient de la correction monétaire et de la liquidité immédia-

te, ont fini par constituer la base d'un énorme stock d'actifs financiers liquides. L'existence de ce stock avait un effet hautement déstabilisateur car il pouvait être converti à n'importe quel moment en actifs réels ou en devises sur le marché parallèle. En même temps, son existence faisait que dans le Brésil des années quatre-vingt, parler de monnaie n'avait de sens que dans l'acception M4 du concept.

(13) Nous admettons que la Banque centrale devait réagir passivement à la demande en monnaie des agents publics et privés et approuver l'émission de crédits sans contrepartie réelle. Cependant, travaillant à un niveau d'abstraction plus bas, nous pouvons dire que cette restriction ne s'applique pas toujours, mais seulement en dernière instance quand le pays se trouve au bord de la crise financière. Quand les conditions ne sont pas critiques, la Banque centrale peut mener une politique active ; cela autorise à parler de monnaie exogène sans adhérer au monétarisme.

(14) Voir à ce sujet Laplanche, J. et Pontalis, J. B., *Vocabulaire de la psychanalyse*, PUF, Paris, 1967, Traduction portugaise *Vocabulario da psicanalise*, Morães, 1971, 3e édition, 1976.

(15) C'est-à-dire par marchandage et non pas par des mécanismes alternatifs tels que la réciprocité, la redistribution et l'économie domestique. Voir sur le sujet Polanyi, K., *The Great Transformation*, Rinehart & Co, Inc, 1944, Traduction brésilienne *A grande transformação*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1980.

(16) On peut qualifier d'érudit le premier type d'illusion monétaire, et de vulgaire le second.

(17) Cette façon de voir souffre encore d'un certain supposé de rationalité. Pour l'instant, toutefois, nous préférons ne pas aborder l'univers des possibilités qui s'ouvre quand on incorpore au comportement du sujet les supposés de perversité et ceux relevant de l'hédonisme. L'origine de cette idée est dans Bataille, G., *La part maudite*, Editions de Minuit, Paris, 1967. Traduction brésilienne *A parte maldita*, Ed. Imago, 1975.

(18) Un exemple de ce phénomène est l'usage croissant ces dernières années des savoirs ésotériques, telles que les cartes astrales et les consultations de tarot, chez des chefs d'entreprise soucieux de planifier le futur de leur firme.

(19) A partir de ce point, le texte sera basé sur Earp, F. S. et Kormis, G., *180 jours ou 180 degrés : ajustements et désajustements du Brésil dans l'ère Collor*, travail présenté au colloque "Sociétés et politiques d'ajustement structurel dans les économies semi-industrialisées", Amiens, 6-7 décembre 1990. Certains passages ont été reproduits sans apparaître comme des citations.

(20) Nous voulons dire par là que la perte de valeur de la monnaie est pour les Brésiliens un référentiel aussi important que le sont les crues du Nil pour les agriculteurs égyptiens ; sans la maîtrise des techniques de maintien du pouvoir d'achat des revenus et des patrimoines, aucun Brésilien ne pourrait depuis des décennies garder sa position sociale.

(21) La référence obligatoire sur ce point est Theret, B., *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992.

(22) Macro-économie et micro-économie ne sont pas définies ici comme des niveaux différents d'agrégation, mais comme des problématiques distinctes, la macro-économie étant l'analyse du comportement de l'économie dans son ensemble, et la micro-économie le champ d'action des décisions des agents, depuis l'unité de décision élémentaire -la quasi-firme- jusqu'à l'État. Voir Possas, M. L., *Concorrencias, inovação e complexos industriais : algumas questões conceituais*, communication au séminaire "Mudanças técnicas e reestruturação agroindustrial", Campinas, septembre 1990, mimeo.

(23) Dans cette perspective, par exemple, les organisations patronales ont appris qu'elles

pouvaient répondre favorablement aux demandes syndicales sans avoir besoin de chercher des hausses de productivité ni une compression des profits, mais simplement en reportant sur les prix les augmentations salariales accordées, ce qui résoud le problème micro de chaque chef d'entreprise, mais fait naître un problème macro aux conséquences perverses. Dans le même ordre d'idées, les demandes de crédit du gouvernement ont rarement été contestées -les titres de la dette publique étaient indexés à l'inflation et leur acquisition par le secteur privé, facilitée par la garantie de rachat (*carta de recompra*), répondait à une demande de spéculation à très court terme- sans qu'on se préoccupe apparemment de l'augmentation du montant de la dette ou du coût de son financement.

(24) Dans les termes proposés par Aglietta, M. et Orléan, A., *op. cit.*

(25) Voir Kornis, G., *Repensando o PAEG : uma análise das análises da política econômica brasileira de 1964 a 1966*, thèse de mestrado, Unicamp, 1982, *op. cit.*

(26) L'expression est une analogie au concept utilisé par Coriat pour expliquer les opérations des firmes qui veulent combiner les économies d'échelle avec la flexibilité de conception des produits (Coriat, B., *L'atelier et le robot*, C. Bourgeois, Paris, 1990). Ce que cet auteur propose pour la gestion de la production est ici étendu à la gestion des portefeuilles. Ce point est fondamental pour que les entreprises de production puissent élargir l'éventail de leurs possibilités et se libèrent des restrictions soulignées par Fernando Cardim : La *fonction de production financière* est beaucoup plus flexible que les fonctions des secteurs productifs et permet des changements plus rapides de stratégie. Ceci signifie que, dans un contexte inflationniste, les firmes non financières sont affectées autant dans les délais que dans la façon même dont est réalisé le financement de leurs activités". (Carvalho, F. C., "Alta inflação e hiperinflação: uma visão pos-keynesiana" in *Revista de Economia Política*, vol. 10, n° 4 (40), oct-déc. 1990). Ce dernier auteur souligne que la recherche d'actifs liquides dans les périodes d'incertitude, pratique inattaquable dans une optique micro, implique l'abandon d'investissements qui ne devraient pas être ajournés ; "Vu sous l'angle micro-économique, les firmes se trouvent en possession d'actifs rentables qui sont aussi liquides, de sorte que, de leur point de vue, elles pourraient reprendre l'investissement à tout moment. Il est clair toutefois que, dans une optique macroéconomique, la substitution entre actifs réels et actifs financiers est dépourvue de sens. L'investissement qui n'a pas été fait est un investissement perdu, et non pas un investissement simplement retardé"

(27) Fernando Cardim utilise le concept de "système monétaire dual" dans lequel les contrats sont libellés dans une monnaie et payés dans une autre, ce qui crée évidemment des inquiétudes et des incertitudes sur le système de conversion. Voir Carvalho, F. C., *op. cit.* Pendant une grande partie de la décennie 1980, au Brésil, le taux de change a été indexé au taux d'inflation intérieure, ce qui donnait aux titres publics une valeur de référence pour quelque temps ; cependant, le dollar pouvait connaître une valorisation ou une dévalorisation réelles, ce qui justifiait que l'on parle de trimétallisme.

(28) C'est ce que Salama et Valiers appellent la "quasi-monnaie indexée" (Salama, P. et Valiers, J., *L'économie gangrénée*, La Découverte, Paris, 1990, p. 160) et Alain Lipietz la "moeda alta" ("Divida, senhoriagem e inflação em economia do tipo brasileiro" in *Revista de Economia Política*, vol. II, n°1, jan-mar 1991).

(29) Selon Salama, la crise financière des pays sous-développés tend à exogénéiser la monnaie en attribuant certaines de ses fonctions aux devises étrangères, alors que l'industrialisation a l'effet inverse. Au Brésil, il se produisit le contraire : l'endogénéisation du change. Le taux de change est resté fréquemment indexé au mouvement intérieur des prix pour de longues périodes, en particulier au début 1989, après que les titres du Trésor furent cotés chaque jour selon les prévisions d'inflation découlant des relevés hebdomadaires de prix.

(30) Nous devons la clarification de ce point au professeur Luiz Carlos Prado, de la UFF (sans qu'il puisse être, bien entendu, tenu pour responsable de nos erreurs d'analyse éventuelles). Certains auteurs se réfèrent d'une façon vague à ce phénomène comme un moratoire informel ; Nous ne reprenons pas le terme parce qu'il manque dans le cas d'espèce un élément fondamental de tout moratoire, la dépréciation des titres de la dette dans le marché secondaire, puisqu'il n'y a justement pas de marché secondaire. C'est pourquoi nous préférons le terme de laxisme contractuel par opposition à rigueur contractuelle.

# *D O S S I E R*

## LA PROTECTION SOCIALE À L'ÉPREUVE DU NÉOLIBÉRALISME

Coordonné par  
Jaime MARQUES-PEREIRA

---

Marie-France PRÉVOT SCHAPIRA

Raúl GUERRERO

Sonia DRAIBE

Viviane BRACHET-MARQUEZ et Margaret SHERRADDEN

Jaime MARQUES PEREIRA



# LA PROTECTION SOCIALE À L'ÉPREUVE DU NÉOLIBÉRALISME

---

Jaime MARQUES PEREIRA\*

Ce dossier s'interroge sur l'avenir de la protection sociale face aux nouvelles données politiques et économiques du développement en Amérique latine. La démocratisation des régimes politiques avait nourri l'idée, au début des années quatre-vingt, qu'enfin ce continent pourrait voir à plus ou moins brève échéance l'*Estado de Bienestar* étendre substantiellement son action et devenir ainsi digne de ce nom, c'est-à-dire, plus conforme au modèle de *Welfare State*, ou État-providence, qui s'est imposé comme norme universelle dans l'acte fondateur des Nations-Unies. La citoyenneté ne serait plus ainsi un vain mot, mais la garantie par l'État des droits civils, politiques et sociaux à l'ensemble de la nation. C'était là oublier non seulement le poids de la contrainte économique mais aussi le poids de l'histoire. La crise économique allait anéantir la possibilité de financer une telle réalisation en réduisant les recettes publiques autant que les prélèvements sociaux en même temps qu'elle aggravait la pauvreté. La démocratisation, par ailleurs, allait saper la légitimité de cet État de bien-être, en faisant apparaître les acquis sociaux pour ce qu'ils étaient le plus souvent : des privilèges issus d'une histoire des rapports entre l'État, l'économie et la société construite sous le signe du corporatisme. Dans un tel contexte, ce n'était pas le "plus d'État" mais son retrait qui apparaissait légitime, tout du moins s'il permettait de concentrer ses maigres ressources sur ceux qui en avaient le plus besoin, comme le conseillaient les organismes internationaux.

\* Institut des hautes études de l'Amérique latine, Université de la Sorbonne nouvelle, Paris III.

Les études de cas réunies dans ce dossier cherchent à préciser dans un contexte national pourquoi et comment s'est opéré ce tournant de la protection sociale, et à en évaluer les résultats. Il est certes encore trop tôt pour en établir un bilan définitif mais il est, dès à présent, pour le moins manifeste que le volet social de l'ajustement structurel n'a pas démontré une efficacité nouvelle des pouvoirs publics à endiguer la paupérisation ou à rendre plus effectif l'exercice de la citoyenneté sociale et politique. L'État de bien-être latino-américain apparaît sans doute moins qu'avant comme le garant des privilèges, mais il est loin d'être évident que la priorité donnée à une intervention concentrée sur les poches d'extrême pauvreté renverse une tendance historique lourde d'aggravation des inégalités sociales, et encore moins qu'elle contribue à consolider l'État de droit plus que ne l'ont fait les politiques sociales mises en route par le populisme.

Cette évolution démontre, par ailleurs, à quel point la question de la protection sociale et de la pauvreté demeure pour l'instant sans réponse valable. Des formules comme l'ajustement à visage humain ou celle de l'ajustement dans l'équité relèvent plus de la rhétorique que la recherche d'alternatives à l'impasse de la politique sociale. On se bercerait d'illusions à considérer comme solution définitive la stratégie de privatisation du secteur social et de réduction de l'intervention publique à une action ciblée sur une satisfaction minimale des besoins de base. Elle représente plutôt une gestion à court terme de la crise de légitimité de l'État dans un contexte économique de stagnation de l'emploi salarié qui lui impose par ailleurs la rigueur budgétaire. L'ensemble des contributions explique comment cette alternative s'est en quelque sorte imposée d'elle-même, au fil d'une aggravation des contradictions sociales et économiques qui scelle l'échec du modèle de développement mis en oeuvre depuis un demi-siècle.

Le cas chilien est bien sûr, à ce niveau, *sui generis*. Mais la violence militaire qui a présidé à la redéfinition de la place de l'État dans la régulation économique et sociale y a aujourd'hui cédé la place à la démocratie. Et là comme ailleurs, la paupérisation va maintenant de pair avec l'ouverture politique et économique. L'idée traditionnelle d'une complémentarité entre l'économie de marché et la démocratie fondant le progrès social semble ainsi quelque peu démentie par l'expérience récente de l'Amérique latine. Le regain du clientélisme qu'a favorisé l'alternative minimaliste de protection sociale met en lumière l'enjeu que représente désormais l'intervention sociale de l'État pour sortir le développement de l'impasse. La démocratie est un vain mot si elle ne repose pas sur une économie permettant une répartition du revenu plus équilibrée. Cet équilibre n'est pas seulement une question de justice sociale, c'est aussi une

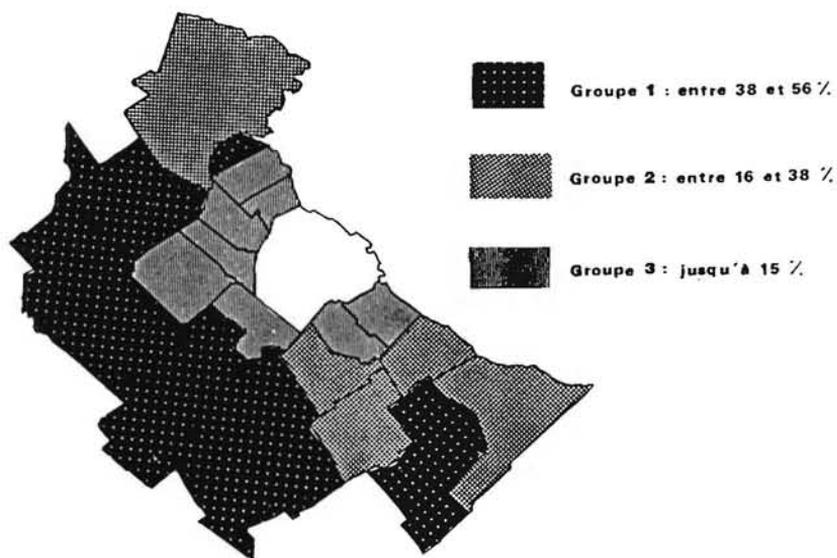
condition de la légitimité politique qui conditionne la capacité de l'État à empêcher que le conflit distributif s'engage dans une fuite en avant et nourrisse ainsi les hautes inflations empêchant la reconversion économique.

Ce dossier plaide ainsi pour un renouvellement de l'analyse des politiques économiques et sociales qui pose en d'autres termes normatifs la question de la redéfinition du champ et des modalités de l'intervention de l'État nécessaire pour sortir de la crise. On constate aujourd'hui comment la solution néolibérale s'est aisément imposée en Amérique latine pour la gérer, contrairement à ce que laissait préjuger la conviction quasiment absolue, lorsque la crise s'est déclarée, que seul l'État pouvait rompre le cercle vicieux du sous-développement. L'État latino-américain n'était pas, en fait, le Léviathan qu'on croyait. Le développement de la recherche sur l'histoire de la politique sociale en Amérique latine a conduit à mieux cerner les limites que pose à la souveraineté de l'État la rémanence des pratiques clientélistes et corporatistes dans l'ordre politique. En outre, la crise a mis en lumière que ces limites signifient dorénavant un problème de gouvernabilité, et à ce propos, l'enseignement que l'on est en droit de tirer de l'analyse de la protection sociale à l'épreuve du néolibéralisme est bien que le politique et l'économique sont indissolublement liés. L'effort de l'État en matière de protection sociale n'est pas seulement une question d'humanisme. Le problème n'est plus seulement que le jeu du marché, livré à lui-même, n'est pas équitable. Dans une société où le processus électoral devient compétitif, et dans laquelle l'opinion publique commence à thématiser la question de l'exclusion en termes de droits sociaux, la gouvernabilité politique pourra-t-elle être reconduite sur la base d'un marchandage clientélaire de l'aide sociale ? A défaut, on peut également s'interroger sur la continuité d'une maîtrise de l'inflation et de la bonne marche de l'économie.

*CROISSANCE DE LA POPOULATION (1980-1991)*



*MUNICIPES À HAUT RISQUE SANITAIRE DANS LE GRAND BUENOS AIRES*



# DU *WELFARE* À L'ASSISTANCE : LA DÉCENTRALISATION DE L'INTERVENTION SOCIALE EN ARGENTINE

Marie-France PRÉVOT SCHAPIRA\*

Partout en Amérique latine, la crise et les politiques d'ajustement posent la question des logiques de financement, des modalités d'application et de la redéfinition des bénéficiaires des politiques sociales. C'est en Argentine, pays qui avait connu un développement plus large et plus complexe de la protection sociale, que le système est aujourd'hui le plus menacé et que le problème s'est révélé, avec le retour à la démocratie, dans toute son acuité.

Il convient, certes, de replacer le cas argentin dans le contexte d'une décennie de récession et d'appauvrissement de la population dans toute l'Amérique latine.<sup>1</sup> L'Argentine et l'Uruguay sont ceux qui présentent les plus faibles taux de pauvreté de la région, mais le décalage entre les données de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) et celles, plus pessimistes, de l'Institut argentin de la statistique (INDEC) met en relief la visibilité donnée dans ce pays à la forte croissance dans les quinze dernières années de ce qu'on y dénomme la "nouvelle pauvreté". Cette terminologie qui fait référence à la redécouverte de la pauvreté dans les pays développés, souligne la singularité de

\*Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine, (CREDAL-CNRS).

Cet article s'appuie largement sur les travaux du Centre d'études des politiques publiques de Buenos Aires (CIEPP). Je tiens ici à remercier les collègues de ce centre, tout particulièrement L. Golbert, S. Lumi et E. Tenti Fanfani pour les discussions que nous avons eues ensemble.

l'Argentine en Amérique latine, marquée par la paupérisation des classes moyennes et populaires. L'idée que l'économie générerait une très forte mobilité sociale et l'intégration de la Nation s'était largement imposée dans les années cinquante et soixante.<sup>2</sup> La stagnation économique, l'hyperinflation, et les politiques d'ajustement ont ébranlé cette croyance et remis en question l'État national-populaire, manifestant ainsi l'épuisement d'un cycle -très erratique certes- de croissance et de redistribution qui s'était ouvert *grosso modo* dans les années quarante.

La perte d'efficacité des politiques sociales soulève le problème du devenir de l'État de bien-être en Argentine et déplace la question sociale de l'usine vers la ville. Comment faire face à la paupérisation collective ? Comment lutter contre l'exclusion dans les lieux de forte concentration de la pauvreté ? Ces dernières années ont vu se développer des programmes d'assistance qui tendent à répondre à l'urgence. L'accent sera mis sur le niveau local auquel semble se réduire la volonté régulatrice de l'État. La question se pose d'évaluer à quel point celle-ci se limiterait en fait à un "rafistolage social", comme d'aucuns la qualifient dans le cas de la France.<sup>3</sup> Il s'agira également de mettre en évidence les référents de ces politiques, leur articulation avec les modèles imposés par les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale qui constitue sans aucun doute le principal inspirateur de ce "social de compensation" et aussi de cerner le rôle de certains acteurs -municipalités, Église, ONG, associations- dans leur mise en œuvre. Une analyse plus fine nous permettra de comprendre comment, au niveau local, la question de la citoyenneté vs l'exclusion se pose, et ceci plus particulièrement à partir de l'extrême périphérie de Buenos Aires, dans des municipalités qui ont tenté de mettre en place des politiques "alternatives".

## LE REGARD PORTÉ SUR LES NOUVELLES FORMES DE PAUVRETÉ EN ARGENTINE

La mise en visibilité du phénomène de pauvreté par les radicaux en 1984, avec la publication de l'étude inédite *La pobreza en Argentina*, ne doit pas être confondue avec son développement qui remonte aux années soixante-dix, lorsque l'économie argentine entre dans un cycle récessif, aggravé par les années de dictature et la crise des années quatre-vingt. Cette évolution se traduit par une diminution brutale de la part du secteur industriel dans le PIB, par une forte concentration du capital, tandis que les petites et moyennes entreprises entrent en crise. Par ailleurs, la dette, une des plus lourdes d'Amérique latine

(plus de 60 milliards de dollars) n'a pas servi, à la différence du Brésil et dans une certaine mesure du Mexique, à financer des infrastructures et des secteurs industriels de pointe. C'est donc un héritage très lourd que doit assumer le nouveau régime démocratique.

Face à la détérioration profonde de la situation économique, le problème a été de savoir dans quelle mesure des secteurs qui s'étaient éloignés de la pauvreté sont aujourd'hui tirés vers le bas. Le gouvernement radical, confronté à cette forte paupérisation, appuyé par les organismes internationaux (financement de la Banque mondiale) a cherché à mesurer l'ampleur du processus<sup>4</sup>. Deux méthodes d'approche ont été retenues pour mesurer la pauvreté, par rapport à la satisfaction des besoins de base ou à un seuil de pauvreté. Elles ont permis de distinguer, pour le Grand Buenos Aires et cinq villes du pays, à partir de l'enquête permanente des ménages, l'évolution de deux groupes distincts : les pauvres dits structurels (NBI) de ceux que l'on peut qualifier de nouveaux pauvres.<sup>5</sup> S'ils connaissent dans les années quatre-vingt, les uns et les autres, les mêmes restrictions et des formes d'appauvrissement semblables, il faut les différencier parce qu'ils n'ont pas partagé dans le passé la même histoire, ni le même espace.

La première catégorie des pauvres structurels, avait été celle prise en compte dans l'enquête réalisée par O. Altimir, à partir du recensement de 1970.<sup>6</sup> Elle portait le nombre de pauvres à 8% pour l'ensemble du pays et à 5% dans les villes. Les enquêtes réalisées dans les années quatre-vingt font apparaître d'une part une augmentation rapide de la pauvreté, puisqu'elle touche presque un tiers de la population et d'autre part, la très forte extension des nouveaux pauvres urbains, c'est-à-dire de ceux qui historiquement n'avaient pas connu de privations en termes de carences. La paupérisation atteint donc des populations qui disposent d'une culture, d'un patrimoine, d'une expérience et qui en raison de la baisse de leurs revenus se voient obligés à mettre en place des stratégies individuelles ou familiales pour tenter de sauvegarder un certain style de vie, contrairement aux plus démunis qui s'accrochent à une action collective se déployant sur l'espace du quartier ou de la commune. Leurs revenus ont chuté des deux tiers par rapport à l'année 1974. Mais au-delà des chiffres, c'est le sentiment fort de cette dégradation qui se traduit par un repli sur l'espace privé de ceux qui "vont vers le bas" (*VAM, van a menos*) et par la mise en place de stratégies de "débrouillardise".<sup>7</sup> C'est ce que certains ont qualifié "d'ajustement invisible" pour ces groupes à la "mobilité descendante".

En ce qui concerne les pauvres structurels, leur nombre a cessé de diminuer dans la décennie quatre-vingt et une forte proportion cumule désormais les han-

dicaps des deux groupes, celles liées aux conditions précaires d'habitat et à l'insuffisance de revenus (chômage, absence d'infrastructures, occupations illégales, malnutrition, etc.).

Cette forte paupérisation doit être mise en rapport avec les changements intervenus depuis 1974 sur le marché du travail qui jusque dans les années soixante-dix avait été favorable : chômage faible, marché peu segmenté et forte intégration salariale. Or à partir de 1980, tout change. Même en admettant que le chômage augmente peu -comme le prétendent les statistiques- la paupérisation s'explique aisément par la précarisation des conditions de l'emploi salarié ou pour reprendre la formule de B. Lautier par "l'informalisation des relations de travail". Celle-ci concerne toutes les branches (industries textiles comme industrie de pointe), le secteur privé comme le secteur public.<sup>8</sup> Ainsi, à côté des chômeurs, les pauvres sont largement des travailleurs précarisés aux statuts divers (travailleurs intérimaires, temporaires, clandestins) avec des contrats à durée limitée, et souvent, sans protection sociale.<sup>9</sup>

Le groupe le plus important est formé par les travailleurs manuels -travailleurs domestiques et ouvriers- qui représentent 51,8% des NBI et 46,1 des nouveaux pauvres.<sup>10</sup> Viennent ensuite les employés de la fonction publique, surtout ceux du niveau national -car c'est seulement à partir du plan Cavallo (avril 1991) que les provinces se voient contraintes à s'engager dans l'ajustement. Ce sont eux qui ont connu la plus forte détérioration de leur pouvoir d'achat et une très grande précarisation à travers la multiplication des statuts. A. Marshall a montré qu'en ce qui concerne les enseignants dépendant de la nation, 26,8% sont titulaires, 54,6% intérimaires et 18,6% remplaçants.<sup>11</sup> Cette situation est d'ailleurs à mettre en relation, nous le verrons plus loin, avec la dégradation du service public, en particulier de l'éducation et de la santé. Les travailleurs à leur compte (*cuentapropistas*) occupent la troisième position. Il n'est pas nécessaire de rappeler ici le débat des années soixante-dix sur la nature de ce secteur. Ce qui apparaît clairement aujourd'hui, c'est que certaines petites activités qui pouvaient offrir des opportunités, se trouvent aujourd'hui saturées (kiosques, taxis), et il n'est guère étonnant que l'on enregistre une forte diminution des revenus dans ce secteur. Dans les cinq villes analysées par l'INDEC -Neuquén, la périphérie de Buenos Aires, General Roca, Posadas et Santiago del Estero- les travailleurs à leur compte constituent une part importante des nouveaux pauvres, mais les chiffres ne corroborent pas l'image que l'on a voulu assigner à ce secteur d'un rôle central dans l'expansion des paupérisés.<sup>12</sup> L'étude de L. Becarria montre que ce sont les familles qui sont en bas de la pyramide qui ont connu la chute la plus brutale de leurs revenus (baisse de 40% entre 1980 et 1988). Enfin,

les retraités représentent 20% des nouveaux pauvres dans un pays qui compte plus de trois millions et demi de personnes à l'âge de la retraite.

Évidemment la pauvreté n'est pas nouvelle en Argentine. Historiquement, elle renvoie avant tout à l'opposition marquée entre l'"Intérieur" appauvri et le "Centre", un clivage géographique depuis longtemps conflictuel. Les provinces historiques ont expulsé les *cabecitas negras* venues peupler à partir des années trente, la périphérie de Buenos Aires. C'est de cette époque que datent les premiers bidonvilles (*villas miserias*) dans et aux alentours de la capitale. Jusque dans les années soixante-dix, la pauvreté rurale, notamment celle des régions du nord, était la pauvreté dominante. Elle n'a pas disparu. Les provinces "attachées" pour reprendre la classification du Conseil fédéral d'investissement (CFI) comptent encore au recensement de 1980, les plus forts taux de pauvres structurels.<sup>13</sup> Cependant, aujourd'hui, la pauvreté urbaine l'emporte. Les plus fortes concentrations se situent dans les périphéries des villes, notamment dans celles de la région métropolitaine qui, sur ses huit millions d'habitants comptait en 1988 trois millions de pauvres, soit 37% des foyers et 44% de la population.

Dans un travail précédent nous avons montré la difficulté d'identifier les "territoires de la pauvreté" dans l'agglomération de Buenos Aires, tant la frontière entre les classes populaires paupérisées et les pauvres tend à s'estomper.<sup>14</sup> Traditionnellement, les pauvres, c'étaient les habitants des bidonvilles (*villeros*). L'entassement, la précarité des logements, l'illégalité, l'absence de services : tout les opposait aux zones de lotissements qui avaient permis aux classes populaires d'accéder dans la légalité à la parcelle et à la maison individuelle. Les années soixante-dix sonnent le glas de ce modèle d'accès à la terre. Dans un Grand Buenos Aires où on ne lotit plus, les années quatre-vingt voient l'apparition d'un phénomène nouveau en Argentine, celui des occupations collectives de terres dans toute la périphérie.

Bien que la pauvreté se dilue aujourd'hui dans l'ensemble urbain, on peut, cependant en dessiner *grosso modo* les contours : les quartiers dégradés de la capitale au sud de l'avenue Rivadavia, les zones de bidonvilles et d'occupations collectives de terre, mais aussi les lotissements populaires les plus éloignés du centre, dans les communes de la deuxième couronne. Dans ces municipalités, les pauvres expulsés de la capitale par les militaires et par la cherté des loyers et les nouveaux venus de l'Intérieur s'y trouvent rassemblés. Tous les indices - mortalité infantile, chômage, NBI, zones à haut risque sanitaire, délinquance, forte croissance démographique - montrent que ces territoires ont atteint un point de rupture. Ce ne sont plus des banlieues-dortoirs comme ce fut le cas dans les années de forte croissance industrielle (1940-1960), mais des zones de la reléga-

tion et de l'immobilisation de la pauvreté aux confins de la ville<sup>15</sup> (cf. carte). La crise et le chômage réduisent la mobilité et les populations restent cantonnées dans leur quartier. L'effet de distance au centre a joué à plein dans la constitution d'une territorialité exacerbée. La division au sein de ces espaces -trop souvent considérés comme homogènes- est forte et la représentation que les habitants en ont, entraînent des comportements qui vont parfois jusqu'à l'exclusion.<sup>16</sup> Si nous insistons sur ces visions et divisions, c'est parce qu'elles peuvent être un obstacle à l'action collective sur laquelle reposent programmes sociaux et projets des instances locales, des ONG, de la Banque mondiale et des groupes basistes qui tendent à présenter des communautés soudées a priori.<sup>17</sup>

Face à cette évolution, la question se pose désormais de savoir à quel point les modifications du marché du travail, la détérioration des grands services publics et l'existence de poches de pauvreté remettent en cause l'État de bien-être, fruit du compromis politico-social qui s'était mis en place dans les années quarante.

### L'ÉTAT DE BIEN-ÊTRE EN QUESTION ?

Peut-on parler d'un État-providence en Amérique latine ? Ce que l'on a appelé *Estado de bienestar* avait été directement influencé par les modèles européens et c'est certainement l'Argentine qui s'en était le plus rapprochée. L'État-providence à "la créole" s'est construit à travers une double démarche, assistantielle et assurantielle mais il a été simultanément marqué par les logiques clientélistes et corporatistes à l'oeuvre dans la construction de l'État national-populaire. C'est ce système de protection sociale qui est entré en crise dans les années quatre-vingt.<sup>18</sup>

#### *De la charité à l'assistance*

La pauvreté a suscité en Argentine comme ailleurs des formes de prise en charge "classiques" liées à l'Église, puis avec la sécularisation de l'État au lendemain de l'Indépendance, aux œuvres de bienfaisance de la "bonne société". La "Société de bienfaisance", financée en grande partie par des fonds publics mais gérée de manière privée, a été au même titre que la "Société rurale" une institution de la haute société argentine.<sup>19</sup> La bienfaisance prend en charge les "pauvres méritants". Il faudra attendre les années trente pour démoraliser le discours sur la pauvreté dans un pays où elle apparaît d'autant plus insupportable et honteuse que l'Argentine est riche.

La crise des années trente touche d'amples secteurs de la population et modifie les termes de la question sociale. La "Société de bienfaisance" n'est pas en mesure de répondre à l'appauvrissement généralisé. Lors du *Congreso de Asistencia Social* qui se tient en 1933, nombreux sont ceux qui expriment leur volonté de savoir, de recenser et de former un personnel spécialisé pour produire de l'information sur ce thème. L'assistance sociale n'est plus seulement un devoir des puissants mais elle est aussi perçue comme une nécessité économique : "pour administrer la population afin que la race s'améliore, que la population augmente et que le peuple soit heureux".<sup>20</sup> La réflexion menée sur cette question débouche sur la mise en place d'une véritable administration d'assistance sociale qui donne naissance à de nouvelles professions : assistantes sociales, visiteuses d'hygiène sociale, etc. En 1948, est créée la Direction d'assistance sociale au ministère du Travail et de la Prévoyance. Mais c'est la Fondation pour l'aide sociale -la fondation Eva Perón- créée un an plus tard qui monopolisera de fait les politiques assistantielles de l'État, depuis la santé et l'éducation jusqu'au tourisme social, en passant par la distribution de machines à coudre et autres biens "aux humbles, à ceux qui n'ont pas de travail".<sup>21</sup> La rationalité politique qui sous-tendait l'action de la fondation a largement contribué à la loyauté des secteurs populaires au péronisme et également à la constitution d'une mémoire sociale dans laquelle s'ancre l'idée de l'obligation faite à l'État d'assurer un certain nombre de services et de droits.

#### *Du contrôle social à l'assurance*

Au XIXe siècle, l'État argentin avait déjà développé toute une série d'initiatives destinées à assurer à la fois le contrôle social et l'intégration à la nation de ceux qui arrivaient alors par centaines de milliers.<sup>22</sup> Le développement de l'Éducation nationale est typique de cette logique d'homogénéisation d'une population "bigarrée". Il en est de même du contrôle sanitaire alors mis en place. La population cible est celle de l'ensemble du territoire argentin.

Cependant dès le début du siècle, avec le développement du salariat et la création de mutuelles et de caisses de prévoyance, se dessine une nouvelle rationalité qui dépasse la seule volonté d'intégration et de contrôle social. A partir de là -et la décennie péroniste a été une étape essentielle avec la création des œuvres sociales et l'élargissement du système de retraite à de nouvelles catégories- le travailleur se convertit en destinataire principal des politiques d'assurance afin de le protéger des "risques sociaux", comme ceux de la maladie, des accidents du travail et de la vieillesse.<sup>23</sup> La rationalité à l'oeuvre dans le développement

de l'État-providence en Europe s'impose également en Argentine. Mais ici, la logique corporatiste y sera poussée, en quelque sorte, à l'extrême. Les politiques alors mises en place s'appuient sur un discours à prétention universaliste - celui des droits sociaux- et, dans la pratique, instituent des privilèges correspondant à la capacité de pression des différents secteurs de travailleurs.<sup>24</sup> Cette logique des particularismes, qui puise son origine dans la tradition mutualiste, a donné lieu à des systèmes hybrides et fragmentés qui expriment des intérêts sectoriels et/ou territoriaux.

Les exemples sont nombreux. Citons ici les plus significatifs. Tout d'abord celui de la santé. Au moment même où le ministre de la Santé de Perón, Ramón Carillo, proclamait la nécessité de renforcer le service public, le gouvernement favorisait la mise en place d'un dispositif dans lequel les œuvres sociales allaient jouer un rôle essentiel,<sup>25</sup> à un point tel que celles-ci tiennent lieu en Argentine de sécurité sociale. Développées sur la base de la convention collective et gérées par les syndicats, elles connaîtront une forte expansion, grâce à la croissance des années soixante, et ont finalement été rendues obligatoires, avec un prélèvement égal pour toutes les branches, par le régime militaire d'Onganía en 1970.<sup>26</sup> L'Institut national des œuvres sociales (INOS), instance de régulation et de contrôle créée à ce moment, n'a jamais joué vraiment son rôle. La sécurité sociale est éparpillée en 340 œuvres sociales très hétérogènes qui offrent à leurs membres une couverture extrêmement inégale. Le système est peu solidaire et fortement corporatiste. Les vingt plus importantes couvrent 80% des bénéficiaires. Il en a ainsi résulté un système de santé à trois vitesses : l'hôpital public pour les pauvres, les œuvres sociales pour les travailleurs organisés, et la médecine privée pour les secteurs aisés. En outre, le transfert aux provinces et aux municipalités à partir des années soixante de certaines dépenses de santé publique engendre anarchie et gaspillage dans un système sans coordination où chaque niveau répond à sa propre logique.

Plus unifié, le système des retraites par répartition, relève cependant de la même confusion. Bien qu'il doive s'appliquer à tous d'égale manière, certaines catégories touchent 100% de leur salaire, tandis que 80% des retraités n'en touchent que 40%. En dépit des apports répétés de l'État pour renflouer certaines caisses, le système arrive de moins en moins à faire face à ses obligations alors que progresse le vieillissement de la population. L'extrême faiblesse des pensions de vieillesse dans les années quatre-vingt - entre 100 et 150 dollars- a fortement contribué à la paupérisation de la société argentine.<sup>27</sup>

*Les années quatre-vingt : L'État-providence dans l'état*<sup>28</sup>

La notion de politiques sociales est plus générale en Amérique latine qu'en Europe. Elle englobe non seulement ce qui a trait à l'individu (sécurité sociale) mais aussi à l'ensemble de la société (éducation, santé, logement). En Argentine, quatre postes - retraites, santé publique, œuvres sociales et éducation - représentent 85% des dépenses, le reste étant attribué au financement des politiques d'assistance et des allocations familiales<sup>29</sup>.

Le débat sur l'avenir de la protection sociale en Argentine s'est, semble-t-il, enfermé ces dernières années entre les partisans du moins d'État et ceux qui au contraire veulent maintenir coûte que coûte le système tel quel, comme si rien n'avait changé dans la société et l'économie ces trente dernières années. Aussi, convient-il de rappeler quelques chiffres qui contribuent à poser la question en termes des interactions entre le privé et le public qui, en période d'ajustement, apparaissent comme le principal enjeu, particulièrement en ce qui concerne la santé et l'éducation.

Les dépenses sociales des trois niveaux de gouvernement -national, provincial, municipal- représentent environ 20% du PIB et situe l'Argentine au même rang que le Canada, les États-Unis, en dessous de nombreux pays européens et nettement au-dessus de la plupart des pays latino-américains. Elles ont connu une forte augmentation à partir des années soixante. Entre 1961 et 1980, les dépenses sociales ont crû à un rythme (4,4% par an) nettement plus élevé que celui du PIB (2,1% par an) et de la population (1,5% par an). C'est ainsi que durant cette période, la part du PIB affecté à ce secteur passe de 11% à 22%.<sup>30</sup> A partir des années quatre-vingt, en période de crise et d'hyperinflation, le financement de ces politiques s'est révélé de plus en plus problématique à un moment où les demandes se multipliaient et où les secteurs qui avaient été le plus affectés par la politique de la dictature -notamment la santé et l'éducation- connaissent une certaine récupération. Le blocage s'inscrit dans la double logique de financement, par les prélèvements obligatoires et par l'impôt.

61% des dépenses sociales sont financées par les charges sociales qui aujourd'hui représentent environ 50% du salaire.<sup>31</sup> Or leur masse s'est vue réduite en raison de la baisse des salaires et de la précarisation du marché du travail. On estime que 30% de la population active salariée n'est pas déclarée ou sous-déclarée. Pour d'aucuns -notamment les patrons- c'est l'excès de réglementation sociale qui serait à l'origine de l'informalisation du marché du travail. Les pressions patronales pour réduire les charges sociales et assouplir le droit du travail sont fortes et les droits sociaux sont dénoncés comme un frein à

la reprise économique, lorsqu'on met en avant le "coût social argentin" plus élevé que dans les pays voisins comme un obstacle majeur à la compétitivité.

Le reste des dépenses sociales est financé par la fiscalité mais la capacité et la volonté de lever l'impôt étaient, jusqu'en avril 1991, faibles. Les impôts sur le revenu ne représentaient plus à ce moment que moins de 2% du PIB.<sup>32</sup>

A ceci s'ajoutent, les effets de l'hyperinflation sur les recettes publiques, qui jusqu'en 1990 a privé l'État de toute capacité de financement, à un moment où la faillite de certains systèmes l'oblige à intervenir. Ainsi, la crise du financement des dépenses sociales a eu pour effet une forte détérioration des services aggravant la dualisation de la société argentine, sans que les politiques ou les acquis corporatifs ne soient remis en question tout au long des années quatre-vingt.

Premier exemple, l'éducation. On assiste, à partir de 1982, à une récupération par rapport à la période précédente en termes d'élèves inscrits mais le service a continué à se détériorer, notamment au niveau de l'université et du secondaire. La baisse du salaire des enseignants a entraîné ces dernières années la multiplication des grèves qui ont paralysé le système. Cette détérioration est d'autant plus insidieuse que ses effets se font sentir à terme. Beaucoup d'enfants sortent aujourd'hui du système scolaire sans savoir ni lire, ni écrire<sup>33</sup>. Cette évolution est vécue de manière particulièrement douloureuse dans un pays où l'enseignement avait été de qualité et avait permis la promotion sociale. L'école publique qui avait vocation à homogénéiser la société est de plus en plus différenciée. La participation des familles au financement de l'école publique s'accroît car ce sont les apports des associations de parents d'élèves qui permettent l'entretien des locaux et l'achat de fourniture ; ce qui accentue les différences entre les zones. Dans de nombreux quartiers du Grand Buenos Aires où les bidonvilles, les vieux quartiers appauvris et ceux de classes moyennes sont imbriqués, on voit se mettre en place des stratégies pour échapper à la carte scolaire et ne pas partager les mêmes espaces que les plus pauvres. E. Tenti Fanfani note, à ce propos, que la volonté de se démarquer est d'autant plus forte que la distance sociale et géographique se réduit.

Deuxième exemple, celui de la santé. On s'y confronte tant à une stagnation des dépenses de santé *per capita* que de l'offre publique. L'hôpital public est saturé en raison du transfert d'une partie de la demande des œuvres sociales vers le secteur public. Les œuvres sociales couvrent environ 70% de la population et le nombre d'affiliés a peu diminué. Cependant, celles des petits syndicats peuvent de moins en moins offrir des prestations de qualité à leurs adhérents. Entre 1984 et 1990, les consultations des hôpitaux ont augmenté de 23% . Or, alors que

l'hôpital avait assuré dans le passé des services de qualité, nombreux sont aujourd'hui les établissements, notamment dans le Grand Buenos Aires, qui se trouvent dans une situation de totale indigence.<sup>34</sup> Ceci explique probablement la réapparition dans certains régions, dans certains quartiers de pathologies que l'on croyait disparues et l'augmentation de la mortalité infantile dans les périphéries les plus pauvres du Grand Buenos Aires.

Enfin, dernier exemple, le système des retraites. La croissance explosive des dépenses d'assurance vieillesse -11% du PIB en 1992- ne s'explique pas seulement par des facteurs démographiques, mais aussi par son élargissement progressif à toutes les catégories de travailleurs non salariés (ruraux, indépendants). Le système de répartition ne permet pas de soutenir une telle politique, ce qui oblige l'État, dès les années cinquante, à financer certaines caisses par l'impôt et par le transfert de fonds d'autres organismes. La diminution des ressources fiscales de l'État, l'évasion croissante des cotisations et la décapitalisation des fonds par l'inflation, alors que les retraites représentent 33% des dépenses sociales, débouchent dans la dernière décennie sur l'asphyxie du système. Entre 1980 et 1988, les retraites ont diminué de 30,3%, plongeant nombre de retraités dans la misère.<sup>35</sup> Depuis 1989, la situation était devenue insupportable et l'image que la société renvoyait d'elle-même, avec ses milliers de retraités dans la rue manifestant devant le Congrès remettait en question la légitimité d'un État incapable de garantir le paiement des retraites pour lesquelles des cotisations avaient été prélevées.<sup>36</sup> Cette attitude par ailleurs justifiait toutes les transgressions de la loi du travail aussi bien du côté patronal que du côté des travailleurs. Le gouvernement national s'est vu obligé de négocier un accord transitoire en août 1992 par lequel les provinces apportent à la nation une "sorte de fonds d'assistance fiscale"<sup>37</sup> (15% de la masse des impôts redistribués entre la nation et les provinces) pour renflouer les caisses de retraite, en attendant la réforme du système.<sup>38</sup>

Le résultat de cette évolution récente, par la forte polarisation sociale qu'elle induit, est une double sortie du système vers le marché et vers les politiques ciblées. D'un côté, les secteurs aisés et moyens qui furent les premiers bénéficiaires des politiques sociales quand elles étaient performantes, sont les premiers à abandonner le public pour aller vers le *welfare market* (santé, éducation, assurances).<sup>39</sup> De l'autre, les plus pauvres, expulsés du secteur de la protection sociale classique, de moins en moins capable de toucher les plus nécessiteux, deviennent les destinataires des programmes d'assistance (*welfare dependency*).<sup>40</sup>

Si l'on considère que la crise n'est pas transitoire, la question tourne autour des

alternatives à un système qui apparaît plus excluant. Comment rendre compatible efficacité et équité, pour reprendre les termes de la CEPAL ? Nombreux sont ceux qui, au-delà des clivages politiques traditionnels, remettent désormais en cause le modèle universaliste qui avait présidé à la mise en place des politiques sociales, et dont le principe avait été biaisé par le corporatisme et mis à mal par la crise et l'ajustement.

### LE ROLE DU LOCAL DANS LA MISE EN PLACE D'UN "SOCIAL DE COMPENSATION"

En l'absence d'une véritable réforme du système de la protection sociale, on assiste dans les années quatre-vingt au développement de politiques ciblées, territorialisées, en direction des populations les plus vulnérables mises en place par l'État mais aussi par de nouveaux acteurs à la frontière du privé et du public : l'Église, les ONG, les gouvernements locaux, le mécénat d'entreprise. Au fur et à mesure que l'impératif devient ici comme dans d'autres pays d'Amérique latine la lutte contre la pauvreté, le modèle de protection sociale est ainsi progressivement réorienté dans trois directions : la priorité accordée aux programmes d'assistance, le rôle des gouvernements locaux dans leur mise en œuvre, et enfin la décentralisation des politiques sociales classiques (santé, éducation, services urbains, logement).

#### *Un changement de logique ? La lutte contre la pauvreté*

Les propositions de réforme de la Sécurité sociale présentées en 1985 par le gouvernement radical, cherchaient à renforcer le rôle de l'État dans le secteur de la santé, à la fois pour le rendre plus efficace et plus juste et pour réduire le pouvoir syndical.<sup>41</sup> L'hostilité des syndicats et l'hyperinflation ont eu raison de ces tentatives et c'est la mise en place d'un vaste programme d'aide alimentaire (PAN) aux secteurs les plus "démunis" (*carenciados*) qui a été la grande innovation en matière de politique sociale. Des programmes d'assistance alimentaire avaient déjà été mis en place dans le passé, mais leur action était limitée à certaines provinces et aux enfants en âge scolaire et aux mères de familles. Le PAN vise les pauvres en général. Sa mise en place a donné lieu à un débat parlementaire animé dans un climat d'espoir lié à la démocratie retrouvée. Face à ceux qui dénoncèrent le retour des vieilles méthodes caritatives ou du paternalisme de l'État, les radicaux ont défendu "le droit de tous à l'alimentation". Ce programme voté pour deux ans, comme une mesure transitoire, "jusqu'à ce que la

démocratie puisse réparer les injustices sociales provoquées par les politiques économiques et sociales de l'ancien gouvernement militaire", a dû être reconduit car la crise économique n'a pas permis une baisse du niveau de pauvreté. Sa suspension en mai 1989, faute de fonds, au plus fort de la crise hyperinflationniste et des pillages des supermarchés, a provoqué l'apparition des premières soupes populaires, donnant ainsi la mesure de sa nécessité.

L'idée de faire participer les habitants à des programmes communautaires, pour ne pas rester cantonné à l'assistancialisme le plus élémentaire, était présente dans les attendus du programme. Cependant, l'assistance alimentaire l'a largement emporté sur les objectifs de promotion sociale. Durant cette période, la volonté d'encourager localement des dynamiques communautaires et participatives qui se sont multipliées avec le retour à la démocratie était bien réelle, mais celles-ci étaient pensées comme transitoires, comme un palliatif en attendant une remise à flot de l'économie et du système de protection sociale.

L'engagement néolibéral sans nuance du gouvernement élu en 1989 et la mise en place en avril 1991 d'un plan d'ajustement marquent un changement de logique. Les orientations communautaires et participatives locales deviennent explicitement les axes des politiques compensatoires. Deux mots-clefs sont au centre du dispositif actuel : communautarisme et décentralisation. Ils sont le pendant de la modernisation économique, pensée en termes d'efficacité et de privatisation. Le modèle chilien inspire de manière évidente les politiques actuelles construites autour du raisonnement suivant : seul un environnement macro-économique assaini permettra de s'attaquer aux problèmes sociaux désormais réduits à ceux de la lutte contre la pauvreté. A la différence du gouvernement radical, qui avait mis le thème de la pauvreté au centre de son discours social, l'actuel gouvernement le relègue au niveau des espaces locaux.<sup>42</sup> Pour ce qui relève de l'assurance, l'État est prêt, semble-t-il, à abandonner son rôle d'assureur du risque social au marché.

### *Bricolage communautaire ou politiques sociales ?*

Traditionnellement, le niveau local avait été l'espace de la charité, le niveau national, celui des droits sociaux. En prônant la communautarisation des politiques sociales (*grass root planning*), la Banque mondiale récupère des idées et des formes d'actions qui avaient été celles des mouvements basistes proches de l'Église de la théologie de la libération, de certains mouvements révolutionnaires, des ONG, mais aussi des militaires pour les mettre au service de sa logique d'intervention.<sup>43</sup> Les populations sont engagées à participer aux pro-

grammes qu'elle impulse en fournissant un apport en travail ou en argent. L'idée d'implication à la base de ces projets est posée sur le plan moral de la dignité, en associant le droit à l'assistance au travail, et sur le plan économique de l'efficacité, en appelant les solidarités communautaires à prendre le relais des initiatives et des financements de l'État. Ces programmes d'entraide, d'auto-construction, d'aide alimentaire sont centrés sur les zones de forte concentration de pauvreté. Ils concernent avant tout les conditions de vie des habitants -logements, infrastructures- et font ainsi écho aux revendications des droits sociaux sur la base de l'appartenance à un quartier, à une commune. Ils font appel à une solidarité restreinte, qui n'est plus celle de la nation toute entière, mais celle de la famille, de l'association de quartier, de la paroisse, une solidarité qui fragmente les espaces et atomise les actions publiques. Leur lieu privilégié de gestion se situe au niveau local, le plus souvent à l'échelle municipale, en raison de la proximité des interlocuteurs et de la possibilité d'un partenariat avec les ONG, les fondations patronales et les associations caritatives de l'Église.

On assiste après 1989, avec l'abandon du PAN et d'autres programmes liés à la gestion radicale, à un redéploiement des méthodes d'assistance aux pauvres qui reposent aujourd'hui largement sur les provinces et les municipalités. Ainsi, l'espace local qui avait été tour à tour l'espace du contrôle social sous les militaires, puis de l'innovation politique avec le retour à la démocratie, apparaît aujourd'hui à de nombreux acteurs comme étant l'espace où certaines tensions entre modernité et exclusion pourraient être maîtrisées. La crise de l'État de bien-être a généré l'idée que le territoire national n'est plus adéquat pour lutter contre la pauvreté et le chômage.

Ces politiques compensatoires varient selon les engagements locaux. Les programmes de la province de Mendoza -*empresas juvenes, mano a la obra*- mettent l'accent sur l'action collective et des nouvelles formes de production, tandis que la fondation charitable de la première dame de la province de Tucumán s'inscrit dans le droit fil de la fondation Eva Perón. Dans la périphérie de Buenos Aires où se situe le plus grand nombre de pauvres, la province et les municipalités, chacune à leur manière, se sont impliquées dans la mise en place de "ce social de compensation". Elles ont eu à charge l'application des plans provinciaux (plan d'aide alimentaire de la province, plan de lotissements bon marché et de logements). Mais elles ont été également à l'origine d'innovations sociales dans les domaines suivants : régularisation des terres illégales, développement de coopératives de logement, actions communautaires de petite production.<sup>44</sup> La municipalité, jusqu'alors une institution subalterne et sous tutelle, acquiert ainsi une nouvelle emprise sur son territoire.

Ce type d'intervention amène plusieurs interrogations. L'espace municipal est-il un simple lieu d'amortissement de la crise ou est-il l'échelle pertinente pour envisager des politiques alternatives ? Ces solutions mises en place par les associations, les ONG en partenariat avec les municipalités sont-elles comme certains le pensent un modèle de sortie de crise pour la protection sociale, ou plutôt un symptôme de sa crise ? C'est évidemment tout le débat aujourd'hui, autour de l'action du "troisième secteur", le secteur volontaire, entre le privé et le public qui trouve son inscription privilégiée au niveau local et s'adresse à une frange de plus en plus exclue de toute citoyenneté dans les zones de pauvreté de l'extrême périphérie.<sup>45</sup> Les maires des communes les plus pauvres dénoncent leur rôle de "pompier social" qui se limite de plus en plus à des distributions alimentaires, au rafistolage social, comme si on avait renoncé à un autre type d'intégration.<sup>46</sup> Le grand débat aujourd'hui est de savoir si le niveau local permet la mise en place de nouvelles formes de citoyenneté ou seulement des formes de régulations communautaires minimales pour contenir la pauvreté. Par ailleurs, nombreuses sont les critiques aux expériences locales qui ont tendance à "enfermer le mouvement social dans le territoire" à un moment où les instances intégratrices à la nation s'affaiblissent. Comment interpréter les succès aux dernières élections municipales de 1991 du Mouvement pour la dignité et l'indépendance nationale (MODIN) dans les communes de la deuxième couronne, lieu privilégié de ces expériences ? Traduisent-ils le sentiment que cette "démocratie de proximité" ne permet pas de lutter contre la relégation et la hantise d'être exclu de la collectivité nationale et de la citoyenneté ?

### *Privatisation versus décentralisation des politiques sociales*

La communautarisation des politiques sociales n'est pas dissociable de la décentralisation. Il serait trop long ici de reprendre le débat sur ce thème.<sup>47</sup> Ce qui apparaît clairement, c'est que si le niveau local avait été perçu avec le retour à la démocratie comme un des lieux forts de la participation et de la démocratisation, permettant aux associations et aux organisations qui s'étaient forgées dans leur opposition à la dictature de mettre en œuvre leurs projets communautaro-libertaires, sur la base d'une certaine autonomie, aujourd'hui le niveau local renvoie directement à l'idée de subsidiarité et apparaît comme l'autre face de l'ajustement. La subsidiarité que l'on découvre aujourd'hui en Europe a une longue histoire en Argentine. Elle est liée à celles des régimes militaires qui ont toujours proclamé, et en partie mis en œuvre, leur volonté de décentraliser les services publics afin de lutter contre "le despotisme de l'État".

Tandis que le centre privatise les grands services publics urbains, les provinces et les municipalités sont invitées à suivre l'exemple. Ainsi la décentralisation est aujourd'hui directement influencée par la politique des bailleurs de fonds. Tout se passe comme si on décentralisait ce que l'on ne pouvait pas privatiser pour l'instant - l'éducation, la santé, certains services urbains, les chemins de fer de l'Intérieur - rejetant au niveau local le coût social de l'ajustement. Le gouvernement appuie l'idée "que les dépenses sociales doivent être à la charge des municipalités"<sup>48</sup> parce qu'ainsi elles auront une plus grande autonomie pour cibler leur intervention. Pour prendre l'exemple de la santé, le niveau municipal décidera des conditions d'accès au service public dans la mesure où c'est lui qui devra trouver des solutions. Ainsi, le vieux dilemme de l'assistance, définir les destinataires légitimes et ceux qui ne le sont pas reviendra à l'échelon local.

Le transfert aux provinces des services de santé et d'éducation, au premier janvier 1992, a été le point d'aboutissement d'un processus commencé sous les précédents régimes militaires qui visait à affaiblir l'*Estado de bienestar* jugé responsable du déficit budgétaire. Ce processus explique la participation croissante des gouvernements locaux - provinces et dans une moindre mesure municipalités - aux dépenses sociales et l'augmentation dans la dernière décennie des dépenses de santé et d'éducation (cf. tableau n°1). Cette décision prise de manière unilatérale, sans que les mesures aient été discutées entre les deux parties, s'inscrit dans un processus conflictuel de décentralisation pour obliger les provinces à ajuster. En d'autres termes, c'est l'augmentation des ressources provinciales liées à l'arrêt de l'inflation et au meilleur recouvrement fiscal de l'actuel gouvernement qui doit permettre de financer les services transférés.<sup>49</sup> Par ailleurs, si lors du récent accord sur les retraites, elles se sont vu attribuer la gestion directe d'un certain nombre de fonds sociaux, notamment celui du logement (FONAVI), elles ont dû accepter de limiter à 10% l'augmentation de leurs dépenses pour l'année 1992. Cette "mise au pas" a soulevé une vive controverse. Les provinces ne sont pas hostiles dans le principe aux transferts, au contraire. Mais des visions différentes de l'ajustement et du fédéralisme qui renvoient en dernière analyse à celles de la nation et de la citoyenneté se sont alors exprimées.

D'une part, on dénonce la vision comptable de l'ajustement actuel, de réduction des dépenses sans que soient mis en place des mécanismes permettant de stimuler une meilleure productivité des dépenses sociales. Cette vision aboutit à l'asphyxie des petites provinces qui avaient jusqu'alors tout attendu du centre. L'absence de prise en compte des effets territoriaux de cette forme de décentralisation, qui enterre l'idée de correction des inégalités sociales ou géographiques, semble renforcer un modèle d'espace polarisé que toute la rhétorique fédéraliste

TABLEAU N° I  
DÉPENSES SOCIALES  
(EN % DU PIB)

	NATION					PROVINCES					SÉCURITÉ SOCIALE				
	Santé publique	Éducation	Habitat	Assist. sociale	Total	Santé publique	Éducation	Habitat	Assist. sociale	Total	Retraite	Allocat. familiales	Oeuvres sociales	Total	Total général
1970	0,78	2,08	0,20	0,16	3,22	0,82	1,45	0,22	0,25	2,74	5,05	2,32	1,96	9,32	15,27
1971	0,72	1,99	0,23	0,25	3,19	0,84	1,41	0,22	0,24	2,71	5,21	2,46	2,10	9,77	15,67
1972	0,65	1,88	0,12	0,33	2,98	0,83	1,38	0,21	0,22	2,64	4,30	2,16	1,86	8,32	13,94
1973	0,72	2,35	0,34	0,36	3,77	0,98	1,68	0,23	0,25	3,14	4,84	2,54	2,27	9,65	16,56
1974	1,15	2,60	0,57	0,67	4,99	1,11	1,89	0,43	0,30	3,73	5,74	2,83	2,60	11,17	19,89
1975	1,21	2,40	0,32	0,74	4,67	1,21	1,89	0,99	0,31	4,40	5,15	1,96	2,28	9,39	18,48
1976	1,14	1,44	0,36	0,47	3,41	0,95	1,25	0,67	0,20	3,07	4,22	1,76	2,08	8,07	14,54
1977	0,89	1,43	0,02	0,53	2,87	1,04	1,21	0,50	0,23	2,98	4,32	1,53	1,94	7,79	13,63
1978	0,99	1,84	0,05	0,69	3,57	1,39	1,78	0,63	0,28	4,08	5,71	1,97	2,39	10,06	17,72
1979	0,73	1,56	0,05	0,48	2,82	1,31	1,94	0,59	0,22	4,06	5,98	1,52	2,63	10,13	17,01
1980	0,82	1,80	0,06	0,42	3,10	1,40	2,22	1,11	0,20	4,93	7,32	2,08	3,21	12,62	20,67
1981	0,50	1,73	0,12	0,49	2,84	1,81	2,36	0,60	0,24	5,01	8,29	1,60	5,03	14,93	22,78
1982	0,41	1,36	0,19	0,30	2,26	1,45	1,90	0,59	0,19	4,13	6,68	0,90	4,25	11,82	18,22
1983	0,56	1,75	0,23	0,33	2,87	1,35	2,24	0,99	0,29	4,87	7,09	1,13	4,40	12,62	20,35
1984	0,51	1,72	0,10	0,49	2,82	1,39	3,33	0,95	0,51	6,18	6,50	1,24	4,13	11,87	20,89
1985	0,54	1,55	0,15	0,65	2,89	0,96	3,30	0,72	0,58	5,56	6,75	1,19	3,93	11,88	20,33
1986	0,67	1,50	0,14	0,45	2,76	1,77	3,12	0,88	0,53	6,30	6,89	1,23	3,59	11,72	20,77
1987	0,78	1,68	0,09	0,48	3,03	1,67	3,37	1,03	0,54	6,61	6,60	1,23	3,62	11,45	21,09
1988	0,69	1,66	0,07	0,38	2,80	1,65	3,08	1,14	0,52	6,39	6,62	1,16	3,80	11,58	20,77

Source : CIEPP à partir des données de ITDT/BM (1990) ; FIEL (1987) ; Secretaría de Hacienda de la Nación (1988) ; Dirección de Vivienda y Dirección Nacional de Recaudación Previsional.

du justicialisme n'avait cessé de dénoncer. A tout le moins, ces mesures ont relancé le débat sur la nature d'un fédéralisme ambigu, sur la difficile équité socio-spatiale dans un pays aux différences géographiques marquées, sur les rapports centre/périphérie toujours conflictuels. Ces rapports ont été historiquement dominés par la dialectique de la "réclamation" et de la "réparation". Ils avaient privilégié à travers des mécanismes divers (promotion industrielle, système de la coparticipation, subventions discrétionnaires) les provinces historiques pauvres de l'Intérieur et pénalisé le centre, notamment les banlieues du Grand Buenos Aires où se situe, nous l'avons vu plus d'un tiers des pauvres du pays.

La politique actuelle marque une rupture. Les subventions aux produits et aux régions sont supprimées. Et par un retournement de la rhétorique du *reclamo*, l'application de l'idée de "réparation historique" qui renvoie à celles de "rachat" et de "victimes", a basculé en faveur de la province de Buenos Aires. Cette dernière a obtenu des autres provinces que 10% des impôts sur les bénéfices des entreprises lui soient attribués pour mettre en place dans les municipalités sinistrées du Grand Buenos Aires, un plan de justice sociale. Ce plan de justice sociale pour la réparation historique dans le Grand Buenos Aires apparaît comme la quintessence des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté : politique territorialisée, participation de la communauté, logique contractuelle qui, à l'approche des élections, se confond le plus souvent avec la logique clientélaire.<sup>50</sup>

Dans la mesure où la contrainte économique actuelle ne fait que renforcer les mécanismes d'exclusion inscrits dans le système dès le départ, l'avenir de la protection sociale telle qu'elle avait été pensée dans la période populiste semble compromis. Et d'ailleurs les réformateurs d'aujourd'hui regardent vers le Chili. Est-ce la fin de l'idée que les *descamisados* pouvaient "gagner" un lieu dans la nation ? L'idée que l'État doit garantir la sécurité des biens et des personnes et que le plein exercice de la citoyenneté passe par l'accès à certains services ne semble plus partagée par l'équipe au pouvoir. A tel point que d'aucuns se demandent si à l'heure où triomphe le discours libéral qui semble reléguer l'idée de justice sociale à la sphère locale, l'Argentine n'est pas en train de revenir à une étape pré-keynésienne, celle d'avant les années trente. En dépit de la vision individualiste et privatiste de la réussite sociale, il existait dans la société argentine une notion de citoyenneté résultant de la précoce intégration socio-politique et qui faisait de l'État le garant d'un certain nombre de droits liés à la citoyenneté. Or la politique actuelle attaque cette vision et remet en cause le compromis social sur lequel elle reposait.

Tandis qu'une partie de la population demeure dans le système assurantiel qui se dégrade -en attendant que les réformes à la chilienne, actuellement en débat

au parlement, soient mises en place- l'autre est prise en charge par l'assistance. Évidemment, ces politiques d'assistance sont en porte-à-faux avec ce qui définissait l'État de bien-être. Elles se caractérisent par leur discontinuité, par le clientélisme et par les marchandages auxquels leur application donnent lieu, par l'urgence et le pragmatisme. Les droits revendiqués autour de l'urbain -eau, légalisation des invasions, transports collectifs- qui ne sont pas liés au salariat, signifient certes une forme d'accès à la citoyenneté, mais ils sont aléatoires car leur reconnaissance est fonction le plus souvent d'un rapport de force ou d'une conjoncture politique. Le flou dans la définition des bénéficiaires de ces politiques d'assistance laisse une marge de manoeuvre aux autorités nationales, puis locales dans la gestion des programmes sociaux. Aussi bien en ce qui concerne le PAN que le plan PAIS (Plan alimentaire de la province de Buenos Aires) la logique des primaires a fortement influencé leur distribution. Peut-on encore parler de politiques sociales, lorsqu'elles sont confinées dans des limites administratives étroites et qu'elles sont soumises à la négociation (*bargaining*) entre des associations para-municipales fortement instrumentalisées par les partis et les pouvoirs locaux ?

## NOTES

(1) Cf. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 1980*, CEPAL, 1990.

(2) Cf. G. Germani, *La estructura social de la Argentina*, 1961.

(3) J. Donzelot, J. Roman, "Le déplacement de la question sociale", J. Donzelot (coord.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Ed. Esprit, 1991.

(4) Trois documents établis par l'INDEC et par le Centre de recherche sur la pauvreté en Argentine (IPA) jalonnent cette double démarche : *La pobreza en la Argentina* (1984), *La pobreza en el conurbano bonaerense* (1989) et *La pobreza urbana en Argentina* (1990). La première approche, dans le droit fil des organismes internationaux (BIT ou BIRD), renvoie aux manifestations de la pauvreté, à l'existence de carences, de "nécessités de base insatisfaites" (NBI) pour reprendre la terminologie de l'INDEC. Cinq indicateurs ont été retenus pour construire la catégorie des "pauvres structurels" : promiscuité, précarité de l'habitat, absence d'installations sanitaires, sortie précoce du système scolaire d'un ou de plusieurs enfants et fort taux de dépendance à un chef de famille de faible niveau d'éducation, ayant à sa charge quatre personnes ou plus.

La seconde définit le seuil de pauvreté, à partir d'un niveau de revenus en dessous duquel un foyer ne peut plus couvrir ses besoins essentiels d'alimentation, de santé et d'éducation. Ce seuil représente deux fois (2,07) le "panier de la ménagère". Son coût est calculé en respectant les traits culturels d'une société à un moment donné. A ces études au niveau national s'ajoutent celles menées par les gouvernements provinciaux. C'est le cas de Mendoza, cf. Azucena Beatriz Reyes Suarez, *La dimensión de la pobreza en el Gran Mendoza*, INSTECA, documento de trabajo n°1, 1991.

(5) Pour une étude plus détaillée, cf. A. Minujin, P. Vinocur, *Quiénes son los pobres ?*, IPA/INDEC, documento de trabajo n°10, juillet 1989.

- (6) O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en America Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, n°27, 1979, Santiago de Chile.
- (7) Voir à cet égard les communications de K. S. Karol, "Un viaje a traves de la hiperinflación : transformaciones, actitudes y estrategias de la clase media-baja en el corto plazo" et M. C. Feijóo, "Los gasoleros", présentées au colloque de l'UNICEF, *Efectos de la crisis en la Argentina : los nuevos pobres*, Buenos Aires 28-29 août 1991.
- (8) Cf. B. Lautier, *Citoyenneté et politiques d'ajustement : quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine*, communication au colloque de Guadalajara, février 1992, 34 p. mimeo.
- (9) Cf. P. Galin, M. Novick, *la precarización del empleo en Argentina*, Buenos Aires, CIAT/CLACSO, 1990. Ainsi dans le Grand Buenos Aires, selon A. Marshall, ce sont entre 7 et 9% des salariés (hors le BTP et les emplois domestiques) qui ont un tel statut -analogues aux contrats à durée déterminée français- qui exclut les indemnités de licenciement, sans compter les 5% des salariés (7% du secteur privé) qui sont "intérimaires" au sens français du terme. A ceci s'ajoute l'emploi "non-déclaré" qui dans le Grand Buenos Aires, selon L. Becarria et A. Orsatti représentait 18,7% de l'emploi en 1980 et 29,9% en 1988, dont le poids est le suivant selon les branches : 26,9% dans l'industrie, 56,0% dans le BTP, 76,6% parmi les domestiques, 39,5% dans le commerce et 20,7% dans les autres activités.
- (10) Cf. sur l'évolution de la classe ouvrière argentine, cf. enquête de J. Nun, *Crisis económica y despidos en masa*, Legasa, 1989.
- (11) A. Marshall, *Contrataciones "flexibles" o trabajo precario ? empleo temporario o tiempo parcial*, P. Galin, M. Novick, *la precarización del empleo*, op.cit.
- (12) Cf. document INDEC, *La pobreza urbana en Argentina*, 1990.
- (13) Ce groupe comprend les provinces de Formosa, Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santiago del Estero. Cf. Marie-France Prévôt Schapira, "Argentine : fédéralisme et territoires", *Cahiers des Amériques latines*, n°14.
- (14) Cf. M. F. Prévôt Schapira, *Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires*, *Problèmes d'Amérique latine*, n°95, 1er trimestre 1990.
- (15) *Conurbano bonaerense : aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a traves de la encuesta permanente de hogares*, INDEC, Buenos Aires 1991. Ce travail a été réalisé, à la demande du ministère de la Santé pour déterminer les zones à risque face aux épidémies, notamment du choléra. Les municipalités à haut risque -entre 53% et 30% des logements concernés- sont celles de la deuxième couronne. Par ordre décroissant, on trouve Moreno, Le "fond" de la Matanza, Esteban Echeverria, San Fernando, Florencio Varela, General Sarmiento et Merlo.
- (16) Dans le cas du bidonville Itatí étudié par E. Tenti, "ceux d'en haut" pensent que les problèmes de "ceux d'en bas" les plus pauvres qui se sont installés dans une carrière (La Cava) ne peuvent se régler que par leur déplacement, comme si les habitants avaient intériorisé les méthodes des périodes antérieures : cacher et déplacer. Cf. E. Tenti Fanfani, *Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres* (versión preliminar para la discusión), Buenos Aires, février 1991.
- (17) In Villa Itatí "Les gens d'en bas ne veulent pas préparer la nourriture avec les gens d'en haut", Cf. E. Tenti Fanfani, op.cit.
- (18) "Argentina, social sectors in crisis," *A World Bank Country Studies*, 1988.
- (19) Créée en 1823 par B. Rivadavia, premier président de la République Argentine. Cf. E. Tenti Fanfani, *Estado y pobreza : estrategias típicas de intervencion*, CEAL, 255, 1989, tomes 1 et 2. La raison d'être de cette première institution d'aide sociale de l'État est très nettement moralisante. Elle s'occupe de ceux qui sont tombés dans le malheur

- (20) Cf. E. Tenti Fanfani, *op. cit.*
- (21) Pour une étude détaillée des actions de la fondation Eva Perón, cf. E. Tenti Fanfani, *op. cit.* pp.77 et suivantes.
- (22) Entre 1880 et 1914 entrent en Argentine 6 millions d'immigrants dont la majorité reste dans l'agglomération de Buenos Aires.
- (23) Sur la notion de risque, cf. F. Ewald, *l'État-providence*, Grasset, 1986.
- (24) L. Golbert, "El Welfare state a la Argentina", *Ciudad Futura*, sept.-oct. 1988.
- (25) C'est la période de la plus forte expansion du secteur public. Le nombre de lits dans les hôpitaux passe de 63 000 à 108 000.
- (26) Ce compromis a favorisé l'acteur syndical, pilier du système, en donnant au syndicat majoritaire le monopole de l'administration des œuvres sociales, cf. J. Bunel, *Pactes et agressions. Syndicalisme et relations professionnelles en Argentine*, Ed. du CNRS, 1991.
- (27) Cf. J. Feldman, L. Golbert, E. A. Isuani, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, n°236, 1988. Nous ne pouvons pas détailler ici l'ensemble des politiques sociales. Pour une étude plus approfondie, nous renvoyons aux ouvrages, E. Isuani, S. Lumi, L. Golbert, R. Lo Vuolo, C. Perez, E. Tenti, *Estado democratico y politica social*, EUDEBA, Buenos Aires, 1989, 261 pages, et E. S. Bustela, E. A. Isuani, *Mucho, poquito o nada, crisis y alternativas de politica social en los 90*, CIEPP/UNICEF/Siglo XXI, 1990 dont nous avons présenté un compte-rendu de lecture dans le n° 11 des *Cahiers des Amériques latines*.
- (28) L'expression est de Denis Olivennes, La société des transferts, *Le Débat*, n° 69, mars-avril 1992.
- (29) A. Barbeito, R. Lo Vuolo, "La captación de recursos, el uso de los fondos y la dinamica del sistema de politicas sociales en Argentina," *CIEPP*, Buenos Aires, n°7, 1992, 30 pages, plus annexes.
- (30) A. Barbeito, R. Lo Vuolo, *op. cit.*
- (31) Les charges sociales réparties entre les patrons et les travailleurs financent le logement social (FONAVI), l'Institut national pour les retraités et pensionnés (INSSJP), les allocations familiales, les œuvres sociales et les retraites.
- (32) Cf. C. Acuña fait remarquer que parmi les cent plus gros contribuables ne figure aucune des grandes entreprises du pays et que la relation entre l'impôt sur les bénéfices des entreprises et le PIB est la même qu'à Haiti, cf. *Lucha politica y organizaciones empresariales de cupula : apuntes teoricos con referencias al caso argentino*, communication au XVIII<sup>e</sup> congrès de la LASA, Los Angeles, 24/27 sept. 1992.
- (33) E. Tenti Fanfani, "La escuela en el circulo vicioso de la pobreza", colloque de l'UNICEF, *op. cit.*
- (34) "Hospitales en emergencia", *Pagina 12*, 26 août 1992. La situation est d'autant plus critique que le plan de réduction de l'emploi public -700 emplois supprimés- mis en place dans le cadre de l'ajustement par la province, a entraîné le départ des meilleurs professionnels.
- (35) En Argentine, l'âge de la retraite est de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes. Entre 1961 et 1988, la population en âge d'être couverte par le système de retraite a augmenté de 2,7% par an.
- (36) "Incidente con jubilados ante la Casa Rosada", *La Nación*, 20 août 1992.
- (37) Cf. "Los jubilados cobraran con plata provinciana", *El Cronista*, 13 août 1992. Cet accord n'a pas permis de déboucher sur le respect de la loi de 1967 qui prétendait verser aux salariés entre 70% et 82% du salaire mais seulement de porter le montant de la retraite à 260 dollars, ce qui a signifié une augmentation entre 17 et 21% selon les catégories des 3 millions et demi de retraités. Les procès faits par les retraités à l'État se poursuivent (12 000 en 1992) et ce

- dernier doit payer et donc s'endetter ce qui va à l'encontre de la politique prônée par le FMI.
- (38) Un projet a été déposé en juin 1992 qui propose un système mixte de répartition -l'État assurerait à tous une retraite de base- et de capitalisation privée obligatoire. A ceci s'ajoute l'élévation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes. Ce projet est sur le point d'être voté. Pour rallier les voix de l'opposition syndicale et péroniste le gouvernement a dû accepter un certain nombre d'amendements, notamment la participation des syndicats dans la gestion des fonds.
- (39) Recours à des assurances privées (12% dans le Grand Buenos Aires) et à des systèmes privés de retraite.
- (40) Cf. L. Golbert, S. Lumi, *Políticas sociales : existen otras opciones ?* CIEPP, Documentos de trabajo, Mayo 1991.
- (41) Cf. projet de loi présenté au parlement pour créer un système national de santé, septembre 1985.
- (42) Cf. la polémique du président Menem, d'abord avec l'Église qui dénonce le coût social de l'ajustement et ensuite avec son ministre des affaires sociales qui avait publiquement évoqué le thème de la pauvreté.
- (43) Le régime d'Onganía a mis l'accent sur le développement de la communauté. En 1971, il existait un réseau national de développement communautaire rattaché au département du développement des communautés de la Direction générale de la promotion communautaire.
- (44) Pour une étude plus détaillée de ce type d'action, cf. Marie-France Prévôt Schapira, l'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires : tensions et ambiguïtés, *Canadian journal of development studies/Revue Canadienne d'études du développement*, vol. 5, juillet 1993.
- (45) Cf. A. Thompson, "El tercer sector y el desarrollo social", pp.45-74, in E. S. Bustelo, E. A. Isuani, *Mucho, poquito o nada, crisis y alternativas de política social en los '90*, UNICEF/ CIEPP/ Siglo XXI, 1990. Il serait intéressant de confronter cette problématique avec celle développée aujourd'hui en Europe, à l'heure où les solutions de proximité ne prennent sens que si l'État est partie prenante dans le dispositif, sinon ces expériences-pilote s'épuisent d'elles-mêmes.
- (46) Cette expression est celle employée par J. Carpinetti, maire de Florencio Varela qui rappelait que 100 000 personnes sur une population de plus de 200 000 habitants, avaient eu recours en novembre 1991, aux distributions alimentaires faites via la municipalité.
- (47) Cf. M. F. Prévôt Schapira, "A propos de la décentralisation, et du fédéralisme en Argentine", CREDAL, document de recherche, 70 p., janv. 1992.
- (48) Cf. document de proposition de décentralisation établie par FIEL, "Hacia un nuevo federalismo fiscal en la Argentina", *Ambito Financiero*, 28 août 1992.
- (49) Selon le ministre de l'Économie, D. Cavallo, les transferts représentent un coût de 1 213 millions de dollars, tandis que l'application du plan de convertibilité devait dégager une augmentation de ressources pour l'ensemble des provinces de 2 166 millions de dollars., cf. "Carta (de Cavallo) al gobernador de Cordoba", *La Nación*, 26 oct. 1991.
- (50) Le Plan de Justice sociale mis en place par le "Conseil pour la récupération historique du Conurbano" est dirigé par l'ancien maire d'une des communes les plus pauvres. Les responsables voudraient mettre en oeuvre dans la périphérie de Buenos Aires une dynamique semblable à celle de "Solidarité" au Mexique. Cf. *Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires*, año LXXXII, La Plata, 17 juin 1992. On estimait les recettes pour l'année 1993 à une somme entre 400 et 600 millions de dollars.

# LES POLITIQUES SOCIALES AU CHILI

---

Raúl GUERRERO\*

S'occuper des pauvres ou s'occuper de l'économie ? On dirait que le bon sens empêche de trancher un si fâcheux dilemme. Certains diront qu'en s'occupant des pauvres c'est l'économie qui gagne ; d'autres rétorqueront que si l'économie marche, le social ira de soi.

Depuis l'entre-deux guerres et sauf de courtes parenthèses, se met en place un État providence de plus en plus régulateur, nonobstant les phases de repli, de récupération et, enfin, de croissance économique modérée jusqu'en 1973. Mais malgré les progrès sociaux, la pauvreté resurgit comme une hydre invincible. A partir de cette date-là, le néolibéralisme autoritaire donne la priorité à la concurrence, d'où une irréfutable croissance ; pourtant aux élections de 1989 c'est davantage de social que demande la majorité préférant un État plus solidaire. Dans le cadre du capitalisme global d'aujourd'hui, la croissance chilienne s'emballe ; on continue à privilégier la formation du capital et à maintenir les macro-équilibres. Reste à résoudre le problème de la pauvreté d'au moins un tiers de la population. Pauvres et travailleurs coûtent pour l'instant peu à la collectivité, mais dopés par la ville qui encourage la consommation, ou dispersés dans les campagnes, ils questionnent le modèle néolibéral imposé par la dictature et conservé dans ses grandes lignes après la récente redémocratisation du pays. Entre-temps, on rationalise l'aide aux nécessiteux par la focalisation des actions, tentative de justice socio-spatiale pour surmonter les déséquilibres inhérents à l'empire du marché.

\* Université de Pau ; CRISSA-IRSAM.

## LES POLITIQUES SOCIALES EN PERSPECTIVE

Dans l'histoire récente de l'Amérique latine, l'État chilien a été un des premiers et des plus actifs fournisseurs de services sociaux à une collectivité nationale. Les lois fondatrices du système de sécurité sociale datent des années turbulentes d'après la Grande Guerre. En 1924 sont créés la Caisse d'assurance obligatoire, le ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Sécurité sociale, et les syndicats sont légalement reconnus. Bientôt sera promulgué le Code du travail, le premier en Amérique latine et, dans la foulée des convulsions sociales et économiques provoquées par la crise de 1930, des militaires national-populistes font passer un programme d'assurance sociale complet. Ces progrès sociaux ont été le résultat de l'action exercée sur l'État oligarchique depuis le début du siècle par les divers groupes de pression qui se sont consolidés à la faveur de la modernisation économique et de l'urbanisation. Ils sont essentiellement le fait de la classe moyenne urbaine et des travailleurs des branches productives stratégiques (mines, transports, acier...) où surgissaient de puissants syndicats : on comprend ainsi que même dans les années soixante, 80% des travailleurs de la province minière d'Antofagasta étaient couverts par la sécurité sociale, alors que ceux de Chiloé ne l'étaient qu'à 18%.

Le président réformiste E. Frei (1964-1970) sur la lancée de la réforme agraire, élargit au monde paysan la syndicalisation et le salaire minimal, mais échoua dans la tentative d'unifier le système de sécurité sociale. Allende (1970-1973) ne fera pas mieux dans ce domaine. Il tenta d'assurer à tous les Chiliens les garanties sociales essentielles, emploi, santé, éducation, logement, sécurité sociale et loisir, c'est à dire l'ordinaire d'une société capitaliste avancée, au prix d'une redistribution des revenus, révolutionnaire mais sans violence. Privé du concours d'un capitalisme moderne et efficient, cet effort dut affronter la chute de l'accumulation du capital et son corollaire de difficultés sociales et politiques : grèves, marché noir, pénurie, conspiration.

L'héritage social des mille jours d'Allende montre à son actif quelques acquis notables : dans le domaine de la santé, près de deux tiers des soins étaient alors publics et le gouvernement s'évertuait à développer une politique sanitaire intégrée, dans un contexte où la priorité était pourtant "la bataille pour la production". La distribution d'un verre de lait journalier à tous les enfants prit alors valeur de symbole. En ce qui concerne l'éducation, le projet de création d'une école nationale unifiée souleva une tempête de protestations virulentes parmi l'opposition. Quant au secteur de la construction le gouvernement populaire devait compter, en plus du déficit chronique du logement, avec l'avalanche des

prises de terrains et d'installations de campamentos déferlant pendant la courte période de transition entre le gouvernement Frei et le sien. Le gouvernement dut alors régler d'épineux problèmes fonciers, régulariser les campamentos et lancer un vaste programme de logements populaires.

A la chute d'Allende, la société chilienne était commotionnée par la violence politique, la pénurie et l'austérité imposées à un gouvernement décidé à surmonter les flagrantes inégalités socio-économiques. Les profonds déséquilibres incrustés dans la géographie du pays demeuraient toutefois inaltérés. Ainsi, l'efficacité des politiques de santé de l'État-providence apparaissait depuis longtemps contestable : les différences entre les revenus régionaux et urbano-ruraux se doublaient d'un flux de services très injuste. Quant au système de sécurité sociale, certes élargi à sept travailleurs sur dix, il s'avérait coûteux, compliqué et segmenté, et la moitié des travailleurs de la terre, principalement ceux des provinces du Sud, en restait privée.

Le brutal coup d'État du général Pinochet imposa un modèle économique hyperlibéral, aux antipodes de l'utopie socialiste d'Allende. Ce projet sera favorisé par l'émergence du capitalisme global qui domine aujourd'hui.

## L'ÉTAT PINOCHET : LÉVIATHAN ET SUBSIDIAIRE

Quelle place peut représenter le social dans un projet de modernisation néocapitaliste de l'économie chilienne?

Dans la cohérence du projet Pinochet, le social n'était plus une composante du développement. Croissance économique et bien-être sont déconnectés en vertu de la priorité assignée à l'économie. On ajournait les dépenses sociales pour libérer des fonds destinés au secteur industriel, aux transports et aux infrastructures facilitant l'investissement étranger. Un statut de l'investisseur, une loi organique constitutionnelle pour les mines et un nouveau code de mines, accordaient au capital international la possibilité d'un rapatriement des profits et l'assurance de généreuses compensations en cas d'improbables nationalisations. Le principe de subsidiarité de l'État proclamé par le gouvernement, réduit l'État à ne conserver pour chaque secteur qu'un rôle étatique limité, assurant les responsabilités que les particuliers ou les sociétés intermédiaires ne sont pas en condition d'accomplir, tel qu'on peut le lire dans le Programme socio-économique pour 1981-1989. Dans la pratique, il s'agissait de faire du social en subventionnant la demande, et de réduire le plus possible l'action directe de l'État. S'ouvrait, de la sorte, un vaste champ au capital privé, quitte à transformer le

patient en "client", l'étudiant en "consommateur" et le mal logé en "épargnant". La Junte militaire entreprend une série de réformes sociales dans la perspective de stabiliser et de légitimer le système politique, l'idée maîtresse étant que le pays achèverait sa modernisation avec la fin du dirigisme de l'État et l'avènement de la libre concurrence. L'abandon par l'État des services sociaux fut durement ressenti par les *pobladores*<sup>1</sup>. On s'arrêtera plus loin sur le cas exemplaire de la santé.

### *Une gestion libérale du travail*

Le gouvernement annonce dès 1976 la réforme de la sécurité sociale, certes attendue par une population désireuse que ses services s'améliorent. Les anciennes Caisses de prévoyance se trouvaient financièrement asphyxiées et dépassées par les multiples fonctions qu'elles étaient appelées à remplir : il en résultait des prestations très inégales. Les cotisations de pensions de maladie et de vieillesse, prélevées dans le cadre d'un régime de capitalisation de l'épargne du bénéficiaire, seront dorénavant administrées par des organismes privés, les Administrations de fonds de pensions, supervisées par une Surintendance de l'État. Celles-ci vont devenir de puissants agents financiers, l'État ayant pris en charge les paiements pendant la période d'installation du nouveau système. Dans le domaine du travail, le *Plan Laboral* dictait de nouvelles normes d'organisation syndicale et de négociation collective. La nouvelle législation, tout en reconnaissant la liberté de fonder des syndicats, consacrait leur atomisation, et affaiblissait en définitive leur poids dans la régulation du marché du travail.

### *Suspects, car mal logés*

Pour le gouvernement militaire, l'origine du problème du logement découlait des politiques interventionnistes de l'État autant que des faibles moyens financiers du pays. Les gouvernements antérieurs étaient accusés d'avoir des effets erratiques par les entraves foncières qu'elles posaient à l'expansion urbaine en poussant à la hausse les prix de l'immobilier. Le crédit consacré à ce secteur fut traité sous les normes générales du marché des capitaux, l'État n'accordant qu'aux moins bien lotis, y compris dans les zones rurales, des subsides pour l'habitation. Les bénéficiaires devaient apporter un capital-épargne encourageant le secteur privé à multiplier les mises en chantier, car le ministère du Logement achetait des maisons clé en main. Restait le plus délicat à réaliser : mettre ces logements à disposition d'une demande non solvable mais tenue

d'épargner pour accéder à la propriété.

Les autorités ont commencé par remettre en cause la définition de la responsabilité gouvernementale qui prévalait auparavant en matière de politique du logement. Le rôle de l'État devait désormais se limiter à créer un climat propice pour dynamiser l'économie, résorber le chômage et faire ainsi du Chili un pays de propriétaires et non de prolétaires. C'est sur cette base que le gouvernement mena une campagne énergique pour éradiquer les *campamentos* hérités du passé. On récupérait ainsi des terrains souvent convoités par la spéculation foncière et immobilière, en expulsant les *pobladores* vers des lotissements périphériques où l'on accordait aux méritants des logements élémentaires ou sociaux. L'invasion de terrains devint un délit réprimé par la force, l'usurpateur perdant définitivement le droit à recevoir un logis subventionné par l'État.

Pendant la timide ouverture civile opérée en 1983, la pression de 135 000 familles de la capitale en situation d'extrême pauvreté, vivant accrochées chez d'autres plus chanceux (*allegados*), se manifeste par de nouvelles invasions de terrains. Renaissent ainsi, souvent sous la protection de l'Église, les *campamentos*, avec leurs propres organisations d'entraide. Ils sont vécus comme territoires de liberté et d'identité collective, face à la répression de la force publique. Peu de *pobladores* acceptent de partir en province où on leur promet un logis et l'éventualité d'un travail.

Un déficit persistant évalué à 730 000 logements contraste avec l'essor de la construction de gratte-ciel de haut standing, de centres commerciaux à l'américaine, les malls, de discothèques de luxe et d'édifices-parkings. Le gouvernement répond aux critiques en montrant ces réalisations, fruit des progrès du pays et de la relance du secteur bâtiment. Sept ans après l'installation du pouvoir militaire, la production de logements stagne autour de 36 000 par an ce qui est peu comparé aux 30 000 logements annuels bâtis sous Frei et aux 54 000 sous Allende.

### *L'éducation dans le projet libéral*

En matière d'éducation, les mesures d'organisation et d'administration prises par le gouvernement Pinochet se doublent d'un nouveau contenu idéologique. Jusqu'en 1973, le système d'éducation chilien était resté le patrimoine d'une bourgeoisie, patrimoine acquis par des négociations historiques avec les autres classes sociales. Mais l'agitation et la politisation dans l'éducation étaient montées de pair avec les frustrations économiques et sociales. A partir du putsch militaire, le pouvoir est en mesure de modeler un système d'éducation en toute

autonomie, lui ôtant sa fonction traditionnelle d'instrument de mobilité sociale, chère à la petite bourgeoisie. Désormais, il s'agit de mettre l'accent sur la sélection sociale et la formation de ressources humaines.

La privatisation du système d'éducation atteint tous les niveaux sous le contrôle du ministère de l'Éducation, lequel transfère aux municipalités, l'administration des établissements possédés par l'État. Celui-ci fixe au niveau élémentaire, des programmes d'étude obligatoires pour tous les établissements publics ou privés. La décentralisation formelle de l'éducation sort ainsi renforcée, mais accentue la centralisation réelle puisque les maires sont nommés par le Président de la République. La construction de nouveaux collèges à la charge des particuliers ou des municipalités, n'est entreprise par l'État que lorsque ces derniers font défaut. C'est surtout dans l'enseignement supérieur que le gouvernement de Pinochet a taillé dans le vif. L'université a été stigmatisée pour sa politisation et sa gratuité, les autorités paradoxalement reprochant à celle-ci d'en interdire l'accès aux plus pauvres. Le paiement des études par des personnes dont la formation leur assure des revenus aisés dans le futur, permet d'obtenir les apports financiers ouvrant à toute la population l'accès à l'instruction, car un système de crédit est ouvert aux étudiants ne disposant que de faibles revenus. L'État garantit la liberté de créer universités, académies et instituts d'éducation supérieure. Quant à la recherche scientifique, elle doit se financer par la vente directe de produits et services, l'État ne subventionnant que les recherches censées bénéficier à l'ensemble de la communauté.

### *Être malade à Santiago*

La stratégie globale de santé revient à utiliser plus efficacement les moyens et à décentraliser les services. On veut parvenir à couvrir toute la population même si les prestations, selon la capacité financière des usagers, restent différenciées. Le malade indigent doit avoir accès aux soins gratuits. Pour les revenus moyens, on accorde un subside inversement proportionnel à la solvabilité du bénéficiaire. L'État se charge de contrôler le montant des subventions octroyées par le Fonds national de santé (FONASA) sur lequel repose la santé de quatre millions de Chiliens. Le Fonds veille à l'exercice libéral de la médecine et finance entre 25 et 50% des prestations délivrées selon l'une des trois catégories dans laquelle est inscrit le médecin traitant. Ce système établit autant de différences entre les praticiens qu'entre la capacité de paiement des patients. Le revenu remplace ainsi la citoyenneté comme critère d'accès aux soins médicaux.

Pour les personnes disposant de revenus suffisants, l'État encourage la création

de systèmes d'assurance maladie privés, au libre choix des affiliés payant la totalité des soins. Dès 1981, se créent ainsi les instituts de santé prévisionnels (ISAPRE), destinés à gérer les fonds de santé par prélèvement sur les salaires (7%), permettant aux utilisateurs d'avoir recours à des spécialistes et à des cliniques privées. S'institutionnalise ainsi un service de santé à deux vitesses, par l'attribution du financement des services aux propres usagers selon leurs revenus. Pinochet a expliqué lui même, sans fard, la logique du système : *Hay que cuidar los ricos porque son ellos los que producen la plata* (Il faut prendre soin des riches parce que c'est eux qui produisent le fric). Des cliniques modernes sont construites dans les beaux quartiers de Santiago, où l'on est assuré des soins les meilleurs. En province où l'investissement s'avère moins rentable, les ISAPRE sont autorisés par le gouvernement à utiliser les infrastructures des hôpitaux publics.

Le service hospitalier public va s'enfoncer, pendant la dictature, dans une crise sans précédent : édifices délabrés, équipements surannés et non remplacés, dotés d'un personnel insuffisant et mal payé, peinant pour soulager la douleur des autres. Pour le malade, avant d'être admis pour une intervention, c'est un véritable parcours du combattant qui commence et dure plusieurs semaines voire plusieurs mois. Le diagnostic du médecin est difficilement suivi du traitement adéquat, faute de moyens pour se procurer les médicaments. Souvent les patients doivent apporter jusqu'au matériel élémentaire nécessaire aux soins (coton, bandages, seringues). Les dispensaires de soins primaires dépendants des municipalités, disposent d'un budget de fonctionnement établi par la préfecture provinciale en fonction des prestations dispensées. Débordés par une demande croissante malgré le caractère expéditif de chaque acte (un pédiatre s'occupe normalement de sept enfants par heure), les dispensaires commencent tôt dans la matinée par la distribution des numéros assurant une place dans le quota de consultations journalières du spécialiste. Les patients sont là dès l'aube, formant de longues queues pour obtenir le précieux numéro. Les pharmacies de ces dispensaires, désespérément vides, finissent par exaspérer les *pobladores* et les altercations sont fréquentes.

La restructuration des services de santé entreprise par le gouvernement Pinochet avait pour finalité de réduire les dépenses publiques en services sociaux considérés comme non productifs. Le droit à la santé passa au rang de marchandise et la protection sanitaire de la population recula à des niveaux déjà oubliés par les Chiliens. L'action des organisations non gouvernementales et des Églises pour pallier le retrait de l'État ne rendit que plus intolérable son effacement. En 1990, fonctionnaient au Chili 212 ONG de santé, dont 64% pour la seule région

métropolitaine. En dépit de ses insuffisances, l'action sanitaire de l'État avait autrefois forgé une culture sociale par laquelle le droit à l'égalité face à la vie rend à présent intolérable la dégradation sanitaire dans une conjoncture économique favorable. Le vote -sanction à Pinochet dans les quartiers pauvres de la capitale, lors du plébiscite de 1988, en sera l'évidente manifestation.

### *Le lourd héritage social de la dictature*

En définitive, la politique sociale sous Pinochet obéit au déterminisme du modèle monétariste. La nette différenciation entre la politique sociale et une politique économique orientée par les règles du marché, accordait à l'État une fonction subsidiaire qui devait se réduire avec le plein développement du marché. La crise des années quatre-vingt ébranla le modèle. La croissance du produit interne par tête s'effondra en 1975 (-14%) et la lente récupération jusqu'en 1981 (3,9%), ne rendit que plus cruelle la chute en 1982. Parallèlement, le pays subissait une profonde crise financière, la balance de paiements se déséquilibrait, de vastes secteurs de l'agriculture étaient paralysés, l'industrie démantelée et près d'un tiers de la force de travail réduit au chômage. La crise de l'appareil productif accéléra le transfert des ressources vers la spéculation financière. Les villes et régions dont l'activité dépendait de quelques industries et d'alternatives d'emploi restreintes, furent particulièrement atteintes.

La reprise économique à partir de 1985 ranima le modèle, tout en corrigeant ses excès. Mais il avait été démontré que l'État Pinochet, machine parfaitement organisée, tolérait en son sein un formidable désordre social auquel les subsides ne remédiaient guère. Le vote lors du plébiscite de 1988 se tourna en définitive contre Pinochet, et lorsque la population fut appelée à participer aux élections générales de 1989, tout en enterrant la dictature, elle inclina décidément vers le centre, lequel constituait aux yeux de l'électorat la meilleure garantie de démocratie politique et de maintien des aspects les plus attractifs du modèle économique. Le citoyen chilien de la fin du siècle ne semble pas vouloir liquider les restes du Léviathan.

### L'ÉTAT POST-PINOCHET :

#### S'ACQUITTER DE LA DETTE SOCIALE "SANS FAIRE DE FOLIES"

S'adressant aux Chiliens à la veille du plébiscite, le général Pinochet affirmait emphatiquement : "Le Chili est aujourd'hui un pays différent, un pays moder-

ne". Il disait vrai. Après les traumatismes produits par le traitement de choc infligé à l'économie à la fin des années quatre-vingt, le pays témoignait d'avances indiscutables, basées sur la restructuration complète de son économie. Mais le passif social et politique de la dictature était très lourd. Une alliance de partis d'opposition, la Concertation démocratique<sup>2</sup> gagnait les élections générales de 1989, permettant à un président démocrate chrétien de revenir au pouvoir vingt ans après. Les nouveaux dirigeants allaient conserver dans ses grandes lignes les directives principales de la politique économique du régime déchu, avec le consentement du plus grand nombre. Comment expliquer l'adhésion à ce modèle face à la dette sociale qu'il laissait en héritage ?

### *Le succès d'un modèle*

On ne peut comprendre les raisons du succès politique du modèle libéral au Chili sans faire référence à son histoire et à sa géographie. Le Chili se fit à partir de la "Vallée centrale" autour de Santiago par un profond brassage d'hommes, et la formation des régions se compléta dans la deuxième moitié du XIXe siècle par une rapide expansion pionnière. Ce mouvement en direction des extrêmes d'un territoire interminable et quasiment vide, engendra une homogénéité humaine rare en Amérique latine, et qui sera le socle de l'État nation. La mise en valeur qui en résulta provoqua une première phase à laquelle remontent les rêves d'un pays qui comptait sur le libéralisme pour accéder au "progrès". On peut faire l'hypothèse que les bâtisseurs du Chili laisseraient en héritage de cette aventure géographique une idiosyncrasie et un esprit d'entreprise atavique et impénitent. Au XIXe siècle, dans un continent de maîtres et d'esclaves, se constitue déjà une classe moyenne (les *medio pelo* que décrit le romancier Blest Gana) par la voie de l'aventure minière ouverte à tous. L'instabilité du négoce minier développe le goût du risque d'autant plus qu'il peut mener vers une fortune facile. Une mine *se goza*, dit-on avec cette idée de "jouissance" jusqu'à l'épuisement que le terme implique, et après, l'on part ailleurs.

La population chilienne, très mobile géographiquement, est ainsi rapidement habitée davantage par un sentiment d'identité nationale que régionale. Les partis politiques, les syndicats acquièrent facilement depuis la capitale une audience nationale. Le parti régional qui était apparu jadis, dans la Magellanie lointaine, sera très éphémère et le parti du Sud qui s'est, il y a peu, constitué en Araucanie, n'obtint qu'un très modeste pourcentage de votes en 1989. Le moule national s'applique à tous. Dans ce moule, peut se tenter l'aventure individuelle vers la chance, et se faire la cohésion de classe dans les adversités. Dans les

beaux quartiers unanimes résonnèrent les casseroles contre Allende, et partout dans les bidonvilles on tint des soupes populaires sous la dictature. Le moule national c'est aussi le Chili-île, enfermé entre les Andes, le désert et les glaces : il n'a produit ni un homme du continent comme Bolivar, ni un Che Guevara ignorant les frontières. Personne ne propose plus aujourd'hui de réintégrer le Pacte Andin abandonné sous Pinochet.

### *L'ivresse de paraître*

Pendant un quart de siècle d'État régulateur, le changement social a été considéré comme une condition de la croissance économique, mais celle-ci s'est révélée incapable d'assurer à l'ensemble de la population une vie digne. Le néolibéralisme autoritaire fit sauter de nombreuses entraves administratives et coutumières, accumulées au long de décennies d'État bureaucratique. Par la porte ouverte au capital international se faufilent également les nouveaux chefs d'entreprise nationaux, agents eux aussi du succès de l'économie chilienne, qui renouent ainsi avec l'esprit d'entreprise de leurs aïeux : pionniers, versatiles et "miniers", sans complexes et plus soucieux d'exploits mercantilistes que technologiques.

Pour la majorité de la population, et plus particulièrement encore pour la vaste classe moyenne, il s'agissait de se surmener pour maintenir un niveau de vie, pour "paraître" différent du peuple, symbolisé par ce *roto*<sup>3</sup>, ce pauvre présumé nécessairement communiste égalitaire : le symbole était trop dangereux à assumer pendant la dictature. L'ivresse de paraître est permise à tous dans ce pays pratiquement sans minorités ethniques, virtuellement exclues. L'imaginaire des petits blancs rêveurs d'une réussite frustrée dans une société que l'on ressent ainsi comme injuste constitue sans doute le terrain sur lequel le libéralisme, corridor du succès individuel, survit à la dictature sans faire obstacle à la démocratie.

### *"Pas de populisme, on continue"*

Deux ans après le retour à la démocratie, la croissance du pays s'emballa autour de 5% par an, ce qui n'est pas la dernière des raisons pour conserver la politique économique. Le taux d'inflation reste modéré, 13%, l'investissement est en constante augmentation, et grâce à une forte épargne interne, les réserves monétaires sont montées à 8 800 millions de dollars. Exportant un tiers de son produit interne brut, le Chili est dopé par le commerce extérieur. Le taux de chômage est évalué entre 4 et 5% de la population active, ce qui semble surprenant

puisque la préoccupation sociale reste la pauvreté qui affecterait quatre millions de personnes.

L'opposition à l'actuel gouvernement, organisée autour de la droite classique et des partisans de Pinochet, défie le gouvernement de Concertation démocratique sur le terrain des politiques sociales et de l'aide aux pauvres. Trop de social est dénoncé comme du dirigisme et une entrave à la croissance, et l'opposition propose de relancer les privatisations d'entreprises, y compris celle de la CODELCO, puissant holding d'État et premier producteur mondial de cuivre. Privatiser plutôt que payer plus d'impôts, demeure le principal slogan de l'opposition même si l'actuelle politique du gouvernement, en matière de sécurité sociale, de santé et d'éducation, reste axée sur la privatisation des services collectifs.

Les Fonds de pensions se sont révélés d'efficaces stimulants du capitalisme national. Au milieu de 1991, ils comptaient près de quatre millions d'adhérents, et les fonds accumulés représentaient plus de 30% du Produit interne brut du pays et plus de 50% des placements du système financier. Le portefeuille des Fonds se diversifie : 41% en valeurs publiques, 17% en actions d'entreprises, 15% en titres hypothécaires. Actuellement, les Fonds sont autorisés à investir à l'étranger en titres garantis par l'État et les banques internationales.

Le gouvernement assure toujours le service de santé publique, cherchant à perfectionner et à décentraliser sa gestion, et à l'intégrer au service privé. Mais ces centres continuent à pâtir de l'état calamiteux qu'ils ont connu depuis de longues années, et récemment, l'application d'un nouveau système de rémunérations a provoqué un sérieux conflit médical. Par contre, le système privé des ISAPRE se développe, ce qui n'empêche pas l'opposition de critiquer le transfert du ministère des services de santé municipalisés dans la lointaine et sous-équipée région d'Aysén comme un attentat à la notion même d'État subsidiaire, à la liberté et à la décentralisation.

Dans le domaine de l'éducation, la privatisation n'est guère contestée. Bien qu'elle ait coûté leur poste à des milliers d'enseignants. La lutte syndicale est aujourd'hui orientée vers l'obtention du statut du professeur. La réduction du chômage passe, dit-on, par une meilleure formation de la main d'oeuvre, gage d'une productivité plus élevée devant permettre des hausses de salaires. Actuellement plus de 40 000 élèves suivent des cours de perfectionnement, confiés à des corporations professionnelles et des entreprises, qui définissent contenus et programmes d'enseignement.

Le gouvernement de la Concertation est sorti vainqueur des élections municipales de 1992. La réduction du parti communiste à son niveau historique le plus bas, 6,6% des voix, confortait l'orientation des politiques sociales : l'augmenta-

tion de l'emploi et des salaires était présentée comme la meilleure formule pour résoudre les problèmes sociaux. Les dirigeants pouvaient donc s'exclamer, "pas de populisme, on continue". Fort de ces acquis, le gouvernement donnait la priorité dans le budget de 1993 à l'investissement et à la croissance, au développement des infrastructures pour continuer l'effort productif. Six milliards de dollars sont prévus pour les dépenses sociales en 1993, en augmentation de 7% par rapport à 1992.

### NOUVELLES MODES POUR UN VIEUX MODELE

Politiciens, planificateurs, universitaires, s'accordent tous depuis longtemps à dénoncer le retard des régions au Chili, et à rappeler l'hypertrophie de Santiago, produit et explication de son indiscutable vocation nationale qui obligeait l'État à lui consacrer traditionnellement environ un tiers des dépenses générales. L'écart entre la capitale et les provinces se creuse, réalimentant l'exode vers la métropole. Aussi, négliger le poids explicatif des contrastes géographiques liés à la démesure d'un espace parsemé d'îlots de peuplement, à la variété des milieux, équivaut à se priver d'outils d'analyse essentiels. Pourtant, l'indigence de données occulte des aspects importants d'une réalité géographique qui avantage ou pénalise les individus quant aux bénéfices des politiques sociales dont les dispositions revêtent pourtant un caractère national.

Rendre justice aux régions a été la préoccupation affichée par tous les gouvernements. Dès 1939, la CORFO (Corporation pour le développement) lance un programme sectoriel d'amélioration des infrastructures dans les provinces. Depuis 1967, le Bureau de planification nationale (ODEPLAN) propose des stratégies de développement régional. Il donnera lieu à la première régionalisation administrative du pays qui devait faire de la politique sociale le moyen de promouvoir une meilleure répartition de la population et de la richesse nationales.

Sous la dictature de Pinochet, le dirigisme d'État fut accusé d'encourager le centralisme au détriment des régions, et on délégua à la nouvelle Commission nationale pour la réforme administrative (CONARA) l'élaboration d'une nouvelle régionalisation et de la décentralisation administrative. On comptait sur les effets de la décentralisation pour activer les potentialités régionales, réorientées par le marché. La théorie classique des avantages comparatifs fut ressuscitée pour vanter des succès ponctuels. Quelques centaines d'hectares de raisins de table destinés à l'exportation surgis au milieu du désert, autorisèrent à parler de "nouveau nitrate vert" ; des élevages de saumon transformèrent les calmes

fjords du Sud en "Norvège chilienne", et les pins qui remplacèrent la forêt autochtone abattue sans merci, de "nouveau salaire du Chili". Aucune cohérence ne se tissa entre ces activités disparates et leurs impacts socio-spatiaux sont aussi mal connus que leurs apports à l'économie locale ou régionale.

*Exportez et enrichissez-vous!*

La philosophie de la nouvelle équipe gouvernementale au pouvoir depuis 1989, soucieuse de conserver les équilibres macro-économiques, préconise derechef la neutralité de l'État par rapport aux régions. Celles-ci doivent se lier aux marchés externes selon leurs avantages comparatifs, au départ par l'exportation de ressources primaires, tremplin pour une deuxième phase de développement intégral. Le secteur privé étant l'acteur principal de la transformation et de la modernisation productive, l'État assume, pour sa part, un rôle irrécusable mais bien plus théorique dans le domaine du "développement équilibré de toutes les régions, provinces et communes du pays". Plus que la recherche d'objectifs propres aux régions, invitées à saisir leur chance, l'État définit des objectifs nationaux : démocratie, modernisation, innovation, intégration au système monde, préservation de l'environnement, équilibre social par la lutte contre l'extrême pauvreté, et enfin, réduction des inégalités géographiques entre la région métropolitaine et les zones extrêmes du pays. La Politique nationale de développement régional, confiée au ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN) est chargée de promouvoir l'équité territoriale. Dans cette perspective, la création récente de gouvernements régionaux est un pas en avant, mais ces gouvernements, sans autonomie financière réelle, restent des gestionnaires des fonds publics.

Aux grands projets d'investissements privés orientés de préférence vers les régions (17 milliards de dollars sur quatre années), l'État répond par le financement d'infrastructures. L'investissement public effectif pour l'année 1991 s'éleva à 283 milliards de pesos (1 dollar = 370 pesos en décembre 1991), dont 34% furent assignés au ministère du Logement, 30% aux travaux publics, 13% au Fonds national de développement régional et 13% aux municipalités. Les ministères sociaux : Santé, Éducation, reçurent à peine 1%, confirmant, si besoin est, la continuité néolibérale de la politique du gouvernement. Quant au Fonds de solidarité et d'investissement social (FOSIS), sur lequel nous reviendrons, il captait à peine 1% des investissements. Le poids démographique des régions est décisif dans l'attribution des dotations : 30% pour la région métropolitaine, 15% pour la cinquième région (Valparaiso) et 9% pour la huitième

(Concepción), qui réunissent à elles trois, 62% de la population du pays. Les régions de faible densité situées aux deux extrêmes du territoire, paraissent avantagées, mais tout change si ces investissements sont rapportés aux superficies des provinces concernées (voir annexe sur la valeur économique de l'homme et de l'espace).

Les dotations du FOSIS sont le plus directement destinées à combattre la pauvreté. De création récente, cet organisme est davantage une banque de projets sociaux focalisés qu'un ministère du Bien-être. Il prête appui à des projets spécifiques émanant de communautés de paysans, de petits mineurs, de pêcheurs artisanaux, de micro-entreprises ou d'ateliers, ainsi qu'à des initiatives destinées aux familles pauvres. La participation communautaire, l'entraide sont des conditions pour l'accès au Fonds pendant la durée du projet. Sans préjuger de l'efficacité de cette initiative, il faut toutefois souligner que l'investissement effectif pour 1991 n'atteint pas la modeste somme de 400 millions de pesos. A l'avenir, l'activité de ce Fonds doit démontrer très précisément la volonté de solidarité nationale et l'ampleur des initiatives locales.

### *L'inégal développement*

Le Chili contemporain est un laboratoire d'expérimentation de politiques sociales et depuis 1973, il vit l'effacement de l'État régulateur devant l'État subsidiaire. L'expérience commencée dans la douleur fait à l'heure actuelle l'objet d'un large consensus national ; elle semble prémonitoire de tendances qui gagnent du terrain dans les pays en difficulté en Amérique latine. Après vingt ans d'application du modèle, le niveau de vie d'un Chilien reste quatre fois moins élevé que celui d'un Espagnol et le problème de l'extrême pauvreté et ceux des inégalités socio-spatiales demeurent entiers.

Une lecture simplifiée de la géographie chilienne permet de distinguer un noyau central, des auréoles, enfin des extrêmes démesurément étendus, fonctionnant comme frontières de ressources. Parmi ces frontières, le Grand Nord minier qui reste le moteur économique par ses exportations, et sa population, concentrée sur des enclaves productives, jouit de revenus par habitant les plus élevés du pays. L'auréole au nord du noyau central, épuisée par des cycles spéculatifs successifs, est localement rajeunie par le développement de cultures spécialisées de rente, mais les problèmes sociaux demeurent parmi les paysans pauvres, les communautés de petits éleveurs et les artisans-mineurs (*pirquineros*). Dans l'auréole sud, la marginalité sociale se double d'une forte identité chez des groupes autochtones comme celui des Chilotes. Ces paysans archaïques d'une

Arcadie insulaire rustique, sont confrontés à l'heure actuelle aux bouleversements produits par l'exploitation accélérée des forêts et de pêcheries et par l'invasion du tourisme. C'est aussi le cas des Mapuches de l'Araucanie, confinés sur des réserves exiguës depuis un siècle, ayant conservé le sentiment d'appartenance ethnique et territoriale, tremplin d'une lutte inlassable pour récupérer leurs terres ancestrales. C'est dans ces zones que la nouvelle démocratie chilienne est mise à l'épreuve et où l'intervention du FOSIS doit être activement soutenue pour réduire les effets de l'inégal développement. La région métropolitaine de Santiago, par sa forte concentration de pauvres, s'attribue l'essentiel des investissements des ministères sociaux. La capitale, lieu où s'enchevêtrent toutes les contradictions, détient aussi le pouvoir économique et le commandement du pays.

On a tenté plus haut d'expliquer par l'histoire et par la géographie le détachement de la population de la terre et son attachement à l'aventure, aux envois vers les opportunités de travail, en somme à une liberté qui s'offre avec les moments de croissance économique. L'effort productif actuel, encore trop dépendant des ressources primaires et de rentes épuisables, ne s'est pas encore traduit par une élévation du niveau de vie moyen. Le Chili est aujourd'hui doublement libéré de la cuirasse d'un étatisme protecteur, puis d'une dictature répudiée. Dans le calme d'un Finistère ouvert au grand large, l'État ne veut plus être que le berger guidant le troupeau vers les gras pâturages ou le chien, nerveux, qui surveille de loin... Mais la route semble encore bien longue !

## ANNEXE GRAPHIQUE\*

Sur la base des données contenues dans le "Bilan de l'action régionale 1990-1991" du ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN), nous avons établi sur un plan la place tenue par les régions dans la relation entre investissements publics par habitant (en abscisses) et investissement publics par kilomètre carré (en ordonnées). Cette représentation relativise les effets de la superficie et de la population sur les investissements, rend possible la représentation de valeurs d'écart considérables. Les médianes séparent l'espace en rapport à l'attention prêtée par les pouvoirs publics aux régions ; un quart sud-ouest "favorisé", un quart nord-est "défavorisé" et deux quarts "intermédiaires. (fig. 2).

On arrive par l'analyse en composantes principales effectuée sur les investissements publics régionaux, enrichie par des données géographiques : population, superficie, distance à la capitale, dynamisme démographique, bilan financier régionalisé et genèse des agglomérations à des résultats comparables. (fig. 3). Le cercle des corrélations oppose sur l'axe 1 la population, bien corrélée avec les investissements en logements, éducation et assainissements à la superficie et à la distance à la capitale. L'axe 2 oppose l'accroissement de la population entre 1982-1992 aux investissements en santé, travaux publics et Fonds pour le développement régional. La représentation des unités géographiques sur le plan isole la peuplée région métropolitaine, bien corrélée avec les investissements sociaux, du reste du pays.

Dans le quart favorisé (fig. 2) se situe la Ve région, faisant déjà partie, quoique moins peuplée, du noyau dur formé autour de la capitale. A l'opposé, le quart défavorisé réunit la IVe et la Xe régions, qui, avec la IXe constituent l'auréole éloignée du noyau dur. Les quarts intermédiaires opposent dans un gradient démographique les régions extrêmes du pays (Ie, IIe, IIIe, XIe, et XIIe), peu peuplées et avantagées par le rapport investissement/ population, au noyau des métropoles (Santiago, Valparaiso et Concepción) favorisées par le rapport investissement/ superficie. La VIIe région, la plus homogène, occupe une position centrale.

Les régions sièges des nouvelles métropoles de Valparaiso et de Concepción, constituent un ensemble favorisé surtout par les investissements publics du domaine de la santé et du Fonds social (fig. 3). Autour de la capitale s'organisent en auréole, renforcée par la présence des centres urbains, des régions qui reçoivent la contribution prioritaire du Fonds social et ensuite des investissements en santé. Cet ensemble constitue le noyau dur de la structure géographique du Chili. Au Nord, isolée et pressentie marginalisée se situe la IVe région. Les extrêmes du pays, les régions nord et sud, se trouvent dans une situation comparable, peu favorisés par les investissements des ministères sociaux, ils perçoivent des investissements du Fonds social et leur accroissement de population laisse supposer un dynamisme surtout d'origine privée.

\* Avec la collaboration de Mme M. Bourguet pour l'analyse statistique.

La relative similitude ou dissemblance de certaines régions entre elles cache de toute façon une certaine hétérogénéité intrarégionale masquée par le niveau d'agrégation régional et qui peut être analysée à un niveau géographique plus fin. (fig. 4). L'éclatement en provinces plus ou moins favorisées sépare la province de Linares du reste de la VIIe région ; dans la région métropolitaine, Santiago s'oppose aux provinces andines de Chacabuco et de Cordillera, marginalisées dans le quart défavorisé. Les provinces littorales sont en meilleure position que celles de l'intérieur comme la Ve région. Valdivia et Llanquihue entraînent la Xe région sur le quart défavorisé. Les provinces de la IIe région, groupées sur le quart défavorisé, comptent surtout sur les aménagements miniers publics et privés. C'est également le cas des provinces des régions extrêmes du pays favorisées par les investissements surtout privés et publics liés à la population. Dans ces frontières de ressources on trouve les taux d'investissement les plus élevés par habitant.

Il ressort de la place tenue par les unités géographiques sur le plan -régions, provinces, mais aussi communes- que les pauvres se situent parfois dans le quart favorisé. Leur situation serait inverse si l'on prenait en compte l'investissement privé. L'intervention de la puissance publique tente de restituer une relative justice socio-spatiale, indispensable pour atténuer les effets de l'inégal développement toujours trop criant à tous les niveaux.

Fig. 2: PLAN DES REGIONS

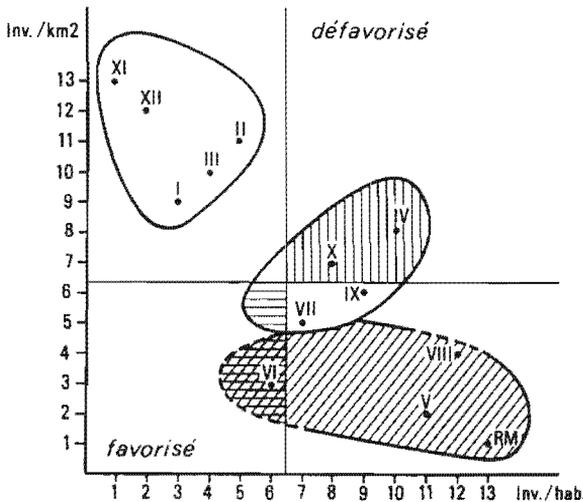


Fig.1 : CARTE DE NOMENCLATURE

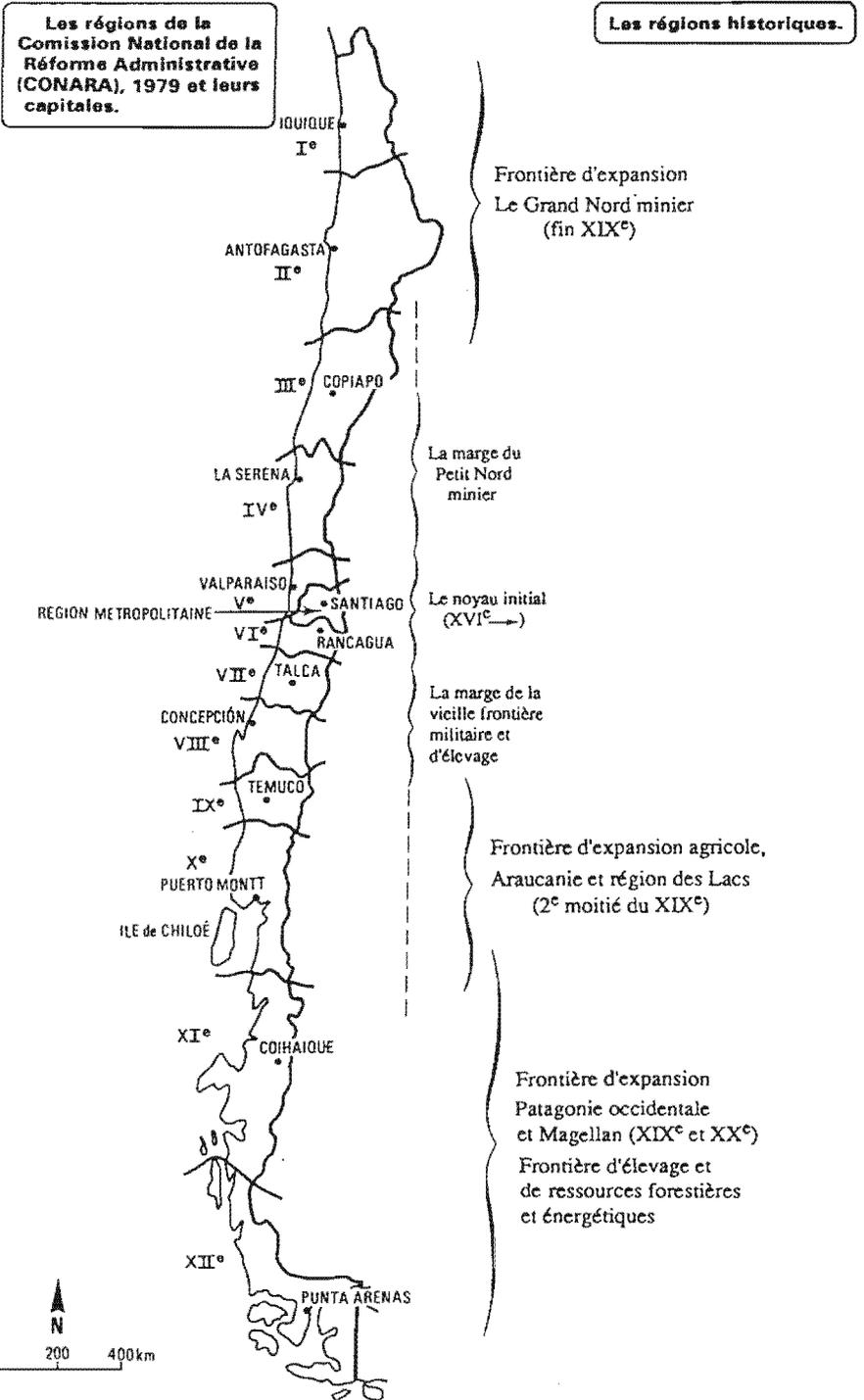


Fig.3:

**PLAN DE LA PLACE TENUE PAR LES PROVINCES ET LES REGIONS  
DANS LA RELATION INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR KM2  
ET INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR HABITANT (1991)**

Source MIDEPLAN Santiago, 1991

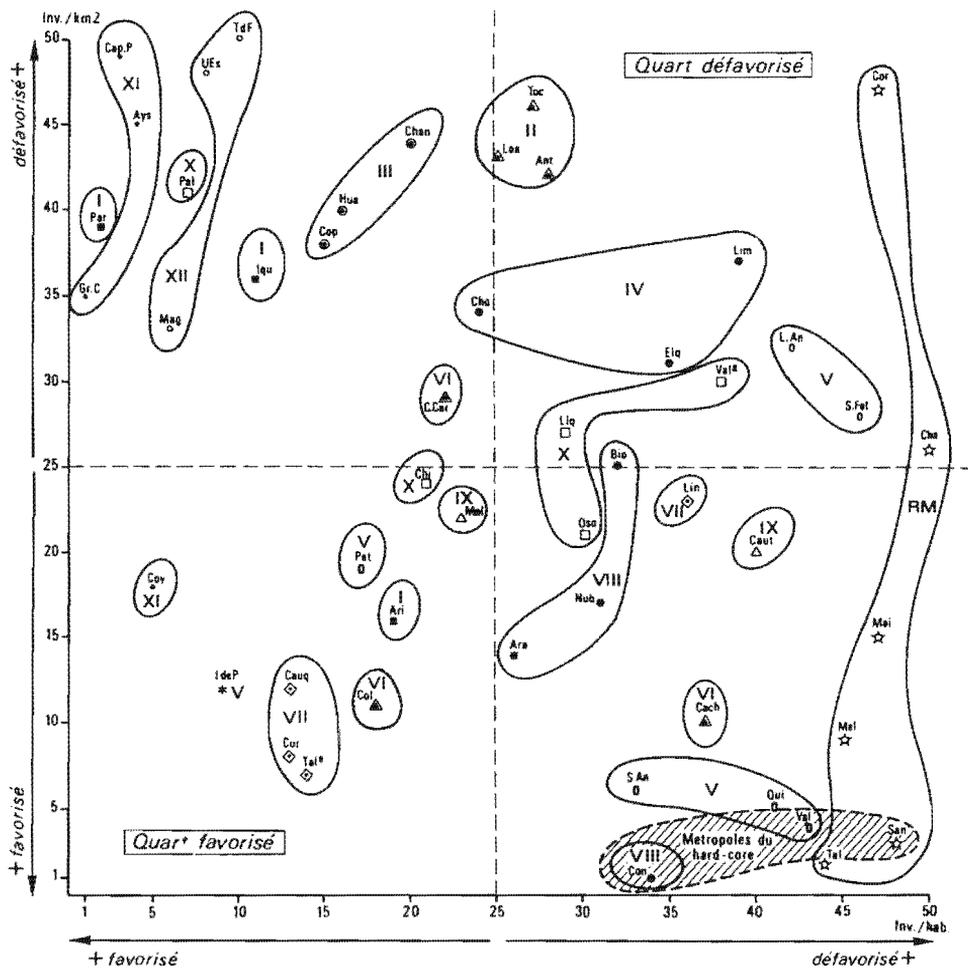
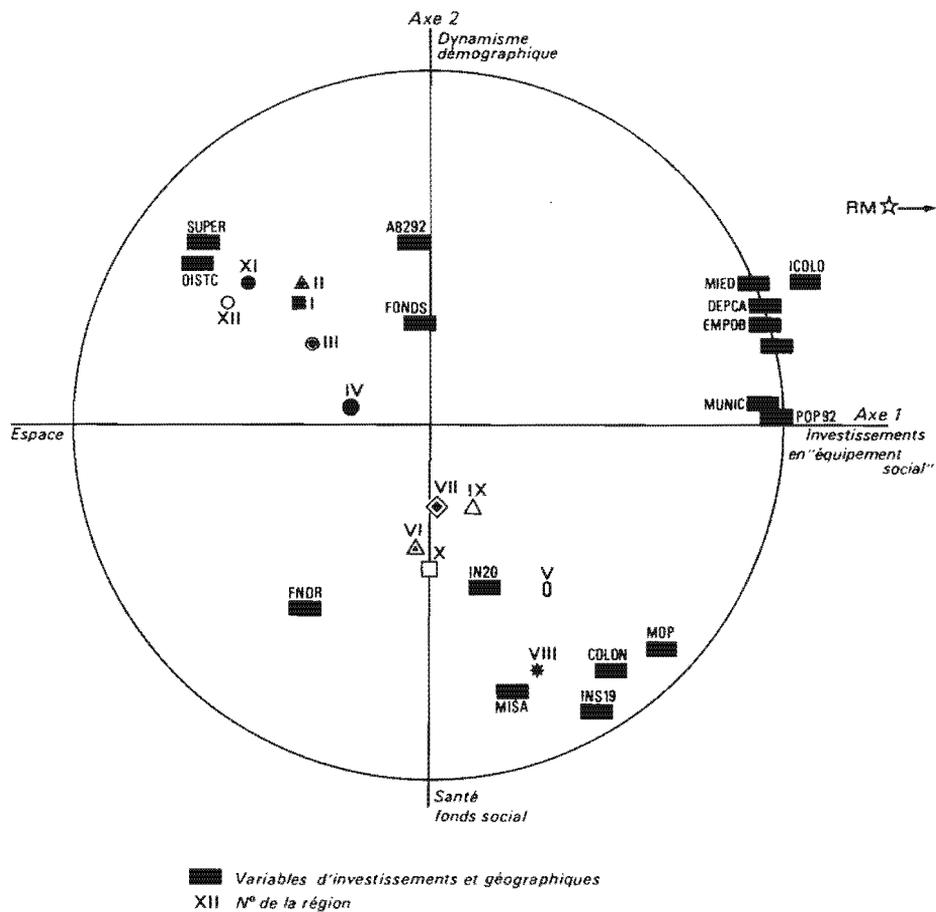


Fig.4 :  
**ANALYSE EN COMPOSANTES PRINCIPALES**  
**GRAPHE DU PLAN FACTORIEL 1, 2 : VARIABLES ; REGIONS.**



BIBLIOGRAPHIE

- Arellano, J. P., "La Seguridad Social en Chile en los años 1990". Santiago. Colección *Estudios CIEPLAN*, 1989, n°27.
- Casassus Montero, C., *Travail et travailleurs au Chili*. Paris, Ed. La Découverte, 1984.
- Casassus Montero, C., "Chili : les nouveaux entrepreneurs" in *Problèmes d'Amérique latine*, n°4 Janvier-Mars 1992, pp. 117-135.
- Foxley, A et al., *Reconstrucción Económica para la Democracia*, Santiago, CIEPLAN, 1984.
- Guerrero, R. ; Morin, S., *Les effets du repli de l'État dans l'équipement urbain : santé publique et crise sociale, du vote à l'affrontement. Exemples du Chili et du Cameroun*. Colloque international "Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine, Toulouse, 1991.
- ILPES, *Las Políticas Sociales en el Cono Sur. 1975-1985. Analisis de sus determinantes políticas y socio-económicas*, Santiago, 1989.
- Lavin, J., *Chile : la revolución silenciosa*, Santiago, Zig-Zag, 1988
- Mamalakis, M., *The Growth and Structure of the Chilean Economy. From Independence to Allende*, London, Yale University Press, 1976.
- Marshall, J., "El Gasto Público en Chile 1969-1979", *Col. Estudios CIEPLAN*, Santiago, 1981.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America*. Univ. of Pittsburgh Press.
- MIDEPLAN, *La Acción Regional del Gobierno. Balance de la gestión 90/91*, Santiago, 1992.
- Ministerio del Interior, *Programa Socio-económico 1981-1989*, Santiago, 1981.
- Reynaud, A., "Le concept de classe socio-spatiale" in *TIGRE*, Travaux de l'Institut de Reims, 1979, n°38.
- Sauvy, A., *Théorie générale de la population*. vol. I : *Économie et croissance*. vol. II : *La vie des populations*, Paris, PUF, 1954.
- Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones, *Boletín Estadístico*. n°104, 1991.
- Vargas, et als, *Chile bajo la junta. Economía y sociedad en la dictadura militar chilena*. CESO y ed. Cero, Madrid, 1976.

NOTES

- (1) *Poblador* : celui qui habite une *población*. Ce terme désigne une forme d'expansion des villes chiliennes définie par l'originalité de l'histoire foncière et par l'identité de classe de leurs habitants. Sauf les *poblaciones* établies sur des secteurs du centre abandonnés à cause d'incendies, séismes ou autres destructions, elles naissent sur des vastes propriétés rurales périurbaines divisées à l'occasion d'une parcellation publique ou privée, ou comme le résultat d'une prise de terrains, tels les "campamentos" surgis à la fin des années soixante.
- (2) Cette coalition de partis gagne 72 sièges sur 120 au Parlement. Elle est formée par la Démocratie chrétienne (39 députés), le parti pour la démocratie, fusion de divers groupes socialistes (16 députés), parti radical (5 sièges) et d'autres groupes mineurs.
- (3) *Roto*, le déguenillé, l'homme du bas peuple, adulé dans l'imaginaire national par ses exploits de guerrier, de mineur, réellement craint, car encore trop nombreux.

# ÉTAT DE BIEN-ÊTRE, INÉGALITÉ ET PAUVRETÉ AU BRÉSIL : LES DILEMMES ACTUELS

---

Sonia DRAIBE\*

La mise sur pied d'un système moderne de protection sociale par l'État au Brésil remonte aux années trente. Depuis lors, ont été progressivement définies des politiques sociales concernant l'assistance et la sécurité sociale, l'éducation, la santé et l'habitation, couvrant ainsi l'ensemble des secteurs que l'on considère classiquement comme l'architecture d'un système moderne de protection sociale.<sup>1</sup> Sa configuration actuelle est l'aboutissement de soixante ans d'intervention de l'État, mais c'est surtout au cours des vingt dernières années que l'action publique en la matière prend un caractère plus systématique. Nous nous attacherons dans cet article à en évaluer les résultats. On s'interrogera plus particulièrement sur les termes dans lesquels il faut poser le débat concernant la redéfinition des politiques sociales pour corriger les plus graves inégalités qui affectent la structure sociale du pays.

Pour ce faire, nous examinerons le comportement de quelques-uns des indicateurs sociaux les plus classiques, ainsi que les différences de revenus des individus et des familles, entre l'urbain et le rural, entre les régions du pays, et en fonction des distinctions de sexe, races et tranches d'âge. Il est important de souligner, dès le départ, que les données disponibles ne permettent pas toujours d'établir un bilan précis des effets des politiques sociales brésiliennes sur la longue durée.

\* Nucleo de Estudos das Políticas Publicas, Université de Campinas (UNICAMP)

## SOIXANTE ANS DE POLITIQUES SOCIALES AU BRÉSIL : QUELS RÉSULTATS ?

Les indicateurs de mortalité générale, de mortalité infantile, d'espérance de vie à la naissance, de niveau de scolarisation de la population adulte et des conditions de logement, considérés sur une longue période, démontrent une évolution positive. Entre les années quarante et la fin des années soixante-dix, on observe une importante diminution du taux brut de mortalité générale, surtout au cours des dernières années (le taux passe de 14 pour 1000 en 1960 à 9 pour 1000 en 1980). Toutefois, les différences régionales demeurent significatives : tandis que les régions du Sud-Est et du Sud présentent un coefficient de 6,9, la région du Nord-Est atteint 12, 1 pour 1000 dans les années soixante-dix. Par ailleurs, le profil épidémiologique de la population s'altère : les indicateurs de mortalité proportionnelle par groupes de facteurs montrent une diminution relative des maladies infectieuses et parasitaires. Ces dernières occupent aujourd'hui la cinquième position, les premières causes étant les maladies de l'appareil circulatoire, les causes externes et les néoplasies.

Malgré les divergences entre les séries historiques relatives à la mortalité infantile, il est indéniable que celle-ci a nettement diminué depuis les années quarante, particulièrement depuis les années soixante-dix jusqu'à nos jours : en 1940, le taux est de 158,3 décès pour 1000 enfants nés vivants, et cet indicateur décroît jusqu'à 87,9 en 1980. La décennie de 1980 montre une diminution importante, malgré des oscillations : augmentation entre 1982 et 1984, décroissance ensuite et 50,6 pour 1000 en 1986. Des études récentes ont montré que cela se doit surtout à de meilleures conditions d'hygiène publique qui ont entraîné une baisse sensible de la mortalité infantile exogène. Il en résulte, estime-t-on, une diminution du taux global d'environ 42%. Cependant, dans l'ensemble, les causes évitables par le biais d'une amélioration des conditions d'habitation, d'assistance médicale, ou de l'état nutritionnel des enfants, sont encore responsables de plus de 43% des décès. En 1985, 53,2% des décès d'enfants de moins d'un an et 71,5% de ceux des enfants d'un an sont encore attribuables à de telles causes. La dénutrition, de son côté, était responsable de 5,5% des décès de moins d'un an et 8,4% des décès des enfants d'un an, respectivement. Les données récentes du PNSN - (Recherche nationale de la santé et de la nutrition) indiquent que 31% des enfants de moins de cinq ans présentaient encore des problèmes de dénutrition divers en 1987 -ce pourcentage étant toutefois un tiers moins élevé en ce qui concerne toutes les formes de dénutrition et de deux tiers pour les formes modérées et graves, par rapport aux valeurs de 1974-1975. Ces

données expliquent que l'espérance de vie à la naissance des Brésiliens se soit accrue d'environ vingt ans entre les années quarante et quatre-vingt, passant de 41,2 ans en 1940 à 60,1 ans en 1980 et à 64,89 ans en 1988.

Le taux d'analphabétisme de la population adulte (de plus de 15 ans) se situait aux alentours de 50% dans les années cinquante. Il est de 20% à la fin des années quatre-vingt et correspond surtout au contingent des plus de 40 ans. Il est de 9,9% pour les âges de 15 à 19 ans en 1988, de 10,4% pour les 20-29 ans, de 14,5% pour les 30-39 ans, de 23,1% pour les 40-49 ans et de 29,8% pour les 50-59 ans -pourcentages qui montrent bien la répercussion positive de l'expansion récente des conditions d'accès à l'éducation. Le degré de scolarité de la population en général s'est ainsi élevé : en 1981, 23,1% des plus de 10 ans n'avaient pas terminé une année d'instruction, et le total des personnes ayant 8 ans ou plus de scolarité était de 18,3%. En 1989, ces valeurs montent respectivement à 18,7% et à 24,3%.

En ce qui concerne les conditions d'hygiène publique et d'habitation, quelques comparaisons à long terme, même grossières, sont révélatrices du chemin réalisé et des carences rémanentes. Les données de 1960 indiquaient que seulement 41,83% des unités résidentielles, en zone urbaine, étaient reliées au réseau général d'eau ; en 1989, ce pourcentage atteint 89,72%. Même au long des années critiques de 1980, on peut déceler, dans les régions métropolitaines, une amélioration en ce domaine :

*CONDITIONS D'HABITATION*

	1981	1989
Réseau d'eau	60,1%	72,7%
Ramassage des ordures	49,2%	86,9%
Éclairage électrique	74,9%	86,9%

Source : IBGE - PNAD, 1988, 1989.

Cependant, les carences en matière d'hygiène publique sont encore graves : en 1970, 26,6% seulement des unités résidentielles étaient desservies par le réseau général d'égout ou possédaient une fosse septique, pourcentage qui s'élève à 39,6% en 1980 et à 46,1% en 1986. On constate, par ailleurs, une grande diminution des différences entre les sexes quant au taux d'alphabétisation. Les différences d'accès à l'éducation par rapport à la race diminuent aussi, mais restent cependant tout à fait significatives. En 1940, alors que le taux général d'alphabétisation ne s'élevait qu'à 38,2%, il était de 46,9% pour la population blanche,

de 25,5% pour les métis et de 18,5% pour la population noire ; en 1950, ces pourcentages étaient respectivement de 42,7%, 52,7%, 26,6% et 23,5%. En 1986, le taux global d'alphabétisation était de 78,5% tandis que pour les Blancs, il était de 86,5%, pour les Métis de 65,3%, et pour les Noirs de 68,2%. En 1940, 28,4 points d'écart séparaient donc les taux d'alphabétisation des blancs et des noirs ; en 1986, cette différence se réduit à 18,3 points.

Par ailleurs, l'évolution des indicateurs de conditions de vie et de santé met en évidence la difficulté de résorber les inégalités régionales : elles s'accroissent en ce qui concerne l'espérance de vie, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

*BRÉSIL : ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE*

Années	Nord	Nord-Est	Sud-Est	Sud	Centre-Ouest	Brésil
1940	40,70	38,76	43,58	49,61	48,13	41,53
1950	44,87	38,96	49,58	53,47	51,19	45,51
1960	53,56	41,06	56,79	60,43	56,91	51,64
1970	54,74	45,55	57,38	60,74	58,91	53,46
1980	63,61	49,00	63,59	65,54	63,09	59,09
Augmentation						
1940/80	22,91	10,24	20,01	15,93	14,96	17,56

Source : Patarra, N. et al., *Tendances démographiques récentes et perspectives pour la prochaine décennie*, SEADE/FUNDAP, 1989.

La région du Nord-Est, qui en 1940 présentait une différence de 10,85 ans par rapport à la région de plus haut taux, présente en 1980 non seulement une différence plus élevée -16,54 ans- mais encore la plus basse augmentation globale entre 1940 et 1980.

Le taux de mortalité infantile lui aussi montre une différence importante entre les régions du Nord et du Nord-Est, et les autres. Les données disponibles les plus récentes indiquent, en outre, que cette différence s'accroît. Selon une étude de l'UNICEF, en 1980, la différence entre le taux de la région du Nord-Est et celui du Sud-Est était de 61% ; elle s'élève à 126% en 1986 (102,9 et 43,3 pour 1000 respectivement). D'autre part, des études sur les causes de décès indiquent que, pour les régions du Nord et du Nord-Est, les causes évitables sont les plus importantes, entre autres celles qui sont cataloguées comme *mal définies* ainsi que les infections intestinales, c'est-à-dire un ensemble de facteurs étroitement liés aux carences de services de santé, en général, et plus particulièrement de protection infantile. Pour les régions du Sud-Est, du Sud et du Centre-Ouest, les

principaux facteurs de mortalité infantile sont les causes dites externes et les pneumonies, autant de facteurs qui relèvent de l'attention médicale proprement dite. On constate toutefois une amélioration pour quelques uns des indicateurs nutritionnels de la région du Nord-Est. En ce qui concerne le poids, par exemple, le pourcentage des enfants qui se trouvaient en-deçà de la stature moyenne a considérablement diminué. Entre 1975 et 1986, il est tombé de 15,9% à 4,5% pour les enfants de 0 à 6 mois ; de 19,9% à 10,7% pour les 6 à 12 mois ; de 21,1% à 11,8% pour les 1 à 2 ans et de 22,7% à 5,4% pour ceux de 2 à 5 ans. Quoi qu'il en soit, cette amélioration est bien loin de signifier un niveau nutritionnel tolérable pour les enfants des régions les moins favorisées du pays : alors que les régions du Sud et du Sud-Est ne représentaient que 5% du total national des enfants jusqu'à 5 ans en dessous du poids normal, les États du Nord-Est, Alagoas et Sergipe, en regroupaient 31%, et Maranhão et Piauí, 33,8%.

Par contre, en ce qui concerne les conditions d'habitation, on peut constater pour le Nord-Est, comme dans le reste du pays, une augmentation du nombre d'unités résidentielles desservies par le réseau d'eau traitée, même si les différences par rapport à la moyenne nationale demeurent importantes : en 1985, pour l'ensemble du pays, ce pourcentage était de 68,7%, il s'élevait seulement à 35,7% dans la région du Nord-Est (11,1% en 1970). Les plus bas niveaux des indicateurs de santé et de conditions de vie des régions du Nord et du Nord-Est sont en fait le reflet d'une distribution inégale d'équipements et de services médicaux et sanitaires. En 1986, tandis que le pays avait 46% des unités résidentielles convenablement reliés au réseau d'égouts ou disposant d'une fosse septique, pour le Nord-Est ce taux était de 15,8%. En 1980, les régions du Nord et du Nord-Est avaient les plus bas pourcentages de vaccination pour les moins d'un an, ce qui correspond à moins de la moitié de la moyenne nationale. Les différences régionales d'accès à l'éducation sont, elles, moins marquées : en 1987, tandis que 87,1% du groupe de 7 à 14 ans fréquentaient l'école dans la région du Sud-Est, ce pourcentage pour le Nord-Est n'était que de 77,9%.

Il est difficile d'évaluer les degrés d'équité, quant à la possibilité d'accéder aux bénéfices des programmes sociaux, en fonction des groupes d'âge. Le groupe des enfants, et celui des personnes âgées, devraient théoriquement représenter des clientèles les plus protégées par les programmes sociaux, étant donné leur plus grand degré de dépendance, soit des ressources familiales pour les enfants, soit des ressources de la sécurité sociale comme les retraites et les pensions, pour les personnes âgées. Au Brésil, cet impératif de la protection sociale est plus particulièrement contraignant du fait des composantes démographiques de la structure de la pauvreté .

En premier lieu, il existe une concentration de population jeune parmi les familles à bas revenus : 28% des domiciles les plus pauvres abritent 45% des enfants jusqu'à 14 ans, et 60% des enfants de moins d'un an habitent dans des quartiers où l'hygiène publique est absente.

*DISTRIBUTION DES DÉPENSES SOCIALES PAR GROUPE D'ÂGE*

Tranches d'âge	Distribution des bénéficiaires	Structure par groupes d'âge	
		1985	1990
65 ans et plus	31	4	5
55 à 64	16	5	5
40 à 54	5	16	13
25 à 39	6	18	23
20 à 24	10	10	10
15 à 19	6	10	10
5 à 14	22	23	23
0 à 4	5	13	11
TOTAL	100	100	100

Source : Banque mondiale, *Report of the Public Expenditure Review Mission*, 1987 ; Magno de Carvalho, J. A., *Projections*, 1989

Les enfants en bas âge ne profitent donc que de 5% des dépenses sociales alors qu'ils représentent 13% de la population. L'augmentation des programmes d'alimentation et des programmes nutritionnels qui leur sont destinés parce qu'ils constituent un groupe dit vulnérable n'a donc eu jusqu'à présent, semble-t-il, qu'un impact très insuffisant. Si le groupe de 5 à 14 ans reçoit plus, c'est essentiellement en raison de l'offre publique quasi universelle d'éducation. Il faut, par ailleurs, souligner que la part importante que représente la population âgée dans les dépenses sociales n'a pas réellement amélioré leurs conditions de vie, ce qui s'explique aisément par les montants moyens dérisoires des retraites : en 1985, alors que la rémunération moyenne des travailleurs était de 4,42 salaires minimums [s. m.], la valeur moyenne des retraites (calculées en fonction du temps de travail) était de 2,74 s. m., bien supérieure à la valeur moyenne des retraites pour invalidité ou accident de travail, ou encore à celle des retraites de vieillesse, respectivement 1,46 et 1,24 s. m. Vu l'absence de programmes sociaux significatifs pour la population âgée, on peut affirmer que cette population n'est pratiquement pas protégée au Brésil, même si la plus grande partie est bénéficiaire d'une couverture sociale.

Il est difficile d'élaborer un tableau précis des différences d'accès aux biens et aux services sociaux en fonction des différences de revenus. Il n'en est pas

moins évident qu'il y a là une forte corrélation. Il est encore plus difficile de déceler un changement en mieux ou en pire à ce propos. Les politiques à vocation universalisante, comme l'éducation de base et l'assistance médicale, auraient dû théoriquement diminuer l'importance relative de la différence de revenus, au moins en ce qui concerne l'accès au système de protection sociale, malgré sa faible performance. De façon générale, il semble que les inégalités face à la protection sociale relèvent d'abord de facteurs liés à la localisation (urbaine/ rurale ou métropole/ province), et ensuite de la concentration du revenu. Les rares données disponibles à ce propos suggèrent en tous les cas l'importance qu'il faut lui attribuer : le groupe considéré comme pauvre, avec un revenu per capita jusqu'à 0,5 s. m. et qui correspondait à 41% de la population totale, ne reçoit que 18% des prestations sociales.

*BÉNÉFICES PAR CLASSES DE REVENUS. 1986*

Revenus en salaires minimums per capita	% population totale	% prestations
20 et plus	0,3	0
10 à 20	1,0	4
5 à 10	3,0	14
2 à 5	12,0	21
0,5 à 1	18,0	21
1 à 2	24,0	22
0,75 à 0,5	22,0	11
moins de 0,75	19,0	7

Source : Banque mondiale, *Report of the Public Social Expenditure Review Mission*, 1988.

Les données relatives à l'éducation démontrent également l'incidence de la distribution du revenu.

*ACCES À L'ENSEIGNEMENT  
(Distribution des élèves selon le revenu familial. 1982)*

Population totale	Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement supérieur
<1 s. m.			
30,8%	14,2%	2,7%	1,0%
1 à 2 s. m.			
27,8%	23,1	8,9	3,5
2 à 5 s. m.			
26,5%	37,4	33,9	20,6
5 à 10 s.m.			
9,0%	16,2	30,3	31,1
> 10 s. m.			
5,8%	7,7	23,1	46,8

Source : Banque mondiale, apud FSP, 29.04.1990

Le bas niveau des revenus se fait sentir dès l'enseignement primaire. En 1986, des 17,8% des enfants entre 7 et 14 ans qui se trouvaient hors de l'école, 60% appartenaient à des familles de revenu mensuel per capita de moins d'un demi salaire minimum. La barrière est plus élevée encore à partir de l'enseignement secondaire : seules les familles qui reçoivent plus de 2 salaires minimums ont quelque chance que leurs enfants puissent fréquenter l'enseignement secondaire. On peut observer également le même type de relation perverse entre les revenus et les bénéficiaires au Système fédéral d'habitation au cours de ses presque vingt ans d'existence. Créé théoriquement pour répondre aux besoins d'habitations populaires, la logique de ses financements a en fait signifié que, des 4,5 millions d'unités résidentielles construites, à peine 273.000 ont été destinées à la population de revenus de moins de 3 s. m. Entre 1965 et 1984, sur le total des financements effectués, le Système fédéral d'habitation n'a destiné que 7,7% à la population de revenus de moins de 3,5 s. m. tandis qu'il a destiné 23,2% des financements aux classes de revenus situés entre 11 et 16,5 s. m.

Même dans le domaine des programmes d'assistance destinés aux couches les plus pauvres de la population, on retrouve cette relation perverse entre les revenus et l'accès aux avantages sociaux. Les exemples les plus frappants se retrouvent dans les programmes nutritionnels et d'alimentation. Au Brésil, la cantine scolaire est théoriquement universelle, c'est-à-dire destinée à tous les élèves inscrits dans l'enseignement de base. Toutefois, la réalisation de ce programme est plus avancée dans les régions les plus développées du pays, que dans les régions les plus pauvres. Par ailleurs, on sait que seulement 63% des élèves les plus pauvres fréquentent les écoles où ce repas est offert, alors que ce pourcentage s'élève à 83% pour les classes de revenus plus élevés. Dans le cas du Programme d'alimentation du travailleur, PAT, outre son extension limitée, puisqu'il n'est destiné qu'aux employés du secteur formel, il atteint peu ceux pour qui il serait le plus nécessaire : en 1989, alors que 18% des bénéficiaires de ce programme avaient un revenu inférieur à 2 s. m., 40% recevaient plus de 5 s. m. De plus, seulement 7% se trouvaient dans la région du Nord-Est, contre 70% dans la région du Sud-Est.<sup>2</sup>

Deux conclusions s'imposent à l'examen de cet ensemble de données. Sans aucun doute, sur une longue période, il y a eu une amélioration des indicateurs sociaux, et une partie de ces résultats doit être portée au crédit des politiques sociales. Qui plus est, les améliorations se poursuivent au cours des années quatre-vingt, ce qui veut dire que, pendant les années de récession, de bas salaires, de chômage, la politique sociale a eu un rôle positif, en empêchant que les conditions de vie de la grande majorité de la population ne deviennent enco-

re plus dramatiques.

Mais il est néanmoins tout aussi manifeste que les politiques sociales n'ont pas permis d'altérer de façon significative l'inégalité des chances, pas plus qu'elles n'ont contribué à diminuer les inégalités de conditions de vie, ou augmenté l'accès des personnes et des familles aux bénéfices des programmes sociaux. Apparemment, les programmes sociaux ont été, pour la plupart, incapables de bénéficier aux groupes les plus pauvres de la population. Cette évolution, face au défi que représente le tableau des indicateurs de pauvreté et de misère, enferme aujourd'hui le débat sur l'orientation qu'il faut donner à la politique sociale dans un dilemme qui s'explique avant tout par la tendance dominante dans la plupart des études à attribuer au caractère conservateur de l'État protecteur au Brésil les résultats médiocres des politiques sociales. Il fallait donc le reformuler dans un sens plus progressiste, ce qui ne résout pas le choix difficile entre la priorité à une lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire à une définition plus sélective et ciblée de l'accès aux prestations sociales, ou la priorité à une universalisation effective des droits sociaux.

Ce dilemme n'a pas été résolu par la nouvelle Constitution brésilienne de 1988. Celle-ci a consacré des principes qui, dans leur signification globale, vont dans le sens d'une redéfinition du *Welfare State* inspirée du modèle généralement qualifié d'institutionnel-redistributiviste ou de social-démocrate. Principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale, on a réaffirmé le droit à une satisfaction des besoins de base et l'on a institutionnalisé les formes universelles de distribution des bénéfices qu'il implique. Cependant, on a aussi ouvert la possibilité d'observer des principes de sélectivité quant à l'attribution des ressources et quant à la destination des bénéfices, de façon à favoriser les plus nécessiteux. L'opposition entre ces deux conceptions de la justice sociale apparaît clairement dans les projets de réformes du début des années quatre-vingt dix qui s'inspirent plutôt du modèle néolibéral quant à la conception de l'État dans le domaine des politiques sociales.

### UNIVERSALISME ET/OU SÉLECTIVITÉ

La question de la pauvreté polarise, en fait, les discussions sur le *Welfare State* depuis le milieu des années soixante-dix. Aux bas salaires et aux limites structurelles de la protection sociale, se surajoute maintenant l'impact de la crise économique : la proportion de pauvres dans la population s'élève aujourd'hui à des niveaux supérieurs à ceux des années soixante-dix.<sup>3</sup> L'aggravation de la ques-

tion de la pauvreté implique que la discussion sur l'avenir des politiques sociales se centre désormais sur les modèles sélectifs et focalisés donnant la priorité aux programmes spécifiquement destinés à la population pauvre. On ne peut opposer, d'un côté une position conservatrice associée aux politiques sélectives et focalisées, et de l'autre une position progressiste défendant des politiques qui universalisent le droit social. La crise actuelle rend le débat plus complexe. Les transformations politiques qu'elle induit signifient, certes, la possibilité d'une extension des droits sociaux, au moyen de l'universalisation de certains programmes et de la multiplication de politiques non contributives, mais par ailleurs, en réduisant les ressources publiques et privées disponibles pour les dépenses sociales, la crise impose d'établir des priorités, et donc de choisir ses bénéficiaires, ce qui remet bien évidemment en cause la volonté d'une universalisation effective de l'accès aux bénéfices des politiques sociales, réaffirmée dans la nouvelle constitution.

Si l'on se réfère par exemple à des programmes de revenu minimum garanti, la quantité limitée des ressources disponibles signifie qu'un revenu assuré pour tous pourra avoir une valeur tellement infime qu'il devient totalement insuffisant justement pour ceux qui en dépendent pour leur survie. De même, des programmes de compléments alimentaires, distribués selon des critères universalistes, présentent des valeurs caloriques et protéiques insignifiantes et incapables d'éliminer de façon effective le risque de dénutrition chez les enfants pauvres.<sup>4</sup> La thèse qui défend une concentration des ressources sur des politiques et des programmes destinés aux segments pauvres et aux "groupes vulnérables" semble difficilement contestable. Mais il n'en est pas moins évident qu'il y a des formes conservatrices d'organiser des programmes sociaux destinés à la population pauvre et qui configurent une régression sociale, de la même façon qu'il y a de nombreuses manières de concevoir des programmes socialement progressistes pour combattre la pauvreté.

Dans une étude récente,<sup>5</sup> Aldo Isuani énonce les trois grands principes de politique sociale qui caractérisent, à ses yeux, des stratégies conservatrices de politiques sociales conformes à l'ajustement économique, telles qu'on les met en œuvre actuellement en Amérique latine : la focalisation, la privatisation et la décentralisation. La focalisation confirme, selon cet auteur, *que les dépenses sociales de l'État n'atteignent pas, sauf en proportions infimes, les secteurs pauvres. En conséquence, il est nécessaire de réorienter ces dépenses pour les concentrer sur les secteurs les plus pauvres... La privatisation [a été] présentée comme une réponse à la crise fiscale [qui, en outre,] évite les irrationalités quant à l'emploi des ressources en fonction de la gratuité de certains services*

*publics, et accroît la progressivité des dépenses publiques en évitant que les secteurs les plus riches s'approprient des bénéfices non proportionnels (supérieurs) à leur contribution pour leur financement... La décentralisation a été considérée comme une façon d'augmenter l'efficacité des dépenses en rapprochant les problèmes et leur gestion...<sup>6</sup>*

Indubitablement, face aux niveaux actuels de pauvreté et de carences en matière de satisfaction des besoins de base, et face aux coûts sociaux de l'ajustement (chômage, bas salaires, etc.), les programmes destinés à la population pauvre apparaissent comme le seul moyen d'éviter des convulsions sociales plus sérieuses. La nécessité de donner un visage humain à l'ajustement n'est plus contestée par personne.<sup>7</sup> La réorientation des dépenses sociales, en voulant répondre aux distorsions réelles quant à leurs attributions et quant à l'appropriation socialement perverse de leurs bénéfices, présuppose la vérité des prix des services publics. On peut ainsi concentrer les ressources sur des programmes déterminés (les denrées alimentaires de première nécessité par exemple, ou les programmes communautaires d'auto-construction d'habitations populaires) ciblés sur les groupes vulnérables, le plus souvent le groupe maternel-infantile auquel sont destinés des programmes d'assistance médicale et de compléments alimentaires (lait, denrées alimentaires, contrôles nutritionnels, vaccination, etc.). Une autre forme moins généralisée de protection des pauvres au long de la période d'ajustement est constituée par des programmes d'emplois d'urgence, généralement dans la construction civile et/ou l'entretien de l'infrastructure publique, en échange d'une rémunération minimale. La privatisation des services, en cohérence avec les principes de sélectivité et de focalisation aurait pour but de diminuer l'engagement de l'État envers les segments de la population qui disposent de ressources suffisantes pour acquérir sur le marché les biens et les services dont ils ont besoin. Les programmes sociaux d'urgence constituent souvent le moyen d'une privatisation des services publics, dans la mesure où les carences en la matière sont remplies vaillamment par les organisations non gouvernementales et par les organisations communautaires. Enfin, la décentralisation de la gestion et de l'opération des services publics est justifiée par la meilleure efficacité et par la rationalisation des dépenses qu'elle autoriserait. Elle favoriserait en outre l'interaction au niveau local entre les ressources gouvernementales et non gouvernementales pour le financement d'activités sociales, ainsi que l'introduction de formes alternatives de production et d'opération des services, plus facilement organisées au niveau local, municipal, etc. Personne ne nie la nécessité de programmes d'urgence pour secourir les populations misérables. La critique dont ils sont désormais l'objet porte plus sur le fait

qu'ils ne prennent pas en considération les racines structurelles de la misère et de la pauvreté. On souligne souvent, par ailleurs, que ces programmes d'urgence sont généralement mis en oeuvre de façon assistantialiste et clientéliste, sans aucune référence aux droits sociaux du citoyen. Un tel modèle d'intervention sociale apparaît en fin de compte socialement injuste : *Étant donné que les propositions de focalisation et de privatisation ont lieu en fonction d'inégalités sociales aiguës, elles contribuent à consolider l'inégalité. D'une part, on crée un système privé de ressources sociales de haut niveau, financé par les strates de plus haut revenus et dont l'accès leur est restreint. D'autre part, on établit un système d'assistance publique au budget exigu, puisque les strates de plus hauts revenus n'y contribuent pas, et qui ne distribue que quelques services essentiels à la partie indigente de la population.*<sup>8</sup> Ou comme le dit Isuani, "...la focalisation proposée par le néoconservatisme a peu de chances de ne pas se transformer en une espèce de néobienfaisance, cette fois à la charge de l'État et non plus des dames de charité comme au siècle dernier". Une telle argumentation met en avant le fait que ce sont justement les secteurs pauvres de la population qui disposent le moins de pouvoir de marchandage ou pour concourir aux ressources le plus souvent réduites des politiques sociales.<sup>9</sup>

Le fait de focaliser, de sélectionner, d'impliquer des secteurs privés lucratifs ou non lucratifs et de décentraliser ne peuvent, toutefois, être vu comme le monopole de la stratégie néoconservatrice. Les propositions socialement progressistes de politiques destinées aux populations pauvres comportent des points de ressemblance avec les stratégies qu'Isuani qualifie de néoconservatrices, même si elles sont plus ambitieuses dans la façon de concevoir la focalisation et la sélectivité. Des programmes du genre de celui de Jaguaribe - "Brésil 2000", ou le récent effort d'élaboration d'un programme décennal de politique sociale destiné à la population pauvre du Brésil, dirigé par Carlos Lessa,<sup>10</sup> s'inscrivent dans cette perspective : d'une part, la focalisation est conçue par rapport à un public très étendu et, d'autre part, elle s'appuie sur une conception de la lutte contre la pauvreté qui constitue, en elle-même, un objectif de politique économique et non pas seulement sociale. La création d'emplois et l'élévation des salaires sont, à cet égard, considérées comme des mesures essentielles à mettre en oeuvre. Ces propositions ne posent pas la nécessité d'une réorganisation administrative des institutions sociales, ni la recherche d'une plus grande efficacité (éliminer les irrationalités et les effets pervers en matière de redistribution des revenus indirects) par rapport à un objectif de réduction des dépenses sociales, bien au contraire. Leur augmentation semble incontournable, surtout en ce qui concerne le programme d'éradication de la pauvreté.<sup>11</sup> Elles considèrent, par ailleurs, que

les actuelles restrictions financières sont le résultat des décisions politiques du passé. Sans se baser sur des décisions politiques différentes, on ne peut mesurer les disponibilités effectives des ressources à courte et moyenne échéance. La décentralisation des mécanismes de gestion et l'implication de mouvements organisés de la société, quant à la définition et l'application des programmes, sont d'ailleurs défendues comme une alternative aux modèles bureaucratiques, centralisés, chers et incontrôlables. A ce titre, ces propositions semblent ainsi s'opposer aux modèles redistributivistes, s'appuyant sur les principes d'uniformité et d'universalisation de l'offre des services publics, même si elles s'en rapprochent pour ce qui est des minimums sociaux considérés comme indispensables.

Les principes de sélectivité et focalisation sont donc, dans ce cas, associés à l'idée de contrôle et de garantie publique, à l'inverse des pratiques de privatisation *stricto sensu*. On cherche ainsi à éviter une discontinuité dans la politique sociale, conduisant à une reproduction de l'assistentialisme, et favorisant l'arbitraire dans le choix des bénéficiaires. Il serait ainsi possible d'éviter leur stigmatisation et les effets pervers que peut comporter la décentralisation en l'absence de transfert des ressources et d'un centre capable de réduire, à tout moment, les degrés d'inégalité individuelle, sociale et régionale. Le défi de ces propositions réside, bien évidemment, dans le fait de ne pas aggraver la segmentation entre les citoyens, du fait de la duplicité qui risque de caractériser la politique sociale - une politique pour les pauvres (en général, une politique pauvre) face à une politique pour les riches (en général riche, sophistiquée et souvent financée par les ressources publiques).

La conception universaliste de la redistribution apparaît bien contestable en Amérique latine, particulièrement dans une conjoncture de crise, dans la mesure où il est alors difficile d'établir des priorités à l'intérieur de la politique sociale, sans parler des problèmes plus structurels de l'excès de bureaucratie et d'étatisme, favorisant l'accès de groupes déjà privilégiés de la population en détriment des plus nécessiteux. Les principes de sélectivité et de focalisation ne peuvent plus être considérés comme étant nécessairement le propre des positions conservatrices en matière de politique sociale, pas plus que les thèses de décentralisation, ou celles d'une implication des associations communautaires et non gouvernementales (qui sont, comme nous l'avons vu, une certaine façon de privatisation) dans les programmes sociaux destinés à la population pauvre. La conception universaliste de la distribution de biens et de services sociaux, correspond peut-être à une forme noble de justice sociale, mais elle peut causer des distorsions qui, en fin de compte, se révèlent dans la réalité une négation de la

justice. Face à la complexité de tels enjeux, il est manifeste que la réflexion sociale peut difficilement en maîtriser les nuances si elle demeure prisonnière de schémas simplistes de classification, en opérant par opposition de contraires, comme si c'était la meilleure manière de comprendre la richesse de la vie sociale et ses paradoxes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ascoli, U., "Il sistema italiano de Welfare", in (org.) *Welfare State all'italiana*, Laterza, 1984.
- Azeredo, B., *Fontes de recursos para o orçamento de Seguridade Social*, IEL/ UFRJ, Rio de Janeiro, 1984.
- Azeredo, B., *Da previdência à seguridade social : os perigos da transição*, IEL/ UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.
- Azeredo, B., *O Financiamento e o gasto social no Brasil*, mimeo, 1991.
- Brandão Lopes, J. ; Gottschalk, A., Recessão, Pobreza e Família : a década pior que perdida, *São Paulo em perspectiva*, 4 (1), pp. 100-109
- Córnica, G. ; Jolly, R. ; Stewart, F., *Adjustment with a human face*, UNICEF - Oxford University Press, 1987
- CEPAL, DDS, *El desarrollo social en los años noventa : principales opciones*, Costa Rica, 1988.
- Draibe, S. M., "As políticas sociais brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas" in *Para a década de 90*, IPEA/ IPLAN, Brasília, 1990.
- Draibe, S. M., As políticas de combate à pobreza na América Latina in *São Paulo em perspectiva*, 1990, 4 (2), pp. 18-24.
- Esping - Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1989 ; Power and distributional regimes, *Politics & Society*, 1990, 14 (2)
- Flora, P. ed., *Growth to limits*, de Gruyter, Berlin, 1986.
- Flora, P. Heidenheimer, A., *The development of the welfare state in Europa and America*, New Brunswick, 1981.
- Rose, R., "Welfare : The Public/ Private Mix" in Kamerman, S.B ; Kahn, A (ed) *Privatization and the welfare state*, Princeton University Press, 1989.
- Tilms, R., *Essays on Welfare state*, London, Allen, 1963.

## NOTES

(1) Pour des références plus précises quant à la périodisation du développement du *Welfare State* au Brésil, voir Draibe, S. M., "La spécificité du Welfare state au Brésil" in CEPAL-MPAS, *Économie et développement*, Brasília, 1989.

(2) Peliano, A. M., *Ce qu'on peut apprendre d'une dcennie : une analyse des programmes d'assistance pour le ravitaillement et l'alimentation*, étude, 1990.

- (3) Voir Brandão Lopes, J. Gottschalk, A. "La décennie plus que perdue", in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 4, n°1, janvier-mars 1990, F. Seade, São Paulo, 1990.
- (4) Franco R. ; Cohen, E., *Evaluación de Proyectos Sociales*, ILPES, Santiago, 1988.
- (5) Isuani, E. A., "Crisis, Estado y opciones de política social", communication présentée lors du Séminaire International *Économie, État et Santé*, NEPP/ UNICAMP, OPS, UDUAL, Campina, Brésil, 2 à 6 juillet 1990.
- (6) Isuani, E. A., *Op. cit.*, pp. 8-9.
- (7) Cf. Cornia, G. A. ; Jolly, R. ; Stewart, F., *Adjustment with a human face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, UNICEF, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- (8) CEPAL, Division de Développement Social, "El desarrollo social en los años noventa : principales opciones", étude présentée lors du Séminaire *Opciones de desarrollo social para los años noventa*, San José, Costa Rica, novembre 1988, p. 5.
- (9) Isuani, E. A., *Op. cit.* p. 7 : "Une réorientation vers les secteurs pauvres des dépenses que reçoivent aujourd'hui les salariés les plus élevés est, en fait, politiquement inviable, essentiellement pour deux raisons : tout d'abord, les secteurs pauvres n'ont pas l'organisation nécessaire pour exercer une pression efficace dans la lutte distributive, et ensuite, ceux qui conduisent les stratégies d'ajustement néo-conservateur ne peuvent décider qu'ils sont précisément eux-mêmes les représentants des secteurs pauvres, et donc disposés à modifier en leur faveur les rapports de force".
- (10) Etude dirigée par Carlos Lessa à la FUNDAP, mars-septembre 1989, dont les résultats ont été présentés lors du Séminaire *Brésil années quatre-vingt dix*, juillet 1989.
- (11) Un calcul approximatif des programmes considérés dans l'étude mentionnée ci-dessus dirigée par Carlos Lessa indiquait environ 10% du PIB en plus des dépenses déjà existantes.

AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE,  
ÉTAT DE BIEN-ETRE  
ET CHANGEMENT POLITIQUE :  
LE CAS DES POLITIQUES DE SANTÉ  
ET D'ALIMENTATION AU MEXIQUE  
(1970-1990)

---

Viviane BRACHET-MARQUEZ  
Margaret SHERRADDEN\*

L'institutionnalisation de la protection sociale au Mexique remonte à la consolidation du régime politique issu de la révolution. La Constitution de 1917 peut être considérée comme le document le plus avancé de l'époque en matière de droits sociaux. Celle-ci est à l'origine d'une intervention publique significative et, surtout, elle revêt un caractère symbolique dans la mesure où elle sera la référence permanente du pacte social par lequel l'État mexicain renouvelle depuis lors son engagement à élever le niveau de vie de l'ensemble de la population.<sup>1</sup>

La protection sociale mexicaine s'est développée à un rythme lent mais constant depuis la mise en place de la sécurité sociale en 1943. La dernière conquête dans ce domaine a été l'instauration pendant les années soixante-dix, d'un réseau extrêmement étendu de centres de santé primaire et d'hôpitaux.<sup>2</sup> L'évaluation de la population couverte par la protection sociale et de l'efficacité de certains programmes fait l'objet de débats difficiles à trancher, mais l'importan-

\* El Colegio de México et Université du Missouri

ce que revêt le système public de soins ne peut être mise en doute. On peut d'ailleurs supposer que l'extraordinaire stabilité du régime politique mexicain qui a pu résister à la profonde crise économique des années quatre-vingt peut s'attribuer, tout du moins en partie, à ces programmes.

Face à l'importance qu'ont revêtu historiquement les politiques sociales dans la stabilité du régime politique au Mexique, il semble évident que leur évolution dans les années quatre-vingt-dix, constitue un élément déterminant de l'avenir politique du pays. Dans cette perspective, on peut faire les hypothèses suivantes. Un retrait des programmes sociaux, doublé du maintien de la structure corporative signifierait une transformation du régime dans le sens d'un autoritarisme plus excluant<sup>3</sup> qui établirait de facto une alliance entre l'État et les éléments conservateurs qui préconisent un État minimum. Par contre, si l'État choisit de conserver ses programmes sociaux malgré la conjoncture économique défavorable, et s'il les développe au fur et à mesure que la croissance économique reprend, ceci indiquerait une volonté de récupérer sa légitimité parmi les classes populaires, certes, sur une base différente de celle d'avant 1980.

Le rapport entre le développement de la protection sociale et la stabilité du régime politique n'a fait l'objet que d'un petit nombre d'analyses systématiques.<sup>4</sup> Même si les effets de la crise économique ont stimulé l'étude de la pauvreté en rapport avec la législation sociale, la réflexion sur l'interface entre le politique et la protection sociale est encore fort limitée.<sup>5</sup> Pourtant, les manifestations de masse contre les programmes d'austérité économique au milieu des années quatre-vingt et les défis électoraux auxquels a dû faire face le parti officiel au niveau national ou régional ont souvent été perçus en fonction des aléas qui pèsent sur l'avenir de l'État de bien-être, dès lors que pour le PAN (*Partido de Acción Nacional*), il s'agissait pratiquement de le supprimer, et pour le PRD (*Partido de la Revolución Democrática*) de revenir au pacte social d'autrefois.

On soutiendra dans ce travail que les changements quantitatifs aussi bien que qualitatifs dans la protection sociale mexicaine répondent à la tentative du gouvernement de conserver l'appui des couches populaires malgré la détérioration de leur niveau de vie, tout en poursuivant une politique d'ouverture pour surmonter la crise économique. Dans la première partie de ce travail, on s'interrogera sur l'avenir de la protection sociale par rapport aux deux grandes hypothèses concurrentes sur l'interprétation de l'évolution politique récente : la consolidation de l'autoritarisme et celle de l'émergence d'un système électoral reposant sur la compétition. Dans la seconde partie, on se penchera sur les tensions politiques liées à l'évolution des politiques d'alimentation et de santé depuis 1980.

## LE CONTEXTE POLITIQUE DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉTAT DE BIEN-ÊTRE

Si tout le monde s'accorde sur l'existence de changements politiques importants au Mexique pendant les années quatre-vingt,<sup>6</sup> leur nature est rarement précisée. Pour avancer dans l'interprétation théorique que l'on peut en faire, il faut comprendre l'interaction entre les réformes de haut en bas qui relèvent d'une tentative de modernisation de l'autoritarisme et les pressions de bas en haut qui sont l'expression des mobilisations populaires ou de l'opposition électorale au parti officiel.<sup>7</sup>

Les analyses sur la genèse de l'État de bien-être au Mexique ont mené à deux interprétations. La première considère que l'État de bien-être a été octroyé par le gouvernement à une population politiquement démobilisée. La seconde considère qu'il est le résultat des négociations clientélares entre les élites gouvernementales et les représentants des forces populaires, soumises à une logique corporative de représentation des intérêts. Ces deux interprétations renvoient à une vision du système politique mexicain le caractérisant comme autoritaire et corporatif. Au début des années soixante-dix, lorsque l'on commença à définir le Mexique comme un régime autoritaire corporatif,<sup>8</sup> on considérait que la domination de l'État sur la société était telle qu'il était impossible de supposer une relation entre les demandes populaires et les politiques de l'État.<sup>9</sup> Les mesures de redistribution entreprises par l'État devançaient les demandes. Selon cette interprétation, les politiques sociales étaient des mesures paternalistes qui n'avaient qu'une relation très lâche avec la légitimité du système et encore plus floue avec le maintien au pouvoir de l'État-parti hégémonique.

Mais l'analyse du clientélisme,<sup>10</sup> par opposition à d'autres exemples de régimes autoritaires, remet en cause cette vision. L'autoritarisme "intégrateur"<sup>11</sup> a été opposé à d'autres autoritarismes dits "excluants" et généralement militaires<sup>12</sup> qui s'affirment entre les années 1970 et 1980. Le terme intégrateur a généralement été compris dans le sens de concertation, c'est-à-dire d'une tradition de dialogue et de négociations, établie entre le chef de l'État et les groupes organisés sous la tutelle du parti officiel.<sup>13</sup> D'après cette interprétation, les politiques adoptées ont désormais été attribuées, au moins en partie, à l'interaction entre les demandes de la base du système corporatif et les réponses du sommet, assurée par les leaders officiels des secteurs populaires incorporés dans le parti officiel. Ces politiques, cependant, n'ont pas été considérées comme des réponses directes aux demandes : dans la plupart des cas, les demandes n'ont pas été totalement satisfaites et, à l'opposé, ces politiques ont souvent anticipé les

demandes. On n'en a pas pour autant conclu que la prise de décision était un simple processus du haut vers le bas, conformément à une vision radicale de l'autoritarisme.

Ainsi, la naissance et le développement de l'État de bien-être furent-ils alors interprétés comme le résultat d'une négociation entre l'État et les bénéficiaires de ces programmes, d'autant plus que les bénéfices seront inégalement répartis, privilégiant tout d'abord les groupes les mieux organisés et dont l'État dépend le plus pour mener à bien sa stratégie de développement.<sup>14</sup> Le mouvement ouvrier sera le premier à bénéficier des politiques sociales et les paysans en seront les derniers. Il faut attendre les années 1970 et 1980 pour voir l'État se préoccuper de la protection sociale des paysans ou de celle des pauvres des zones urbaines.

Avant la réforme politique de 1979, les négociations entre le sommet et la base de la structure corporative étaient si occultes qu'il serait bien difficile de trouver des preuves de la relation entre demandes et réponses de l'État pour des politiques précises. Depuis le retour à une compétition entre les partis à partir de la fin des années soixante-dix, suite à une réforme politique extrêmement limitée lancée par le gouvernement,<sup>15</sup> les élections sont devenues de véritables enjeux. Les batailles auxquelles elles ont donné lieu dans plusieurs États, et la quasi défaite du parti officiel aux élections présidentielles de 1988, l'ont forcé à devenir plus attrayant. Dans un contexte d'appauvrissement généralisé de la population mexicaine depuis 1982, les programmes sociaux acquièrent ainsi un caractère éminemment stratégique pour le parti au pouvoir. La récupération du PRI au cours des élections législatives de 1991, peut être attribuée en partie à la volonté affichée par l'État de soutenir les niveaux de vie et de combattre la pauvreté au moyen de programmes sociaux innovateurs, malgré le contexte politique qu'avaient engendré les résultats électoraux des années quatre-vingt en démontrant l'importance d'une tendance conservatrice de l'opinion publique, opposée à la croissance de l'État de bien-être. Le parti officiel se voit ainsi également poussé au compromis avec les classes moyennes dont la force électorale est devenue cruciale dans une société de plus en plus urbanisée.

### L'ÉTAT DE BIEN-ÊTRE ASSIÉGÉ

L'offre de services publics au Mexique porte essentiellement sur l'enseignement public gratuit, les services de santé et le logement. Mais l'État a également une fonction régulatrice, menée au travers de programmes de subvention qui ont

pour but d'abaisser le coût de certains produits et services (comme les transports et l'habillement) ou d'assurer un profit minimum au producteur agricole. Toutes les subventions ne relèvent pas, bien sûr, de la protection sociale. Elles sont d'abord un instrument d'appui à la production industrielle (énergie, transports) avant d'être un mécanisme de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, leur usage s'avère souvent ambivalent : certains mécanismes institutionnels qui, en principe, visaient la protection des groupes de bas revenus ont parfois conduit à les comprimer. C'est le cas, par exemple, du salaire minimum dont le niveau depuis bien longtemps ne garantit plus une satisfaction minimale des besoins de base.<sup>16</sup> La fixation des prix agricoles a été détournée de son objectif officiel de protection du revenu des paysans pour assurer, en réalité, un transfert de valeur des zones rurales aux zones urbaines, et par là même, une subvention indirecte aux employeurs.

Le développement de la protection sociale au Mexique était historiquement limité par la faible capacité fiscale de l'État résultant d'une politique de croissance reposant sur l'appel au capital étranger. Ce n'est qu'à partir des années cinquante, lorsque l'endettement deviendra la clé de voûte de ce qu'on a appelé la politique de développement stabilisé que la protection sociale commence à s'étendre de façon significative, et il faudra attendre les années 1980 pour que celle-ci couvre l'ensemble de la population mexicaine. Le tournant vers l'universalisation est pris, en fait, pendant la brève période de développement basé sur le pétrole, durant laquelle la croissance de la dette extérieure s'est fortement accélérée. La notion de niveau de vie minimum garanti apparaîtra d'ailleurs pour la première fois dans le discours officiel à la fin de cette époque,<sup>17</sup> avant que le gouvernement soit contraint de réduire considérablement ses dépenses sociales à la suite de la crise qui a mis fin à cette phase d'expansion.

En 1970, l'État de bien-être au Mexique était encore très modeste. Son développement pendant les années cinquante et soixante avait été lent et n'avait profité qu'aux ouvriers et aux fonctionnaires. Pendant les années soixante-dix, le soi-disant miracle économique va entraîner une aggravation des déséquilibres du commerce extérieur, et de ceux entre la ville et la campagne, ou entre les riches et les pauvres, qu'avaient engendrés les politiques du développement stabilisateur dans un contexte de croissance démographique élevée. En l'absence d'une réforme fiscale, les subventions aux aliments et aux services publics seront progressivement remises en cause à mesure que s'accroît le service de la dette extérieure. Cependant, la nécessité politique de restaurer la légitimité gouvernementale, sérieusement entamée par le massacre des étudiants à Tlatelolco en 1968, devenait plus urgente que jamais, à en juger par les résultats des élections de

1970, les plus mauvais de l'histoire post-révolutionnaire : seulement les deux tiers des électeurs y avaient participé, et parmi ceux-ci seulement 55% avaient voté pour le parti officiel.<sup>18</sup>

Pour récupérer la légitimité perdue, le président Etcheverría décida d'accroître les dépenses sociales pour les pauvres et les ouvriers. Malgré la menace de déficit budgétaire, le gouvernement lança donc un vaste programme d'actions concernant l'alimentation, la santé, l'éducation et le logement. En 1972, fut créé le Fonds national pour le logement ouvrier (INFONAVIT). Cette mesure fut suivie de la création de sources de financement plus modestes pour d'autres secteurs de la population (le fonds du logement de la sécurité sociale pour les fonctionnaires publics (FOVISTE) et l'institut national pour le développement communautaire (INDECO), destinés aux pauvres ne bénéficiant pas de la sécurité sociale. En 1973, l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMS) mit en place un programme de "solidarité" destinés aux non-affiliés, mais il ne fut appliqué que lentement et imparfaitement, en raison des difficultés financières<sup>19</sup>. L'année suivante, le gouvernement introduisit une nouvelle loi sur la population qui annule l'ancienne politique nataliste et institue la planification familiale à l'échelle de l'ensemble de la population mexicaine.<sup>20</sup>

A la fin du mandat du président Etcheverría, en 1976, l'État de bien-être s'était incontestablement développé de façon significative : le réseau des services de santé s'était étendu,<sup>21</sup> le nombre de logements pour les ouvriers et les autres pauvres urbains avait considérablement augmenté<sup>22</sup> et la compagnie nationale de subsistance populaire (CONASUPO), d'importateur de céréales, était devenue également un distributeur d'aliments bon marché sur tout le territoire national.<sup>23</sup>

La débâcle monétaire et fiscale de la fin du mandat d'Etcheverría conduira José Lopez Portillo, son successeur, à accepter de mettre en oeuvre la politique d'ajustement économique que propose le FMI. Malgré les pressions à la diminution des dépenses sociales, on ne remettra pas en cause les nouvelles mesures de protection sociale qui venaient d'être adoptées. Lopez Portillo réitère d'ailleurs dans son discours inaugural l'engagement de l'État non seulement d'aider les pauvres mais aussi de combattre la "marginalité". C'est de cette époque que date la consécration de ce terme dans le vocabulaire politique mexicain. En 1977, le président crée une coordination générale pour le plan des zones déprimées et groupes marginaux (COPLAMAR). Ce programme ne reçut de financement qu'en 1979, quand les revenus dérivés du pétrole purent résoudre temporairement la situation de la dette. Furent ainsi implantés un vaste réseau de centres de santé primaire et d'hôpitaux dans les zones rurales, en coopération avec la sécurité sociale, et avec d'autres agences du gouvernement

fédéral, une offre de services aux zones rurales appauvries telle que la distribution d'aliments, d'eau potable, la construction de routes et d'écoles, l'organisation de coopératives agricoles et l'électrification<sup>24</sup>. En outre, pendant le gouvernement de Lopez Portillo, l'élargissement de la part de la population couverte par la sécurité sociale fut poursuivie<sup>25</sup> et l'enseignement de base obligatoire fut allongé de trois ans, comprenant les trois premières années du cycle secondaire. Outre la COPLAMAR, l'innovation en matière de politique sociale la plus importante de cette période, fut le système mexicain alimentaire (SAM). Ce programme offrait des crédits, des semences, des engrais, des services de marketing et des points de vente aux agriculteurs pauvres, autant de services qui avaient pour but d'accroître l'autosuffisance alimentaire.<sup>26</sup> Les niveaux de vie de la population s'accrurent ainsi considérablement, malgré l'inflation élevée. Entre 1977 et 1981 la proportion de la population qui se trouvait en dessous de la ligne de pauvreté passe de 58% à 48, 5%.<sup>27</sup> Pour la première fois dans l'histoire mexicaine, on observait une diminution du nombre de pauvres (de 5,7 %). Par ailleurs, le nombre de salaires minimums nécessaires pour satisfaire les besoins de base, selon les critères de la COPLAMAR, était passé de 2,4 en 1970 à 1,8 en 1980.<sup>28</sup> Bien qu'il soit pratiquement impossible de distinguer l'effet de la croissance économique de l'effet de la politique sociale sur la population, il est hors de doute que celle-ci atteint une plus grande part de la population et que son action a été réorientée en fonction de la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté.

Le remboursement de la dette extérieure passe de 20 % de dépenses publiques en 1981 à 43,4% en 1982 et 71% en 1988.<sup>29</sup> L'économie s'installe dans la récession après des années de forte croissance, conduisant à une série de dévaluations qui eurent des effets catastrophiques sur la balance commerciale. L'inflation ira de mal en pis, atteignant 159% en 1987. La diminution des dépenses sociales qu'on observe dans ce contexte ne peut être réduite à une simple arithmétique budgétaire (tant pour la dette, donc tant de moins pour la politique sociale). Les comparaisons internationales démontrent à quel point la crise économique et les politiques d'ajustement n'affectent pas de la même façon dans tous les pays latino-américains la conduite des politiques sociales.<sup>30</sup> Leur impact sur ces dernières ne peut être élucidé sans mettre à jour le poids des médiations politiques. Les dépenses sociales au Mexique ont diminué de 146 dollars par tête en 1980, à 99 en 1986, soit une baisse de 32,2%. Le Brésil, dans la même période a connu une hausse de 19%, le Chili, une baisse de 3,5 % et le Venezuela, pays dont l'économie dépendait également du pétrole, un accroissement net de 20,3%. La part des dépenses sociales dans les dépenses du gouvernement central a diminué plus rapidement au Mexique (19,03 points) qu'au Brésil (7,3

points), qu'en Uruguay (0,8 points) entre 1980 et 1986. La part des dépenses sociales dans le PIB est restée relativement stable, ce qui contraste avec la majorité des autres pays d'Amérique latine. Les dépenses globales par tête en santé, c'est à dire longtemps avant que la stabilisation économique ait été atteinte, retrouvent leur niveau de 1980 à partir de 1986, alors que le Chili se trouve en 1986 bien au-dessous du niveau de 1980 ; de même pour le Costa Rica et le Venezuela, considérés comme des pays plus avancés en ce qui concerne les dépenses sociales.

Aussitôt que les paiements de la dette extérieure furent suspendus à la fin de 1981, on assiste à une reprise de l'inflation et de la fuite des capitaux et à une baisse rapide dans les salaires réels. En 1983, il fallait 2,6 salaires minimum pour satisfaire les besoins de base, alors qu'en 1987, il en fallait 3,3.<sup>31</sup> Il n'est donc pas surprenant que la crise économique des années quatre-vingt ait précipité un grand nombre de personnes dans la pauvreté. Entre 1981 et 1984, le taux de croissance du nombre de personnes vivant dans la pauvreté passa de moins 5,7% à 28,7%.<sup>32</sup> En 1981, il y avait 34,6 millions de pauvres sur une population totale de 71,4 millions. En 1988, ce nombre s'élève à 48,8 millions de pauvres pour une population de 81,2 millions d'habitants. Le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême augmente de 3,5 millions entre 1981 et 1987. Bien que le revenu familial mensuel du cinquième le plus pauvre de la population ait baissé de 7% entre 1977 et 1984, les analyses de la distribution du revenu ne concluent pas pour autant que les inégalités en la matière se soient aggravées.<sup>33</sup> Elles auraient même diminué car la baisse du revenu familial parmi les trois cinquièmes les plus pauvres de la population (entre 4 et 7%) fut moins importante que la baisse parmi les deux cinquièmes les plus riches (environ 20%).<sup>34</sup> En fait, les familles les plus pauvres ont réagi à la crise en mettant les femmes et les enfants sur le marché du travail (en général le travail informel) et en comptant de plus en plus sur les transferts d'émigrants et d'autres sources.<sup>35</sup> Toutefois, entre 1984 et 1989, le revenu commença à se polariser, l'indice de Gini passant de 0,43 à 0,47.<sup>36</sup> Ceci a été attribué à la disparité croissante entre les revenus des secteurs traditionnels et ceux provenant des activités qui vont tirer parti du nouveau contexte économique.

La baisse dans les niveaux de vie aura d'importantes répercussions politiques. Elle sera à l'origine du mouvement des *coordinadoras*. Ce sont là des organisations qui fédèrent divers mouvements populaires qui déboucheront sur de grandes manifestations civiques (*paro cívico*). L'une d'elle, en 1983, sera gigantesque et comptera plus de deux millions de personnes. Les organisations ouvrières, même les plus proches du gouvernement, poussent à la hausse les

revendications salariales et réclament une politique de gel des prix. Le gouvernement fut ainsi contraint d'annoncer la fin de l'austérité et il s'ensuivit aussitôt une accélération de l'inflation, une nouvelle vague de fuite de capitaux et une nouvelle contraction économique, qui induisent en août 1985 un retour à l'austérité. En septembre, la tragédie du tremblement de terre diminua encore davantage l'espoir de récupération, alors que les pressions à l'augmentation des dépenses sociales ne pouvaient qu'augmenter pour résoudre la situation des sans abri.

Entre 1982 et 1988, le produit national interne par tête diminua de 15 %.<sup>37</sup> Les subventions alimentaires furent réduites de 80%. Le mécontentement qui avait accompagné le gouvernement de La Madrid, soit en sourdine, soit en fanfare, trouva un écho dans l'organisation de la nouvelle coalition, le front démocratique national (FDN), formé d'anciens membres du PRI qui n'avaient pu convaincre les leaders du parti officiel d'entreprendre une réforme. Cuauhtémoc Cardenas, le fils de l'ancien président Lazaro Cardenas, une des figures historiques les plus respectées, prend la tête de cette coalition. L'ampleur de la mobilisation dépassa toutes les attentes et finit par conduire le gouvernement à engager une politique de gel des prix et un pacte avec les entreprises privées, à la veille de l'élection de Carlos Salinas de Gortari. Ces mesures n'ont pas suffi à endiguer le raz de marée électoral de l'opposition (tant du FDN que du PAN), comme en témoignent les innombrables irrégularités dans le dépouillement, restés sans sanction, et la défaite du PRI dans la plupart des villes, surtout la capitale.

## LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT DE BIEN-ÊTRE

Les changements dans les politiques alimentaires et de nutrition ont commencé par l'élimination du système mexicain alimentaire en 1982. Les fonctions de la CONASUPO furent réduites : elle redevient une simple agence d'importation de céréales. Les subventions agricoles perdent leur caractère généralisé, tout en cherchant à accroître leur efficacité en se focalisant sur les groupes sociaux les plus vulnérables,<sup>38</sup> la *tortilla* et le lait continuèrent à être subventionnés, mais de façon plus restreinte. Dans le cas de la *tortilla*, l'aliment de base le plus important au Mexique, une subvention générale de 25% resta effective pour les habitants de Mexico.<sup>39</sup> Les aliments à des prix réduits ne seront plus vendus que dans les magasins d'État. Progressivement, la distribution des *tortibonos* sera de plus en plus restreinte aux plus pauvres. On observe ainsi une baisse de 83% dans le nombre des familles desservies par ce programme entre 1983 et 1987.<sup>40</sup> Celle-ci atteint tout particulièrement les campagnes (qui ne recevront que 15%

des subventions alimentaires), ce qui n'empêche pas de mieux couvrir le territoire. Le nombre de magasins d'État dans les zones rurales a doublé dans les années quatre-vingt.<sup>41</sup> En 1988, il n'y avait qu'un demi million d'hectares cultivés en plus par rapport à 1965, et pendant le même laps de temps la population avait doublé.<sup>42</sup> Entre 1970 et 1979, le Mexique avait importé 26 millions de tonnes d'aliments de base et, entre 1981 et 1988, il en importera 60 millions de tonnes.<sup>43</sup> Alors qu'il était un des plus grands producteurs de lait en poudre d'Amérique latine, il en importera en 1990 environ 250 000 tonnes.<sup>44</sup>

Cette évolution affecte l'état nutritionnel de la population. On estime en 1988 que 48% de la population est en dessous du niveau minimum acceptable en matière de nutrition.<sup>45</sup> Environ 39 millions, dont 27,5 millions vivant dans les zones rurales, sont sous-alimentés (35 millions en 1979). Les enquêtes de foyers montrent, en outre, que les familles pauvres ont dépensé moins en nourriture animale et acheté des nourritures végétales de moindre prix face à la nécessité de couvrir des frais tels que loyer, électricité et transport.<sup>46</sup> Selon le gouvernement, la consommation de haricot par tête est tombée de 20 à 14,2 kilos. celle de blé de 53 à 39,3, et celle de maïs de 239 à 142 kilos entre 1980 à 1988 ; la consommation de lait a légèrement augmenté mais on estime que 40% de la population ne peut pas en consommer de façon régulière.<sup>47</sup> La situation est spécialement grave dans les régions rurales appauvries du Sud et du Centre du Mexique.<sup>48</sup>

Au début des années quatre-vingt, le Mexique avait un système double des soins de la santé : un secteur de sécurité sociale bien financé pour la force de travail de l'économie formelle, et un secteur de santé publique mal financé pour les pauvres et pour ceux qui font partie de la force de travail informelle (connue sous le nom de population "ouverte" au Mexique).<sup>49</sup> Un faible pourcentage de la population (entre 5 et 10%) peut se permettre d'obtenir des soins du secteur privé et une autre proportion mal connue utilise les soins de santé de la famille et des communautés traditionnelles.

Le secteur santé a été l'objet d'une réorganisation institutionnelle permettant une baisse des dépenses qui, toutefois, n'a pas empêché, aux dire des données officielles, une augmentation de la population couverte, du personnel soignant, du nombre d'équipements et de leur productivité. Les indicateurs de santé sont en progrès dans certaines régions mais en baisse dans d'autres. Au cours des années quatre-vingt, les services de santé des zones rurales et des secteurs urbains pauvres ont augmenté et le secteur santé dans son ensemble a été réorganisé. l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMS) créa un programme appelé IMS-Solidaridad qui remplace la COPLAMAR. Il construisit environ 3000 centres de santé et 65 hôpitaux pour servir les pauvres ruraux dans tout le

pays.<sup>50</sup> Dans les zones urbaines, le ministère de la Santé lança un programme en 1981 qui étendit les services de santé aux groupes marginaux des plus grandes villes du Mexique.<sup>51</sup>

En 1984, après qu'un décret eut proclamé le droit à la santé pour chaque Mexicain, le président de La Madrid avait unifié le secteur santé en un seul système national. La responsabilité de sa coordination fut donnée au ministère de la Santé.<sup>52</sup> Cette politique permit de faire passer une partie du poids fiscal de la santé aux États sans trop se soucier du fait qu'un bon nombre n'en avait pas la capacité.<sup>53</sup>

En dépit de ces initiatives, la crise économique se traduisit par un déclin dans les dépenses de santé<sup>54</sup> : dans leur totalité, en 1980, elles sont officiellement estimées à 91 milliards de pesos (en pesos constants de 1980). En 1987, une des pires années de la crise, ces dépenses déchurent à 53 milliards. Les dépenses de santé par tête passèrent de 1303 pesos (en pesos constants de 1980) à 679 en 1987.<sup>55</sup> En 1987 le ministère de la Santé ne recevait plus que 52% de son budget de 1981.

Malgré les réductions budgétaires, la couverture officielle des services de santé a toutefois augmenté entre le début des années soixante-dix et les années quatre-vingt-dix : elle passerait de 63% (28,2 millions de personnes) en 1973 à 80% (59,5 millions de personnes) en 1982, et à 94% (76,2 millions de personnes) en 1990.<sup>56</sup> Les données fournies par PRONASOL, le nouveau programme fédéral contre la pauvreté, indiquent cependant que 14 millions de personnes (17%) ne sont pas couverts par les services de santé.<sup>57</sup> Ces derniers calculs se basent sur l'accès réel aux services alors que les autres se basent sur des zones géographiques qui, en principe, donnent accès aux services. Malgré la baisse dans les dépenses, on observe une augmentation significative du nombre de médecins et d'infirmières au cours des vingt dernières années, supérieure à l'augmentation de la population. En 1970, on ne comptait que 0,4 médecin pour mille habitants, en 1980, on en compte 0,6, et en 1990, 1 pour mille. Le nombre d'infirmières augmente de 0,8 pour mille, en 1970, à 1,2 en 1980, et à 1,7 en 1990.<sup>58</sup> En fait, l'augmentation du personnel va de pair avec une baisse de 22% de leur revenu.<sup>59</sup> Les équipements de santé, spécialement pour la population "ouverte", ont également augmenté : 4096 centres de santé en 1970, 8033 en 1980 et 14 064 en 1990. L'augmentation la plus importante concerne les petits centres de santé primaires.<sup>60</sup> Le nombre de consultations est passé de 1,11 par tête en 1970 à 1,27 en 1980 et 1,73 en 1990.<sup>61</sup>

Selon le gouvernement, on peut estimer qu'il y a eu une amélioration de l'état de santé de la population pendant toute la période de la crise. Le taux de morta-

lité est censé avoir diminué de 6,2 pour 1000 habitants en 1980 à 5,1 en 1987, et la mortalité infantile de 37,2 pour mille en 1970 à 22 1987. L'évolution des taux de morbidité serait également globalement positive,<sup>62</sup> alors qu'on s'attendait pourtant à ce que l'augmentation des dépenses de santé pour la population "ouverte" élève le niveau de détection et de traitement de ces maladies. Les augmentations les plus importantes sont celles des maladies respiratoires et des accidents, la malaria ainsi que les infections parasitaires et intestinales, continuent à présenter des niveaux élevés, surtout dans les régions les plus pauvres du fait de l'aggravation de la malnutrition. Entre 1983 et 1987, la proportion des enfants nés avec un poids faible a cependant augmenté de 12 à 15%<sup>63</sup>.

Même si l'on tient compte des incertitudes concernant les chiffres (la mortalité infantile varie de 48 à 37,5 pour 1000 selon les estimations de la commission internationale de la santé<sup>64</sup> ou du *consejo consultivo*, il semble évident que l'austérité a obligé le secteur de la santé à utiliser ses ressources avec plus d'efficacité. La priorité donnée aux services de santé primaire, à une meilleure coordination, à la participation communautaire, et à un plus grand engagement des gouvernements des États, ont constitué un contrepoids aux restrictions budgétaires,<sup>65</sup> sans parler du fait qu'une bonne part de celles-ci correspond à la réduction des salaires. Il y a, en tous les cas, moins de ressources pour les services de santé onéreux et plus de ressources pour la santé primaire, même si, par ailleurs, aucune priorité n'a été donnée à la médecine préventive.

## LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS L'APRES CRISE

Dans la dernière année du mandat du président de La Madrid, le gouvernement lança le pacte de solidarité économique afin de contrôler la spirale inflationniste et d'assurer un processus de succession présidentielle paisible.<sup>66</sup> Le "pacte" fut négocié entre les représentants des différents secteurs de l'économie, en donnant plus de poids aux représentants des patrons qu'à ceux des ouvriers. Il est à la base du contrôle des augmentations de salaire et de prix depuis 1987. Depuis 1990, les négociations sur le Traité de libre commerce avec le Canada et les États Unis poussent le gouvernement à stimuler la croissance tout en maintenant le cap de la désinflation et en cherchant à regagner la confiance des classes populaires après avoir frôlé la défaite électorale en 1988. Ces pressions contradictoires contraignent le gouvernement à concilier le discours néolibéral de "modernisation économique" et celui de la "solidarité" avec les pauvres.<sup>67</sup> Les stratégies adoptées pour retrouver la confiance populaire se sont basées sur

l'engagement du gouvernement fédéral de développer la protection sociale, y compris les services de santé et les programmes alimentaires. Mais, plutôt que des programmes universels, comme dans le passé, le gouvernement a défini une politique ciblée sur les groupes les plus vulnérables selon les principes de la Banque mondiale, ce qui signifie que ces derniers doivent payer la moitié des dépenses publiques.<sup>68</sup>

Dès décembre 1988, le gouvernement Salinas décidait de relancer le programme rural de la COPLAMAR, de l'élargir aux zones urbaines et de le rebaptiser sous le nom de Programme National de Solidarité (PRONASOL).<sup>69</sup> Au cours de la première année de son existence PRONASOL a dépensé un total de 1,6 milliard de pesos<sup>70</sup> en projets de développement social (50%), en projets d'infrastructures de base (31%) et en projets productifs (13%). Dans les zones rurales, on les a utilisés pour la construction de magasins alimentaires ruraux, pour améliorer les logements, distribuer le lait, construire des centres de santé et hôpitaux ruraux, pour offrir de l'aide financière et technique aux producteurs de café et de bois, pour les systèmes d'eau potable, pour les crédits, l'électricité et les routes. Dans les zones urbaines, des fonds ont été utilisés pour les services publics et pour légaliser les propriétés urbaines. Dans certains quartiers, PRONASOL a construit des cuisines communautaires et subventionné des magasins de vente d'aliments, ainsi que des points de distribution de lait à bas prix.<sup>71</sup> L'année suivante PRONASOL a dépensé 3,1 milliards de pesos et en 1991, 5,1 milliards.<sup>72</sup>

Du fait que PRONASOL est un ensemble hétérogène de mesures qui vont de l'éclairage de la voirie aux services de santé, il est difficile de distinguer les éléments de politique sociale des autres,<sup>73</sup> et encore plus de faire la part des changements d'attributions budgétaires des augmentations réelles de dépenses sociales. Par ailleurs, la dimension politique évidente explique la multiplication des services offerts et leur peu d'envergure. Il ne fait cependant aucun doute que PRONASOL représente une expansion de l'État de bien-être, plus rapide que la récupération économique. En 1992, le budget de PRONASOL fut augmenté de 41 % par rapport à l'année antérieure et fut incorporé au nouveau ministère du développement et de la solidarité, remplaçant l'ancien ministère de développement urbain et d'écologie, créé par le gouvernement antérieur. Cette réforme administrative est présentée comme un engagement sur l'avenir, tendant à prouver qu'il ne s'agit plus d'un simple programme qui pourrait être supprimé par le président suivant, comme le fut le SAM.

Le gouvernement Salinas, loin d'avoir supprimé l'État de bien-être, comme son discours néolibéral en matière économique l'aurait laissé supposer, a maintenu les programmes sociaux existants et en a créé de nouveaux, destinés aux

groupes sociaux qui avaient exprimé leur mécontentement à l'égard des politiques gouvernementales depuis les années soixante-dix, soit par l'abstention, soit en votant contre le PRI comme en 1988. Ces groupes sont aussi ceux qui ont le moins de chances de profiter des politiques économiques néolibérales. Comme on pouvait s'y attendre, le PRI a regagné en 1991, lors des dernières élections législatives, les voix perdues en 1988 après une campagne électorale menée dans les meilleures traditions populistes. L'ancien FDN, devenu parti de la Révolution démocratique (PRD) et le Parti d'action nationale (PAN) sont redevenus des partis minoritaires, au niveau national, même s'ils ont pu affirmer leur présence au niveau local, là où la fraude électorale devenait trop contestée.

\*\*\*

Durant la période 1982-1990, le niveau de vie de la majorité de la population mexicaine s'est abaissé au point de mettre en danger la légitimité du régime post-révolutionnaire, comme l'ont montré les mouvements de protestation massifs et la rébellion électorale. La question qui se pose désormais est d'abord de savoir si ce qu'on a appelé la "décennie perdue" ouvre la voie à de nouvelles structures politiques, différentes du corporatisme qui a garanti la stabilité politique du Mexique depuis les années vingt, et ensuite, d'évaluer le poids des politiques sociales dans ces changements. Avant le gouvernement de Miguel de La Madrid, les pouvoirs publics tentèrent d'endiguer le syndicalisme dissident en s'appuyant sur le leader officiel du corporatisme, Fidel Velazquez, le patron de la CTM, le principal syndicat. Comme lui-même fit mine de se rebeller, lorsqu'il menaçait de lancer une grève générale et préconisa ouvertement le moratoire de la dette, le gouvernement se tourna vers les autres syndicats traditionnels. De même, il s'opposa à la tendance démocratique "rebelle" du syndicat des instituteurs - le plus important en nombre d'affiliés.<sup>74</sup> Il semble qu'avant 1988, le gouvernement n'ait pas mesuré à quel point la dégradation accélérée des conditions de vie avait grippé les leviers traditionnels de la légitimité politique, malgré l'ampleur des mobilisations populaires urbaines sur la question foncière, contre l'inflation, contre les bas salaires, contre le traitement des victimes de l'explosion de gaz de San Juanico de 1984, ou encore, contre l'apathie du gouvernement après le tremblement de terre de 1985. L'attitude du gouvernement change, en fait, à ce moment. Il ne pouvait que fournir des logements aux victimes, étant donné la visibilité et la légitimité de leurs exigences.<sup>75</sup>

Le président Salinas semble avoir cherché à renouveler la logique clientélaire de la politique mexicaine vis à vis des pauvres. Il a marginalisé ouvertement les

représentants syndicaux officiels dans les discussions sur le traité de libre échange avec les États-Unis et le Canada. Dans les cérémonies publiques, le dirigeant de la CTM a brillé par son absence. Salinas s'est, en outre, employé à réduire le nombre des représentants syndicaux sur les listes électorales du PRI. En signant en juin 1992 l'accord de productivité avec les seuls chefs de syndicats pouvant se prévaloir d'accords salariaux négociés ex-post en fonction de la productivité obtenue, il porte sérieusement atteinte au pouvoir de la bureaucratie syndicale. Certes, l'emphase mise sur l'aspect donnant-donnant de la négociation, c'est-à-dire sur l'échange clientéliste traditionnel, demeure emblématique du mode d'engagement à assurer l'expansion de l'État de bien-être, en parfaite cohérence avec les pratiques électorales du passé, à la limite de la légalité, qui sont bien loin d'avoir disparu. Mais l'encadrement corporatiste des secteurs populaires, qui accompagne le développement de la protection sociale depuis ses origines, fait place désormais à un néocorporatisme atomisé et flexible, reposant sur un réseau de petits patrons politiques directement reliés à la présidence et sans contact entre eux. Le nouveau pacte social n'est sans doute pas sans rappeler l'ancien, puisque la réforme sociale consolide le pouvoir du PRI et l'omnipotence du Président. La politique sociale continue bien d'être une clé de voûte de l'autoritarisme, mais son assise n'est plus une structure verticale typique du rapport entre patron et client. Sa réorientation renvoie moins à une dynamique clientéliste et au paternalisme de l'État qu'au changement du processus électoral. Il est sans doute loin d'être évident, comme l'affirment de nombreux chercheurs américains, que la marche vers un système compétitif soit désormais irréversible.<sup>76</sup> Les pressions à la démocratisation du PRI ont mené à l'expulsion des non-conformistes, à l'origine du FRD qui fut près de gagner l'élection de 1988. Plutôt que d'envisager la défaite, la réforme électorale et la fraude généralisée permirent de l'éviter. Pour autant que l'expression de la majorité, et la pratique pacifique de l'alternance, soient des principes de base de la démocratie, l'optimisme n'est pas encore de mise, même s'il est indéniable que le processus électoral parvient maintenant à traduire les demandes des citoyens et à obliger les élites politiques à y répondre sans qu'elles puissent nécessairement exiger en échange le vote pour le PRI. La contrainte électorale conduit à répondre tant aux demandes du courant démocratique conservateur, représenté par le PAN, par la politique d'ouverture économique et de retrait de l'État, et en intégrant l'élite patronale aux mécanismes de décision par la voie du "Pacto", qu'à celles du courant progressiste que représente le PRD, en maintenant la protection sociale et en élargissant sa cible, de manière à enrayer le déclin du niveau de vie et l'aggravation de la pauvreté.

## NOTES

- (1) Cordera Campos Roland, Tello Carlos, *México : la disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- (2) Sherradden, Margaret, *Social Policy Reform in Mexico : Rural Primary Health Services*, Phd non publié, Université de Washington, 1989.
- (3) Voir infra pour la définition de ce terme.
- (4) Les exceptions à cette règle sont Mesa Lago, Carmelo, *Social security in Latin America : Pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978 ; Spalding, Rose, *Social security policy making : the formation and evolution of Mexican social security*, thèse non publiée, Université de Caroline du Nord, 1978 ; Spalding, Rose, "Welfare policymaking : theoretical implications of a Mexican case study" in *Comparative Politics*, vol. 12, n°4, 1980, pp. 419-438 ; Fox, Jonathan A., *The political dynamics of Reform : the case of the Mexican Food System*, thèse non publiée, Massachusetts Institute of Technology, 1986 ; Brachet-Marquez, Viviane, *The Pact of domination : state, class and social reform in Mexico, 1910-1990*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.
- (5) Voyez en particulier Calva, José Luis, *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, México, Fontamara, 1988 ; Alba Vega, Carlos, "Crisis, ajuste y empleo en México", in *Estudios Sociológicos*, vol. 8, n°24, 1990 ; Gonzalez Casanova, Pablo, Aguilar Camín, Hector, (éds), *México ante la crisis*, 2 vol., México, Siglo XXI Editores, 1985 ; Olson, Wayne, *Crisis and Social Change in Mexico's Political Economy, 1968-1985*, thèse non publiée, Université de Californie à Santa Cruz, 1986 ; Lustig, Nora, "Crisis económica y niveles de vida en México 1982-1987" in *Estudios Económicos*, vol 2, n°2, 1987.
- (6) On peut trouver une révision des travaux récents sur le changement politique au Mexique dans Brachet-Marquez, Viviane, "Explaining sociopolitical Change : the case of Mexico" in *Latin American Research Review*, vol 27, n°3, 1992.
- (7) Brachet Marquez, 1993, *op. cit.*
- (8) Kaufman, Susan, "Decision-making in an authoritarian regime, theoretical implications of a case study", in *World Politics*, vol. 25, avril 1973 ; Kaufman, Susan, *The mexican profit-sharing decision : politics in an authoritarian regime*, Princeton, Princeton University Press, 1975 ; Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime" in *Authoritarianism and Corporatism in Mexico*, Jose Luis Reyna et Richar S. Weinert, eds, Philadelphie : Institute for the Study of Human Issues, 1977 ; etc.
- (9) Grindle, Merilee, *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico : a case study in public pol icy*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- (10) Gonzalez-Casanova, Pablo, *Democracy in Mexico*, New York : Oxford University Press, 1970 ; Grindle, 1977, *op. cit.*
- (11) Stepan, Alfred, *The state and society. Peru in a comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- (12) Collier, David, ed, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- (13) Le parti officiel, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), se composait jusqu'à récemment de trois secteurs dont les dirigeants étaient de facto nommés par le président et maintenus au pouvoir par le moyen d'élections internes contrôlées. La Confédération mexicaine des travailleurs (CTM), la Confédération nationale des organisations populaires (CNOP) qui récemment fut transformée en UNE et la Confédération nationale paysanne (CNC). Reyna, 1977, *op. cit.*

- (14) Mesa Lago, 1978, *op. cit.*
- (15) On trouvera une discussion sur la réforme politique dans Bailey, John ; Gomez, Leopoldo, "The PRI and political liberalization" in *Journal of International Affairs*, vol. 43, n°2, 1990, pp. 291-312 ; Cordera Campos, Rolando ; Trejo Delarbre Raúl ; Vega, Juan Enrique, eds, *México : el reclamo democrático*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1988 ; Cornelius, Wayne, "Political liberalization in an authoritarian regime" in Gentleman, Judith, ed., *Mexican politics in transition*, Boulder Collection, Westview Press, 1987 ; Cornelius Wayne, Gentleman, Judith, Smith, Peter H., eds, *Mexico's alternative political futures*, Research monograph n°30, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989 ; Gomez-Tagle, Silvia, "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano" in Gomez-Tagle, Silvia, ed., "Elecciones en México", *Estudios Sociológicos*, vol. 6 n°16, 1988, pp. 3-38 ; etc.
- (16) En l'absence d'une ligne de la pauvreté officielle (malgré la définition donnée par COPLAMAR en 1983), le salaire minimum a souvent été utilisé comme principal étalon. Pour une mesure plus fine de la pauvreté, voir Hernandez Laos, Enrique, *Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México (1960-1988)*, Departamento de Economía, Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Mexico, mimeo, 1989 ; Hernandez Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México : una agenda para investigación*, Mexico, Departamento de Economía, Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Mexico, sous presse.
- (17) COPLAMAR, *Salud*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- (18) Spalding, Rose, "State Power and its limits : Corporatism in Mexico", in *Comparative Politics Studies*, vol. 14, 1981, pp. 139-161.
- (19) Spalding, 1981, *op. cit.*
- (20) Brachet-Marquez, "La planificación familiar en México : proceso de elaboración de una política pública" in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, n°2, 1984, pp. 285-310.
- (21) Ayala Raúl, Schaffer, Carlos, *Salud y seguridad social. Crisis, ajustes y grupos vulnerables*. Colección Perspectivas en Salud Pública, n°12, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública, 1991.
- (22) Aldrete-Haas, José Antonio, *La deconstrucción del estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*, México, Alianza Editorial, 1991.
- (23) Grindle, 1977, *op. cit.*
- (24) COPLAMAR, 1982, *op. cit.*
- (25) Spalding, 1981, *op. cit.*
- (26) Spalding, Rose, *The Mexican food crisis : an analysis of the SAM*, monograph n°33, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1984 ; Hewitt de Alcántara, Cynthia, "La economía política del maíz en México" in *Comercio exterior*, 41 (10), 1991 pp. 955-970 ; Luiselli Fernandez, Cassio, *The route to food self sufficiency. Interactions with the US Food System*, monograph n° 17, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1985 ; Fox, 1986, *op. cit.*
- (27) Hernandez Laos, sous presse, *op. cit.*
- (28) Boltvinik, Julio, *Ciudadanos de la pobreza y la Marginación*, vol 19, sept.-oct., 1987, pp. 305-326.
- (29) Cortes Fernando, Rubalcava, Maria Luisa, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México , El Colegio de México, Jornadas 120, 1991.

- (30) PNUD-ONU, *Desarrollo sin pobreza, IIa Conferencia Regional en América Latina y el Caribe*, Quito, n° 20-23, 1990
- (31) Boltvinik, 1987, *op. cit.*
- (32) Hernandez Laos, sous presse, *op. cit.* Neuf sur dix des personnes nées dans les années quatre-vingt sont pauvres. En d'autres termes, des 9,8 millions d'augmentation nette de la population, 9,2 sont pauvres.
- (33) Hernandez Laos, sous presse, *op. cit.*, Cortez et Rubalcava, 1991, *op. cit.*
- (34) Cortez et Rubalcava, 1991, *op. cit.*, ont mis au point une classification des foyers en termes de niveau et de sources de revenus. Dans cette division en 5 strates, la plus pauvre est estimée à 4,4 millions de foyers (donc le tiers de la totalité), qui sont dans leur majorité des foyers ruraux vivant à un niveau d'infra-subsistance, bien que ce groupe comprenne également certaines familles marginales urbaines. Ils reçoivent 7,6% du revenu total et vivent avec 70% du salaire minimum moyen. C'est le groupe qui a le plus de sources de revenus ; les salaires en représentent moins de 36%. Le groupe suivant, sur cette échelle, est estimé à 5,8 millions de personnes, comprenant des travailleurs agricoles, commerciaux et de services, des ouvriers de la construction et d'autres travailleurs sans qualification. Ce groupe reçoit un revenu familial de moins de 2 salaires minimum, c'est-à-dire qu'il se trouve au dessous de la ligne de pauvreté des années quatre-vingt.
- (35) Arizpe, Lourdes ; Salinas, Fanny ; Velázquez, Margarita, "Effects of the economic crisis on the living conditions of peasant women in Mexico" in *The Silent adjustment : Poor Women and the Economic Crisis*, New York, Santiago du Chili, UNICEF, 1989 ; Instituto Nacional del Consumidor (INCO), "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México", *Comercio exterior*, vol. 29, n°1, 1989, pp. 52-58. ; Cortez et Rubalcava, 1991, *op. cit.* Les conséquences possibles de ces stratégies de survie parmi les pauvres sont des relations familiales plus tendues, moins d'adultes qui soient à même de s'occuper des enfants en bas âge, et une proportion plus élevée d'enfants qui ne vont pas à l'école, Cortez y Rubalcava, 1991, *op. cit.*
- (36) Cortez Fernando, Rubalcava Maria Luisa, *Cambio estructural y concertación : un análisis de la distribución del ingreso familiar en México, 1984-1989*, Working paper, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Mexico, 1992.
- (37) Hernandez Laos, 1989, *op. cit.*
- (38) Martín del Campo, Antonio C., *Notas sobre la evolución reciente de los subsidios a productos básicos alimenticios*, Seminar on the effects of the crisis on the poorest, Centro Tepoztlán, Tepoztlán Morelos, 12 juin 1987.
- (39) Hewitt de Alcántara, 1991, *op. cit.*
- (40) Martín del Campo, 1987, *op. cit.*
- (41) Consejo consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza : lineamientos programáticos*, Mexico, El Nacional, 1990.
- (42) Consejo consultivo..., *op. cit.*
- (43) Consejo consultivo..., *op. cit.*
- (44) Muñoz Rodriguez, Manrubio, "Límites y potencialidades del Sistema de la Leche en México", in *Comercio exterior*, vol. 40 n°9, 1990, pp. 886-893.
- (45) Consejo consultivo..., *op. cit.* ; Romero Polanco, Emilio, "La crisis y la alimentación nacional : opciones de desarrollo" in *Comercio exterior*, vol. 40, n°9, 1990, pp. 859-867 ; Hernandez Laos, sous presse, *op. cit.*

(46) INCO, 1989, *op. cit.*

(47) Romero Polanco, 1990, *op. cit.*

(48) Consejo consultivo..., 1990, *op. cit.*

(49) Les programmes de sécurité sociale comprennent l'Institut de sécurité et de services sociaux pour les travailleurs de l'État (ISSSTE), l'Institut mexicain pour la sécurité sociale (IMS) et d'autres programmes de sécurité sociale qui s'occupent de certains groupes sociaux comme l'armée et les ouvriers du pétrole. Plusieurs tentatives ont été faites d'offrir des services de santé aux régions rurales, à commencer par les programmes lancés par le gouvernement de Cardenas entre 1934 et 1940. En 1954, un effort modeste fut fait pour inclure les travailleurs agricoles dans la sécurité sociale sous la présidence de Ruiz Cortinas et plus tard, en 1973, la sécurité sociale s'ouvrit davantage avec le programme "Solidaridad" offert par l'IMS. Sherradden, 1989, *op. cit.*

(50) Sherradden, 1989, *op. cit.*

(51) Valdes Olmedo, Cuauhtémoc, *Bonanza, crisis... recuperación ? Financiamiento de la salud : 1970-1990, una perspectiva hacia el año 2000*, Mexico, Fundación Mexicana para la Salud, 1991.

(52) Le "système national de santé", institué à la fin du mandat de López Portillo et à la tête duquel se trouvait Guillermo Soberón avait été chargé de consolider sous une seule autorité le secteur santé et la planification de la santé (sectorisation), de moderniser l'administration de la santé, de décentraliser la prise de décision et les services dans les différents États, de créer une coordination avec les secteurs qui sont en relation avec la santé, d'augmenter la participation communautaire ; Soberón, Guillermo ; Ruiz, Leonardo C. ; Ferrando, Gerardo ; Gómez Moreno, Victor ; Laguna, José ; Valdés, Diego ; Wit, Andrés G. de, *Hacia un sistema nacional de salud*, Mexico, Comisión de Salud y Seguridad Social, Coordinación de los servicios de salud et UNAM, 1983.

(53) L'IMS-COPLAMAR a été officiellement décentralisé c'est-à-dire passé sous la juridiction des États en 1985. Pour différentes raisons politiques et administratives, le transfert a été stoppé au milieu du processus en 1987. D'abord le personnel d'IMS-COPLAMAR refusait d'être payé par les États (ce qui aurait eu pour conséquence d'être payé moins et moins régulièrement) ; ensuite, il y eut des manifestations (certains dirent qu'elles furent organisées par l'IMS) et des protestations contre la détérioration des centres de santé décentralisés. De plus, les États où les pauvres étaient en plus grand nombre étaient aussi les États fiscalement indigents ; Sherradden, 1989, *op. cit.*

(54) Boltvinik, 1987, *op. cit.* ; Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(55) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(56) Informe presidencial, 1990.

(57) Consejo consultivo..., 1990, *op. cit.*

(58) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(59) Banque mondiale, *Poverty Alleviation in Mexico*, Washington DC, Banque mondiale, mai 1989.

(60) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(61) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(62) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(63) Consejo consultivo..., 1990, *op. cit.* ; Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(64) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(65) Valdes Olmedo, 1991, *op. cit.*

(66) Le nom du pacte qui était originellement le pacte de solidarité fut transformé en pacte pour la stabilisation et la croissance économique (PECE) en 1989 lorsque le gouvernement de Salinas en a fait un élément de base de sa politique économique.

(67) Le gouvernement compte davantage sur les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales pour "les services" à la population pauvre, urbaine et rurale. En 1988, l'une des plus grandes ONG a dépensé 500 millions de dollars en programmes pour les pauvres. Les vingt plus grandes organisations non gouvernementales ont dépensé approximativement 10 millions de dollars en éducation et en santé, 8 millions de dollars en infrastructures et 60 millions pour l'agriculture et les petites entreprises. Consejo consultivo..., 1990. Ces 78 millions de dollars sont équivalents à 12% du budget du programme national de solidarité pour 1989.

(68) Rojas Gutierrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad : hechos e ideas en torno a un esfuerzo" in *Comercio exterior*, vol. 42, n°5, 1992, pp. 440-448.

(69) Un grand nombre de personnes qui avaient organisé le COPLAMAR ont participé à la planification de PRONASOL ; Sherradden, 1989, *op. cit.*

(70) Gonzalez Tiburcio, Enrique, "PRONASOL : hacia la nueva sintesis" in *Cuadernos de Nexos*, octobre 1991, pp. X-XIII.

(71) Rojas Gutierrez, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad" in *Comercio exterior*, vol. 41, n°5, 1991, pp. 443-446.

(72) Gonzalez Tiburcio, 1991, *op. cit.*

(73) Dans son troisième rapport de gouvernement, le président Salinas de Gortari annonçait que, grâce à PRONASOL, 8 millions de Mexicains de plus avaient maintenant de l'eau potable, 10 000 communautés avaient été électrifiées et les rues de 3000 communes avaient été goudronnées et 14 000 kilomètres de routes avaient été reconstruits. De plus on avait construit des écoles pour 1 400 000 enfants, 50 000 écoles avaient été restaurées et environ 250 000 enfants avaient reçu une bourse d'étude. Finalement un certain nombre de points de vente de lait avaient également été construits ; Salinas de Gortari, Carlos, *Tercer informe de Gobierno*, Mexico, Ejecutivo Federal, 1991.

(74) Kovacs, Karen, *Intervención estatal y transformación del regimen político : el caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, thèse non publiée, El Colegio de Mexico, 1989 ; Street, Susan, "El SNTE y la política educativa, 1970-1990" in *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII, n°2, 1992.

(75) Aldrete-Haas, 1991, *op. cit.* ; Cependant la politique qui consistait à sous-estimer systématiquement le nombre des victimes du tremblement de terre dans les statistiques officielles s'interprète comme une tentative de la part du gouvernement de minimiser ses responsabilités. Tout au contraire l'explosion d'avril 1992 à Guadalajara fut suivie d'une réponse extrêmement rapide.

(76) Cornelius, Gentleman et Smith, 1989, *op. cit.*

# LES LIMITES DE L'ÉTAT EN AMÉRIQUE LATINE. CITOYENNETÉ, INTERVENTION SOCIALE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

---

JAIME MARQUES-PEREIRA\*

Ce texte s'interroge sur les rapports entre la sphère privée et la sphère publique en Amérique latine. Cette question est ici analysée par rapport à celle de l'intervention sociale de l'État. On s'attachera d'abord à mettre en évidence la complémentarité entre les institutions sociales et le clientélisme sur laquelle s'est fondée jusqu'à présent la légitimité de l'État, et ensuite à montrer que l'interpénétration entre la sphère privée et la sphère publique que configure cette complémentarité pose aujourd'hui un enjeu majeur de la réforme de l'État : la consolidation des bases politiques et économiques de sa souveraineté. Une telle hypothèse s'impose à la lumière des mutations qu'ont engendrées la crise de la dette et la démocratisation. Elle conduit à penser que l'avenir économique de l'Amérique latine s'avère désormais aussi dépendant des modalités de son insertion dans l'économie mondiale que d'une évolution de l'ordre politique qui permette de résoudre de façon durable les problèmes de légitimité de l'État. La configuration du modèle de développement qui peut émerger des restructurations économiques et des recompositions socio-politiques actuellement à l'oeuvre se joue à l'interface de ces deux contraintes.

\* Institut des hautes études de l'Amérique latine, Université de la Sorbonne nouvelle, Paris III

La question de la légitimité de l'État semble particulièrement complexe au regard de l'évolution des années quatre-vingt. Son analyse engage une compréhension des réalités politiques qu'on tient pour antinomiques, mais qui s'entremêlent étroitement en Amérique latine, à savoir la démocratie, d'une part, et le clientélisme et la corruption, d'autre part. La restauration de l'État de droit ne les a pas fait disparaître, loin s'en faut. Elle s'accompagne d'ailleurs d'un ébranlement de la souveraineté de l'État. L'analyse que font de nombreux sociologues du peu d'impact politique qu'ont les mouvements revendicatifs résultant de la dégradation des conditions de vie, conduirait d'ailleurs à penser que l'enchaînement des effets pervers de l'ajustement au niveau économique se traduit au niveau social par une anomie qui, dans certains cas, pourrait favoriser une libanisation de l'État.

Sa souveraineté par rapport à l'extérieur, déjà ébranlée au niveau monétaire, pourrait se voir sapée de l'intérieur du fait de son incapacité à enrayer le délitement de l'autorité publique dans les territoires de la pauvreté, lorsqu'ils sont abandonnés à la violence des pouvoirs parallèles de type mafieux. Une telle évolution met en fait à nu une caractéristique structurelle de l'État latino-américain, pour le moins paradoxale, et que les sciences sociales ont quelque peu évacuée de l'analyse du développement : cet État, qu'on a toujours tenu pour traditionnellement interventionniste, n'est pas encore parvenu à consolider pleinement l'autorité publique ni à garantir son monopole de l'usage légitime de la violence. Le droit qu'il édicte ne semble pas universellement applicable ; il est peu effectif, ou pour le moins, aisément contournable. Ce caractère problématique de l'exercice du pouvoir de l'État ne semble pas disparaître avec la démocratisation, la restreignant à une citoyenneté peu effective. La question se pose alors, comme le souligne Guillermo O'Donnell, de savoir comment ce mode de fonctionnement de l'État affecte la transition politique et les restructurations économiques.<sup>1</sup>

Le sentier d'un nouveau mode de développement tiré par les exportations paraît bien loin d'être la voie royale que suggère l'idée du "one best way" qui, depuis les années cinquante, polarise le débat sur la croissance économique. La clé d'un enchaînement heureux de la stabilisation macro-économique, de l'ouverture extérieure, et du retour à une croissance durable, ne peut être assimilée à une nouvelle séquence idéale qui dicterait l'ordre des priorités économiques, et même politiques. Les prêteurs et les conseillers en ajustement structurel au Sud comme à l'Est font aujourd'hui du retrait de l'État une condition de la démocratie. Le problème que soulève cette conditionalité -érigée, sait-on, en norme de conduite des politiques publiques- est de définir une trajectoire idéale qui

semble plutôt irréaliste au vu de l'expérience des années quatre-vingt. Le postulat d'une complémentarité fonctionnelle entre le politique et l'économique, définie par l'équation entre plus de marché et de démocratie par la voie du moins d'État, semble bien loin d'être confirmé dans le cas de l'Amérique latine.

L'ouverture externe est certes incontournable, mais elle représente un pari qui est loin d'être gagné. Les aléas qui imposent de percevoir sa mise en oeuvre en de tels termes se situent d'abord au niveau d'une évolution de l'économie mondiale dont aucun modèle de prévision ne peut pour l'instant indiquer le cours qu'elle suivra. Celle-ci pèse d'abord sur la gestion de la dette et sur l'avenir des investissements étrangers ou de la place que l'Amérique latine pourra se tailler dans le commerce international. Mais les aléas sont également d'ordre politique et ils renvoient à ce titre au défi démocratique. Les années quatre-vingt l'ont clairement montré par les problèmes de crédibilité de la politique économique qui ont grandement contribué à son caractère erratique, particulièrement en ce qui concerne les mesures de désinflation. L'analyse de l'ajustement, de ses échecs et de ses succès plus récents, impose à cet égard de sortir de la perspective normative par laquelle on pose généralement le rapport entre démocratie et croissance économique en fonction des vertus et des failles respectives de l'État et du marché dans l'allocation des ressources ou dans la répartition du revenu.

Les problèmes de crédibilité de la politique économique sont au premier chef liés à la stabilité du taux de change, comme le montre l'analyse des conditions de succès des politiques néo-libérales,<sup>2</sup> mais ils renvoient par ailleurs à la question de la gouvernabilité qui fait de la légitimité de l'État une variable stratégique de la mise en oeuvre de l'ajustement. L'importance que revêt la légitimité de l'État face au resserrement de la contrainte externe, plus particulièrement pour maîtriser les effets inflationnistes de l'endettement et de l'ajustement, conduit alors à penser que la politique sociale ne constitue pas seulement une variable de la stabilité politique mais qu'elle représente beaucoup plus qu'auparavant un enjeu majeur de la régulation économique. La question de la politique sociale se pose ainsi comme un déterminant sur le long terme du retour d'une croissance économique durable parce que la légitimité de l'État ne peut plus reposer comme par le passé sur une régulation sociale tablant sur la complémentarité entre l'État de bien-être et le clientélisme. La cohésion sociale ne peut plus être assurée sur une telle base du fait de l'aggravation de la pauvreté et la politisation dont elle est désormais l'objet.

La crise de la dette a mis en échec le modèle de développement protégé reposant sur une intervention publique qui fut aussi essentielle pour la valorisation du capital qu'elle était limitée sur le plan social. La redéfinition du rôle de l'État

doit bien sûr répondre à un resserrement de la contrainte externe qui soumet cette valorisation à de nouvelles formes de concurrence, vu la globalisation du marché mondial, mais elle se pose également par rapport à la nécessité d'asseoir sur de nouvelles bases la puissance publique. La gouvernabilité de la société exige désormais de légitimer l'État non plus seulement par rapport aux groupes sociaux qui ont bénéficié de l'industrialisation protégée mais par rapport à l'ensemble de la Nation. Le clientélisme n'est pas sans ressource pour élargir les bases sociales de l'État, comme en témoigne le nouveau souffle que la démocratisation semble lui fournir pour l'instant. Les vertus légitimatoires des politiques de compensation du coût social de l'ajustement sont probablement plus liées à cette dynamique politique qu'à leur efficacité réelle à enrayer l'accentuation des inégalités. Une telle stratégie apparaît toutefois comme une fuite en avant dans la mesure où elle bloque la redéfinition du rapport entre la sphère privée et la sphère publique qu'appelle l'évolution de la société.

Le rapport entre la sphère privée et la sphère publique ne sera pas ici envisagé dans la perspective normative qui prédomine dans la pensée économique orthodoxe mais comme une production sociale. La définition normative de la frontière entre l'une et l'autre, à partir de l'idée d'une plus grande efficacité économique des décisions privées, fonde une démarche d'analyse qui ne nous renseigne en rien sur les logiques sociales qui séparent dans l'économie réelle le privé du public. Dès lors qu'on se pose une question analytique de ce type, il faut s'interroger sur le développement des activités privées et de l'espace public dans une perspective socio-génétiq<sup>3</sup>. Chercher à comprendre comment le rapport privé/public est sociologiquement contextualisé, c'est s'interroger sur les processus historiques qui expliquent comment ce rapport s'établit dans la réalité politique et économique. On peut alors s'attacher sur cette base à cerner d'abord le sens des normes qui délimitent institutionnellement le privé et le public, et ensuite saisir pourquoi la réalité s'en écarte.<sup>4</sup> Poser le problème de la régulation par cette approche, implique d'identifier les rapports qu'entretiennent dans l'histoire le développement de l'État et celui de l'économie capitaliste de marché. Une telle démarche conduit dès lors à concevoir la régulation économique et sociale, non pas en termes de l'action de l'État pour compléter celle qu'opère le marché, mais en cherchant à définir les modalités de la reproduction conjointe de l'ordre économique et de l'ordre politique, considérés comme deux niveaux de structuration de la société qui couvrent l'ordre domestique.<sup>5</sup> C'est dans cette perspective qu'on s'est interrogé sur l'importance du politique dans la configuration des alternatives économiques auxquelles est confrontée l'Amérique latine après la crise de la dette des années quatre-vingt, et plus parti-

culièrement sur la place qu'il faut attribuer à l'intervention sociale de l'État dans cette interaction entre l'ordre économique et l'ordre politique.

### RAPPORT PRIVÉ/PUBLIC ET ÉTAT DE BIEN-ÊTRE

Au risque de tomber dans un schématisme réducteur de la complexité évidente d'une telle question, on caractérisera la légitimation de l'État qui s'est mise en place en Amérique latine depuis l'époque du populisme comme une combinaison du clientélisme et des institutions établies sur le modèle du "Welfare State" propre aux pays développés. Il faut les considérer comme deux piliers politiques qui définissent des modalités d'intégration sociale à la fois complémentaires et contradictoires. L'un est édifié sur la base d'un ensemble de droits civils, politiques, et sociaux, qui garantissent théoriquement à chacun son statut de citoyen. Ils n'en fondent en réalité les conditions d'exercice que si l'individu est un travailleur salarié, vu l'indigence des services sociaux d'assistance face à l'ampleur de leur demande. L'autre repose, au contraire, sur un ensemble de pratiques qui ne sont pas codifiées par le droit, et peuvent même y contrevenir. Elles ne sont pas pour autant aléatoires puisqu'elles renvoient à des normes sociales fixant les droits et les devoirs non écrits, associés à un rapport d'allégeance. Ceux à qui sont déniés les droits formels relevant de la citoyenneté (ou dont l'exercice est l'objet d'un marchandage quelconque) sont contraints de recourir à la protection d'un pouvoir social, c'est-à-dire de nature privée (même si c'est un agent de l'État qui l'exerce), lui garantissant une place dans la société, non pas sur la base du principe de la citoyenneté, mais par des pratiques qui instituent une privatisation de l'espace public.

La coexistence de ces deux modalités d'intégration sociale revêt un caractère à la fois complémentaire et contradictoire qui fait de la différenciation sociale un mécanisme d'intégration et d'exclusion tout à la fois. Elles se révèlent contradictoires dans les logiques sociales qu'elles mettent en oeuvre. Les droits sociaux renvoient à la norme juridique universaliste qu'est la citoyenneté alors que le clientélisme présuppose une inégalité de condition sociale, tenue pour légitime. Elles se révèlent par ailleurs complémentaires, non pas du fait qu'elles permettraient la coexistence de deux blocs sociaux distincts, l'un moderne, l'autre traditionnel, comme le prétendaient les théories dualistes de la modernisation, mais parce que les individus sont contraints de s'appuyer sur ces deux types de normes dans le jeu social. Cette caractérisation des fondements de la légitimité équivaut à poser la coexistence d'un État de bien-être et du clientélis-

me comme un fait social total.

Cette ambivalence de la cohésion sociale doit être rapportée à l'interaction entre l'ordre politique et l'ordre économique qui se met en place lors de la genèse de l'État moderne en Amérique latine dans le contexte de l'imposition du libre échange sur les marchés coloniaux au tournant du XIXe siècle. Les États-Nations latino-américains se constituent sur le modèle républicain, issu de la philosophie des Lumières mais, dans la pratique, l'espace public qui est institué se retrouve limité à la réglementation des échanges extérieurs. L'autorité publique à l'intérieur de la Nation demeure en grande partie, en deçà des apparences juridiques, une affaire privée en raison du pouvoir discrétionnaire que conserveront, parfois jusqu'à ce jour, les propriétaires terriens sur leurs employés. Ils les perçoivent plus comme leurs gens que comme des citoyens, au sens de sujets de droit égaux à eux-mêmes. La souveraineté de l'État, dans ces sociétés structurées autour de la grande propriété foncière, demeure fragile sur le plan interne tant que le public ne se distingue pas nettement du privé dans les représentations que se font les individus du pouvoir légitime.

L'affirmation de la citoyenneté politique, définie d'abord par le suffrage censitaire et ensuite universel, accompagne l'affirmation des classes urbaines et d'une paysannerie dont les intérêts peuvent diverger des maîtres des *latifundia*.<sup>6</sup> On ne verra pas moins, au cours du XIXe siècle, le rapport d'allégeance se muer en clientélisme électoral. La perspective d'une citoyenneté sociale, associée à celle d'une salarisation de la population active que l'État développementaliste cherchera à promouvoir à partir des années trente, ne remettra pas en cause cette privatisation de l'espace public. On comprend dès lors que, dans la société civile en Amérique latine, la différence entre les individus soit encore posée en termes de condition, comme dans les sociétés pré-bourgeoises de l'Ancien régime européen. Les différences sociales sont moins mesurables en termes strictement marchands qu'elles peuvent l'être dans les pays développés. Cette caractéristique de la socialisation en Amérique latine renvoie à ce qu'on pourrait appeler un sous-développement de l'État. Celui-ci demeure soumis à un ordre politique beaucoup plus qu'il ne l'organise. On peut considérer qu'il conserve encore des traits qui sont caractéristiques des monarchies absolues de l'Ancien régime, dans la mesure où les réseaux de clientèles l'utilisent pour se consolider au travers d'une distribution "informelle" de la rente publique. L'État ne peut, dès lors, que prêter le flanc à une logique corporative particulièrement exacerbée au point que le monopole de la violence lui soit contesté, comme il l'a été pour les monarchies absolues. Les puissances sociales qui contrôlent les réseaux de clientèle ont conservé jusqu'à présent du moins un pouvoir de domination tenu

pour légitime, même si elles doivent en répartir le monopole avec la puissance publique sur les domaines de la vie sociale qu'elles contrôlent.

Les modalités de cette répartition sont aussi variées que les domaines de la vie sociale où l'on peut observer cette privatisation de l'espace public. Celle-ci ne concerne pas seulement l'intervention sociale de l'État. On sait par exemple à quel point elle est active dans la plupart des activités économiques pour lesquelles l'État ouvre des marchés. Le pouvoir clientélaire peut, par ailleurs, disposer d'une assise territoriale, comme c'est souvent le cas des aires périurbaines. La privatisation de l'espace public favorise alors un fonctionnement partiellement mafieux des rapports entre l'État et les groupes sociaux. Le clientélisme politique, la corruption et la ségrégation spatiale font alors système comme le montre l'analyse de la croissance urbaine d'une ville du Nordeste brésilien - João Pessoa - dont l'essentiel de l'activité économique repose sur la redistribution d'une rente publique.<sup>7</sup> Le clientélisme doit donc être perçu comme un phénomène sociologique multiforme. Il n'est pas seulement une pratique électorale mais aussi une technique de gouvernement de la société. A ce titre, il traduit une forme de privatisation de l'espace public aux antipodes de celle par laquelle Habermas caractérise l'évolution de l'État libéral à l'État social en Europe. Dans l'analyse qu'il en fait, l'écart par rapport à la norme de séparation du privé et du public se réalise par la voie d'une représentation de l'un et de l'autre qui évolue en fonction d'un double mouvement de socialisation de l'État et d'étatisation de la société.<sup>8</sup> La perméabilité de la frontière privé/public en Amérique latine traduit certes, comme en Europe, une complémentarité entre le développement de l'État et celui de l'économie de marché, mais elle exprime également la rémanence du modèle de la sphère publique qui s'est constitué au cours de la féodalité européenne dans la fusion de l'autorité "privée" et de l'autorité "publique". Les conditions de genèse de l'intervention sociale de l'État permettent de parler, à l'instar de celles qui sont à l'origine de l'État-providence en Europe, d'une invention du social<sup>9</sup>, comme en témoignent les débats dans la plupart des pays latino-américains, dès le début du siècle, sur la nécessité d'une hygiène et d'une protection sociales, qui engagent la responsabilité de la collectivité. Cette ressemblance originelle ne se reproduira pas au niveau des régimes de croissance de la sphère sociale de l'État.

Les droits sociaux des travailleurs salariés ont été concédés en Amérique latine comme ailleurs à la suite de la montée des revendications ouvrières depuis le début du siècle. L'organisation des institutions sociales y a suivi une logique corporative qui répond aux capacités de se mobiliser des différentes couches de travailleurs, et donc de s'imposer comme sujet politique. La reconnaissance de

droits sociaux à une population de plus en plus large à partir des années vingt s'inscrit toutefois dans le sillage des conditions effectives de l'exercice de la citoyenneté, héritées du XIXe siècle. Lorsque la représentation parlementaire passera du suffrage restreint au suffrage universel, ce passage sera l'occasion d'une systématisation du contrôle du vote en perfectionnant la fraude, auparavant plutôt artisanale, par toutes sortes de mécanismes légaux ou non.<sup>10</sup> L'instauration des droits sociaux s'est d'abord faite, comme en Europe, au bénéfice des seuls travailleurs disposant d'une capacité de cotisation assurantielle, et l'objectif de garantir un droit universel à la protection sociale, a été rapidement consacré par les États, qui y feront référence dans l'acte fondateur de l'OEA en 1948. Une telle évolution marque la différence entre le libéralisme des oligarchies terriennes, pour lequel la gestion de la question sociale n'est du ressort de l'État qu'en ce qui concerne le maintien de l'ordre public, et l'intervention sociale des régimes populistes qui, pour assurer leur légitimité, ne pouvaient plus restreindre la citoyenneté à l'exercice des droits politiques. Il leur faut élargir l'espace public en conférant à l'État le pouvoir d'édicter des normes juridiques réglant les conflits survenant dans le monde du travail, et qui ne trouvaient pas de solution dans le cadre des rapports contractuels par lesquels la sphère privée est censée, dans la pensée libérale, se réguler d'elle-même. La question sociale ne pourra plus être considérée comme une simple question de police, pour rappeler une phrase célèbre prononcée par un président brésilien pour s'opposer à la mise en place d'une législation sociale dans les années vingt. Le rappel de cette évolution n'a d'autre raison que de souligner la signification qu'elle revêt du point de vue du rôle assigné à l'État dans la régulation économique et sociale en Amérique latine. Celui-ci s'est vu d'abord limité conformément au modèle libéral aux fonctions régaliennes traditionnelles, mais il deviendra de plus en plus significatif au fur et à mesure que se développe une économie industrielle et que les sociétés latino-américaines s'urbanisent. Le développement des fonctions de régulation sociale de l'État sera cependant bien moins effectif que celui de ses fonctions de régulation économique.

On ne peut réduire l'explication de la faiblesse de l'intervention sociale de l'État, en comparaison aux pays développés, à une interprétation strictement politique en termes des rapports de force des classes sociales et de leur capacité d'instrumentaliser l'État en fonction de leurs intérêts. La critique du mécanicisme d'une telle explication qui a longtemps prévalu dans la littérature latino-américaine sur l'État, a permis de mettre à jour la dimension économique des obstacles à une intervention plus effective de l'État dans la régulation sociale en Amérique latine. Cette dimension économique renvoie à la question de la

contrainte externe qui pèse sur les économies latino-américaines depuis toujours, à la différence des pays développés pour lesquels le problème ne se pose réellement que depuis les années soixante. Ces obstacles de nature économique relèvent des limites structurelles que fait peser sur la demande de travail salarié la spécificité du régime d'accumulation intensive du capital résultant de l'histoire de l'insertion des économies latino-américaines dans l'économie mondiale. Le retard du développement des biens de production, et la dynamique du progrès technique de cette industrialisation dépendante, expliquent que la croissance de l'emploi ne parvienne plus à rattraper celle de la population active urbaine depuis les années cinquante, c'est-à-dire à partir du moment où l'investissement devient de plus en plus intensif en capital avec la pénétration du capital étranger et le passage à une substitution d'importations de biens plus lourds.

Mais, si on limite à cette dimension économique du problème les causes des faiblesses de l'intervention sociale de l'État en Amérique latine, on serait amené à conclure, face à l'importance croissante du secteur informel (identifiée à cette spécificité du régime d'accumulation, ainsi caractérisé d'excluant), que l'État de bien-être ne peut en fait qu'être un mythe, ou une idéologie pour justifier une intervention publique de plus en plus décisive pour la valorisation du capital. Une telle hypothèse paraît sans doute pertinente dans le sens où l'on peut dire que le modèle du "Welfare State" s'est révélé a posteriori inadapté à l'évolution du marché du travail, puisque le principe de l'universalité du droit à une forme ou une autre de protection sociale se retrouve vidé de toute substance. Il s'agit là d'ailleurs d'une des principales dimensions du déficit actuel de légitimité de l'État. La crédibilité de l'idée que l'État est le garant de l'intérêt général reposait jusqu'à présent sur celle de sa capacité à promouvoir le progrès social par le biais de son volontarisme industrialisateur. Sa légitimité était ainsi fondée sur la perspective d'une intégration progressive, mais conçue à terme comme irréversible, de la population active dans le salariat. Cette légitimité sera progressivement remise en cause au fur et à mesure qu'une telle perspective n'apparaît plus que comme une utopie. La symbiose entre l'État de bien-être et le clientélisme deviendra alors contre-productrice sur le plan politique. L'interaction entre l'ordre politique et l'ordre économique que configure cette symbiose mettra en péril, comme on le verra plus loin, la régulation sociale.

La combinaison entre une protection sociale clientéliste et celle qui est assurée de droit par les institutions dont relèvent les travailleurs salariés déclarés doit être considérée comme le résultat d'un ensemble de pratiques sociales qui matérialisent cette interaction. Cette combinaison ne signifie pas seulement un déni de citoyenneté pour ceux qui sont exclus de l'assurance sociale par leur statut

d'emploi. Elle affecte le fonctionnement des institutions sociales dans leur ensemble. Même les ayant-droit sont en effet le plus souvent contraints de recourir à la protection des patrons politiques pour avoir accès aux prestations. C'est d'ailleurs particulièrement le cas en ce qui concerne le logement, ce qui explique pourquoi la question urbaine est devenue un champ de conflits sociaux où s'exprime clairement ce déficit de légitimité. Ce mode de fonctionnement des institutions sociales, par lequel l'espace privé déborde sur l'espace public, doit donc être considéré comme un élément essentiel de la régulation du marché du travail qui s'opère dans la complémentarité entre ce qu'on appelle à tort secteurs formel et informel, et qui n'est autre chose qu'une complémentarité entre le respect de la réglementation du marché du travail et la possibilité de la contourner ou de la détourner. L'application discrétionnaire de la législation du travail et de la législation sociale révèle en fait, dans l'économie réelle, une complémentarité entre la légitimité du droit et celle d'accords ou de conventions sociales, passés en marge ou en contradiction avec la légalité signifiant, en fin de compte, que la question de l'informalité renvoie à celle de l'État<sup>11</sup>.

Le lien entre formalité et informalité des rapports de travail est au cœur de l'interaction entre l'ordre politique et l'ordre économique, et à ce titre, il y a tout lieu de penser que l'usage discrétionnaire du droit dans l'organisation du marché du travail constitue la clé de voûte de sa régulation. La faiblesse relative de l'intervention sociale de l'État ne relève donc pas seulement à une causalité économique tenant aux limites de la salarisation. Le système d'emploi et de reproduction de la force de travail, qui constitue la base économique de cet État de bien-être, s'explique autant par le fossé croissant entre l'offre et la demande de travail salarié que par l'articulation entre formalité et informalité que permet un ordre politique dont la reproduction passe par la possibilité d'un usage discrétionnaire du droit. Le manque de consolidation de l'espace public qui en résulte doit être alors considéré comme un niveau de détermination du modèle de croissance économique. On ne peut développer ici cette question en montrant comment la différenciation sociale qui s'opère sur cette base structure le marché du travail, et devrait donc être analysée comme une variable déterminante de la régulation d'ensemble de l'économie.<sup>12</sup> On voulait seulement, par là, souligner que cette différenciation relève de la même logique d'intégration et d'exclusion qui est à l'oeuvre sur le marché des biens collectifs dans la combinaison des politiques de bien-être et du clientélisme.

L'État de bien-être, malgré son imbrication avec le clientélisme, ne peut donc pas être réduit à une simple opération idéologique de légitimation. Si son fonctionnement clientélaire et l'informalité des rapports de travail sont le produit

d'une même histoire, se pose alors la question de savoir si, tout en étant le support d'une utopie légitimatrice, il n'en est pas moins un élément d'explication du modèle de croissance.<sup>13</sup> Pour plus que son mode de fonctionnement le détourne de ses objectifs officiels d'homogénéisation sociale, on ne peut pour autant conclure à l'inexistence d'un État-providence en Amérique latine, comme on aurait tendance à le faire par comparaison aux pays développés. Si l'on s'en tient à la proportion que peuvent représenter les revenus du travail, directs et indirects, dans la demande globale, on serait en effet amené à une telle conclusion par référence au rôle qu'a pu attribuer la théorie de la régulation à leur croissance continue dans la stabilisation à long terme de l'accumulation dans les pays développés. L'intervention publique dans la reproduction de la force de travail n'est jamais parvenue à en faire, en Amérique latine, le moteur d'une croissance économique tirée par l'augmentation de la consommation populaire. Les politiques sociales n'y représentent pas moins un élément essentiel de la régulation économique, mais leur fonctionnalité à ce niveau n'y est pas du même ordre parce que les mécanismes de la reproduction sociale sont tout autres. Sur le plan de l'équilibre entre l'offre et la demande globales, elle se situe dans sa contribution à l'expansion des classes moyennes, et donc à l'émergence d'une troisième demande dans un marché de consommation segmenté par une polarisation excessive de la distribution du revenu.<sup>14</sup> Le développement de l'État de bien-être finance en partie la consommation collective de cette classe moyenne. Il lui assure, entre autres choses, l'accès généralisé à la propriété, support matériel et symbolique de l'expansion de la consommation des biens durables, grâce à la régulation par l'État du marché immobilier.<sup>15</sup> Les politiques sociales ont répondu aux impératifs de l'accumulation au même titre que l'orientation expansionniste donnée à cette époque à la politique économique. Ce n'est pas là le résultat d'un quelconque déterminisme économique ou d'une instrumentalisation de l'État par des groupes d'intérêts mais plutôt le reflet de l'ambivalence de la cohésion sociale qui prévalait alors.

### DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT ET CRISE DE RÉGULATION

Il est certes manifeste que la combinaison entre une protection sociale reposant sur le clientélisme et des politiques assises sur la puissance publique affecte énormément leur fonctionnement. Mais, la responsabilisation de l'État vis-à-vis de la question sociale constitue une réalité difficilement réversible. Elle ne fait que croître depuis qu'il est admis que la question sociale n'est pas une simple

affaire d'ordre public. Elle évolue au rythme de la complexification d'une société civile au sein de laquelle, désormais, les groupes sociaux commencent à affirmer une capacité d'expression propre sans plus passer obligatoirement par les canaux clientélares, ce dont témoigne l'importance que prend l'opinion publique dans le jeu politique. L'histoire de l'État de bien-être en Amérique latine, tout en étant marquée jusqu'à présent par le clientélisme, n'en démontre pas moins une autre tendance de longue durée, celle à l'universalisation du droit à une protection sociale. Ce mouvement accompagne d'ailleurs de façon quasi linéaire la progression du taux d'urbanisation dans les différents pays du continent.<sup>16</sup>

Contrairement à ce qu'on prévoyait au début des années quatre-vingt, les politiques d'ajustement n'ont pas bouleversé cette évolution. Le fait de modifier les mécanismes de l'assurance et de l'assistance sociale ne change pas les termes du problème de ce point de vue. Passer d'un système de retraite par répartition à un système par capitalisation, dont on peut confier la charge à des compagnies privées, ou coupler la dépense d'assistance à un auto-financement partiel des utilisateurs, ne remet pas en cause la responsabilité de l'État. La précarisation des services sociaux n'a d'ailleurs pas empêché l'élargissement du public assuré ou assisté. Le problème de gestion que pose au premier chef cet élargissement est précisément la nécessité autant que les difficultés de remettre en cause les innombrables intérêts corporatifs et, de façon générale, le noyautage de la sécurité sociale par la logique clientéliste. Celle-ci constitue, aux yeux des experts, le principal facteur d'effritement de son assise financière, par l'augmentation qu'elle autorise dans la conjoncture actuelle, des dettes de l'État et des firmes à son égard.<sup>17</sup> Ces problèmes de gestion renvoient en fait au rapport privé/public. Le caractère contradictoire de la symbiose entre l'État de bien-être et le clientélisme s'aggrave dès lors qu'elle fait paraître comme utopique l'engagement de l'État à universaliser le droit à la protection sociale, sous une forme ou sous une autre. Il faut rappeler, à cet égard, que la plupart des gouvernements ont réaffirmé, dans le sillage de la démocratisation, que les droits sociaux constituent bien une composante de la citoyenneté.

Ils y étaient bien contraints face aux revendications sociales qui ont rendu patent le déficit de légitimité de l'État. Celles-ci ont été en effet politiquement thématiques en termes de citoyenneté, c'est-à-dire en termes du lien politique d'appartenance à la communauté nationale dont l'État est censé garantir l'universalité. Ces revendications, qui s'affirment dans les divers champs sociaux où se joue la reproduction de la force de travail, doivent être prises pour l'indice d'une crise de régulation. Une telle hypothèse est ici formulée par induction de l'analyse qui vient d'être faite de la complémentarité contradictoire entre les

institutions de l'État de bien-être et le clientélisme. Si on analyse dans cette perspective le mouvement social qui porte la démocratisation, il faut alors considérer qu'il recouvre en fait un enjeu beaucoup plus large que ne le laisserait supposer le caractère souvent ponctuel et éclaté des luttes. Il s'agit là d'une mutation sociologique que l'on ne peut percevoir sans adopter une vision historique de longue durée qui conduit à souligner l'importance de l'État de bien-être, non seulement dans le mode de développement passé de l'Amérique latine, mais aussi à venir. Une telle vision implique une inversion de problématique : parler de crise de régulation signifie que la question des limites de l'État ne se pose pas en termes d'un trop d'État, qui expliquerait son inefficacité et sa responsabilité dans la crise économique, mais plutôt d'un sous-développement de l'État qui résulte d'une forme de privatisation de l'espace public devenant désormais obsolète.

Pour comprendre comment les formes d'intégration sociale qui ont recours au clientélisme deviennent aujourd'hui problématiques, il faut se reporter au changement social qui est à l'origine des institutions du bien-être - l'affirmation de la classe ouvrière, et à sa suite d'autres groupes sociaux, comme sujets politiques. Au fur et à mesure que l'État de bien-être latino-américain apparaît comme une caricature du modèle du *Welfare State* qu'on a cherché à reproduire, c'est progressivement l'idée d'une inefficacité de l'État à lutter contre la pauvreté et celle d'un État instrumentalisé par les intérêts privés qui s'impose aux yeux de tous. On comprend ainsi comment le dénigrement de l'État de bien-être par la pensée libérale peut depuis lors s'avérer d'autant plus payant au niveau politique que les prestations sociales qu'il assure se dégradent et ne concernent de toute façon qu'une partie de la population. Les contradictions que recèle un tel système de légitimation de l'État ont constitué le terreau de la crédibilité des propositions néo-libérales en matière de lutte contre la pauvreté. Le discours politique qui les accompagne permet tant de justifier la privatisation des services publics que de faire croire à la possibilité de rendre désormais plus efficace l'action sociale de l'État, pour peu qu'elle se concentre sur les situations d'exclusion par la voie d'interventions ciblées sur les groupes les plus vulnérables et parvienne ainsi à gérer le coût social de l'ajustement. A croire un tel discours, l'État prébendier se cachait derrière l'*Estado de Bien-Estar* qui ne serait donc en fin de compte qu'un *Estado de Mal-Estar* - pour reprendre les termes du président argentin Carlos Menem ; ce qui permet évidemment d'affirmer que le retrait de l'État répond à un souci de concilier efficacité et équité de l'action publique.

Une telle idée témoigne de la fonctionnalité de la rhétorique libérale dans le contexte d'une crise de légitimité de l'État. Face à la crédibilité qu'aquiert, en de

telles circonstances, ce type de discours sur l'économie publique, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que l'élimination des prébendes par la simple diminution de la taille de l'État est pour le moins sujette à caution. L'hypothèse d'une corrélation positive entre la taille de l'État et l'ampleur de la corruption n'est même pas démontrable dans le cadre d'une analyse micro-économique fondée sur le paradigme utilitariste. Ce dernier peut tout autant conduire à la renverser : on peut tout autant en déduire que l'extension du service public, en diminuant la rareté du bien, permet une organisation plus efficace de l'administration, et donc de réduire les opportunités de corruption. On ne peut, en fait, comprendre l'économie de la corruption, comme le montre la critique de l'analyse utilitariste des fonctions qu'elle remplit, sans faire référence à la puissance des réseaux clientélares car ceux-ci se développent en complément de l'État et du marché, sans jamais d'ailleurs remettre en cause ces deux instances de pouvoir.<sup>18</sup>

La question des limites de l'État en Amérique latine ne fait sens que par référence à cette complémentarité. C'est à ce niveau qu'on peut expliquer comment se creuse son déficit de légitimité. Celui-ci tient non pas à un excès d'État qui favoriserait la corruption et l'inefficacité mais à l'épuisement de cette complémentarité fonctionnelle entre le système de pouvoir propre à l'espace public et le système de pouvoir clientélaire de ceux qui contrôlent ces réseaux. C'est par rapport à un tel contexte sociologique que l'on peut comprendre l'efficacité idéologique de la rhétorique libérale. Les politiques sociales ciblées sur les groupes vulnérables, par lesquelles on a cherché à concilier la démocratisation et l'ajustement économique doivent être comprises comme une réponse à l'échec de l'État de bien-être sur le plan politique. Elles représentent une tentative de restaurer la crédibilité du discours universaliste de l'État face à l'aggravation, et surtout à la politisation, de l'exclusion sociale.<sup>19</sup> Cette réponse au déficit de légitimité de l'État est, verra-t-on, aléatoire car elle repose essentiellement sur un réaménagement du clientélisme qui permet, sous certaines conditions, de préserver son potentiel d'intégration sociale. Le consensus libéral qui a pu émerger dernièrement sur une telle base semble extrêmement fragile dans la mesure où le déficit de légitimité de l'État traduit en fait une crise de régulation. Les années soixante-dix et quatre-vingt doivent être vues dans cette perspective comme une phase où se manifeste progressivement l'entrée en crise de ces formes de régulation. Depuis lors, on peut effectivement percevoir que l'évolution de la société civile en Amérique latine présente un cours nouveau à deux niveaux. En premier lieu, le développement des rapports marchands<sup>20</sup> s'accompagne désormais de conflits de travail, et sans doute plus encore, de conflits urbains qui posent de façon politique la question des dimensions socio-écono-

miques de la citoyenneté. Les uns comme les autres ont fini par modifier profondément l'action sociale, dans la mesure où les processus identitaires des groupes populaires sont devenus plus autonomes. Ils commencent ainsi à se libérer, du moins au niveau symbolique, de la domination clientéliste. Les tentatives de l'adapter aux règles de fonctionnement de l'espace public, que l'on peut observer dans la gestion urbaine, permettent sans doute de maintenir son efficacité au niveau électoral, mais elles impliquent parallèlement une reconnaissance par l'État de sa responsabilité dans l'absence de satisfaction des besoins de base. En deuxième lieu, l'ampleur prise par les phénomènes de marginalisation élargit toujours plus le fossé entre la demande de faveurs des clients et l'offre de protection que sont capables de dispenser ceux qui contrôlent les réseaux de clientèle. Cette offre ne peut plus croître dans une conjoncture de crise fiscale qui aiguise la concurrence dans l'appropriation et la redistribution de la rente publique. La légitimité de ces formes de domination privée s'érode progressivement, au fur et à mesure de la perte d'efficacité du clientélisme, particulièrement au niveau symbolique : alors que la crise économique multiplie certainement les demandes de faveurs, la démocratisation remet en cause la légitimité du favoritisme. C'est la répartition du monopole de la violence légitime entre la sphère publique et la sphère privée qui est dès lors contestée. La corruption visible n'est plus perçue sur le mode du "cela va de soi", elle devient l'objet d'une thématization politique.

S'interroger sur ce que peut impliquer à plus long terme une telle mutation sociologique, conduit à poser l'hypothèse que l'urbanisation engage un renforcement de la puissance publique qui réponde à la complexification de la société civile. On reconnaît là une caractéristique universelle du développement des rapports marchands que Marx avait mise en lumière dans sa critique de la conception de l'État de Hegel. On aurait tort de croire que l'Amérique latine échapperait à ce qu'on peut considérer comme une loi du développement de la civilisation occidentale, par laquelle l'approfondissement de la division sociale du travail s'accompagne d'une interdépendance croissante entre l'État et la société expliquant la nécessité d'élargir l'accès de l'espace public.<sup>21</sup> Il s'agit là bien sûr d'une mutation sociologique qui, comme on l'a déjà souligné, s'inscrit dans la longue durée et dont on ne peut déduire mécaniquement les effets à court ou moyen terme sur l'évolution de l'État. Il n'est pas moins manifeste que la complémentarité entre la légitimité du droit et celle de ces accords passés en marge de la loi devient problématique. C'est la complémentarité elle-même entre deux mécanismes d'un dispositif d'ensemble, l'un formé de dispositions légales, l'autre de conventions sociales de nature privée, réglant l'intégration et

la différenciation sociale qui commence à se rompre, et l'efficacité du clientélisme comme mécanisme de régulation sociale qui se retrouve ainsi menacée. Ces conventions de nature clientéliste, dans la mesure où elles ne conservent plus leur pouvoir d'assujettissement, évoluent en demandes à l'État qui emprunteront de plus en plus le langage juridique définissant la citoyenneté. Ce qui apparaît désormais comme dysfonctionnel au niveau de la régulation sociale, c'est une superposition de la sphère privée et de la sphère publique qui entame l'effectivité de la loi et empêche la légitimité de l'État de reposer sur la légalité qu'il édicte.

A défaut de comprendre les ressorts de la complémentarité qui a prévalu jusqu'à présent entre le droit et sa négation, souvent par l'État lui-même, il est impossible d'analyser pourquoi à l'heure actuelle la société civile, en Amérique latine, soulève le problème de l'État de droit. Il en est ainsi même si elle ne se prive pas d'utiliser tous les canaux illégaux disponibles pour satisfaire les demandes qu'elle adresse à l'État. Il s'agit là d'un problème théorique central qui détermine l'interprétation que l'on peut faire des mutations engendrées par la crise des années quatre-vingt. Cette question est en fait sous-jacente aux diverses interrogations que soulève la réforme de l'État actuellement en cours, et principalement celle de savoir si la rupture historique que représente cette décennie impliquera ou non la remise en cause d'une évolution de longue durée par laquelle l'État a été amené à élargir ses domaines d'intervention. Les conséquences des politiques d'ajustement qu'on a pu observer jusqu'à présent conduiraient à répondre par l'affirmative. Elles ont signifié un coup d'arrêt à la progression de la salarisation sur laquelle a reposé le développement de l'intervention sociale de l'État. Elles ont réduit à néant la perspective de se rapprocher rapidement d'une régulation fordiste par la voie d'une expansion des salaires directs et indirects. Pour certains, avant que n'éclate la crise de la dette, cela semblait plausible dans la mesure où les années soixante-dix avaient permis d'entrevoir la possibilité d'une intégration des systèmes industriels et que la démocratisation en fournirait les conditions politiques.<sup>22</sup>

Le consensus libéral qui a pu s'établir au cours des années quatre-vingt, en dépit de l'aggravation de la polarisation sociale auquel a conduit l'ajustement, apparaît dès lors comme un élément décisif de toute évaluation de l'avenir de l'État. Ce consensus n'est pas nécessairement irréversible. Au-delà de la conjoncture actuelle, ne faut-il pas faire l'hypothèse qu'est en train de s'opérer un changement socio-politique majeur au travers duquel, à la faveur de la restauration des droits civils et politiques, ceux qui s'estiment frappés d'exclusion sociale parviendraient finalement à s'affirmer de façon autonome sur la scène publique?

Dans une telle perspective, les conditions de gouvernabilité de la société impliqueraient alors une intervention sociale de l'État plus décisive qu'une simple compensation du coût social de l'ajustement. Ne faudra-t-il pas alors infléchir le caractère de plus en plus inégalitaire de l'organisation économique des sociétés latino-américaines, comme ce fut le cas pour les pays développés après la grande crise des années trente. Ce fut même là, pour certains, une condition de survie du capitalisme.<sup>23</sup> Que ce le soit également aujourd'hui pour l'Amérique latine n'implique pas nécessairement une reproduction mimétique de la trajectoire des pays développés. Se pose néanmoins la question de savoir s'il faut préjuger de l'avenir en évaluant les mutations qu'auront engagées les années quatre-vingt en Amérique latine en fonction des seules contraintes économiques, ou également en fonction de celles, de nature sociologique, qui pèsent sur l'ordre politique? Ces dernières signalent un gain démocratique inconnu jusqu'à présent dans l'histoire du continent, en dépit des limites évidentes de l'État de droit. Faut-il voir alors dans les modalités nouvelles de partage du revenu, que présupposent la dérégulation et le retrait de l'État, une tendance lourde qui ne sera pas remise en question? Ces modalités sont-elles, par ailleurs, consolidables? Faut-il considérer que les restructurations économiques et les recompositions socio-politiques, actuellement en cours, permettront de financer et d'institutionnaliser une assistance publique participative qui cimenterait la société au-delà des marginalisations, donnant ainsi lieu à une forme latino-américaine d'apartheid moins brutale et socialement plus acceptable que celui qui s'effondre en Afrique du Sud, ou bien marche-t-on vers une fracture sociale qui pourrait mener au chaos économique ?

### ÉTAT DE DROIT, STABILISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Il serait naïf de spéculer sur des réponses à ces questions au niveau de généralité de cette analyse ; tout au plus peut-on s'interroger sur les marges de manoeuvre pour concilier la contrainte externe et la contrainte de la cohésion sociale qui pèsent sur les choix gouvernementaux. Le fait que le déficit de légitimité de l'État traduise une crise de régulation implique de poser la discussion normative sur les politiques publiques permettant de consolider la démocratie et de soutenir la croissance économique en d'autres termes que ceux d'une opposition État/marché. Associer la crise économique que vit l'Amérique latine depuis une dizaine d'années à un excès d'intervention de l'État qui en affecterait la légitimité, c'est en fait ignorer un ensemble de déterminations sociales et écono-

miques qui, sur la longue durée, ont conféré aux sociétés latino-américaines, aujourd'hui urbanisées, un caractère structurellement ségrégatif, et par rapport auquel se pose de toute évidence la question de la légitimité de l'État. Bien plus que la doxa libérale, la mise en lumière de ces déterminations permet de comprendre pourquoi, désormais, développement et démocratie sont effectivement liés en Amérique latine.

Le retrait de l'État auquel on assiste dans le contexte de l'ajustement répond avant tout au resserrement de la contrainte externe. Celui-ci a déclenché une mécanique économique de financiarisation débouchant sur la récession qui explique la nécessité de l'ouverture externe, de l'assainissement budgétaire, et des privatisations pour restaurer les équilibres macro-économiques. Le retrait de l'État devenait dès lors inéluctable car ces mesures s'imposaient d'elles-mêmes. L'État n'avait plus les moyens de son intervention passée dès lors que la crise de la dette et les effets pervers de l'ajustement ne lui laissent d'autre choix que de se résigner à persévérer dans la voie néo-libérale.<sup>24</sup> Mais une telle constatation ne signifie pas nécessairement, comme le montre une telle analyse, que le retrait de l'État représente la voie royale pour sortir de l'impasse le développement latino-américain. A la critique de l'ajustement qui met en lumière son énorme coût social et la fragilité de la reprise économique qu'il permet en Amérique latine, il faut ajouter les nouvelles déterminations socio-politiques qui pèsent sur la stabilisation de la croissance. C'est en de tels termes qu'il faut poser la question des limites de l'État dans l'analyse des alternatives de développement dans le cadre d'économies plus ouvertes que par le passé. Il faut distinguer à ce propos, d'une part, les contraintes qui pèsent, à court terme, sur la gestion d'une conjoncture spécifique à l'entrée en crise d'économies dont les conditions de valorisation du capital étaient devenues de plus en plus dépendantes de l'endettement, et d'autre part, celles qui déterminent sur le long terme la régulation.

La démocratisation a, sans aucun doute, été mise à profit pour tenter de mettre sur pied un cadre institutionnel permettant de gérer l'évolution économique porteuse de plus d'exclusion sociale qu'a impliquée l'ajustement, mais elle n'en représente pas moins l'émergence de nouveaux rapports entre l'État et la société civile qui définissent les conditions politiques d'une stabilisation économique à plus long terme. Croire que limiter le rôle de l'État à l'exercice de ses fonctions régaliennes suffira à rendre les systèmes productifs latino-américains plus compétitifs et à libérer la société civile du carcan qui l'empêchait de se doter d'institutions démocratiques, revient en outre à occulter dans l'analyse du court terme les problèmes que soulève l'ajustement, et qui circonscrivent la possibilité de

son succès ou de son échec. Le succès que peuvent présenter les politiques d'ajustement, dites de deuxième génération, mettant en oeuvre le retrait de l'État et l'ouverture extérieure, passe par l'obtention d'un consensus minimal quant aux pertes et profits que provoquent ces mesures. C'est là une condition de leur acceptation qui, à défaut d'être remplie, signifie que la lutte contre l'inflation est vouée à l'échec en raison du manque de crédibilité qui affecte alors la politique économique. A posteriori, ce consensus apparaît ainsi comme une condition de la faisabilité même de ces politiques d'ajustement de deuxième génération.

Les années quatre-vingt ont révélé à quel point les problèmes de légitimité conditionnent directement la possibilité de restaurer la crédibilité de la politique économique. Les difficultés du gouvernement brésilien de faire sortir l'économie du cercle infernal de l'hyperinflation rampante, condition *sine qua non* d'une reprise soutenue de l'investissement, en constituent une illustration frappante. Le Brésil était sans doute le pays d'Amérique latine qui disposait au début des années quatre-vingt du plus grand nombre d'atouts pour s'engager dans une stratégie de croissance tablant sur les effets d'entraînement de l'exportation industrielle. Ses déboires actuels montrent à quel point la contrainte de la compétitivité ne s'exerce qu'en interaction avec d'autres contraintes qui relèvent de l'ordre politique. Le Brésil ne semble pas capable pour l'instant de mettre en action le retrait de l'État, du fait de l'affaiblissement de l'autorité du pouvoir central. Celui-ci demeure pris au piège d'un système de légitimation en partie clientéliste qui a voué à l'échec jusqu'à présent toute velléité de réforme fiscale. En dépit des vagues de centralisation autoritaire des gouvernements militaires, et avant eux, de la dictature populiste de Getulio Vargas dans les années trente, les pouvoirs locaux au Brésil demeurent une médiation essentielle des rapports entre l'État et la société. Son importance s'est retrouvée dernièrement renforcée par la décentralisation, ce qui a pour effet de faire des élections autant d'occasions de remettre diamétralement en cause l'assainissement budgétaire.

Tout se passe comme si le système politique brésilien faisait de la redistribution d'une rente publique la condition nécessaire à tout consensus social, ce qui explique la difficulté à mettre en forme un consensus sur la validité de l'option libérale, c'est-à-dire de faire accepter aux acteurs sociaux et à la classe politique comme incontournables les nouvelles modalités de répartition du revenu qu'elle présuppose, qu'il s'agisse de la fixation des prix relatifs ou des redistributions plus ou moins occultes qui se font par le biais de pouvoirs locaux, particulièrement exposés au clientélisme électoral. L'inflation - en tant qu'elle constitue un mécanisme monétaire du conflit redistributif, est marquée dans un pays comme

le Brésil par la même logique de l'économie de rente dont se nourrit le clientélisme, à la différence près que la redéfinition de la répartition du revenu qu'elle autorise se fait en toute légalité, grâce aux mécanismes d'indexation des actifs financiers. L'inflation brésilienne a pu être ainsi interprétée comme la manifestation d'une juxtaposition imbriquée d'une société salariale et d'une société rentière<sup>25</sup>. La reprise de la hausse des prix au cours des années soixante-dix, et plus encore son accélération dans la seconde moitié des années quatre-vingt, consacre, selon cette analyse, la difficulté de faire prévaloir les intérêts productifs sur les intérêts rentiers dans la définition de la politique économique. Le tournant inégalitaire pris par le développement brésilien à partir des années soixante, par la baisse des salaires réels qui va de pair avec avec l'institution des mécanismes d'indexation des actifs financiers au rythme des dévaluations, apparaît alors comme la conséquence de cette logique à l'origine de cette mécanique monétaire. Cette logique est au coeur des problèmes de régulation qu'on a évoqués plus haut. Le dérèglement des équilibres monétaires, auquel a conduit la financiarisation de l'économie à la suite de la crise de la dette, exprime par ailleurs la limite d'une régulation socio-économique de la répartition du revenu reposant à la fois sur le droit et sa négation.

Le cercle vertueux entre la consolidation de l'État de droit et le retour d'une croissance économique durable, loin d'être assimilable à un simple retrait de l'État, repose en fait le vieux problème de l'interdépendance entre les droits civils, politiques et sociaux. La lutte contre la pauvreté, définie par des actions ciblées dont la mise en route est dépendante d'un marchandage plus ou moins électoraliste avec les autorités publiques est le ferment du regain du clientélisme, et même dans certains cas, d'une collusion entre des groupes mafieux et l'État. Le caractère discrétionnaire de ce genre d'intervention sociale sape l'exercice des droits politiques et favorise la violation des droits civils. On voit mal, dès lors, comment le cercle vertueux entre démocratie et croissance économique pourrait s'établir par le simple jeu du marché. Livré à lui-même il débouche sur une accélération des tendances inflationnistes. L'échec des politiques économiques au Brésil fait pour ainsi dire figure de cas d'école, si on l'oppose aux résultats qu'a pu obtenir le Mexique en matière de désinflation. Les évolutions récentes de la conjoncture dans ces deux pays mettent à nu le lien entre les dimensions sociale et monétaire de la hausse des prix en Amérique latine. La question du consensus revêt, à cet égard, un caractère aussi stratégique pour réussir la désinflation que celui qu'il faut attribuer à la stabilisation du taux de change et à l'assainissement budgétaire dans le contrôle de l'émission monétaire. Les raisons qui expliquent ce consensus là où il est obtenu sont certes diffé-

rentes selon les pays. Dans le cas du Chili, le problème ne s'est apparemment pas posé au départ en ces termes, et pour cause. Il serait pourtant erroné de croire que l'application des politiques néo-libérales ne s'y est faite que par des méthodes autoritaires, sans aucune recherche de légitimation. L'importance des interventions de lutte contre l'extrême pauvreté a été, à ce propos, soulignée par de nombreuses analyses, même si elles sont loin d'avoir compensé le coût social des politiques d'ouverture<sup>26</sup>. Dans le cas de l'Argentine,<sup>27</sup> on a permis beaucoup plus qu'au Brésil, que l'hyperinflation se traduise par une dégradation systématique des prestations sociales, selon certains, dans le but inavoué de liquider ainsi en toute légitimité ce qu'on peut alors qualifier pour la circonstance d'*Estado de Mal-Estar*. Dans le cas du Mexique, outre l'espoir engendré par la perspective de reproduire grâce au traité de libre-échange avec les États-Unis le modèle de croissance des tigres asiatiques, la crédibilité qu'obtient la lutte contre la pauvreté grâce au programme national de solidarité, semble d'autant plus effective qu'elle a permis, en ciblant son action sur les groupes dits vulnérables, de nouvelles formes de clientélisme électoral. Elle lui a fourni de nouvelles assises territoriales moins dépendantes d'un corporatisme syndical dont la légitimité était pour le moins entamée par une réputation de corruption sans borne, et dont la fonctionnalité, en tant qu'agent médiateur du rôle social de l'État, est remise en cause par le projet libéral.<sup>28</sup>

Que la légitimité de l'État se retrouve tendanciellement affectée par une perte d'efficacité du clientélisme ne signifie donc pas pour autant que ce dernier n'ait plus de ressort pour s'adapter, ce que démontrent bien les succès actuels du libéralisme là où des réaménagements des modalités par lesquelles il contribue à sauvegarder l'ordre politique ancien sont possibles. Le programme national de solidarité au Mexique est d'ailleurs érigé en modèle de politique sociale par les organismes internationaux. Mais, *a contrario*, le cas du Brésil illustre bien la stigmatisation dont la corruption peut désormais faire l'objet en Amérique latine, au point d'y provoquer la destitution légale d'un président. Au regard de ces deux exemples, il semble bien que le réaménagement du clientélisme, pour le rendre compatible avec l'assainissement budgétaire et l'État de droit, n'est réalisable que lorsque le pouvoir central a l'autorité pour imposer de nouvelles formes de redistribution d'une rente publique, plus limitée qu'auparavant, à la classe politique et aux acteurs sociaux. Le consensus à ce propos peut d'ailleurs s'établir par défaut, comme le suggère le cas de l'Argentine, c'est-à-dire par l'arrivée à ses limites de la logique de la non-décision que représente en fin de compte la fuite devant la monnaie. Les agents économiques se retrouvent alors enfermés dans le dilemme du prisonnier préférant une perte mesurable à l'incer-

titude de l'hyperinflation qui finit par empêcher toute possibilité de prévoir pertes ou gains.<sup>29</sup>

Une évolution de l'ordre politique reposant sur les formes de consensus auxquelles on vient de faire allusion représente une redéfinition de la citoyenneté particulièrement ambiguë. C'est sur la base d'une citoyenneté à géométrie variable que s'élargit la base sociale de l'État. La distribution ciblée de bénéfices sociaux, par laquelle la médiation clientélaire se trouve renforcée peut être considérée comme l'assise de la possibilité d'un consensus libéral. Celui-ci peut sans doute permettre une désinflation et même une reprise de la croissance mais il est loin d'être sûr qu'il parvienne à la stabiliser. Une telle stratégie peut sans doute s'avérer payante à court terme mais il est des plus douteux que ce soit le cas à moyen ou à plus long terme car elle ne peut que déboucher sur un mode de croissance encore plus excluant que par le passé. La possibilité de le stabiliser est des plus aléatoires car cela présuppose que le regain de légitimité gouvernementale, observable dans les pays du continent où l'ajustement est pour l'instant couronné de succès, soit durable. La désinflation renforce certes ce regain, mais les nouvelles données qui président à la légitimation de l'État signifient globalement que celle-ci ne peut plus être restreinte. La nécessité d'une puissance publique plus affirmée qui en découle confère à l'intervention sociale de l'État un enjeu économique plus décisif qu'autrefois. Un système économique producteur d'exclusion sociale, dans les conditions sociologiques qui prévalent dorénavant, ne pourra plus éternellement s'appuyer sur le système de légitimation hérité du passé. L'ébranlement de la souveraineté de l'État auquel semble conduire la régulation sociale et économique inhérente à un tel système, prend aujourd'hui l'aspect d'une menace de crise de gouvernabilité pouvant mener au chaos économique. L'hyperinflation doit être considérée comme un signe tangible d'une telle évolution non seulement parce qu'elle empêche la crise économique de remplir ses traditionnelles fonctions régénératrices<sup>30</sup> mais aussi face au caractère socialement ingérable du conflit distributif qu'elle exacerbe.

L'enjeu économique de l'intervention sociale de l'État se pose d'abord en termes de sa capacité à produire un consensus durable en ce qui concerne la répartition du revenu pour résoudre par une voie conventionnelle les conflits distributifs qui, autrement ne peuvent s'exprimer que dans la violence symbolique de la monnaie. C'est là une condition préalable à toute tentative de renverser les anticipations à la hausse des prix des agents économiques qui, lorsqu'elles se greffent sur les stratégies de modification de la structure des prix relatifs, déclenchent la mécanique monétaire perverse menant aux inflations hautes ou à l'hyperinflation. La nécessité, au niveau économique, du consensus

social ne se limite d'ailleurs pas à la maîtrise de l'inflation ; elle se pose également en termes d'une évolution des relations professionnelles pour rendre plus compétitif l'appareil productif. Ces deux dimensions sont d'ailleurs intimement liées. Là encore, l'opposition entre le Brésil et le Mexique semble particulièrement suggestive en ce qui concerne l'évolution des formes de gestion du travail et de l'entreprise. Le retard pris par le Brésil au niveau de son industrie emblématique qu'était l'automobile s'explique tant par l'impossibilité d'investissement de productivité face à l'instabilité extrême de la demande, due à l'inflation, que par les difficultés de poser les bases d'un consensus dans les relations professionnelles dans un tel environnement économique.<sup>31</sup>

La nécessité de renouveler les termes du consensus social sur lequel repose la légitimité de l'État redéfinit les enjeux politiques et économiques de son intervention. Sans une politique industrielle active et une politique de revenus, et donc sans une politique sociale pour consolider la démocratie, il semble impossible de gagner le pari de l'ouverture extérieure. Le cercle vertueux entre les restructurations économiques et les recompositions socio-politiques qui pourrait garantir une telle évolution ne peut résulter d'un simple retrait de l'État. La discussion sur les voies de sortie de la crise que peut ouvrir la réforme de l'État ne se pose pas en termes d'une séparation entre la sphère privée et la sphère publique, comme condition institutionnelle d'une allocation efficace des ressources et de l'autonomie de la société civile, mais en termes de l'interaction entre l'ordre politique et l'ordre économique qui prévaut à l'heure actuelle et par laquelle la société délimite les fonctions de l'État. C'est au niveau de cette interaction qu'il faut placer la réflexion à caractère normatif, c'est-à-dire, en partant de l'analyse de la place que la société assignera à l'État dans sa régulation.

La discussion normative sur une réforme de l'État qui puisse stabiliser la croissance et consolider la démocratie en Amérique latine doit se placer sur le terrain d'une analyse de la régulation qui transcende les frontières académiques de la sociologie et de l'économie politique. Autrement, l'interprétation des sorties de crise ne peut qu'être polarisée par une pensée libérale qui encombre le débat d'une discussion mal posée sur les vertus et les failles respectives du marché et de l'État. Celles-ci ne peuvent être correctement perçues si on les envisage de façon désincarnée en dehors de leur contextualisation socio-historique. Une telle problématique ne peut rendre compte de la complexité du rapport entre le politique et l'économique sur la base duquel on peut envisager les scénarios d'avenir possibles, inscrits dans la crise de régulation. En partant de l'analyse du déficit de légitimité de l'État, on s'est ici limité à tracer une piste de recherche. Sans entrer dans une analyse fine des configurations nationales spé-

cifiques de cette crise de régulation, on perçoit néanmoins à quel point les succès des politiques d'ajustement de la seconde génération ne sont pas la preuve qu'elles représentent l'alternative à l'épuisement des anciens modèles de développement. La souveraineté de l'État ne pourra pas se consolider si l'on évolue vers des restructurations économiques aggravant les inégalités sociales. Le cas du Mexique est à cet égard exemplaire, même s'il ne fait pas sur cette question la une des journaux, comme le Pérou, la Colombie ou le Brésil. La réussite de l'ajustement y est sans nul doute liée à l'héritage d'une autorité publique extrêmement centralisée qui explique les résultats économiques et politiques positifs de l'administration du président Salinas. Il n'empêche que celle-ci n'en représente pas moins une hypothèque sur l'avenir dans la mesure où la gestion de la pauvreté repose plus que jamais sur des politiques sociales assistancielles et sur le clientélisme.

## NOTES

(1) O'Donnell, G., *On the State, Various Crisis and Problematic Democratizations*, Helen Kellogg Institute for International Studies, mimeo, New York 1992.

(2) Salama, P. et Valier, J., Politiques libérales et fin des processus hyperinflationnistes, in *Problèmes d'Amérique latine*, n°5, NS, janvier 1992.

(3) Elias, N., *La dynamique de l'Occident*, 1e éd. allemande 1939, Calmann-Lévy, Paris 1991.

(4) Habermas, J., *L'espace public*, Paris, Payot, 1978.

(5) Théret, B., *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992.

(6) Piel, J., "La naissance d'État (-nations) en Amérique latine entre 1770 et 1850", in Piel, J. et al., *Pour une histoire du développement*, Paris, L'Harmattan, 1988.

(7) Morice, A., "Les maîtres de l'informel", in Lautier et al., *L'État et l'informel*, L'Harmattan, Paris, 1990.

(8) La dimension socio-économique de la citoyenneté prend ainsi le pas en Europe sur sa dimension politique au travers de la vassalisation de l'opinion publique. Celle-ci s'éloignera progressivement de son sens original tel que l'avait conçu les Lumières, comme un rassemblement d'un public de personnes privées faisant usage de la raison et dont la représentation politique permet de dissoudre la domination en pure raison. En canalisant la manifestation de l'opinion publique dans une épisodique expression acclamatoire, ritualisée par des élections qui ne sanctionnent plus que la performance redistributrice de l'État, il devient possible de légitimer son intervention économique, plus guidée par des intérêts privés que par l'intérêt général, mais contrebalancée par une intervention sociale qui fait du monde du travail un espace public dans les représentations des employés comme des employeurs.

(9) Donzelot, J., *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984.

(10) Guerra, F. X., "Les avatars de la représentation au XIXe siècle", in Couffignal, G., *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*, Presses de la fondation des sciences politiques, Paris 1992.

- (11) Lautier, B., "Les travailleurs n'ont pas la forme", in Lautier, B et al., *op.cit.*
- (12) Dans un autre article, on a cherché à montrer comment l'interaction entre l'ordre politique et l'ordre économique, que configure une telle régulation du marché du travail, évolue dans un double temporalité, celle du marché mondial et celle du marché interne (Marques-Pereira, J., "Le développement est-il dans l'impasse ?" in Rivière d'Arc, H., *Amérique latine, XIXe-XXe siècles. Héritages et territoires*, Paris, Armand-Colin, 1993). On a par ailleurs cherché à préciser cette idée de fonctionnement du marché du travail comme régulation sociale (à l'encontre de celle d'une régulation marchande, définie comme une procédure de coordination des agents au travers de l'ajustement des quantités par les prix) dans une analyse des trajectoires socio-professionnelles des ouvriers du bâtiment et des employés domestiques en Amérique latine, c'est-à-dire d'un marché du travail très proche des conditions walrassiennes (Lautier, B. et Marques-Pereira, J., "Le rôle des représentations sociales dans la constitution du marché du travail, Employés domestiques et ouvriers du bâtiment en Amérique latine" in *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, sous presse).
- (13) Lautier, B., "L'État-providence en Amérique latine, utopie légitimatrice ou moteur du développement", in Marques-Pereira, B. *L'Amérique latine : 500 ans après, une réelle démocratie est-elle possible ?*, Ed. de l'ULB, Bruxelles, sous presse.
- (14) Salama, P. et Mathias, G., *L'État surdéveloppé*, Paris, La Découverte, 1983.
- (15) Lacerda, N., *La production sociale des intérêts fonciers et immobiliers à Recife (Brésil)*, Thèse de doctorat, IHEAL, Université de Paris III, 1993.
- (16) Mesa-Lago, C., "El Desarrollo de la Seguridad Social en America Latina", *Estudios y Informes de la CEPAL*, 43, Santiago, CEPALC, 1985.
- (17) BIRD, *Progrès économique et social, rapport 1991*, Washington DC.
- (18) Cartier-Bresson, J., "Éléments d'analyse pour une économie de la corruption", in *Revue Tiers-Monde*, n°131, juillet 1992.
- (19) Marques-Pereira, J., "La réduction de l'intervention sociale de l'État", in Couffignal, G., *op.cit.*
- (20) Ce qui apparaît important à ce niveau, c'est la marchandisation de la reproduction de la force de travail. Les rapports marchands semblent avoir envahi la vie sociale au même degré que dans les pays développés, à la différence près qu'ils n'engendrent pas une société de consommation de masse en Amérique latine, telle que les économistes de la théorie de la régulation ont pu la caractériser sous l'appellation de fordisme. La médiation de l'État dans la reproduction de la force de travail ne se pose pas dans les mêmes termes, comme on a pu le voir à propos de la régulation du marché du travail. L'informalité traduit tout autant que l'expansion, même relative, de la consommation des biens collectifs grâce à l'État, l'ampleur de la marchandisation, ce dont témoigne par exemple la constitution d'un marché foncier dans les bidonvilles, même en l'absence de régularisation juridique. Ce mouvement de marchandisation fait que la socialisation relève de moins en moins de l'ordre domestique et qu'elle s'opère de plus en plus dans le champ de la société civile où s'exprime son caractère conflictuel.
- (21) Elias, N., *La dynamique de l'Occident*, op. cit.
- (22) Voir par exemple Castro, A.B. et Souza, F.E P., *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, São Paulo, Paz e Terra, 1988.
- (23) Polanyi, K., *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983.
- (24) Salama, P. et Valier, J., *L'économie gangrénée*, Paris, La Découverte, 1990.
- (25) Théret, B., "L'hyperinflation au Brésil, prémices pour une interprétation en termes de

superposition d'une configuration rentière et d'une configuration salariale des rapports État-économie", communication au colloque UAM/ GREITD/ U.de G., *Las nuevas políticas de ajuste*, Guadalajara, 1992.

(26) Vergara, P., *Auge y Caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, Paris, FLACSO, 1985.

(27) Bustelo, S., 1991, *La Producción del Estado de Malestar, Ajuste y política social en América Latina*, UNICEF-Argentina, doc. n°6, marzo 1991.

Brachet-Marquez, V., *Explaining Socio-political Change in Mexico*, University of Pittsburg Press, 1993.

(28) O'Donnell, G., *op.cit.*

(29) Salama, P. et Valier, J., *L'économie gangrénée*, 1990, *op. cit.*

(30) Jetin, B., "La diffusion des innovations techniques et organisationnelles dans le contexte d'une économie inflationniste: le cas du Brésil", communication au colloque du GREITD/ CREPPRA/ ERSI, *Sociétés et politiques d'ajustement*, Amiens 1990.

# INFORMATION SCIENTIFIQUE ET COOPÉRATION

*LES INSTITUTIONS SCIENTIFIQUES ET L'AMÉRIQUE LATINE*

## ÉTAT ET PROTECTION SOCIALE : UNE COMPARAISON ENTRE L'EUROPE ET L'AMÉRIQUE LATINE

GREITD, G. T. "Politiques sociales"

Ce document, rédigé par Bruno Lautier (IEDES, Université de Paris I) et Bruno Théret (IRIS, Université de Paris Dauphine), présente la base programmatique d'un réseau de chercheurs qui s'est constitué depuis trois ans à Brasilia, à l'initiative du GREITD (Groupe de recherche sur l'État, l'internationalisation des techniques et le développement) dans le but de développer une analyse comparative des conditions de genèse, de développement et de crise de l'État-providence en Europe et en Amérique latine. Ce réseau de chercheurs de diverses institutions européennes et latino-américaines (voir annexe) a permis jusqu'à présent de nouer des collaborations diverses qui abordent divers aspects de la problématique exposée ci-dessous. Sa publication nous a semblé utile dans la mesure où est ainsi proposée une caractérisation du champ de recherche sur la question de l'intervention sociale de l'État qui situe son enjeu au niveau de l'interaction de l'économique et du politique. Une telle démarche répond essentiellement aux objectifs suivants :

- Analyser sous ses deux principaux aspects de crise financière et de crise de légitimité la situation de la protection sociale en Europe et en Amérique latine. Les systèmes européens ayant initiale-

ment servi de modèle aux pays latino-américains, mais ayant dû également être adaptés, on attend de cette double comparaison un éclairage sur la "flexibilité" des systèmes de protection sociale, c'est-à-

dire sur leur aptitude à se conformer au nouveau contexte économique et politique qui prévaut à l'heure des intégrations continentales.

- Montrer qu'il y a une diversité des situations de crise qui renvoie à une pluralité de modes de constitution et de développement des systèmes de protection sociale mais dont la concomitance historique pose toutefois la question de leurs déterminations communes. On examinera notamment dans quelle mesure cette pluralité est déterminée par des spécificités nationales concernant les formes historiques de salarisation d'une part, les modalités de construction des États d'autre part, les configurations d'intérêts sociaux (déterminables à partir des structures et des modes de distribution des richesses matérielles et des classements sociaux qui leur sont associés) ensuite, les systèmes de représentation (corporatisme, clientélisme, syndicalisme de "classe", etc.).

- Analyser le lien entre formes et fonctions de la protection sociale et dégager des "modèles-types" de cette protection en les considérant moins comme le résultat de la mise en oeuvre de principes généraux de rationalité par ailleurs variés et possiblement concurrents (assurance, assistance, égalité des chances, égalité des résultats, natalisme, etc.) que comme des "bricolages" institutionnels dans des conjonctures historiques complexes. On se demandera notamment comment se pose, de façon différenciée, le choix et/ou la pondération entre assurance et assistance sociale, entre marché et tutelle, et quels types de relations ces choix entretiennent avec les régimes démographiques, les modèles de citoyenneté et la place des États dans le système mondial.

- Dégager les effets des politiques néolibérales de rigueur sur les systèmes de

protection sociale, montrer le caractère différencié de ces effets, évaluer l'impact de cette différenciation quant à la constitution d'un espace social européen et latino-américain.

- Aboutir à un cadre méthodologique et théorique permettant de formuler des propositions en matière d'orientation des politiques sociales.

En opposition aux théories individualistes du choix rationnel qui pensent pouvoir dégager les fondements micro-sociaux de l'évolution globale des sociétés contemporaines, le présent projet considère comme plus pertinent de fonder sa problématique dans les notions de rapport social et d'interdépendances entre les individus avec la perspective de dégager les fondements macro-sociaux des comportements individuels. Si l'on peut douter des vertus heuristiques au niveau empirique d'une pure logique analytique qui, soit, est insoutenablement réductrice (mono-rationalité), soit, atteint rapidement des limites dans sa mise en oeuvre (indéchiffrabilité des effets complexes d'une alchimie de divers principes de rationalité), on ne saurait pour autant désertir le terrain de l'analyse des pratiques individuelles dans une étude qui se veut celle de la protection sociale de l'individu contre les effets dévastateurs sur le milieu humain d'une logique de comportement dans laquelle l'être individuel n'est que moyen de l'accumulation d'avoirs matériels. Ces aspects micro sont, en effet, primordiaux pour l'analyse des formes de représentation des intérêts (au sens large), des formes de légitimité et d'adhésion aux institutions qui sont au fondement du caractère social de la protection de l'individu.

Cependant la problématique d'une recherche qui implique un réseau de plu-

sieurs dizaines de personnes, de nationalités, disciplines et systèmes de références divers, ne peut être totalement homogène. C'est cela d'ailleurs qui fait une partie de sa richesse. Même si, sur certains points, différents participants pensent déjà entrevoir des réponses sur la base de paradigmes fondateurs, l'énoncé de la problématique doit toutefois laisser les présupposés à partir desquels les analyses se développeront sous forme de questions et d'hypothèses que la recherche aura pour but d'approfondir. On attend en fait beaucoup de la confrontation interdisciplinaire et éventuellement entre paradigmes. On a là une source d'éventuelles remises en question impliquées par la recherche.

Mais les remises en question les plus attendues concernent les trois "paradigmes" au fondement des approches usuelles de l'État-providence, à savoir le fonctionnalisme, le pluralisme évolutionniste et l'économicisme. En orientant la recherche dans un sens pluridisciplinaire et "compréhensif", en faisant une place égale aux déterminations économiques et politiques, en cherchant à montrer l'importance des logiques propres aux divers champs sociaux concernés par la protection sociale et en accordant une place primordiale aux médiations entre ces logiques qui, soit, permettent leur corrélation régulatoire, soit, sont les lieux nodaux des crises (de leur correspondance), on entend lever les obstacles empiriques qui perturbent gravement les schèmes explicatifs fonctionnalistes et economicistes sans pour autant tomber dans le pluralisme. Cela précisé, pour la commodité de l'exposé, on va maintenant distinguer cinq points problématiques plus détaillés. Ces points sont présentés séparément mais selon une séquence qui reflète une première appréhension de la hiérarchie.

### DÉFINITION DU CHAMP :

Politiques sociales,  
protection sociale et État-providence

La notion de politique sociale peut servir d'abord à décrire le champ de la recherche en termes empiriques. Conventionnellement, on peut désigner ainsi toutes les actions de l'État qui visent la reproduction des individus vivant dans un espace national. La notion de protection sociale est à la fois plus étroite que la précédente puisqu'elle contient l'idée restrictive de réponse sociale à une menace contre cette reproduction, et plus vaste puisqu'elle ne saurait être réduite aux seules interventions étatiques ni administratives. L'État-providence -on admettra son équivalence sémantique avec le *Welfare State*, le *Sozial Staat* ou encore l'*Estado de Bienestar*- n'est pas non plus, en l'état actuel, un concept assuré ; il renvoie toutefois à l'idée d'un ensemble de politiques sociales formant un système de protection sociale et ayant, en outre, une dimension financière de prélèvement et de redistribution.

Nous réservons donc au départ l'usage du mot "État-providence" à des situations où l'État présente les caractéristique suivantes : son intervention a un caractère universel et est généralisée à toute (ou, au moins, à 90 % de) la population ; elle est tendanciellement homogène (ce qui implique une centralisation de la gestion et une solidarité obligée entre organismes de protection) ; elle est, dans ses effets, redistributrice de revenus. Malgré les incertitudes sur la mise en oeuvre de ces critères, on constate que quelques pays européens (Grèce, peut-être Espagne et Portugal) sont à l'écart de ce modèle comme l'est la totalité des pays latino-

américains pris comme points de référence. Par contre, on y observe bien des "politiques sociales", mais celles-ci font difficilement système et ne peuvent en conséquence postuler à un universalisme qui les fonderait en légitimité comme institutions démocratiques. En outre, dans de tels cas, les politiques sociales n'ont pas forcément d'impact en termes de protection sociale, et/ou celle-ci n'est pas nécessairement monopolisée par l'État. D'où le titre du projet : État et protection sociale.

LA GENESE SALARIALE  
DE L'ÉTAT-PROVIDENCE :  
Formes de mise au travail,  
régimes d'accumulation et  
protection sociale

A un premier niveau de l'analyse, le niveau historique, une relation évidente apparaît entre le degré de salarisation de la population active et la protection sociale sous forme assurantielle. Les salariés sont toujours (depuis le premier exemple historique, le cas allemand) les premiers protégés. Les premiers risques couverts sont spécifiquement liés à la situation salariale avec recours aux mécanismes d'assurance : accidents et maladies du travail, retraite (problème corrélé au fait que les salariés sont démunis de toutes ressources propres), maladie et maternité (vues sous l'angle de la perte du revenu salarial), puis chômage.

Mais cette relation se révèle tout de suite imparfaite. La maternité est considérée comme un "risque" intéressant l'ensemble de la population en raison essentiellement de considérations natalistes. A l'inverse, les allocations de chômage -risque majeur du salarié- sont apparues le plus souvent tardivement ou

pas du tout. De plus, les mécanismes d'assurance (financés par des cotisations prélevées sur les salaires) sont le plus souvent doublés de mécanismes d'assistance (financés par l'impôt), en particulier en matière de santé. Ainsi, si l'on prend comme critère le mode de financement, on constate paradoxalement que le financement sur base fiscale est particulièrement développé en Europe du Nord et en Amérique latine, deux zones pourtant fort contrastées du point de vue de la salarisation et de la protection sociale. Ce paradoxe est renforcé par le fait que l'extension de la protection sociale aux non salariés a été enclenchée dans certains cas avec des niveaux de salarisation relativement faibles, alors que dans d'autres situations, des niveaux de salarisation relativement forts ne l'impulsent pas. Bref, l'opposition entre les deux chaînes de relations [fort degré de salarisation —> financement par cotisations —> forte protection] et [faible degré de salarisation —> financement par l'impôt —> faible protection] n'est pas pertinente en elle-même. Aussi faut-il affiner l'analyse.

- Une première voie -micro-économique - pour ce faire, suggérée par la situation de l'Amérique latine mais aussi par le développement dans la crise du travail au noir en Europe, est le détour par le problème de "l'informalité" du travail. L'informalité a plusieurs dimensions : caractérisée par le travail indépendant ou dans de petites unités (moins de dix personnes pour le BIT), elle manifeste d'abord une certaine faiblesse (ou un affaiblissement) de la salarisation et de la centralisation du capital ; caractérisée par la non déclaration du travail aux institutions de protection sociale, elle signifie aussi la double incapacité de l'État à étendre la protection sociale aux non salariés et à faire respecter sa propre législation sociale non

seulement dans les micro-entreprises employant des salariés, mais parfois aussi dans les grandes entreprises, voire dans la fonction publique. Pourtant, s'il existe un lien étroit (parfois même définitionnel) entre informalité et limites de la protection sociale, le lien formalité-protection ou informalité-non protection ne peut pas non plus être fait sans précaution. De nombreux "informels" sont ayant-droit par l'intermédiaire d'un membre actif déclaré de leur famille. On peut également identifier des stratégies positives de sortie de l'emploi salarié formel vers les positions de travailleur autonome qui conduisent à considérer que le secteur informel joue le rôle de substitut à la sécurité sociale (hypothèse qui sera discutée lors de la recherche). Enfin, l'informalité n'exclut pas l'assistance, qu'elle prenne la forme de prestations en nature ou monétaires. En bref, le débat non tranché sur l'informalité permet de mettre au coeur de la recherche deux problèmes :

. le premier concerne l'importance du niveau et des formes de la salarisation ; en particulier, à bien des égards, c'est la question de la fixation viagère dans le salariat qui apparaît déterminante dans la relation salarisation/protection. Les pratiques paternalistes, qui sont largement à l'origine de la protection sociale en France, avaient principalement cette fixation comme objectif, et la perspective d'une extension de cette fixation a été un moteur de la généralisation de la protection. A l'opposé, c'est non seulement la perspective d'une sortie du salariat à un âge relativement peu élevé (40 ou 45 ans), mais aussi la rotation élevée entre formalité et informalité dans une grande partie de l'industrie privée de certains pays d'Amérique latine et d'Europe du Sud qui servent d'argument pour légitimer les formes particulières de la protec-

tion sociale dans ces pays. Il semble donc qu'on puisse poser une relation entre fixation précoce dans le salariat et généralisation, homogénéité et complétude de la protection sociale ; et inversement pour une fixation partielle et/ou tardive.

. le second problème concerne le statut de la législation sociale. Il a été maintes fois remarqué, à propos de l'Amérique latine, que les pouvoirs publics étaient contraints d'entériner la formulation de formes mixtes de droit respectant partiellement la législation mais respectant aussi des codes privés qui s'imposent dans la pratique. Cette situation semble avoir aussi caractérisé l'Europe quoique ces formes mixtes de droit aient pris la forme institutionnelle quasi exclusive de conventions et non de simples situations coutumières. Ces deux cheminements conduisent à considérer l'hypothèse selon laquelle l'État "norme" la relation salariale au moyen de sa législation sociale de façon plus ou moins intense en fonction de l'état de variables "exogènes" à la seule dynamique économique de la mise au travail dont la démographie est sans doute l'une des plus essentielles.

- Une seconde voie -macro-économique- pour affiner l'analyse de la relation salariat/protection sociale passe par l'examen du rapport entre régime d'accumulation et protection sociale. Ce rapport est évident historiquement, à un haut degré de généralité. Par exemple, le *Welfare State* (au sens restrictif ci-dessus) est en Europe historiquement concomitant à la mise en place après 1945 du régime fordiste d'accumulation intensive avec production de masse. Dans l'ensemble, au niveau macro-économique, il y a une forte corrélation entre, d'une part, les indicateurs de niveau et les formes de développement économique et, d'autre

part, l'extension de la protection sociale. La relation est en ce cas centralement fondée sur les gains de productivité engendrés par un tel régime d'accumulation puisque, d'un côté, ceux-ci dégagent des ressources qui permettent l'extension de la protection (en termes de risques et de population couverte), et que, de l'autre, le coût de la protection et la législation sociale contraignent les entrepreneurs à rechercher ces gains dans l'investissement et à agir donc sur le processus de travail et non plus sur la vie hors travail si ce n'est par le biais de l'intégration de la consommation salariale au marché capitaliste. Toutefois, même quand les résultats en terme de croissance sont identiques, il n'existe pas de modèle unique de régime d'accumulation mais bien plutôt des "trajectoires nationales" différenciées. L'analyse comparée de la relation dynamique à la hausse entre salaires réels, consommation et productivité ainsi que celle de la corrélation positive profit/salaire qui en résulte et des formes multiples notamment plus ou moins inflationnistes qu'elle peut prendre, devraient permettre la mise en évidence d'une liaison entre les formes nationales du régime fordien et celles des systèmes de protection sociale passant entre autres par le régime monétaire (impact des déficits budgétaires et des structures d'épargne) et le type d'insertion internationale (degré d'ouverture des économies et impact des déficits extérieurs).

Pour autant, la liaison protection sociale-régime d'accumulation ne saurait être interprétée au seul niveau des déterminants économiques. Il faut s'attendre à trouver des types d'intervention sociale de l'État différentes dans leur chronologie et leur ampleur dans des pays où les régimes d'accumulation sont pourtant

proches. De plus, la relation cherchée peut prendre aussi bien la forme d'une extension graduelle consécutive à la croissance économique que celle d'une extension brutale anticipant sur cette croissance. Enfin, quand le régime d'accumulation se modifie ou quand une crise survient, la protection sociale peut ne pas être remise en cause ni en termes de couverture ni en termes de niveau, ou bien l'être en termes de niveau mais non de couverture, ou encore en termes de niveau et de degré de couverture. Le plus remarquable, à cet égard, est sans doute l'impossibilité de définir des types européen et latino-américain de protection sociale, les proximités étant parfois plus grandes entre deux pays de continents différents (pourtant dotés de PNB par tête dissemblables) qu'au sein d'un même continent.

Bref, aucune liaison téléologique simple ou autre que très générale ne peut être faite entre accumulation du capital et système de protection sociale, car il est impossible de définir des conditions économiques nécessaires et suffisantes de la mise en place de l'État-providence. Il est nécessaire de faire également entrer en ligne de compte aussi bien l'ensemble des formes présentes des compromis politiques internes que les histoires et traditions politiques qui ont participé à la construction des États et de leurs régimes politiques ou que la place de ces États dans le système du monde qui module leur volontarisme et leur "désir mimétique". En conséquence, la recherche intégrera également dans l'analyse de la protection sociale le rôle des médiations politiques et s'attachera à examiner ce qu'implique un tel jeu médiateur quant à la conceptualisation de l'État.

LES MÉDIATIONS POLITIQUES :

Formes de représentation  
des travailleurs et types de compromis  
social sur la question de la protection ;  
modèles de citoyenneté  
et représentations de l'intervention  
sociale de l'État

- De nombreux historiens de la protection sociale ont mis l'accent sur le rôle des organisations ouvrières (sociétés de secours mutuel, puis syndicats) dans l'établissement de systèmes de protection sociale. Cependant, une telle description laisse place à plusieurs interprétations du rapport entre acteurs sociaux et protection qui ne sont d'ailleurs pas totalement exclusives l'une de l'autre.

La première interprétation, la plus répandue, voit dans la montée des luttes syndicales et le développement d'un mouvement ouvrier autonome l'origine des acquis en matière de protection sociale. Ces acquis ne correspondent jamais entièrement aux revendications, mais sont l'expression de compromis qui servent de base à des revendications ultérieures. Cette interprétation n'est pertinente que dans certains cas historiques, car dans d'autres, il est patent que les mesures de protection sociale sont prises sans qu'aucune revendication spécifique ne s'exprime. Mais même alors, il est nécessaire de l'amender. Elle suppose, en effet, que la solidarité qui a animé les revendications soit une solidarité "horizontale" interprofessionnelle ainsi qu'entre actifs et non actifs, ou même une solidarité universaliste (liée à l'idée de citoyenneté), ce qui paraît contestable comme schéma d'interprétation générale au vu, par exemple, du cas des fonctionnaires qui ont obtenu la protection sur une base catégorielle le plus souvent. On peut éga-

lement noter que la revendication de sécurité, originellement, concernait généralement la seule classe ouvrière et qu'elle s'est étendue à d'autres couches seulement dans un deuxième temps, et parfois sans qu'existe une pression en ce sens des organisations ouvrières. Une part essentielle du travail selon le deuxième axe de recherche sera consacrée à la discussion de cette interprétation. En particulier, il conviendra d'examiner à quelles conditions les discours marqués par la solidarité universaliste des organisations ouvrières ont pu passer dans la pratique de revendication et être pris en compte par les pouvoirs publics, ou pourquoi, à l'opposé, ils ont pu aussi bien disparaître de la pratique revendicative.

La deuxième interprétation "néo-corporatiste" développée aussi bien à propos de certains pays d'Europe du Nord (Belgique, Pays-Bas) que d'Amérique latine (Brésil, Mexique) met au centre de la protection sociale la structuration de groupes d'intérêt en acteurs volontaires et autonomes, en même temps que ces groupes sont intégrés aux processus et structures de décision en matière économique et sociale. Ici, la solidarité est soit catégorielle (en fonction du statut) soit "verticale" (en fonction du secteur d'activité). Cette interprétation n'implique pas l'idée de "consensus social" ; certes, dans certains cas, le corporatisme peut être un élément d'une stratégie de collaboration, mais, dans d'autre cas, il peut se fonder sur des pratiques extrêmement conflictuelles : les compromis peuvent être rompus à la suite d'une modification des rapports de forces. Surtout, la revendication corporatiste peut déboucher dans des conditions qu'il conviendra de préciser sur des revendications universalistes. La question du (néo-) corporatisme est donc très ambiguë et son étude suppose la mise

en évidence de médiations supplémentaires concernant les relations de l'État à la société civile (voir infra).

Une troisième interprétation voit dans la protection sociale une forme renouvelée de pratiques clientélistes. Cette conception s'appuie, entre autres, sur le rôle déterminant qu'a joué le paternalisme industriel dans la genèse de certains systèmes de protection sociale, rôle dont on observe encore des traces (en particulier en ce qui concerne les caractéristiques exceptionnelles de certains "régimes" comme ceux des mineurs ou des employés des chemins de fer). Elle ne vaut cependant qu'à trois conditions : la première est qu'on puisse démontrer que le clientélisme urbain contemporain est dérivé du clientélisme notabiliaire rural ou des "villes-usines" paternalistes, et non une forme originale bâtie précisément autour du rôle social de l'État (la comparaison avec le rôle joué par le clientélisme dans la mise en place et le fonctionnement de la protection sociale en Amérique latine semble à ce propos riche d'enseignements) ; la seconde est que la protection sociale soit perçue non comme un "droit" mais comme une "faveur" et elle concernera plus en ce cas l'assistance que l'assurance ; la dernière est que les élus politiques soient perçus plus comme des intermédiaires dans les rapports à l'administration que comme des représentants dans la participation au pouvoir politique. Globalement, le clientélisme semble un schéma d'interprétation dont la validité est liée au niveau de décentralisation du pouvoir. La décentralisation présentée généralement comme un signe de démocratisation semble renforcer le rôle du clientélisme avec cependant des situations très contrastées au sein d'un même pays. L'État-providence (au sens restrictif défini plus haut) semble

alors réduire (sans jamais l'éliminer : la gestion de l'aide sociale dans les grandes villes françaises en est un exemple récemment réactivé) la portée du clientélisme.

Les trois interprétations précédentes sont partiellement compatibles, dans la mesure où elles s'appliquent à des situations dissemblables. Mais elles reflètent également des positions analytiques et théoriques différentes, qui peuvent se révéler contradictoires sur un même objet. Plutôt que d'aboutir à une position unanimiste et synthétique, la recherche se propose au contraire de montrer la pertinence de ces différentes approches, tout en mettant en lumière leurs divergences.

- L'analyse des médiations politiques n'est pas réductible cependant à l'élucidation des modes de constitution et de représentation des acteurs sociaux ; elle touche également au problème des modèles de citoyenneté et de représentation (symbolique) de l'intervention sociale de l'État. La question de la citoyenneté est, classiquement, traitée en référence aux droits (individuels et collectifs) et aux modes de représentation politique ; l'analyse de l'intervention sociale de l'État nous semble devoir considérablement enrichir cette approche. En effet, le rapport du citoyen à l'État ne passe pas seulement par la participation à la décision politique ou par la revendication de "droits-libertés", mais également par une relation directe avec l'État "assurantiel" ou "assistantiel", c'est-à-dire par une insertion dans l'économie de l'État à partir d'une structure de distribution de "droits-créances".

Cet élargissement du concept de citoyenneté est fondamental pour la recherche, car il oriente les conjectures que l'on peut faire sur l'avenir de la protection sociale.

On peut faire ainsi l'hypothèse qu'en Europe du Nord, s'est mis en place, entre les années 1890 et 1950, un nouveau type de citoyenneté. Celui-ci s'appuyait sur deux éléments : la généralisation de l'éducation primaire et le développement d'une représentation de la justice sociale comme égalité des chances tout d'abord ; ensuite, l'émergence d'une sphère dite "sociale" (bien qu'en fait "économique" car fondamentalement constituée de réseaux de distribution de ressources matérielles) car séparée (même si elle est largement déterminée par eux) tant de la politique étatique (politicienne) que de l'économie capitaliste (marchande). L'émergence de cette sphère est liée à celle de la catégorie de "risque social" et au mode de traitement assurantiel de ce risque qui fonde une nouvelle conception de la "communauté" et permet la "domestication" des conflits.

Il faut alors s'interroger sur ce qui apparaît au premier abord comme une caractéristique de l'Europe du Nord, à savoir la constitution d'un modèle unifié de citoyenneté et dont le mouvement de généralisation et d'homogénéisation de la protection sociale serait tout autant le produit que le vecteur. D'un côté, en effet, comme ce modèle de citoyenneté se détache rapidement de sa base originelle (la "citoyenneté salariale") pour s'étendre à toute la population, la protection sociale déborde le cadre du salariat pour acquérir d'emblée une fonction redistributrice universelle (de solidarité communautaire). L'assurance généralisée contre le risque social est perçue non seulement comme un devoir (dans le registre de l'éthique) mais aussi comme une condition de l'indépendance du sujet politique, et dans ce cadre, l'assistance ne joue qu'un rôle complémentaire pour régler des situations imprévues ou mal répertoriées ;

d'ailleurs, sans être inconditionnelle, elle répond néanmoins à des principes généraux (comme dans le cas du revenu minimum). Mais d'un autre côté, comme la protection sociale continue de valoir au sein d'une constitution politique qui est le fruit d'un compromis entre libéralisme et démocratie, on note une certaine rémanence du vieux clivage entre citoyenneté active et citoyenneté passive. On peut même aller jusqu'à poser que, dans l'État-providence contemporain où il y a séparation des institutions économiques et des institutions proprement politiques, les droits-créances sont une sorte de coût économique du maintien du "demos" dans la passivité politique, le prix à payer pour l'exclusion de la grande masse des salariés hors de l'exercice direct de la souveraineté politique alors même que ceux-ci sont dotés de la totalité des droits-libertés qui formellement leur y donne accès. La recherche gardera en mémoire que le même type de contradiction valait sous la monarchie absolue pour la bourgeoisie créancière-rentière de l'État admise au partage des ressources fiscales sans pour autant avoir accès véritablement au régime politique et que ce fut une des sources essentielles de la Révolution de 1789. Si l'expression "droits de l'homme et du citoyen" n'est toujours pas une redondance, il faut s'interroger sur cette césure dont le processus de dépérissement des procédures démocratiques de contrôle des institutions sociales d'État est l'image. Cette question prend une acuité nouvelle dans la période actuelle où l'on voit apparaître des tendances fortes à la dualisation de la société du fait que l'assistancialisme apparaît toujours comme la politique la plus aisée à mettre en oeuvre à court terme. Elle est d'autant plus importante que certains pays d'Europe du Sud où le

processus d'homogénéisation de la citoyenneté, très retardé du fait des conditions de l'accumulation mais aussi de la persistance de régimes autoritaires, est bloqué avant d'avoir pu s'achever à la fin des années 1970, pourraient servir implicitement de norme pour la constitution de l'espace social européen dans la logique néo-libérale privilégiant les problèmes de compétitivité à court terme et qui est celle de "l'eurocratie". Ici également la référence latino-américaine est moins "exotique" qu'il n'y paraît au premier abord.

#### LA CONCEPTUALISATION DE L'ÉTAT :

Logique du politique, légitimité et régulation fisco-financière ; mimétisme et transferts de modèles dans le système des États

Chercher à analyser la relation entre les niveaux économique et politique dans l'État conduit naturellement à s'interroger sur sa conceptualisation. De même, les interprétations du rôle des formes de représentation et de revendication des travailleurs sont fortement surdéterminées par la représentation que se font les acteurs sociaux de leur rapport à l'État et donc de la manière dont ils conçoivent l'État. Celui-ci peut être vu de quatre façons : comme un arbitre dans le jeu des différents acteurs ; comme un instrument de l'un des acteurs ; comme l'agent chargé de faire prévaloir les intérêts collectifs, et à long terme, d'un groupe ou d'une classe sur les intérêts individuels, à court terme, des membres de cette classe ; ou comme un acteur autonome, doté d'une volonté et d'une perspective propres. Cette dernière conception mène à une quatrième interprétation du rôle des

acteurs sociaux dans l'établissement et le développement de la protection sociale qui voit dans cette dernière principalement le produit d'une action volontariste de l'État. Cette interprétation s'appuie sur deux types de phénomènes historiques : d'une part, certains exemples européens montrent que la législation mise en place ne correspondait pas aux revendications des différents groupes sociaux, au moins en ce qui concerne les modalités de la protection (niveaux de cotisation et de prestations, mode de gestion, conditionnalité des prestations...) ; d'autre part, on peut noter un mimétisme entre pays, notamment pour l'Amérique latine où des législations sociales ont été "importées" d'Europe alors même qu'elles ne faisaient pas l'objet de revendications précises. Même si cette interprétation soulève également des problèmes, surtout dans certaines de ses versions subjectivistes, voire idéalistes, l'État étant alors vu comme guidé par un "intérêt général" ou par un principe de rationalité supérieure, la question de l'autonomie et du "volontarisme" étatiques doit être ainsi placée au coeur de la recherche.

- Une conception de l'État autonome, capable de se concrétiser dans des agents anticipateurs et volontaristes déplace, en effet, tout d'abord l'attention du niveau des dépenses sociales vers celui de la législation sociale vue comme moyen de normer différemment les rapports de travail et/ou de répondre à des demandes sociales. Plus exactement, elle conduit à chercher à faire tenir ensemble les dimensions juridico-politiques et économique-financières de l'État habituellement envisagées séparément par des disciplines différentes. Dit autrement, une hypothèse de travail qu'il nous paraît important d'explorer est que l'État-providence est

une forme historique de reproduction de l'État territorial qui en assure la légitimité en articulant un sous-système de droits et d'obligations, un sous-système de prélèvements et un sous-système de dépenses selon une régulation fisco-financière qui n'est autre que l'ensemble des règles et régularités procédurales qui donne à cette forme de l'État une certaine stabilité dans le temps. Dans cette perspective, la recherche ne doit pas alors seulement s'interroger sur le jeu des variables économiques et des médiations politiques qui participent à la définition de ces sous systèmes ; elle doit aussi repérer dans la logique propre de l'ordre politique comment ceux-ci se déterminent mutuellement, comment, ce faisant, l'État-providence acquiert une pesanteur et une dynamique propre dont il convient de rechercher les limites internes, ou dit autrement le "régime de croissance". On cherchera ainsi s'il est possible de mettre en évidence des régimes nationaux d'accumulation de la dette sociale (revenu salarial médiatisé par l'État) susceptible d'en régler la croissance en relation avec le salaire direct et le système des prélèvements obligatoires dans la double perspective de "modéliser" les éventuelles formes nationales de ces régimes ainsi que d'en déceler les éventuelles crises. Dit autrement, il convient de se préoccuper de la régulation de l'accumulation politique qui s'appuie sur le monopole étatique de la protection sociale, c'est-à-dire de l'efficace macro-social de l'intervention de ces acteurs sociaux (autres que les agents économiques) qui s'activent à cette fin dans les "formations" composant l'État politique et l'État de finance (agents des champs administratifs, juridique, "social", médical, scolaire, etc.). On ne saurait comprendre, en effet, la crise de l'État-providence si l'on faisait abstraction de ces

acteurs et des dynamiques sociales particulières dont ils sont porteurs, dynamiques essentiellement politiques car portant directement sur la ressource humaine et dont la temporalité propre peut conduire à des désajustements entre les "services" qu'elles produisent et les demandes sociales émanant de l'économie qu'elles sont réputées satisfaire.

Cette conception pose enfin le problème des conditions d'émergence d'un projet social porté par un éventuel "bloc hégémonique" et articulant demande économique et offre politique, c'est-à-dire assurant la capacité de l'État à produire un consensus ex post durable (et relativement irréversible) sur la législation sociale et la structure des dépenses-prélèvements sociaux. L'opposition entre le continent européen et le latino-américain montre à la fois l'importance et l'autonomie de la variable régime politique sur cette question, la "constitution administrative" de l'État-providence pouvant être le fruit de régimes politiques différents qui cependant n'offrent pas la même capacité de résistance en cas de crise : ainsi le consensus "populiste" sur la protection sociale qui a été très important en Amérique latine n'apparaît pas irréversible, quelle que soit la diversité de ses formes, alors que ce qu'on peut nommer le "compromis social-démocrate" paraît résister mieux tant aux changements de gouvernants qu'aux modifications de conjoncture économique. Une question dérivée de ce qui précède est alors la suivante : peut-on, et à quelles conditions, passer de l'une à l'autre de ces formes de consensus ? Où y a-t-il une nouvelle forme de consensus à découvrir ou une forme préexistante à "élire" comme norme de référence pour assurer une certaine pérennité de la protection sociale dans le contexte des changements économiques actuels ?

- Cette question nous conduit naturellement à celle du transfert par mimétisme de ce qui apparaît alors rétrospectivement comme constituant un "modèle". Il s'agit là d'un objet courant en sciences politiques, le plus souvent traité dans une optique normative (on pose la "démocratie occidentale" comme idéal type, et on s'interroge sur les raisons de la non généralisation du modèle). Par contre, la question est rarement abordée en matière d'intervention sociale de l'État du fait qu'on y voit surtout un problème relevant de l'économique et non du politique. Une recherche historique est le préalable à l'examen de cette question ; au sein de l'Europe tout d'abord : quelle a été l'influence de certains modèles (Bismarck, Beveridge) sur d'autres pays ? Qu'est-ce qui a déterminé le fait que la référence à un pays précis s'est imposée ? S'agit-il d'une similitude dans les structures économiques, d'une proximité politique, d'un même type de relations État-syndicats-patronat ? Doit-on considérer que l'État est le principal agent de cette "importation" de modèles, et ceci est-il une des formes du volontarisme évoqué ci-dessus et renvoyant ici à la compétition internationale entre États ? Comment les acteurs sociaux ont-ils réagi à cette "importation" et quelles modifications ont-elles été apportées au "modèle" de référence ? Sans préjuger de la réponse à ces questions, on peut déjà remarquer que, sur certains points, un "modèle européen" s'est peu à peu constitué : cela est net, en particulier, en ce qui concerne le système de retraites par répartition ; par contre, tel n'est pas le cas dans d'autres domaines comme celui de la santé par exemple.

La question de la diffusion d'un modèle peut se transformer fructueusement en discussion sur le mimétisme comme y

incite la traversée de l'Atlantique sud puisque certains systèmes de protection latino-américains ont été directement inspirés de modèles européens. D'aucuns y voient les raisons d'un échec, du fait que les formes ont été privilégiées par rapport au niveau de la protection : ne citons que le cas du système de retraites argentin qui est "sur le papier" un des plus favorables du monde aux travailleurs mais ne sert en fait que des retraites ne permettant pas la survie physique. Deux interrogations sur l'histoire des systèmes nationaux de protection sociale seront alors posées dans cette perspective pour éclairer les problèmes sociaux de la construction européenne : dans quelle mesure ex ante le transfert mimétique est-il un comportement rationnel en période d'incertitude et quels sont les critères de choix du modèle sur lequel il convient alors de s'aligner ? Comment interpréter ex post en termes de "compatibilité" ou d'"incompatibilité" avec les structures économiques et les héritages politiques la greffe du système importé ?

#### LA NATURE DE LA CRISE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE :

Gestion de la crise,  
crise des modes de gestion  
et perspectives de sortie

A ce point de la recherche, la systématisation des nombreux éléments évoqués plus haut ne pourra se fonder que sur l'étude minutieuse (en raison du caractère éclaté de l'information) des systèmes de protection sociale, de leurs modalités de gestion, de l'évolution récente de ces dernières, en liaison avec les évolutions macro-économique, macro-sociale et macro-politique. Toutefois, on peut tenter une première esquisse sous forme de

carte du réseau de relations entre les divers éléments jouant dans la protection sociale et à partir de laquelle il est plus aisé de localiser les diverses sources de tensions pouvant conduire à une crise.

Il est exclu dans le cadre de ce bref exposé problématique de décrire en détail la géographie du social qui est postulée dans cette carte. Disons seulement qu'elle est, en quelque sorte, une grille de lecture de l'État-providence cherchant à faire toute leur place aux médiations politiques et à l'enchevêtrement des pratiques économiques, politiques et symboliques qui participent à la mise en place et à la mise en forme d'une protection sociale d'État. Dans une topologie du social où l'on distingue à l'ouest un ordre économique dominé par le capitalisme et à l'est un ordre politique dominé par l'État, ordres dans lesquels on peut isoler des institutions objectivant trois niveaux de pratiques sociales, au nord les pratiques économiques de gestion des rapports des hommes aux choses, au sud les pratiques politiques de gestion des rapport des hommes entre eux, et au centre les pratiques symboliques qui assurent la correspondance fonctionnelle des premières et des secondes (émission de signes permettant la personnification des choses et la chosification des personnes), on fait ainsi apparaître comme institutions sociales clefs, d'un côté, le marché du travail salarié où s'opère la monétisation de la "force de travail" humaine, de l'autre, l'ensemble des institutions de la "dette sociale" où s'opère la juridicisation des "droits de l'homme" vis-à-vis de la société. Par le biais de ces institutions "symboliques" (au sens ci-dessus), les distributions économiques (de ressources matérielles) sont transformées en classements socio-politiques à base respective monétaire et juridique, classements qui, à leur

tour, sont à la fois les fondements et le résultat dialectique de la constitution des groupes et classes sociales, c'est-à-dire de la constitution des acteurs (respectivement dans les ordres économique et politique) qui rétroagissent sur les institutions symboliques et donc, par cette voie, sur les distributions économiques. Simultanément à cette "modélisation" des fonctionnements internes à des ordres considérés comme régis par des logiques hétérogènes, la carte ajoute une représentation de leurs interrelations par le moyen des deux médias essentiels que sont la monnaie et le droit, médias assurant une commensurabilité générale et respective des pratiques économiques et politiques quelles que soient leurs orientations fins-moyens.

Par là, sont schématisées les interdépendances entre les diverses institutions et les régulations prévalant aux différents niveaux de pratiques au sein de chaque ordre. Par là, est bouclé le réseau complexe de relations qui permet aux deux pôles d'activité de l'économie productive (nord-ouest) et de la politique "régaliennne" (sud-est) de communiquer et donc de s'accorder sur le compromis de l'État-providence. Par là, il est possible de mieux fonder la distinction entre les législations sociales correspondant aux deux formes d'interdépendance du politique et de l'économique qui empruntent des parcours "topologiques" opposés : celles qui, en contrepartie de la reconnaissance sociale du salarié comme sujet marchand privé -transformation juridique en sujet de droit dans l'espace territorial-normalisent la relation capital/travail et introduisent des contraintes sociales sur le marché du travail (législation sur les conditions de la mise au travail et le salaire direct), et celles qui passent par l'institution de formes de la dette sociale

-reconnaissance de droits sociaux généraux non liés au travail mais plutôt aux statuts politiques- et d'obligations en matière de prélèvements (législation sur le revenu dit indirect des salariés).

La complexité de la carte montre que l'hypothèse d'une crise de l'État-providence d'origine économique n'est qu'un cas d'école parmi d'autres envisageables. La représentation permet de localiser des lieux de petite crise (restreinte à un type de médiation) ou de concevoir une crise générale (de correspondance entre les multiples médiations et les régulations propres au politique et à l'économique). Sans préjuger des analyses à venir, on peut ainsi soulever dès à présent quelques interrogations.

Concernant l'actualité de la "crise" tout d'abord. Tous les systèmes de protection sociale, en Europe comme en Amérique latine, sont dits en crise ; celle-ci apparaît même comme un mode de fonctionnement normal. Or cette idée de crise est sans doute sujette à caution dans certains cas européens : les déficits annoncés sont toujours comblés, soit par augmentation des cotisations, soit par augmentation des dotations fiscales ; les diminutions des prestations sont le plus souvent faibles et certaines prestations augmentent même massivement (en matière de retraite notamment). La "crise financière" est donc résolue (toujours provisoirement) parce qu'elle ne se double pas d'une crise de légitimité. Il serait tentant de dire que la solution peut être trouvée parce que la crise financière n'atteint pas des proportions trop graves dans la mesure où, comme l'optique keynésienne en fournit l'argument, le maintien de l'essentiel de la protection sociale est un facteur d'autolimitation de sa propre crise. Et s'il y a ainsi autorégulation, peut-on encore parler de crise effective ? Il faut toutefois

se demander si les politiques de rigueur ne vont pas finir par mettre réellement en crise l'État-providence dans la mesure où les politiques "monétaristes" qui les accompagnent réduisent les degrés de liberté budgétaire en exacerbant la concurrence entre la dette sociale et une dette rentière progressivement restaurée par les politiques d'emprunt public et de haut taux d'intérêt réel. Ne faut-il pas, à ce propos, s'interroger sur le poids d'une sphère financière largement autonomisée comme on s'interroge sur le poids des dépenses de santé ?

D'où la deuxième interrogation a priori concernant l'idée de "gestion de la crise". Y a-t-il effectivement gestion ou simplement adaptation aux circonstances ? Plus largement, cette gestion est-elle orientée par des perspectives à long terme ? Une réponse rapide serait que, en Europe du Nord, le maintien du système de protection est bien une perspective directrice. Mais la réponse est insuffisante comme nous l'enseigne le cas de l'Argentine où cette même perspective a mené à l'insolvabilité généralisée des caisses. Inversement, l'adaptation à court terme aux circonstances peut masquer une perspective réelle, par exemple le maintien des relations entre syndicats corporatistes et pouvoirs publics.

La question de la gestion de la crise rejoint enfin une question plus générale, celle de la pertinence de l'opposition entre une rationalité économique et une rationalité politique. Rien ne justifie a priori l'idée d'un équilibre comptable des systèmes de protection sociale comme impératif catégorique, puisque le non équilibre peut ne manifester qu'un consensus social sur la nécessité de transferts du budget vers ces systèmes. Aussi bien, rien a priori dans le champ de la gestion de la protection sociale ne permet de choisir entre

la recherche d'un équilibre "par le haut" (augmentation des recettes) ou "par le bas" (baisse des prestations) ; on ne peut pas en particulier considérer mécaniquement qu'un haut niveau de développement et de croissance économique est la condition nécessaire (sinon suffisante) d'un "équilibre par le haut", vision de court terme qui s'oppose à une vue plus prospective selon laquelle les effets sur la productivité de la protection sociale -via la qualité de la force de travail- font de la croissance économique plus la conséquence de cette recherche d'un "équilibre par le haut" que sa condition.

La question de la gestion de la protection sociale en période de crise et de rigueur apparaît bien alors comme dépourvue d'autonomie : l'ensemble des points soulevés ci-dessus participe à sa détermina-

tion. D'où la nécessité de la recherche pluridisciplinaire et comparatiste.

- Les perspectives qui découlent de la problématique d'analyse proposée sont probablement plus "ouvertes" que celles qu'on a l'habitude de considérer lorsqu'on se place d'un strict point de vue économique, surtout si on y privilégie le court terme. Et même si, dans ce projet, il s'agit plus de montrer les enjeux de l'évolution récente et de la situation actuelle que de tracer un guide normatif d'action, la question de la normativité reste dans le champ de la recherche puisqu'un de ses objectifs est de montrer que les normes budgétaires et économiques qui organisent explicitement les discours sur la crise de la gestion de la protection sociale sont également des normes sociales et politiques extrêmement contraignantes.

#### ANNEXE : MEMBRES DU RÉSEAU

##### GREITD

*Bruno LAUTIER*, sociologue, IEDES (Institut d'études du développement économique et social), Université de Paris I.

*Jaime MARQUES-PEREIRA*, économiste, IHEAL (Institut des hautes études de l'Amérique latine) Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III.

*Hélène RIVIERE D'ARC*, géographe, CREDAL/CNRS (Centre de recherche et documentation sur l'Amérique latine), Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III.

*Amparo Sanchez*, médecin et doctorant en économie, Université de Paris XIII.

*Bruno THÉRET*, économiste, IRIS/CNRS (Institut de recherche et d'information socio-économique), Université de Paris Dauphine.

AMÉRIQUE LATINE

*Brasilmar FERREIRA NUNES*, sociologue, et *Benicio Schmidt*, politologue, Doctorat de sociologie, Université de Brasilia, Brésil.

*Victor SORIA*, économiste, UAM (Université autonome de Mexico-Iztapalapa), *Carlos Alba* et *Ilan Bizberg*, sociologues, Colegio de México, Mexique.

*Hugo LOPEZ*, économiste, CIE (Centro de Investigaciones Económicas), Université de Antioquia, Medellín, Colombie

*Jorge FELDMAN*, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires, Argentine.

*Gabriel Vidart*, PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), Montevideo, Uruguay.

EUROPE

*Bérengère MARQUES-PEREIRA*, politologue, et *Pierre Desmarez*, sociologue, Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles, Belgique.

*Michel CHLETOS*, économiste, Université of the Aegen, Athènes, Grèce.

*Joaquin ARIOLA* et *Felipe SERRANO PEREZ*, sociologues, Université du Pays Basque, Bilbao, Espagne.

*Claus OFFE*, politologue, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen Universität, Allemagne.

Colloque Orstom-Unesco

LES SCIENCES HORS D'OCCIDENT  
AU XX<sup>e</sup> SIECLE

Paris, Unesco, 19-22 septembre 1994

Pour marquer son cinquantième anniversaire, l'Orstom s'associe à l'Unesco pour organiser ce colloque. Le thème (les sciences hors d'Occident au XX<sup>e</sup> siècle) fera l'objet d'une double mise en perspective : historique (deux jours) et prospective (deux jours). L'histoire même de l'Orstom -qui reste largement à faire- sera intégrée dans ces perspectives.

Le comité scientifique est formé d'une trentaine de personnalités spécialistes des questions abordées, venant à parité de pays du Nord et du Sud. Chacune, soit tiendra une mini-conférence, soit jouera le rôle de rapporteur. Le secrétariat scientifique (six personnes) comprend des chercheurs de l'équipe de sociologie des sciences (STD) du département Sud de l'Orstom, et de l'équipe d'historiens des sciences REHSEIS (Université Paris V, CNRS).

A l'occasion de chaque session, un débat confrontera, en grande salle, un auteur de thèses originales sur le sujet, un rapporteur des communications reçues et les auteurs de ces dernières. Des ateliers, en salles plus petites, approfondiront la discussion sur certains points les jours suivants. A chaque session, un atelier sera consacré à l'Orstom et à sa comparaison avec des établissements homologues.

Six sessions sont prévues :

**Histoire**

*1. Scientifiques, institutions, politiques.*

Les pionniers, les premières communautés, les premières institutions, en différents contextes. Alliés et publics ; adversaires et détracteurs. Développement et tournants critiques. Politiques coloniales et le rôle des États indépendants. Les styles de science.

*2. La recherche tropicale et l'évolution des idées.*

L'évolution des pratiques et des idées scientifiques ; les paradigmes dominants et leur changement, en rapport avec les recherches outre-mer : notamment dans les domaines des sciences du milieu, des sciences biomédicales, des sciences sociales...

*3. Aires culturelles et transferts de sciences et techniques.*

Rencontres et résistances. Sélection et transpositions dans la transplantation. Confrontation aux visions du monde et aux savoirs existants. Techno-sciences et savoirs techniques locaux. Appropriation et rejets.

**Enjeux**

*4. État des sciences ; enjeux du Sud.*

Cartographie des activités scientifiques (domaines de prédilection ; réseaux d'influence et de coopération). Les sciences du Sud sont-elles mineures ? Contributions essentielles. Enjeux et défis pour les pays du Sud (santé, énergie, matériaux, génétique des plantes et des hommes...).

*5. Sciences et développement.*

Héritage des politiques de mise en valeur. L'instrumentalisation de la science. Du laboratoire à l'innovation : médiations ; échecs ou succès -pourquoi ? Abandonner la recherche pour la formation technique ? les migrations scientifiques : *brain drain* ou *brain gain* ? modèles organisationnels. Rôle des institutions internationales.

*6. Politiques de coopération : nouvelles approches.*

Le financement. Les dispositifs de soutien. Stratégies d'institutions à succès. Nouvelles orientations et bailleurs de fonds. Politiques nationales et organismes internationaux. Évolution des organismes de coopération scientifique. Coopérations techniques.

- Une revue *Science et développement*, publiera les travaux proposés sur ces sujets, dès avant le colloque et à sa suite. Les langues de travail sont le français (préférentiellement), l'anglais et l'espagnol.

- Le colloque se tiendra à l'Unesco à Paris du 19 au 22 septembre 1994

- Responsable scientifique du colloque :

Roland Waast, Orstom, tél. 33 1 48 02 56 12

- Écrivez dès maintenant pour recevoir la maquette complète du colloque et, plus tard, le programme à :

Madame Laurence Porges - Colloque du Cinquantenaire

Orstom, 213 rue La Fayette - 75010 Paris France

Tél. 33 1 48 03 79 02 - Télécopie 33 1 40 36 24 55

En précisant si vous êtes intéressé(e)

. à simplement participer

. à présenter une communication (titre, langue)

(un résumé en une page sera demandé pour la fin 1993).