

# No 30 Sommaire

---

## CHRONIQUE

---

L'Amérique latine change, nous aussi !

Par Jean-Michel Blanquer .....7

## DOSSIER

---

### STABILISATION ÉCONOMIQUE, PROTECTION SOCIALE ET TRAVAIL, ARGENTINE-BRÉSIL

Avant-propos.

Par Jaime Marques Pereira et Ruben M. Lo Vuolo.....13

Les politiques sociales en Amérique latine : propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours.

Par Bruno Lautier.....19

Chômage et précarisation en Argentine. Une vision macro-économique.

Par Alberto C. Barbeito.....45

Les paradoxes de l'évidence : les relations de travail dans l'Argentine de la convertibilité.

Par Ruben M. Lo Vuolo.....65

La réforme libérale de l'intervention de l'État en Argentine : des droits sociaux aux droits du consommateur.

Par Laura C. Pautassi.....85

Dégénérescence du droit du travail et ajustement sur le marché du travail au Brésil dans les années 1990.

Par Maria Cristina Cacciamali.....105

Souveraineté monétaire. Légitimité politique et société salariale : l'enjeu du Mercosur à la lumière de la construction européenne.

Par Jaime Marques Pereira.....127

## ÉTUDES

---

Participation politique des populations noires en Colombie.

Par Carlos Efrén Agudelo .....151

## SOMMAIRE

Mondialisation et développement local. L'impact territorial des investissements étrangers dans trois régions d'Amérique latine. Par Vincent Gouëset .....	177
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## INFORMATION SCIENTIFIQUE

---

Parcours commenté dans la bibliographie sur les « mouvements ruraux » au Brésil (Deuxième partie). Par Jules France Falquet.....	209
Lectures.....	231

## TABLE DES PHOTOGRAPHIES

---

Photographie de couverture : <i>Groupe de jeunes cadres dynamiques à Puerto Madero, Argentine</i> (cliché Anne Bride Collin Delavaud).	
Photographie n°1 : <i>Commerce informel à São Paulo</i> (cliché : Anne Bride Collin Delavaud).....	12
Photographie n°2 : <i>Homme de peine en Amazonie</i> (cliché Jean-Paul Rudant) .....	18
Photographie n°3 : <i>Une laiterie de Pronasol à Mexico</i> (cliché Alain Musset) .....	37
Photographie n°4 : <i>Quartier d'affaires à Buenos Aires</i> (cliché Anne Bride Collin Delavaud). .....	64
Photographie n°5 : <i>Zone franche à La Plata, Argentine</i> (cliché Anne Bride Collin Delavaud) .....	74
Photographie n°6 : <i>Banco do Brasil</i> (cliché Martine Droulers) .....	105
Photographie n°7 : <i>Un boucher à Amapa, Brésil</i> (cliché Martine Droulers).....	111

---

## L'AMÉRIQUE LATINE CHANGE, NOUS AUSSI !

JEAN-MICHEL BLANQUER\*

**D**epuis quelques années, des milliers de pages ont été écrites sur la mutation actuelle de l'Amérique latine. On date en général du début des années quatre-vingt le commencement du processus qui s'est traduit par la démocratisation politique et l'ouverture économique. Nous sommes cependant en train de vivre une nouvelle étape, sans que la mesure du nouveau changement ait été entièrement prise.

Un certain nombre de phénomènes politiques nous indiquent en effet que, face à une dégradation des conditions de vie, une certaine remise en question du schéma d'organisation économique actuel se fait jour. Cette remise en question semble prendre deux chemins : l'un que l'on peut qualifier de social-démocrate (avec par exemple le cas de l'Argentine), l'autre que l'on peut appeler national-progressiste (avec notamment le cas du Venezuela). Bien sûr, ces deux chemins renouent avec des traditions largement identifiables au XX<sup>e</sup> siècle, mais ils prennent des formes nouvelles qui nous indiquent la survenance d'un nouveau stade historique dans les cycles politiques latino-américains qui se traduit par une nouvelle structuration du champ politique.

Deux éléments de stabilisation peuvent en résulter. En premier lieu, nous assistons à la consolidation, jamais advenue jusqu'alors, d'une gauche de gouvernement en Amérique latine. L'abandon de l'option révolutionnaire (dont on voit, a contrario, en Colombie, que le maintien obère toute possibilité d'existence d'un grand parti de gauche démocratique) et l'élaboration (encore faible) de schémas alternatifs par rapport à la " société de marché sont les deux raisons principales de cet événement. En second lieu, le phénomène " national-progressiste ", d'une certaine façon plus habituel, représente peut-être un nouveau moyen de mobiliser les masses dans le jeu politique. Il peut susciter,

\* Directeur de l'Iheal

comme dans les années trente, une forme de modernisation politique par l'intégration de nouvelles couches sociales. C'est clairement ce qui est en train de se passer au Venezuela. Bien sûr, des craintes s'expriment quant à une éventuelle dérive autoritaire qui est en effet toujours possible. Mais rien, notamment dans le texte de la nouvelle Constitution, n'autorise à pousser le soupçon au-delà de la légitime vigilance. On doit craindre surtout des versions plus dures du nationalisme (comme par exemple dans le cas du Guatemala), clairement populistes, si les conditions sociales ne s'améliorent pas dans les autres pays d'Amérique latine.

Tout cela ne représente pas une " normalisation " de l'Amérique latine mais au contraire l'émergence d'une nouvelle dialectique entre deux pôles politiques, eux-mêmes issus d'une réaction au libéralisme pur, qui doit avoir une influence sur nos instruments d'analyse. L'analyse sociale doit prendre en compte la fragmentation des classes moyennes, la recomposition de nouvelles identités (rurales et urbaines) et s'attacher à des phénomènes qui sont devenus centraux dans le fonctionnement courant des nations (par exemple la corruption). L'analyse politique doit essayer de cerner les nouvelles formes de la puissance publique, devenues singulièrement plus complexes avec l'adoption de nouvelles stratégies de développement nationales et internationales (par exemple la décentralisation). L'analyse économique est questionnée par les formules d'intégration à géométrie variable qu'invente l'Amérique latine, en vertu d'une démarche (notamment brésilienne) renforcée par la crise actuelle du Mercosur.

L'intégration est probablement le phénomène le plus important de la période actuelle. Le récent sommet de Rio (en juin 1999) a montré à la fois toutes les difficultés et les richesses des processus en cours et leur impact sur les relations avec l'Europe. Le rôle fondamental du Brésil s'est trouvé confirmé, pas seulement en tant que puissance majeure (démographiquement et économiquement) mais aussi en tant que cerveau politique des nouvelles configurations envisageables. En tout état de cause, dans la situation de crise économique et sociale que connaît l'Amérique latine de cette fin de siècle, la solution semble passer par l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration régionale.

Toutes nos approches scientifiques de la nouvelle Amérique latine, qu'elles viennent de la sociologie, de la science politique, de l'économie, sont vaines si elles ne sont pas reliées entre elles et articulées avec les propositions de l'anthropologie, de l'histoire, de la géographie, du droit. Toutes ces disciplines sont présentes à l'Iheal et au Credal et nous avons donc un outil exceptionnel pour développer une analyse sur l'évolution de cette région qui nous passionne.

Notre propre évolution scientifique est le résultat d'une influence de l'objet étudié sur l'observateur (lequel, comme chacun sait, n'est pas sans influence sur le phénomène observé). Elle correspond aussi, dans le cas de l'Iheal, à une attente des étudiants (dont le nombre a été multiplié par 1,5 lors de la dernière rentrée), qui, venant d'Amérique latine, cherchent chez nous une approche à la fois spécifique et globale du monde auquel ils appartiennent ou, venant

de France, sont de plus en plus soucieux d'avoir des grilles d'analyse pour comprendre une région où ils veulent travailler.

Ce contexte conceptuel vient rejoindre un contexte institutionnel pour favoriser le développement de notre institution. En effet, tant l'actuelle internationalisation de l'enseignement supérieur que les plans de relocalisation des universités nous permettent d'envisager une croissance de notre espace (par le déménagement) et de nos missions. Cela exige une vaste réflexion collective qui dépasse les seules personnes en poste dans l'institution et concerne tout le latino-américanisme français.

Dès maintenant, l'Iheal et le Credal se donnent les moyens d'amorcer ce tournant. L'accroissement du nombre d'étudiants s'est accompagné de l'arrivée de nouveaux professeurs (en économie, en droit) et chercheur (en géographie). Une nouvelle chaire d'études mexicaines " Alfonso Reyes " a été créée et a été inaugurée par Carlos Fuentes. Cet événement a renoué avec la tradition des conférences des grands intellectuels latino-américains (voir la récente retranscription que nous avons publiée dans les *Cahiers des Amériques latines* de la conférence d'Alejo Carpentier) et nous allons bien sûr la perpétuer.

Nous avons aussi créé des " groupes pays " permettant à nos étudiants mais aussi aux personnes extérieures intéressées de travailler ensemble sur les pays qu'ils connaissent (et de porter leurs travaux sur notre site web). Des séminaires thématiques mensuels (sur la souveraineté, la corruption, la médiation, la notion d'aire culturelle, les questions stratégiques) ont été ouverts permettant aux chercheurs les plus divers de se rencontrer. " L'observatoire des changements en Amérique latine " (créé et animé par mon prédécesseur, Georges Couffignal) organise régulièrement des tables rondes avec des acteurs de la vie politique, économique et sociale et publie, à partir de 2000, un rapport annuel sur les grands changements structurels en Amérique latine.

Demain lorsque notre espace et nos moyens auront changé, nous serons en mesure d'accomplir au mieux nos missions classiques d'enseignement, de recherche, de documentation et de publication et de réaliser de nouveaux projets pour nous ouvrir à un public toujours plus large, tourné vers l'Amérique latine. À partir d'un travail théorique orienté autour de nos grands centres d'intérêt (la puissance publique, l'identité, la ville et l'environnement), nous pourrions développer un corps d'analyse sur l'Amérique latine, permettant lui-même de concevoir des applications pratiques (avec par exemple des formations nouvelles conçues sur mesure pour des attentes spécifiques).

Une dynamique est à l'œuvre qui doit aboutir à une meilleure communication au sein du milieu latino-américaniste et à l'existence d'un " Institut des Amériques ", plus grand, plus visible et, donc plus utile, dans les années à venir. Ce sera le résultat d'un travail collectif. Il est déjà en route et l'on peut donc être raisonnablement optimiste.

L'Amérique latine change. Nous aussi.

# DOSSIER

STABILISATION ÉCONOMIQUE,  
PROTECTION SOCIALE ET  
TRAVAIL, ARGENTINE-BRÉSIL

Coordonné par

JAIME MARQUES PEREIRA  
& RUBEN M. LO VUOLO

BRUNO LAUTIER

ALBERTO C. BARBEITO

RUBEN M. LO VUOLO

LAURA C. PAUTASSI

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

JAIME MARQUES PEREIRA



---

## AVANT-PROPOS

JAIME MARQUES PEREIRA\*

RUBEN M. LO VUOLO\*\*

Ce dossier aborde le débat sur le rôle attribué aux réformes structurelles du marché du travail et de la protection sociale dans la politique néolibérale de stabilisation macro-économique menée en Amérique latine. Il met en avant le cas de l'Argentine en tant que celui-ci apparaît comme un laboratoire par l'ampleur des réformes que par l'ambiguïté de leurs résultats. L'Argentine est le pays qui a connu la plus forte croissance depuis que cette politique a été mise en œuvre en 1991, de l'ordre de 40%, mais aussi les plus fortes récessions. Autre fait marquant qui se retrouve dans d'autres pays du continent mais qui se révèle ici plus radical, la montée du chômage et surtout sa désaccélération insignifiante lorsque la croissance est au rendez-vous. L'ampleur que prend la fluctuation du cycle économique et le chômage en Argentine est liée à son régime monétaire fixant la parité de change. Il n'existe alors d'autre marge de manœuvre que celle d'augmenter la compétitivité et donc la productivité du travail pour réduire le déficit commercial qu'a engendré la libéralisation économique. C'est dire que le coût du travail (salaire et prélèvements sociaux) payé par l'entreprise doit d'autant plus baisser (et donc sa productivité s'élever) que son prix est surévalué au même titre que la monnaie nationale. La parité fixe avec le dollar n'a pas enregistré le différentiel d'inflation avec le reste du monde tant qu'a duré la désinflation qu'elle a permis de réaliser.

Le pari gouvernemental que l'élévation de la productivité du travail permette à terme celle de la compétitivité, et donc une croissance allant de pair avec la réduction du chômage et du déséquilibre externe, semble bien loin d'être gagné. La croissance s'est accompagnée de l'aggravation de l'un et

\*Université de Lille III, CREDAL

\*\* Centro de Investigaciones Económicas sobre Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires.

PHOTOGRAPHIE N°1 : *COMMERCE INFORMEL À SÃO PAULO* (CLICHE : ANNE BRIDE COLLIN DELAUAUD).

l'autre, ce qui met aujourd'hui en lumière les limites du nouveau modèle économique. Les limites politiques à son acceptation sociale sont d'ores et déjà mises en évidence par l'échec du gouvernement argentin aux élections depuis le retournement de la conjoncture. Elles se manifestent également dans d'autres pays. Les limites économiques - la viabilité du modèle proprement dite - se posent également. Les marchés financiers commencent à en douter et augmentent la prime de risque pour financer le déficit de la balance commerciale et la dette publique.

Le débat qui s'est ainsi ouvert sur le consensus de Washington porte plus particulièrement sur la libéralisation financière et le régime de change. Ce dossier montre que les contradictions du nouveau modèle économique s'enracinent dans le nouveau mode de régulation sociale qui a conforté le pouvoir de la finance. Il met à jour le lien systémique entre le retour à la stabilité monétaire et la refonte des règles encadrant le marché du travail et la protection sociale. A ce titre, il conforte l'hypothèse que la crise financière remet en question l'idée de l'efficacité des marchés, non seulement à assurer un jour l'équilibre de l'offre et de la demande de travail mais aussi les équilibres externe et budgétaire. Le contrepoint au cas argentin que présente l'analyse de l'ajustement sur le marché du travail au Brésil présente en ce sens un double intérêt. Les limites du modèle libéral y apparaissent de la même façon même avec un régime de change plus souple. Si, de ce fait, le Brésil ne connaît qu'une stagnation, le trend du chômage et de la précarité du travail pointe dans la même direction (photographie n°1). La forme y est toutefois différente et montre plus fidèlement le visage social que prend sur le continent l'ajustement sans fin du marché du travail. La moindre effectivité de la loi qui prévaut au Brésil y fait de l'expansion de l'informalité la principale expression de la mise en œuvre des réformes structurelles modifiant la régulation sociale. On a là en fait, en termes sociologiques, une nouvelle forme de gestion de la population latino-américaine qui en laisse une part croissante sans couverture assurantielle et sans recours à l'assistance.

La crise financière a scellé cette année la stagnation qu'engageait au Brésil depuis l'année dernière la montée des taux d'intérêt sanctionnant l'aggravation de la vulnérabilité financière du nouveau modèle économique. La dévaluation de sa monnaie, le Real, provoque la récession en Argentine. On peut s'interroger aujourd'hui si ce n'est là qu'un nouvel accident de parcours de la libéralisation, à l'image de la crise mexicaine et de sa contagion en 1995 ? Peut-on raisonnablement espérer voir redémarrer le cercle vertueux qui avait permis, il y a quelques années, un boom de demande confortant d'autant mieux la confiance financière obtenue par la fixité du change que la privatisation était massive ? La croissance avait été alors impressionnante ; l'Argentine faisait figure de tigre latino-américain. Face au tableau décrit dans ce dossier, aujourd'hui aggravé, ne voir dans la crise actuelle qu'un effet des turbulences externes venant d'Asie et de Russie - ne remettant donc pas en cause le modèle suivi, semble une analyse un peu courte. La crise au Brésil n'a sans doute pas été aussi grave qu'on le craignait mais ce n'est pas là nécessairement le signe d'une confian-

ce qui prévaudrait malgré tout. La finance demeure on ne peut plus attentive sur la solvabilité des dettes souveraines. Le scénario russe, présent dans toutes les mémoires, fait planer la menace d'un moratoire.

S'abstenir de considérer la possibilité d'un changement de politique n'est plus qu'un acte de foi en les espoirs de la conjoncture internationale. Il n'est sans doute pas exclu qu'elle s'améliore et que les deux piliers du Mercosur retrouvent un sentier de croissance mais les limites financières du modèle économique sont désormais manifestes. L'euphorie des débuts de la stabilisation a bel et bien été enterrée par la dévaluation du Real. L'échéance d'une nouvelle crise des paiements est certes imprévisible, mais ce qui est par contre programmé est l'aggravation du chômage et de la précarité du marché du travail. Les gains de compétitivité ont été obtenus plus par l'intensification du travail et l'économie de main d'œuvre que par le renouvellement des équipements alors même que celui-ci était favorisé par la surévaluation de la monnaie. Le retour de la croissance ne s'est donc pas accompagné d'une amélioration du marché du travail.

Ce que les économistes dénomment d'effet d'hystérésis n'a en fait rien de mécanique. La disparition de la cause - la récession - ne produit pas la disparition en proportion de son effet - la dégradation du marché du travail. Et pour cause. Celle-ci ne relève pas de la seule mécanique des corps. Les mécanismes de la concurrence sont un régime institutionnel, particulièrement en ce qui concerne le marché du travail. Sur ce dernier, la concurrence se règle aujourd'hui, en Argentine, par une surenchère d'émission juridique de nouveaux statuts d'emploi qui conforte les pouvoirs de marché ; au Brésil, par la dégénérescence de la législation du travail. La notion de protection sociale du ressort de l'Etat y demeure toutefois centrale alors que la programmation de la société libérale se donne pleinement à voir en Argentine. Le droit social est dans ce pays en quelque sorte " privatisé ", sa différence vis-à-vis du droit civil s'estompant pour de nombreuses matières, des accidents du travail au régime de retraites. La conviction " privatiste " des gouvernants n'est pas été entamée par la récession. La fragilité externe de l'économie continue d'être appréhendée en termes d'un manque de flexibilité du travail qui retarderait la progression des gains de compétitivité.

Cet ensemble d'articles montre que le débat qui s'ébauche aujourd'hui sur les limites financières du nouveau régime d'accumulation doit être également posé en termes de modèle de société. La dynamique de la régulation sociale qui est ici abordée amène à s'interroger également dans cette perspective sur les limites du consensus de Washington. Certes, dans l'un et l'autre pays, la stabilisation économique a tétanisé le mouvement social. Mais, le temps des gains de ceux qui ont participé à la bonanza n'est plus qu'un souvenir accompagnant la chute dans le sous-emploi pour la plupart des salariés. La résistance sociale n'est pas morte même si elle ne peut plus s'exprimer dans le monde du travail. L'expérience des " sans terre " et celle des gestions locales " participatives " le démontre, au Brésil tout du moins. Dans ce pays, la crise économique a en outre rompu le consensus autour de la politique de stabilisation et la capacité

gouvernementale à réaliser les réformes du système fiscal et de la protection sociale, réclamées par la finance, semble bien loin d'être assurée. Leur enjeu électoral est tel que leur négociation parlementaire peut en réduire la portée au point que la confiance financière s'en trouve ébranlée.

L'avenir semble d'autant plus incertain que les scénarios travaillés dans ces textes composent le tableau d'une société prise en otage par la mécanique de la financiarisation. Face à la possibilité d'une nouvelle crise financière au Brésil et à la récession qui affecte aujourd'hui l'Argentine, se pose désormais la question de savoir si l'État ne se retrouve pas lui-même pris en otage, prisonnier de ses choix passés. Les marges de manœuvre de la politique économique se réduisent et les coalitions actuelles, soit se défont sans qu'on sache comment elle se reconstituera au Brésil, soit se substituent dans une alternance sans changement programmatique en Argentine. Une conclusion se dégage de ce tableau. L'ajustement par la régression sociale que connaît l'Amérique latine depuis vingt ans reconduit le vieil étranglement externe. L'ajustement devait remédier aux limites de l'ancien modèle d'industrialisation par substitution des importations que les organismes internationaux ont stigmatisé en le caractérisant comme un populisme économique. La discipline fiscale qu'aurait apprise les administrations publiques de la région est d'autant plus indéniable que les prix et les marges de manœuvre sont fixés par les grands opérateurs financiers. Le résultat du point de vue des finances publiques n'est pas brillant : non plus seulement l'assainissement budgétaire sans fin mais, en plus maintenant, la guerre fiscale entre pouvoirs locaux.

La stabilité par la libéralisation des marchés a atteint les limites économiques d'une restructuration productive qui table bien plus sur l'intensification du travail que sur l'investissement. Poursuivre les gains de productivité exige un nouvel arbitrage entre valorisation financière et productive du capital et il est bien évident qu'il ne s'opérera pas au travers du libre jeu des pouvoirs de marché. Il présuppose un débat politique qui remette sur le devant de la scène la question du marché interne. C'est bien là l'inconnue. La classe moyenne et l'héritage syndical produiront-ils une action sociale qui le permette dans le sillage des recompositions politiques qu'induit la crise financière? Ou verra-t-on celle-ci se résoudre dans une nouvelle reprise économique, réapparaître et ainsi de suite ?

Les cas argentin et brésilien sont, à cet égard, emblématiques d'une contradiction plus générale qui affecte l'ensemble du continent latino-américain. La stabilisation économique menée en tirant parti de la mondialisation financière ne débouche que sur une croissance sur le fil du rasoir, soumise à des crises récurrentes qui s'expriment dans la perte de crédibilité des monnaies. Tenter de la sauvegarder par la hausse des taux d'intérêts obère la croissance et, plus encore, son potentiel de création d'emplois et revenus du travail. La question de la soutenabilité d'une telle politique économique ne se restreint pas à la confiance que celle-ci peut obtenir auprès de l'opinion financière. Elle soulève par ailleurs, au delà de l'éthique pour le moins contestable d'une recherche de compétitivité qui passe par la régression sociale, un problème de gouver-

nabilité, posé dans son sens premier d'administration des populations. L'orientation que prend la politique sociale sur tout le continent témoigne que c'est là une question qui concerne de façon générale tous les pays d'Amérique latine. Dès lors que le ciblage des dépenses publiques en la matière consolide une fragmentation sociale doublée d'une fragmentation territoriale, on peut douter de la capacité de la régulation sociale à assurer des conditions minimales de gouvernabilité.

Dans cette perspective, une récupération de la souveraineté monétaire dans le cadre d'une intégration politique qui permettrait aux pouvoirs publics de favoriser un nouvel arbitrage de l'investissement faisant de l'expansion de l'emploi et des salaires un moteur de croissance en économie ouverte est une proposition qui mérite pour le moins d'être abordée dans le débat économique comme alternative à la réalité actuelle d'une dollarisation qui pose les limites financières que l'on sait à la croissance et risque de rendre à terme la société ingouvernable.



---

# LES POLITIQUES SOCIALES EN AMÉRIQUE LATINE

## PROPOSITIONS DE MÉTHODE POUR ANALYSER UN ÉCLATEMENT EN COURS

BRUNO LAUTIER\*

L'analyse des politiques sociales en Amérique latine est, en cette fin des années 1990, dans une grande confusion. Trois types de facteurs me semblent concourir à ce brouillage.

Tout d'abord, une grande partie des analyses des quinze dernières années a été focalisée sur les avatars d'un système de protection sociale assurantiel apparemment imité des systèmes européens, à vocation universaliste, mais fortement empreint de corporatisme et, en définitive, restreint, et plus anti-redistributeur que redistributeur. Durant les années qui ont suivi 1982, ce système a (inégalement selon les pays) subi des attaques -légitimées par son coût, son caractère inégalitaire et la situation démographique- et connu des réformes diverses : baisse des dotations budgétaires, introduction des assurances privées en matière de maladie, passage à des systèmes de retraite fondés sur la capitalisation. Cependant, nulle part ce système n'a disparu, et la question qui se pose est celle-ci : ce système a-t-il changé de nature (est-on passé d'un système " européen " à un système " américain "), et a-t-il en particulier abandonné sa prétention universaliste ? Et, s'il ne s'agissait que d'une " prétention " universaliste, celle-ci jouait néanmoins un rôle important dans le type de compromis politique passé avec une grande partie des salariés, compromis dont il convient de se demander s'il est définitivement rejeté aux oubliettes.

\*GREITD/ IEDES-Paris I

PHOTOGRAPHIE N°2 : *HOMME DE PEINE EN AMAZONIE (BRÉSIL)*. LE PETIT COMMERCE FLUVIAL DANS L'ÉTAT D'AMAPA EST LA BASE DE LA SUBSISTANCE POUR UNE GRANDE PARTIE DE LA POPULATION (CLICHÉ JEAN-PAUL RUDANT).

Deuxièmement l'assistance sociale a perdu son caractère résiduel (traiter de ceux qui ne peuvent participer à la modernisation, momentanément ou définitivement) pour se voir conférer un champ d'intervention extrêmement large; elle a désormais pour objet différentes " cibles " : des inaptes en nombre croissant, ceux qui -pourtant aptes- sont durablement, faute de place, exclus de l'économie moderne, ceux qui en ont été expulsés, et même, de plus en plus, une partie de ceux qui participent à cette économie moderne. L'usage massif et indifférencié de la notion de " pauvreté " tend à brouiller les différences entre ces catégories, et à déconnecter les conditions d'existence (la pauvreté) de la place dans le système productif ; un corollaire de ce qui précède est que la question de la répartition des revenus primaires disparaît encore plus au profit de celle de la technologie assistantielle. Le discours martelé sur la " globalisation " et ses effets situe de plus en plus à l'extérieur de la Nation non seulement les déterminants de l'économie (des capitaux " hirondelles " qui s'enfuient à tire d'aile, des normes ISO qui rendent obsolètes non seulement des équipements, mais des millions de travailleurs), mais aussi ceux de la situation sociale : salaires, protection sociale, éducation, santé sont désormais vus comme déterminés par les exigences de la compétitivité et l'évolution des marchés financiers. Aux États ne sont plus concédées que l'intervention sur les pauvres " extrêmes " (pourvu que cette intervention se fasse à un coût extrêmement modique) et, depuis la vogue des théories de la " croissance endogène ", la restauration d'un système sanitaire et éducatif de base.

Troisièmement, et cela peut paraître très paradoxal quand on considère d'une part la massification de la pauvreté et d'autre part l'émergence de mouvements comme celui des " sans terre " au Brésil ou celui des Indiens du Chiapas au Mexique, la question sociale perd de sa force comme enjeu politique. Bien sûr, les hommes politiques, au pouvoir (Cardoso) ou dans l'opposition (Cárdenas) utilisent la rhétorique sociale pour se faire (ré)élire. Mais nul homme politique ne prône le maintien de l'ancien système de protection (sauf en raison d'un éphémère impératif tactique, comme Menem lors de son premier mandat) ; la non-tenu des promesses électorales passées en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation, de santé, est à peine évoquée dans le débat politique, comme s'il régnait un consensus résigné sur la fonction purement décorative de ces promesses (qui se répètent, quasiment inchangées, d'une campagne à l'autre, comme au Brésil en 1994 et 1998). La dénonciation de la corruption et des privilèges corporatistes renforce cette tendance, en rendant incongru et politiquement suicidaire tout discours sur le maintien de la protection sociale. La politique sociale relève désormais des techniques (très diverses, allant du " ciblage " des assistés à la soumission du choix d'un système de retraites à l'état des marchés financiers) et des bons sentiments. On a l'impression que les sources de légitimité sont ailleurs : dans la stabilisation monétaire, dans l'acceptation et le respect des règles du jeu démocratique et dans la capacité à éviter des catastrophes économiques (ou du moins à éviter qu'elles ne tournent au chaos, comme au Mexique après 1995). Ce n'est plus de la légitimité d'un projet articulant le politique, l'économique et le social qu'il s'agit, mais d'une sorte de légi-

timité par défaut, à la fois cause et conséquence du manque d'alternative politique (comme en témoigne la défaite et le retrait de Lula (Brésil) en octobre 1998). Pourtant, si la politique sociale n'est plus au cœur des processus de légitimation, elle -ou plutôt son absence- peut avoir des effets brutaux de délégitimation, quand le " ras-le-bol " des miséreux débouche sur des flambées de violence, armée ou non (Santiago del Estero, Chiapas, Guerrero), ou des revendications organisées (Mouvement des Sans Terre). La politique sociale se mue alors en art du " pompier social ".

Le propos de ce texte est d'éclaircir un peu ce débat, c'est à dire de tenter d'organiser la " lecture " de ces changements récents dans les politiques sociales en Amérique latine. Le texte est constitué d'une série de " propositions ", de nature affirmative plus que démonstrative, étayées par fort peu d'illustrations empiriques ou historiques. Il s'agit donc d'une sorte de " modèle " à tester, les histoires nationales concrètes entraînant une inflexion ou une déformation du modèle dans un sens ou un autre.

Ce modèle repose sur deux idées préliminaires, issues de textes antérieurs, que je résumerai brièvement ainsi :

### PREMIER PRÉLIMINAIRE, SUR LA NATURE DU SOCIAL<sup>1</sup>

Le " social " n'est pas un " lieu " (il n'y a pas de définition topologique du social). Les définitions du social comme " lieu " sont de deux types : soit on appelle " social " ce qui n'est ni économique, ni politique (version dominante en France) ; soit on appelle " social " un ensemble d'institutions étatiques ou para-étatiques, ce qui mène à caractériser tout l'État comme social (le *Sozialstaat* allemand). Ces visions mènent à des impasses : d'une part le social apparaît très vite comme étant aussi à la fois politique et économique ; d'autre part, même s'il est toujours lié à l'État, il n'y est jamais enfermé. Je propose alors d'appeler " social " un ensemble de médiations entre les trois " ordres "<sup>2</sup> : le droit social, par exemple, est une médiation particulière entre l'ordre économique (les entreprises) et l'ordre politique (l'État) ; les prestations sociales sont une médiation entre l'ordre politique (des institutions contrôlées par l'État) et l'ordre domestique (les familles). On s'aperçoit immédiatement de deux choses ; la première est que ces médiations sont de trois types, bien différents dans leur contenu et leurs effets : médiations juridiques (lois, normes, règles), médiations monétaires (allocations, prestations, cotisations), transferts de biens et services en nature gratuits (services de santé, d'éducation, distributions alimentaires...). La deuxième est qu'il y a un arbitraire historique fort, déterminant le fait que telle ou telle médiation (ou relation) entre deux " ordres " soit ou non qualifiée de sociale, et relève donc des politiques sociales ; par exemple l'éducation est considérée comme relevant des politiques sociales dans certains pays, mais pas dans d'autres (la France par exemple) ; ou encore certaines livraisons de services collectifs urbains (eau, égouts) sont considérées ici comme relevant des politiques sociales, là des politiques urbaines. Il n'y a pas de

règle générale et simple permettant de déterminer ce qui est " social ". Par exemple, c'est toute l'histoire des visions de la citoyenneté en France qui permet d'expliquer que la politique éducative ne soit pas considérée d'abord comme une politique sociale en France, alors qu'elle l'est au Brésil. De plus, la nature de la " cible " ne permet pas en elle-même, de qualifier de " social " tel ou tel type d'intervention : les interventions policières et répressives vis-à-vis des " mauvais pauvres ", par exemple, sont rarement qualifiées de " sociales ".

Une des conséquences de ce qui précède est que, dans la comparaison internationale, avant de se demander quelles sont les ressemblances/différences dans les interventions publiques d'un pays à l'autre, il convient de s'interroger sur la façon dont ont été délimités les contours -évoluant dans le temps- du " social ", contours que l'intervention publique elle-même contribue à modifier.

## PRÉLIMINAIRE DEUX, SUR LE SENS DES POLITIQUES DE LA PAUVRETÉ

Dans toute l'Amérique latine (ce qui n'exclut pas la pertinence de ce qui va être dit pour d'autres zones) les politiques sociales, particulièrement celles qui ont pour objet la pauvreté, ne visent pas à éliminer la pauvreté. Elles visent à la contenir, à éviter, certes, son trop grand accroissement, mais en même temps à la préserver tout en la régulant. Bien sûr, la rhétorique de " l'éradication de la pauvreté " encombre le discours des gouvernants (et des institutions internationales) ; bien sûr, les ONG et organisations caritatives essaient souvent sincèrement de réduire la pauvreté. Mais pourquoi y voir un discours par nature différent de celui du patronat expliquant qu'il demande l'abaissement des charges sociales au nom de la lutte qu'il mène contre le chômage ? La question n'est pas celle de la bonne ou de la mauvaise foi des hommes politiques, mais celle de la fonctionnalité politique de la pauvreté (photographie n°1).

Celle-ci joue sur plusieurs registres. D'un côté l'épouvantail ; les pauvres comme menace pour l'ordre public et les biens des possédants en sont nécessaires à toute politique s'abritant derrière la recherche du maintien de l'ordre, particulièrement dans une situation dite " démocratique " (qu'on pense aux pratiques de la police militaire et de la police fédérale au Brésil) ; en second lieu, la commisération due aux pauvres permet de légitimer des politiques présentées comme politiques de lutte contre la pauvreté, dont on pourrait penser qu'elles n'ont qu'un lointain rapport avec elles (comme en témoigne un examen attentif des mesures composant le Pronasol mexicain, entre 1989 et 1995) ; en troisième lieu, la préservation de la pauvreté est nécessaire à la perpétuation du clientélisme (et des pratiques corruptives qui lui sont liées), les fonds destinés à la lutte contre la pauvreté étant indiscutables dans leur principe et peu contrôlés dans leur allocation ; en quatrième lieu, la mise en avant de la pauvreté permet de conforter l'idée selon laquelle les autres aspects de la politique sociale (en particulier la protection des salariés statutaires, désormais qualifiés de privilégiés) sont secondaires, sinon voués à la disparition. Enfin, la

pauvreté (et ses images) joue(ent) un rôle paradoxalement important pour légitimer la puissance publique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, puisque ce qui est important dans ce registre n'est pas les résultats obtenus, mais l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir (et des crédits que l'on demande pour ce faire, la pauvreté étant bien sûr plus " payante " que le besoin de changer une flotte d'avions de chasse).

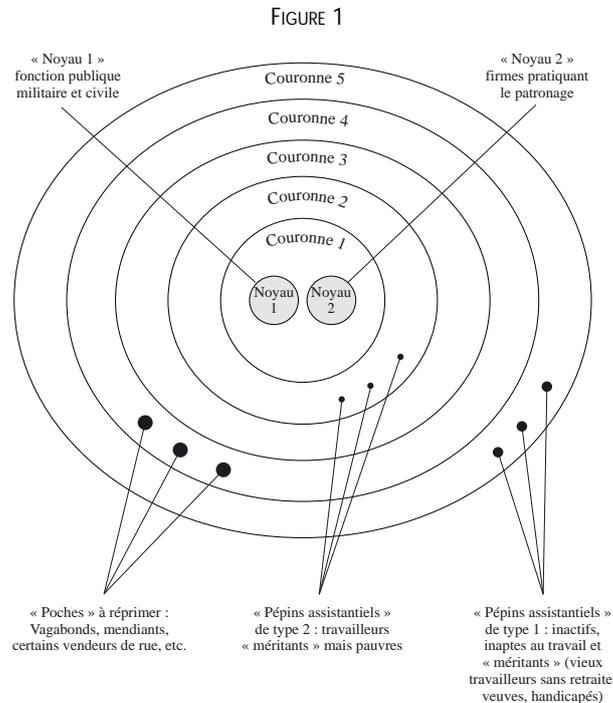
La régulation de la pauvreté relève alors de la navigation à vue, et ses effets légitimants sont fragiles ; l'action pour " soulager la misère " ne vise pas forcément à obtenir le soutien politique des miséreux eux-mêmes (qui, ingrats, lucides ou cyniques, prennent ce qui est bon à prendre en oubliant de plus en plus cette gratitude éperdue, ou cette dette symbolique, caractéristiques du vieux paternalisme clientéliste), mais d'abord celui des classes moyennes culpabilisées et des gouvernements et institutions du " premier monde ". Mais il ne faut point trop en faire, ne jamais crier victoire, être modeste, manier habilement la carotte et le bâton (en regrettant formellement les coups de bâton un peu trop rudes, massacres de paysans dans terre dans le Para ou de gamins des rues à Rio). La lutte contre la pauvreté devient le test majeur de l'art de gouverner.

Ces prémisses étant posées, j'enchaînerai six " propositions " de taille inégale pour expliciter ce qui me semble constituer un changement de sens majeur des politiques sociales en Amérique latine. Les deux premières de ces propositions constituent un bref rappel des éléments saillants de l'histoire des politiques sociales en Europe, continent qui a servi de " modèle " à l'Amérique latine de ce point de vue aux alentours de la seconde guerre mondiale (au moins dans les discours gouvernementaux, et sans discuter pour l'instant le caractère plus ou moins factice de cette référence mimétique). L'Europe a également servi de référence dans l'élaboration des catégories et concepts et a façonné la vision des politiques et des chercheurs, ce qui n'est pas sans importance. Puis seront (plus longuement) développées les propositions concernant l'Amérique latine, le tout étant orné d'illustrations graphiques plus ou moins maladroites.

### **Première proposition : À propos de la généralisation de la protection sociale en Europe**

La protection sociale en Europe a été constituée à partir de " noyaux ", où ont été mis en place des mécanismes de protection qui étaient tout autant des procédures de contrôle et de " fidélisation ". Le premier de ces " noyaux " a été la fonction publique (militaire et civile)<sup>3</sup>, le second les grandes firmes pratiquant le patronage dans des branches " stratégiques " et en même temps récentes (mines, sidérurgie, chemins de fer etc. ). Ces " noyaux " étaient entourés d'une succession de " couronnes " (dont l'ensemble, pour poursuivre cette métaphore, forme la " pulpe "), que j'ordonnerai selon leur ordre d'intégration dans les mécanismes de la protection sociale (selon les cas : assurantielle, ou bismarckienne ; de solidarité nationale, ou beveridgienne ; ou hybride).

Ces couronnes successives peuvent ainsi être caractérisées et représentées :



Couronne 1 : salariat stabilisé du secteur privé, hors patronage

Couronne 2 : salariat précarisé du public et du privé

Couronne 3 : non-salariat stabilisé, généralement propriétaire (paysans, artisans, commerçants)

Couronne 4 : non-salariat instable (" petits boulots ", commerces de rue...)

Couronne 5 : inactifs très divers (étudiants, rentiers, veuves, handicapés, inaptes au travail, vieux sans retraite etc.)

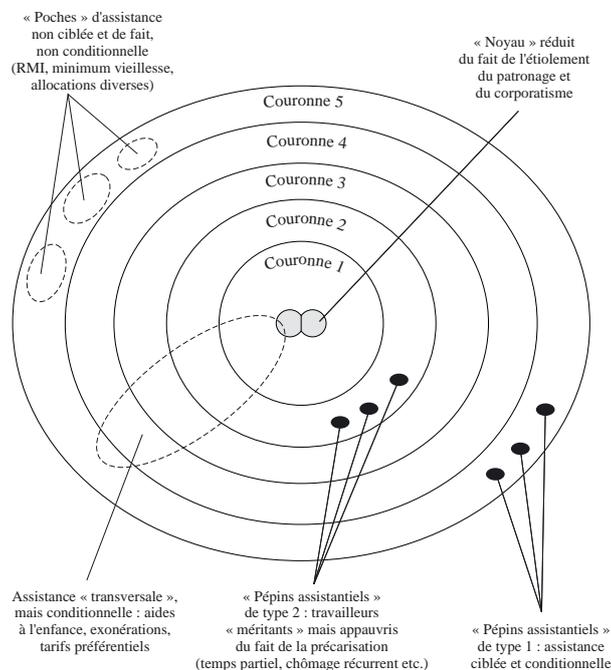
*Les cibles de l'assistance (les " pépins ") sont principalement situés dans la couronne 5 (handicapés, veuves et mères célibataires...) et la couronne 2 (salariés pauvres et méritants), au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale. Les cibles de la répression des pauvres sont principalement situées dans la couronne 4.*

Le mouvement de généralisation de la protection sociale a suivi, on le sait, deux voies assez différentes ; la voie " bismarckienne " consiste à aligner successivement les différentes " couronnes " sur le noyau, à des vitesses qui peuvent être très hétérogènes selon les risques couverts (France) ou au contraire assez homogènes (Allemagne, Suède). Ce mouvement peut être très long (l'intégration de la couronne 4, paysans et non-salariés non-agricoles a pris une vingtaine d'années en France, et l'universalisation de la protection sociale -tardive il est vrai dans ce pays- ne date réellement que du milieu des années 1970). La voie " beverigienne " consiste à intégrer la totalité des " couronnes " à la fois, pour un risque déterminé (cela a commencé en Grande Bretagne dès les années 1910 pour une sorte de " minimum-vieillesse), ou pour plusieurs risques à la fois (comme en 1944-1945). Le caractère non-contributif du financement (et la baisse de certaines prestations) a engendré rapidement des formes hybrides<sup>4</sup>, via l'apparition de formes assurantielles (retraites complé-

mentaires, mutuelles-santé complémentaires), couplées à des formes de combinaison entre marché et protection sociale de plus en plus fréquentes (santé, plans de capitalisation individuels...).

Depuis la fin des années 1970 (le début de la " crise de l'État-providence "), le fait le plus notable est l'accroissement de la taille des " pépins " assistantiels, qui deviennent de véritables " poches ", particulièrement dans les couronnes 2 et 5 dont la taille relative s'accroît (travailleurs précaires et/ou à temps partiel paupérisés pour la 2, chômeurs âgés en fin de droit ou adultes n'ayant jamais travaillé -sauf des petits boulots- dans la 5 etc.). Mais cette crise n'a pas entraîné le rejet de l'une ou l'autre couronne hors du système de protection ; bien au contraire, au moins dans les systèmes d'inspiration " bismarckienne ", le principe d'universalité est maintenu, et de nouvelles prestations (annoncées comme beveridgiennes, mais de fait assistantielles pour la plupart) sont créées : RMI, aides au logement ou à la petite enfance, allocations de rentrée, de cantine scolaire, prise en charge à 100% des frais de maladie, paiement des cotisations de retraite pour les chômeurs de longue durée etc... Le caractère purement assistantiel est plus nettement marqué dans le système beveridgien " pur ", dit aussi " de solidarité nationale ", financé sur une base budgétaire et non pas contributive (particulièrement dans la Grande-Bretagne thatcherienne) sans qu'on puisse pour autant (et du fait du relais pris par les autorités locales), parler d'exclusion de catégories entières des mécanismes de protection sociale<sup>5</sup>. On peut figurer ainsi ce modèle européen " de crise " <sup>6</sup> :

FIGURE 2



### **Proposition deux : À propos de la relation entre politiques sociales et citoyenneté**

Ce modèle européen de protection sociale est en cohérence avec la vision de la citoyenneté qui domine après 1945. Cette forme de citoyenneté, appelée " pleine " ou " salariale " par une lignée d'auteurs qui va de T.H. Marshall et Titmuss à G. Esping-Andersen et B. Théret, suppose que les droits-devoirs sociaux et leur garantie soient constitutifs de la citoyenneté, et en forment même la clé de voûte. A vrai dire, les droits-devoirs sociaux (étendus des salariés à l'ensemble de la population) sont même plus généralisés que les droits-devoirs politiques, puisqu'une partie importante de la population -les non-nationaux- est exclue de ces derniers (Allemagne) ou n'y accède le plus souvent qu'au bout de deux générations (France)<sup>7</sup>.

On suivra ici l'hypothèse énoncée par J. Donzelot<sup>8</sup>, selon laquelle c'est la confrontation de l'homogénéité postulée du statut politique de citoyen avec l'hétérogénéité à la fois des statuts et des conditions dans l'ordre économique, qui a entraîné " l'invention du social " et des politiques sociales, destinées à mettre les pauvres, y compris ceux qui travaillent, en condition d'exercer leurs droits politiques. Pour reprendre le mot de G. Procacci<sup>9</sup>, " en dépit de tout, les pauvres ne peuvent pas ne pas être égaux " ; les politiques sociales entretiennent donc un lien étroit avec la question de la démocratie.

Ce lien est toujours ambivalent D'un côté, les politiques assurantielles ont toujours -tant que l'universalisation et l'homogénéisation des systèmes de protection ne sont pas achevées- un aspect corporatiste (qui n'est donc pas caractéristique de l'Amérique latine) ; on part du " noyau " stabilisé pour le protéger, ce qui donne inévitablement à ce noyau des allures de privilégié. Pour que des politiques sociales qui sont présentées comme allant dans le sens de la démocratie n'aboutissent pas à l'effet inverse (un fractionnement tel des situations économiques que subsisteraient d'importantes formes de dépendance politique anti-démocratiques, clientélistes ou purement répressives), il faut nécessairement que ces politiques assurantielles soient accompagnées soit de politiques beveridgiennes au sens strict (prestations gratuites liées à la seule résidence sur le territoire national), soit de mesures d'assistance non-personnalisées<sup>10</sup>. L'assistance personnalisée, elle (souvent décentralisée au niveau municipal, ou même déléguée à des associations privées), est par définition conditionnelle, normative, procédant du partage entre bons et mauvais pauvres, et inextricablement mêlée à des objectifs de rectification des comportements. Bien que les exceptions abondent, elle ne va pas globalement dans le sens de la démocratisation.

Mais, d'un autre côté, la mise en place de politiques sociales permet d'une part tout simplement d'accéder à l'espace politique (en termes de moyens matériels et culturels), d'autre part d'échapper à la dépendance politique découlant de la nécessité d'entrer dans une relation de faveur (paternaliste, clientéliste, ou autre). On voit qu'il n'y a rien de neuf ni d'exorbitant dans les reven-

dications actuelles de mouvements populaires latino-américains, revendications d'écoles, de conduites d'eau ou de dispensaires " au nom de la citoyenneté " ou de la démocratie. Mais, ici comme dans l'histoire européenne, les implications corporatistes ou créatrices de dépendance politique de certaines formes de politique sociale sont rarement évoquées. L'exclusion sociale, au sens d'exclusion à la fois de l'emploi stable et de l'inscription dans un système de droits sociaux est donc triplement une menace pour la démocratie ; en premier lieu, une partie des citoyens est mise dans l'incapacité matérielle d'exercer ses droits politiques (ne serait-ce que du fait de l'absence de logement fixes) ; en second lieu, une autre partie tombe dans une situation de dépendance politique ; en troisième lieu, la présentation d'une masse d'exclus comme une menace pour l'ordre et la propriété sert à légitimer des pratiques policières (légalles, comme la présence de forces armées dans les moyens de transport, ou illégales, appelées " bavures ") et judiciaires (inégalité des condamnations, incarcérations préventives...) allant à l'encontre de la démocratie (au moins du respect des libertés de déplacement, d'expression, et de l'égalité des citoyens devant la loi). Là aussi, il convient de se demander si ce qui a été dit plus haut de la fonctionnalité politique de la pauvreté vaut seulement pour l'Amérique latine.

### **Proposition trois : À propos de l'extension des droits sociaux en Amérique latine**

Dans ses grandes lignes, la " proposition 1 " est pertinente dans un premier temps pour la grande majorité des pays d'Amérique latine : la mise en place des politiques sociales part d'un " noyau ", public et privé ; la protection de ce noyau s'étend parfois très tôt (Uruguay, Chili), parfois en même temps qu'en France (Brésil, Mexique, Colombie, Argentine) à la " couronne 1 ". À cette époque, les années 1940 et 1950, qui est aussi celle des " grands " dirigeants populistes (Vargas, Perón, Cárdenas) la perspective d'élargissement graduel (et proche) aux autres " couronnes " est annoncée comme un objectif politique majeur. Mais -contrairement à l'Europe de l'époque, où le mouvement de salarisation a déjà gagné de 60 à 80% de la population active en Europe du Nord selon les pays avant la mise en place de la protection sociale- ceci se double d'une autre perspective : celle d'une intégration ultra-rapide de la population non-salariée, fortement majoritaire, dans le salariat. L'extension de la protection est liée à une rhétorique de la modernisation et de l'industrialisation qui se double, dans un pays comme le Mexique, d'une très prégnante rhétorique de la Révolution, dont la protection sociale généralisée est une composante majeure. L'assistance aux pauvres, durant toute la période qui va des années 1940 au milieu des années 1980, est toujours qualifiée de résiduelle. Comme dans l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, elle prend des formes très variées : clientélisme de notables locaux, caritativisme religieux, mise sous tutelle quasi-carcérale. La mise en place d'institutions pérennes d'assistance, outre qu'elle réduirait l'efficacité de l'assistance au coup par coup en ce qui concerne le clientélisme, est très difficile pour des raisons de rhétorique politique : ce

serait reconnaître que le modèle social qui est proposé est durablement organisé selon le mode de la fracture et de l'exclusion.

À propos de cette troisième proposition, on peut faire quatre remarques.

Remarque 3-1 : L'extension de la protection assurantielle s'est faite au coup par coup, sur la base de compromis catégoriels de branche, en commençant, très classiquement, dans tous les pays par les fonctionnaires d'État, militaires puis civils. Puis sont venus les travailleurs des branches-clés (transports, traitement des matières premières et produits d'exportation -pétrole, métaux, viande congelée, blé, banane...) puis ceux des grandes firmes produisant pour le marché intérieur. Outre le rôle que ce processus a joué dans le développement d'un corporatisme de branche, un fait important à noter est l'effet de cliquet : autant, à chaque période où se manifeste le besoin d'élargissement du compromis politique, il est " aisé " d'offrir à de nouvelles catégories de salariés des avantages perçus par les plus anciennes, autant il est difficile, sinon impossible d'ôter à des catégories plus anciennement protégées des avantages acquis. C'est plutôt à une surenchère qu'on assiste, ces dernières exigeant un différentiel d'avantages avec les nouvelles catégories protégées<sup>11</sup>. Cette fuite en avant a été possible tant que la population protégée était relativement jeune, et que l'emploi salarié était en croissance rapide (jusqu'à la fin des années 1970). Puis, une hausse rapide des taux de cotisations n'a fait que différer le problème quelques années ; et, à la fin des années 1980 (le Chili anticipant le mouvement), la crise financière des institutions assurantielles est telle que le discours anti-Welfare State y trouve un argument de poids (ce qui se concrétise par les réformes de 1993 en Argentine et en Colombie en particulier).

Ce schéma laisse pourtant plusieurs questions sans réponse. La première est de savoir pourquoi les rares périodes où la tendance vers l'homogénéisation des systèmes de protection sont des périodes de régime militaire autoritaire (par exemple, le Brésil de Castello Branco) ? Et pourquoi n'est-ce pas le cas de tous les régimes autoritaires (les deux régimes militaires argentins, fin des années 1960 et fin des années 1970, continuant à privilégier le fractionnement, c'est-à-dire de fait l'alliance avec des structures corporatives hétérogènes malgré une unité organisationnelle) ? Et pourquoi n'a-t-on nulle part vu, une fois passée la phase de " lancement " de la protection sociale, resurgir un projet politique s'appuyant sur la perspective d'une protection sociale homogénéisée et généralisée ? En général, cette dernière question est vite balayée, tant la double évidence du corporatisme et du poids de l'informalité semble la rendre non-pertinente. Elle demeure cependant posée.

Remarque 3-2 : Un des effets majeurs de la mise en place de la protection assurantielle est la création d'un important " no man's land " entre assurance et assistance ; celui-ci n'est en fait pas " en attente " de l'intégration dans ce type de protection, mais n'est pas non plus destiné à tomber dans l'assistance. Il regroupe des pauvres et des non-pauvres, l'usage (dans les débats hérités des marxistes du cône sud de la fin des années 1960) du mot de " marginalité "

brouillant l'extrême hétérogénéité de cet ensemble. Au départ, il s'agit surtout de non-salariés (petits agriculteurs et travailleurs urbains autonomes) et de domestiques ; dès la fin des années 1960, ce " no man's land " se gonfle de salariés précaires, agricoles et de micro-entreprises puis, au début des années 1980, de salariés précarisés de grandes entreprises (la perte de la stabilité étant souvent synonyme de perte des droits sociaux, particulièrement en Argentine et en Colombie). Ce " no man's land " en apparence très hétérogène est en fait ré-homogénéisé par l'accélération de la rotation des mêmes individus entre les différents segments qui le composent<sup>12</sup>. Le caractère à la fois composite (en ce qui concerne les statuts professionnels) et relativement homogène (en ce qui concerne les trajectoires des individus et leurs conditions de vie) de cet ensemble interdit de procéder au partage entre faux pauvres, bons pauvres dignes d'assistance et mauvais pauvres à réprimer, partage qui a toujours été au centre des politiques de la pauvreté. La gestion politique de cet ensemble est donc dénuée de tout fondement formalisé ; elle est purement pragmatique.

Remarque 3-3 : Les différences entre pays sont importantes en ce qui concerne le " taux de couverture " par la protection sociale, même entre des pays où le PIB/tête est relativement proche (Argentine, Mexique et Brésil par exemple). Mais un examen attentif montre que ces différences sont essentiellement produites par le mode de comptage très variable d'un pays à l'autre, reflétant plus le rôle que joue (encore) l'idée de l'homogénéité du statut de citoyen dans la rhétorique du pouvoir que des disparités réelles<sup>13</sup>. Toute comparaison internationale en la matière requiert une étude fine des institutions et de la réalité de la mise en œuvre des droits. Aucune comparaison de chiffres statistiques n'est immédiatement pertinente.

Remarque 3-4 : La création d'un " droit social à l'assistance ", comme ce fut le cas au Brésil à travers la loi du 7-12-1993, ne modifie en rien l'énorme -et croissante- importance de ce " no man's land ", sinon qu'elle en précise une des limites. En effet, ce droit concerne une population extrêmement réduite<sup>14</sup>, ayant droit à des prestations également très réduites (un salaire minimum au Brésil). Certes -et c'était un des arguments les plus forts en faveur de la loi- le poids du clientélisme philanthropique peut être réduit à travers l'affirmation d'un tel droit. Mais, outre le paradoxe qui consiste en la création d'une catégorie de " pauvres privilégiés ", on peut noter que l'affirmation selon laquelle la création d'un droit à l'assistance ré-homogénéise la citoyenneté, ou du moins l'étend en créant des " ayant droits ", est sujette à caution. On accède peut-être à une forme de citoyenneté, dans une situation de diversification croissante des formes de citoyenneté. Mais réduire la citoyenneté au fait d'avoir " des droits ", sans mentionner leur diversité et l'inégalité de leur niveau de garantie, même si ce n'est pas négligeable en termes symboliques, change complètement le sens politique de la notion de citoyenneté. On en est de plus en plus réduit à une alternative qui fait disparaître l'utopie même d'une citoyenneté généralisée : ou bien on s'en tient à une citoyenneté restreinte à

un groupe social, mais au sein de celui-ci relativement homogène (il ne s'agit plus de la figure du citoyen -homme, libre et propriétaire- des républiques grecques anciennes, ou mais de celle des salariés " privilégiés " du corporatisme latino-américain triomphant des années 1950. Seuls ceux-ci jouissent de la citoyenneté " pleine ", impliquant les droits sociaux, bien que formellement toute la population majeure soit citoyenne) ; ou bien l'on se dirige vers une citoyenneté apparemment généralisée, mais éclatée entre de nombreux statuts (celui " d'assisté ayant droit " étant le plus récent), dont le plus important est en fait un " non-statut " (le " no man's land " évoqué plus haut).

#### **Proposition quatre : À propos du "noyau" de salariés protégés**

La période qui commence en 1983 est marquée par un ensemble de phénomènes dont l'importance relative diffère de l'un à l'autre des plus importants pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Mexique, Colombie), mais que l'on retrouve cependant dans chacun. J'en isolerai trois, qui concourent à la réduction du poids relatif du " noyau " doté de droits sociaux de type " contributif ".

Le premier, qui est le plus évident, la baisse de l'emploi dans la fonction publique, n'est pas en fait quantitativement dominant. Certes, l'emploi public militaire a, presque partout (sauf en Colombie) diminué ; l'emploi public central -ou fédéral- a également partout en Amérique latine, baissé depuis 15 ans (sauf au Brésil). Mais ceci a été, à la faveur des lois ou constitutions (Brésil, Colombie) prônant la décentralisation, en grande partie compensé par une hausse de l'emploi au niveau des États, provinces et municipalités. Ceci montre l'ambiguïté des recommandations des institutions internationales qui, prônant à la fois (et pour le même motif supposé : la " bonne gouvernance ") la réduction du poids de l'État et la décentralisation, arrivent à un résultat quantitatif probablement proche de zéro. Évidemment, les données statistiques étant plus fiables en ce qui concerne l'État central, la baisse des effectifs qu'il emploie apparaît plus nettement que la hausse des emplois locaux. Le caractère fortement clientéliste de la création de ces derniers est souvent propice à leur dissimulation par des artifices administratifs et comptables. L'incertitude en ce qui concerne les données statistiques (produites par les États fédéraux, qui surévaluent la baisse du nombre des fonctionnaires pour d'évidentes raisons tactiques) ne permet pas de trancher avec rigueur. Mais, au moins, le doute doit l'emporter, et l'hypothèse d'une relative stabilité est la plus prudente.

Le deuxième phénomène concourant à la réduction quantitative du " noyau " assurantiel est la baisse de l'emploi dans les entreprises publiques. Le facteur dominant, ici, est la politique de privatisations. Celle-ci s'est partout traduite par une baisse des effectifs<sup>15</sup>, qui étaient -pour d'évidentes raisons de compromis politique fondé sur le corporatisme syndical- ceux qui jouissaient des droits sociaux les plus étendus de tous les salariés<sup>16</sup> (à par les militaires). De plus, la privatisation s'est accompagnée le plus souvent d'une différenciation des statuts au sein même de l'unité productive, via une extériorisation juridique de certaines activités (*terceirização* en portugais), où les

salariés des firmes sous-traitantes n'ont ni la même garantie de stabilité, ni les mêmes plans de retraite ou de santé que ceux qui sont juridiquement restés dans la firme.

Le troisième phénomène, le plus général, est la baisse de l'emploi dans les activités des firmes privées où le niveau de protection sociale était le plus élevé, qui s'accompagne d'un mouvement de *terceirização* analogue à celui qu'ont connu les firmes privatisées<sup>17</sup>. C'est souvent dans les branches où le niveau de protection des salariés était le plus élevé que les pertes d'effectifs ont été les plus brutales, en particulier en Argentine à la suite de la politique de stabilisation de 1991, ou au Brésil du fait de l'ouverture commerciale à la même époque<sup>18</sup> ; cela n'a rien d'étonnant, puisque c'est dans les branches les plus protégées de la concurrence internationale que les niveaux de protection sociale, fondant le compromis corporatiste, étaient les plus élevés jusqu'à la fin des années 1980<sup>19</sup>. Les années 1940 et 1950 avaient amené la création d'un ensemble cohérent : politiques d'import-substitution - protection douanière - important secteur public - compromis corporatiste avec un " noyau " de travailleurs stabilisés - protection sociale de ce noyau. La fin des politiques d'import-substitution, puis " l'ajustement ", n'ont pas suffi à déstructurer cet ensemble, qui organisait très fortement les sociétés latino-américaines. L'ouverture commerciale, les privatisations et les stabilisations monétaires, puis les " krachs " financiers (Mexique, 1994-1995 ; Brésil, 1998-1899) semblent bien lui donner le coup de grâce.

Si cet ensemble économique-politique-social perd sa cohérence, le " noyau " de travailleurs protégés n'en disparaît pas pour autant. Il y a à cela deux raisons principales. La première est que la nécessité d'un compromis politique avec le " cœur " de la classe salariale subsiste. Ceci est particulièrement net en Argentine, durant les années 1994 et 1995, où sont prises un ensemble de mesures qui visent en même temps à fragiliser les travailleurs extérieurs au " noyau " (en particulier la " Réforme de la loi de protection du travail dans les PME ", qui concerne pratiquement toutes les formes de flexibilisation possibles) et à passer un accord avec la CGT pour limiter les réformes du droit social concernant le " noyau " (suspension de la dérégulation dans le domaine de la santé et de la réforme des modalités de négociations collectives)<sup>19</sup>. Bien entendu, à chaque fois que la conjoncture est politiquement défavorable pour lui, le " noyau " perd certaines garanties. Il est inévitablement " grignoté " à long terme, en même temps qu'éclaté (du fait de la décentralisation croissante des négociations collectives). Mais il résiste néanmoins.

La seconde raison de résistance du " noyau " est en même temps une raison de son éclatement : il s'agit de la multiplication des régimes de protection sociale particuliers aux entreprises. Ces systèmes ont une longue existence (comme celui des banques mexicaines, pour ce qui concerne la santé), mais se sont brutalement développés depuis le début des années 1990. Ce développement s'est opéré à la faveur de la décentralisation, généralisée dans tout le continent, du niveau de signature des conventions collectives, qui laissent la place à des politiques de " fidélisation " de la fraction la plus qualifiée de la main-d'œuvre. Le passage à des régimes de retraite par capitalisation, qui autorise des différences très importantes d'une entreprise ou d'une catégorie de main-

d'œuvre à une autre (comme on l'a observé au Chili à partir de 1981) favorise ce processus ; mais il est aussi en développement en ce qui concerne la santé, les employeurs passant des contrats soit avec des compagnies d'assurance, soit directement avec des cliniques ou hôpitaux privés.

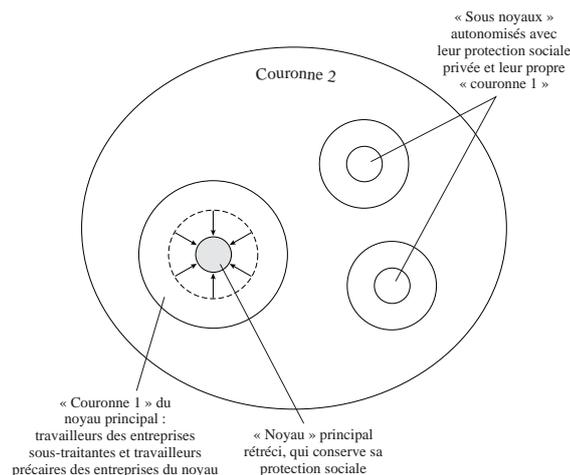
Mais le développement de ces régimes de protection sociale d'entreprise ne concerne pas seulement les travailleurs les plus qualifiés. Dans certains cas, la mise en place de la " surprotection sociale " succède parfois à un licenciement de tout le personnel, suivi d'une réembauche sélective, tout le personnel concerné étant maintenu dans le " noyau ". Le cas de la FIAT-Betim (Minas Gerais, Brésil) est tout à fait typique de ces situations : après une longue série de grèves très conflictuelles (1978-84), la direction licencie et réembauche le personnel au cas par cas. Ultérieurement, toute embauche se fait sur la base de " lettres de présentation " faites par des salariés en poste. Parallèlement, l'entreprise réorganise toute la production, avec des méthodes " toyotistes " (juste à temps, qualité totale etc.) mais une robotisation relativement faible pour la branche. Puis est négocié (fin 1991) avec l'INPS (Institut National de la Prévoyance Sociale) un accord selon lequel, au lieu de verser ses cotisations à l'INPS, la FIAT les utilise pour monter son propre centre de santé, pourvu qu'elle rajoute une somme au moins équivalente. En fait, l'entreprise est allée bien au-delà de ses obligations : plans d'hospitalisation, médecine ambulatoire et soins dentaires, prévention et vaccination, indemnités de maladie garantissant le salaire, assurances vie et décès, crèches, distributions alimentaires, prêts ; s'y rajoutent les loisirs, les sports, les " clubs ", qui ne sont pas sans rappeler le *dopolavoro* de l'Italie fasciste, et aussi les " villes-usines " du paternalisme minier et sidérurgique en France dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. En témoigne l'adhésion souvent enthousiaste<sup>21</sup> de certains travailleurs de la firme à son système, malgré des salaires monétaires inférieurs à ceux des firmes automobiles de l'ABC Pauliste<sup>22</sup>.

En fin de compte, la protection sociale de type assurantiel en Amérique latine ne s'est débarrassée, néo-libéralisme ou pas, que d'une partie de ce qui la fondait, et qui est essentiellement lié au type de compromis politique entre le " noyau " salarial stabilisé et l'État. Ce qui a disparu au début des années 1990 tient essentiellement en deux choses ; la première est " l'effet de cliquet ", l'irréversibilité de la concession de n'importe quel " bénéfice " qui se mue automatiquement en avantage acquis, et qui provoquait une perpétuelle fuite en avant (due non seulement à l'impossibilité d'ôter des droits sociaux à une catégorie de salariés quand on en octroyait à de nouvelles, mais aussi à l'obligation de maintenir un différentiel entre " anciennes " catégories protégées et nouvelles). La seconde est la contrainte à l'homogénéisation tendancielle non seulement de la définition des " bénéfices sociaux ", mais de leur gestion. La précarisation des statuts, la décentralisation des conventions collectives, le développement de la sous-traitance, l'affaiblissement syndical, et l'effondrement des régimes de retraite par répartition<sup>23</sup>, tout cela étant concomitant à l'ouverture économique et à des crises financières sévères<sup>24</sup>, ont été de puissants facteurs de fragmentation. Par contre, la triple fonction positive de la protection sociale -du point de vue patronal- n'a pas disparu : d'une part, le lien positif entre une main-d'œuvre en bonne santé, formée, soumise, et la pro-

ductivité (le langage contemporain, bourré de " ressources humaines " et de " capital humain ", diffère évidemment de celui de " l'économie sociale " des années 1830, mais le fond reste le même) ; d'autre part, la création d'un " travailleur collectif ", ou même d'un " corps collectif ", dont l'effet va bien au-delà des notions d'économie d'échelle ou de synergie. Le renouveau des métaphores familialistes dans les grandes entreprises directement engagées sur le marché mondial en témoigne<sup>25</sup>, et il ne paraît guère possible de limiter l'explication de l'engagement dans le travail à un simple effet de la menace de licenciement. Enfin, la protection sociale d'entreprise demeure -comme dans le paternalisme du XIXe siècle- un moyen de limiter la mobilité des travailleurs qualifiés et formés et un instrument de préservation des collectifs de travail, utilisé comme une arme stratégique par les entreprises. Nous sommes alors dans une situation -mutatis mutandis- analogue à celle des années 1880 en Europe ; mais cette référence historique incite à dire que, à l'occasion d'une réallocation massive des emplois qui suivrait, les contraintes à la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée ne pourront qu'être prises en charge par des mécanismes étatiques d'homogénéisation des " avantages sociaux " et de garantie de ceux-ci en cas de mobilité<sup>26</sup>.

On est donc, en ce qui concerne les salariés autrefois " protégés ", devant un triple mouvement : le " rétrécissement " du noyau principal ; l'autonomisation de " sous-noyaux ", généralement limités à une seule entreprise ; l'apparition de " couronnes ", autour du " noyau " et des " sous-noyaux ", formée de salariés d'entreprises ayant quitté le " noyau " -sous-traitantes ou non des entreprises qui y demeurent- ou encore de salariés sur contrats précaires, qui restent cependant moins mal protégés que les salariés de firmes qui n'ont jamais appartenu au " noyau " (généralement des PME). On peut dessiner de ces phénomènes la figure suivante :

FIGURE 3



### Proposition cinq : À propos des politiques d'assistance

Les politiques sociales d'assistance sont de nature multiple, et leur recensement suppose la mise au clair de la définition du " social " dont on a vu plus haut l'impossibilité d'en définir a priori les limites empiriques. Au cours du dernier demi-siècle, deux logiques se sont affrontées en Amérique latine, qui concernent à la fois la partie de la population que l'on décide d'assister, et les modalités de cette assistance. La première logique peut être qualifiée de populiste, la seconde de " ciblée ".

La logique d'assistance populiste ne se constitue pas à partir d'une identification de telle ou telle catégorie de population qui " mérite ", ou a " particulièrement besoin ", d'être aidée. L'assistance est un mode de relation global de " l'en haut " avec " l'en bas ", de l'État avec le peuple, du líder avec son peuple. Ce type de relation repose sur une relation globale de faveur et de sujétion, où l'assistance est la contrepartie naturelle d'une adhésion non pas seulement à un programme politique, mais à un projet de société. De nombreux auteurs, tout en admettant la pertinence des analyses " classiques " du populisme comme celle de Francisco Weffort<sup>27</sup> pour les 1940 et 1950 (Vargas, Perón etc.), pensent que l'on est passé maintenant à un " néo-populisme ", plus fondé sur une adhésion émotionnelle et/ou communautaire, que sur une stratégie d'intégration de la classe ouvrière dans un compromis politique<sup>28</sup>. Cette vision est sans doute biaisée, faisant peu de cas des formes d'assistance liées à ce " nouveau " populisme, et la part un peu trop belle à l'émotion, sinon à l'irrationalité, du " peuple ". Certes<sup>29</sup> " le charisme télévisuel est dénué de sublime ", au moins du point de vue du politologue européen qui n'arrive pas à comprendre les raisons de l'élection de Collor. Mais il est hâtif d'en déduire que la seule émotion a remplacé ce qui était -avec le corporatisme- l'autre base " réelle " de l'adhésion des classes populaires aux régimes populistes : un ensemble de distributions par la Nation dont le leader, sublimement charismatique comme Perón ou tristement falot comme Fujimori, n'est que le représentant. Dans le cadre idéologique du populisme, tout individu est, paradoxalement, un ayant-droit sans être un citoyen : les distributions alimentaires -ou les subventions-, les équipements urbains, les écoles etc. sont en même temps des faveurs que font la Nation et son chef font à leurs " enfants ", et des droits de ces derniers, le " líder " s'arrogeant la prérogative essentielle : celle de dire ce qu'il est possible de distribuer, et quand<sup>30</sup>. Les politiques populistes sont alors directement des politiques de lutte contre l'exclusion, puisqu'elles se présentent comme le complément constamment centripète aux mécanismes centrifuges de l'économie. Les politiques assistantielles de type populiste ont, évidemment, des caractères clientélistes. Mais il s'agit ici d'un clientélisme par délégation : l'adhésion à tel ou tel cacique local répartiteur de la manne publique, par exemple, est déduite du compromis directement passé entre chaque individu et l'État (et son chef).

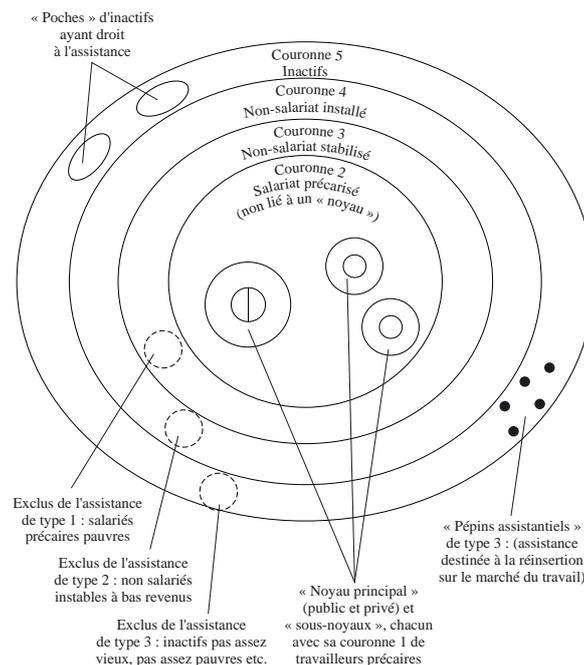
La logique d'assistance " ciblée " est désormais bien connue, depuis qu'elle est devenue en 1990<sup>31</sup> le leitmotiv de la Banque mondiale. La logique de cette institution est prise entre deux objectifs différents :

- le premier<sup>32</sup> est un objectif politique, lié à la rhétorique de la " bonne gouvernance ". La Banque mondiale, pas plus que le FMI, n'a jamais admis que l'ajustement économique était intrinsèquement " producteur de pauvreté " ; d'un côté sont accusés les gouvernements qui, pour des raisons de manque de " courage " politique n'ont pas appliqué complètement les plans d'ajustement<sup>33</sup>. De l'autre côté sont accusés tous les types d'assistance " généralistes ", à destination de la totalité de la population pauvre, dénoncés comme favorisant détournements, corruption et règne de la faveur<sup>34</sup>. La " bonne " assistance doit donc avoir deux caractéristiques : être le plus possible en nature, être le plus possible décentralisée, ce qui manifeste, pour employer un euphémisme, une certaine naïveté : si les cas de corruption, de prélèvements indus, etc., ont surtout été mis en lumière dans le cas de l'aide humanitaire d'urgence, les aides en nature plus banales n'en sont pas exemptes. Rien n'empêche que distributions de matériaux de construction, vaccinations et, surtout, construction d'infrastructures urbaines, soient le support de la corruption. Quant au postulat selon lequel la décentralisation permettrait plus de transparence via le " contrôle citoyen ", il suppose pour se concrétiser des conditions politiques qui sont très rarement réunies. C'est plutôt, globalement, à un ressourcement du clientélisme qu'on assiste, même en l'absence de corruption (le crédit de la Banque mondiale se transforme rapidement en faveur du maire ou du gouverneur).

- le second objectif de cette assistance " ciblée " est de limiter l'aide aux " bonnes cibles ", qui ont " vraiment " besoin de l'aide. Derrière l'arsenal de techniques visant à débusquer les " faux pauvres " (qui n'est pas sans rappeler le *Manuel du visiteur du pauvre*, publié en 1820 par le baron de Gérando), il y a en fait un tiraillement constant entre deux positions. Soit, les vraiment nécessiteux sont seulement ceux qui n'ont aucune chance de jamais réintégrer les circuits productifs, ni d'accéder à des redistributions contractuelles (retraites etc.). On retombe alors dans la logique restrictive de la loi brésilienne de 1993 citée plus haut. Parler de " droit à l'assistance " ne fait que donner une onction légale à ce principe restrictif. Soit les nécessiteux sont aussi ceux à qui il suffirait de quelque chose (de peu de chose de préférence) pour s'en tirer par eux-mêmes. On entre alors dans une série de problèmes insolubles. Le premier est qu'on exclut d'emblée du raisonnement certains des " besoins des pauvres " les plus évidents (une réforme agraire par exemple). Le second est qu'on mêle inévitablement les données d'apparence objective (possession d'un capital -outils, atelier, terre compétences...) et les données les plus subjectives (" esprit d'entreprise ", " volonté de s'en sortir "...), pour opérer la sélection de ceux qui sont dignes d'être aidés. On entre dans une série de procédures arbitraires, le clientélisme qu'on avait voulu chasser par la fenêtre revenant par la porte. Le troisième est qu'on crée, ce faisant, une catégorie " d'exclus de l'assistance ", qui

forment en fait la grande majorité de la population "aidable". Ces "exclus de l'assistance" forment des éléments du "no man's land" caractérisé plus haut ; certains continuent à appartenir à la "première couronne" qui entoure le noyau salarial : salariés précaires, ayant perdu leurs droits assurantiels, alternant chômage, salariat précaire et "petits boulots" ; d'autres appartiennent à la seconde couronne : des non-salariés incapables de faire preuve d'un potentiel productif digne d'être encouragé (indépendants des services et du commerce non-stabilisé...) ; d'autres enfin appartiennent à la troisième couronne, qualifiée d'inactive, mais ne sont pas jugés dignes de faire partie des "cibles assistantielles" (les "pépins assistantiels", par analogie avec les "noyaux") de la première ou de la seconde catégorie : ils ne sont pas assez pauvres, pas assez vieux, sont soupçonnés de délinquance ou de simulation.... Tous ces mécanismes de "ciblage" tendent à exclure ces catégories de l'assistance, sans qu'on puisse pour autant parler d'exclusion sociale (puisque les mécanismes "d'affiliation" fondés sur le travail, les relations familiales ou de voisinage de disparaissent pas). On peut alors compléter le schéma précédent, pour aboutir à celui-ci :

FIGURE 4



La distinction entre "logique populiste" et "logique de ciblage" de l'assistance est une distinction analytique, qui pose d'évidents problèmes empiriques dans la période récente. Un exemple en est la discussion sur le Programme national de solidarité mexicain (1989-95), qui a été longue et détaillée, et à

propos duquel on a dit tout et son contraire<sup>35</sup>. La seule conclusion qu'on puisse tirer de ce débat, à propos de la logique mise en œuvre, est qu'elle est mixte, ce que reconnaissent même les consultants de la Banque mondiale comme Denise Dresser, qui écrit à quelques lignes de distance que " le Pronasol rompt avec le système de subsides à grande échelle et les hauts niveaux de dépense des années 1970, en faveur d'une pratique plus sélective, en principe pour être plus efficace dans l'aide aux pauvres, en pratique pour adapter le rôle social traditionnel de l'État aux contraintes d'efficacité d'une économie restructurée " et que, par ailleurs, " officiellement, le Pronasol ne représente pas une rupture avec les engagements révolutionnaires de l'État, mais le seul programme capable de restaurer l'authentique rôle social de l'État, affaibli par le gaspillage des administrations antérieures " <sup>36</sup>.



PHOTOGRAPHIE N°3 :  
UNE LAITERIE DE  
PRONASOL À MEXICO  
(CLICHE ALAIN MUSSET)

La panoplie argumentaire du Pronasol est beaucoup moins fruste et transparente dans ses objectifs " néo-libéraux " qu'ont pu l'affirmer ses critiques les plus virulents. On y trouve un ensemble foisonnant d'objectifs : lutte contre la bureaucratisation, la corruption, et le clientélisme; assez justement, le populisme est caractérisé par le fait de déterminer " d'en haut " les besoins populaires, alors que le Pronasol partirait " d'en bas ", et serait donc " populaire " et non " populiste " <sup>37</sup>. Mais en même temps, et contrairement à cette dénégation, on refuse le " ciblage " de l'aide sur les seules catégories vulnérables. Ce sont des ensembles (communauté, villages, quartiers) que l'on doit assister ; les rappels de l'idéologie de la Révolution sont constants ; il s'agit non plus seulement d'aider mais de réinsérer dans un ensemble national, à travers les communications (routes, téléphones), le sport, l'école, tout autant que l'accès aux conditions de la production marchande. Ce que le gouvernement Salinas appelait " libéralisme social " (reprenant là aussi un terme de la fin du siècle dernier) est en fait une hybridation des deux logiques assistantielles, dont la Banque mondiale semble s'être accommodée (la concession à l'incompréhensible spécificité mexicaine, pourtant si proche du siège de la Banque), sans comprendre l'essentiel. Le Pronasol était sans doute le prototype des

nouvelles politiques assistantielles " hybrides " de l'Amérique latine, non pas encore englué dans le vieux populisme, mais tirant déjà les leçons de l'échec du " ciblage " à outrance (photographie n°3). Que le sexennat de Carlos Salinas de Gortari se soit achevé dans les assassinats, la collusion avec les narco-trafiquants et, finalement, la crise économique, ne change rien à la capacité d'invention des " politiques assistantielles hybrides " dont il a fait preuve. Le " néo-populisme " n'est alors pas celui des Fujimori, Menem, ou Collor ; avorté avec Carlos Salinas de Gortari, il vient sans doute de véritablement naître au Venezuela, avec Hugo Chavez<sup>38</sup>.

### **Proposition six : Les cinq questions politiques qui se posent**

De tout ce qui précède, on peut tirer un certain nombre de questions qui se posent, et se poseront au début des années 2000, aux pouvoirs politiques des pays d'Amérique latine. Ces questions ne se réduisent absolument pas au classique dilemme : assurance/assistance dans lequel on enferme trop souvent la " question sociale ". Les modes de réponse à ces questions ne sont pas nécessairement reliés de façon évidente entre eux, ce qui fait que les politiques sociales prennent l'allure d'une " navigation à vue ", dont la seule chose qu'on sache est qu'on ne se dirige ni vers une restauration (à vrai dire, une mise en place) de l'État-providence " plein ", ni vers une extinction (" ultra-libérale ") de l'intervention sociale de l'État.

- La première question est de savoir quelle est la part du " noyau " que l'État peut " laisser filer " hors des politiques sociales placées sous son contrôle ? Cela peut prendre deux modalités, on l'a vu (soit en direction des sous-noyaux, où s'appliquent des politiques privées de protection ; soit en direction de la précarité, liée au chômage, à la sous-traitance, ou au " reclassement " dans de petites entreprises). Dans les deux cas les effets de délégitimation sont forts, d'une part auprès des travailleurs eux-mêmes, ce qui est lié à l'affaiblissement du corporatisme qui en découle, d'autre part auprès d'une large population liée aux travailleurs qui ont été expulsés du noyau (c'est là une des bévues du discours libéral qui, à force de dénoncer les " privilèges " des travailleurs protégés, en vient à oublier que ces privilèges sont largement redistribués). La mise en évidence de politiques de relatif maintien du " noyau " sera sans doute un indice de l'émergence d'un néo-populisme.

- La seconde question est celle de l'efficacité des politiques assistantielles " ciblées " en matière de légitimation. L'effet d'annonce des plans d'assistance ciblés fonctionne essentiellement auprès des bailleurs de fonds eux-mêmes (il s'agit de reproduire des positions de fonctionnaires et d'experts), et en matière de légitimation internationale des dirigeants nationaux. Par contre, l'effet de légitimation auprès de la population pauvre elle-même, y compris vis-à-vis de la fraction de celle-ci qui entre dans des relations clientélistes dont toutes les analyses montre le caractère de plus en plus éphémère, est très incertain. Sauf à prendre ceux qu'on aide pour de " grands enfants " ou des imbé-

ciles, on doit partir du point de vue selon lequel les plans d'assistance " ciblés " d'une part ont un impact très réduit par rapport à la population " aidable ", et d'autre part ne concernent évidemment pas ceux dont les besoins sont les plus importants (puisqu'il faut d'abord aider ceux qui pourront " s'en tirer par eux-mêmes ").

- La troisième question est celle des limites au caractère " centrifuge " des politiques sociales actuellement développées. La décentralisation qui est une de leurs caractéristiques majeures, intervient dans un période de fort renouveau du clientélisme, qui est lui-même couplé à une collusion de plus en plus évidente entre pouvoirs locaux (gouverneurs, maires...) et réseaux de narco-trafiquants. Certaines firmes réclament non seulement le droit de gérer leur protection sociale, mais aussi un contrôle politique sur un territoire qu'elles dominent économiquement, alors que des zones entières sont désertées tant par les firmes que par l'État. La différenciation et le ciblage croissants des politiques sociales ont des effets de plus en plus différenciés, tant en termes de catégories sociales que de fractions du territoire.

- La quatrième question est celle de la capacité de l'État à gérer non seulement un espace social très différencié (le " noyau " public et sa " couronne ", les " sous-noyaux " privés et la leur, les " pépins assistantiels " de divers types et le gigantesque " no man's land "), mais aussi un espace territorial très diversifié. Les restructurations économiques des années 1990 ont accentué non seulement les différenciations entre régions et sous-régions en matière de dynamisme économique et de relations avec l'économie mondiale, mais aussi les différenciations au sein d'une même zone métropolitaine. La métaphore, chère aux géographes, de la " peau de léopard ", ne décrit pas seulement des oppositions entre le Nord et le Sud du Mexique, Buenos Aires et le reste de l'Argentine, le Nordeste et le Sudeste du Brésil, mais entre tel et tel quartier de Rio ou de Monterrey. Et les " taches " du léopard n'occupent qu'une fraction très minoritaire de sa " peau ". La question est alors de savoir si la différenciation de politiques sociales, selon les catégories sociales, se superpose à une différenciation topographique de l'intervention sociale. La tentation est évidemment grande de postuler une superposition des deux types de découpage, pour la simple raison que la technologie assistantielle pousse dans cette direction. Mais le risque politique est immédiat : risque d'autonomisation de certaines régions ou quartiers, de leur prise de contrôle par des mafias diverses etc. On peut penser que le rôle de l'État doit être d'éviter la superposition des deux types de fractionnement (superposition dont une conséquence annexe serait l'éclatement définitif des formes de citoyenneté). On peut aussi faire le constat que toutes les réformes des politiques sociales depuis le début des années 1990 vont dans le sens de cette superposition, dont les conséquences politiques sont assez imprévisibles, mais ont de toutes façons peu à voir avec le développement de la démocratie.

- La cinquième question est celle de la responsabilité de la mise en œuvre des politiques économiques libérales dans cet ensemble de processus. Quand on les envisage au cas par cas, elle paraît totale. Si tel régime de retraite est pas-

sé de la répartition à la capitalisation, si tel système assistantiel " généraliste " est devenu " ciblé " etc., on peut à chaque fois démontrer une relation causale entre ces effets et des causes relevant des choix de politique économique. Par contre, si on considère ces phénomènes comme un ensemble articulé, l'analyse se déplace. Ce que les années 1990 ont montré en Amérique latine, c'est l'impossibilité de construire un projet politique cohérent, dont la rhétorique de la " citoyenneté " se révèle un très imparfait substitut. Les politiques sociales qui, partout en Amérique latine, ont vu le jour durant les années 1940, ont été un élément d'un projet politique ; l'autre élément de ce projet politique était un type de politique économique. Au tournant des années 1970-1980, le projet politique s'effondre avec la fin de son avatar immonde, les dictatures. Ne restent que les deux éléments du projet global, dont l'un, le projet économique, se transforme très rapidement, et prétend se substituer au projet politique d'ensemble. Cette prétention a tenu le haut du pavé pendant 15 ans, ce qui a permis l'écrasement du projet social. Mais, maintenant, le vide est encore plus manifeste.

On peut en tirer, évidemment, la conclusion que la victoire du néo-libéralisme est totale. On peut aussi en tirer la conclusion inverse, celle de son échec historique, de son incapacité à engendrer un projet politique et, par conséquent, à proposer un projet social auquel il puisse s'articuler. Ce constat d'échec du néo-libéralisme n'a rien de nécessairement réjouissant. Des scénarios qu'un auteur, essayant d'être imaginatif, peut tenter de construire, les deux plus probables sont le néo-populisme, aux contours incertains, et le chaos social, mieux connu à partir de l'expérience russe.

### Notes

- 1 Cette hypothèse est développée dans : Lautier B. : " L'État et le social ", in: Thérêt B. (sous la dir. de): *L'État, la finance et le social - Souveraineté nationale et construction européenne*, éditions la Découverte, 1995.
- 2 Ordres politique, économique et domestique, au sens de Bruno Thérêt, dans *Régimes économiques de l'ordre politique* PUF, 1992.
- 3 Cette hypothèse est développée dans Lautier B. : " Les malheureux sont les puissants de la terre... Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine " ; *Tiers-Monde*, n°142, PUF, 1995 et dans : Lautier B. : " Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique ", in : Poulin R. et Salama P. (dir.) : *L'insoutenable misère du monde - économie et sociologie de la pauvreté*, éd. Vents d'Ouest, Hull, Québec, 1998.
- 4 L'analyse du cas français a été menée par Bernard Friot (*Puissances du salariat - emploi et protection sociale à la française*, chap. III, éd. La Dispute, 1998, qui écrit (p.65) : " Le modèle salarial de la fonction publique reste inégalé sans sa radicalité ".
- 5 Les formes hybrides se retrouvent également dans le système " bismarckien ", qui recèle souvent des éléments " beveridgiens ", comme dans l'exemple des allocations familiales en France.
- 6 L'assistance, ici, ne prend pas seulement la forme de prestations monétaires, mais aussi celle de l'intervention de multiples travailleurs sociaux. Les " pépins répressifs " (objets de politiques de répression destinées spécifiquement aux pauvres) ne sont pas figurés ici. On fera l'hypothèse que -contrairement aux États-Unis- la répression des pauvres en

- Europe n'est pas (encore) une politique de masse. Sur ce dernier point, cf. Loïc Waquant : " De l'État social à l'État carcéral - L'emprisonnement des " classes dangereuses " aux États-Unis ", *Le Monde Diplomatique*, juillet 1998, p. 20-21
- 7 Aux États-Unis, ce sont aussi les nationaux qui sont massivement exclus des droits politiques, les délinquants récidivistes : 3,9 millions d'adultes (dans 14 États), et plus de 30% des hommes noirs en Alabama et en Floride (selon *The Economist*, cité par le *Courrier International* du 5-11-98). Aux États-Unis, selon l'article cité de L. Waquant, 5% des hommes (et 20% des Noirs) sont sous tutelle pénale.
- 8 *L'invention du social*, Fayard, Paris, 1984.
- 9 *Gouverner la misère, la question sociale en France(1789-1848)* ed. du Seuil, 1993.
- 10 La démarcation entre ces deux catégories-assistance et solidarité nationale- est malaisée, et c'est précisément une des raisons de la difficulté qu'il y a à analyser les politiques sociales en Amérique latine. En effet, celles-ci sont souvent présentées comme héritées du modèle beveridgien, qui suppose l'absence de conditions personnalisées. Or, si c'est souvent le cas dans les textes instituant la protection sociale, la conditionnalité " informelle " (l'accès à un droit relevant de fait de la faveur) domine dans tous les pays d'Amérique latine évoqués dans cet article.
- 11 Sur tous ces points, cf. Lautier B : " L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement ? " in : B. Marques Pereira (coord.) : *L'Amérique latine: vers la démocratie?* (éditions Complexe, oct.1993).
- 12 Cette forme de mobilité l'emportant largement sur la mobilité " triphasée " (informel-formel-informel) au long du cycle de vie, comme l'a montré Pierre Huyette dans le cas colombien le seul ou la mesure précise du phénomène soit possible (" Mobilité et informalité : des nouvelles formes aux régulations modernes de l'emploi en Colombie ", *Revue Tiers-Monde*, n°152, oct-dec.1997).
- 13 Pour le cas mexicain, cf. mon texte cité note 3, p.193-194. Par exemple, en 1991, sur les 48,7 millions d'" ayants-droits aux services de santé de la sécurité sociale ", seulement 64,8% avaient effectivement accès à ces " droits ".
- 14 " les personnes handicapées et celles âgées de plus de 70 ans qui prouvent qu'elles n'ont pas les moyens de garantir leur propre subsistance, ni de pouvoir faire appel à leur famille " dans le cas brésilien, selon l'article 20 de cette loi. Cf. sur ces points : Ivanete Salete Boschetti-Ferreira, *La sécurité sociale au Brésil après la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance*, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, Paris, 1998.
- 15 Par exemple, les effectifs de " Telefónica de Argentina ", privatisée en novembre 1990, sont passés de 22000 à cette date à 15 500 en septembre 1995, la productivité (nombre de lignes nouvelles par employé) étant multipliée par 2,7 durant cette période. Cf. Damian Pierbattisti : *Les nouvelles formes de gestion de la force de travail et les mutations des identités professionnelles en Argentine (1991-1995)*, Mémoire de DEA de Sociologie du développement, Paris I - IEDES, p. 79-80. Dans cette entreprise, l' " Accord collectif sur le travail " a été renouvelé pour la dernière fois en mai 1991. Les " avantages " qu'il comporte (journée de travail de 7 h.45, paiement des dépenses médicales par les œuvres sociales du syndicat, paiement des heures supplémentaires) disparaissent pour les travailleurs embauchés après cette date. Cf. M. Abeles, K. Forcinito et M. Schoor : " Conformación y consolidación del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina " *Realidad Económica*, n°155, Buenos Aires, mars 1998.
- 16 Pour une description de l'exemple le plus achevé de cette " sur-protection " sociale dans le cadre du corporatisme syndical triomphant, cf. Marie-France Prévôt-Schapira : " Les travailleurs du pétrole au Mexique. Pouvoir syndical, mobilisation de la force de travail et gestion de l'espace ", *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 23 n°2, 1987.

- 17 Ce mouvement peut prendre une ampleur telle que les sous-traitants sur le site industriel, organisés sous forme de " consortium modulaire ", effectuent la totalité des opérations industrielles ; l'entreprise-mère ne conserve que les opérations de coordination et de vente. L'exemple le plus abouti est celui de l'usine de camions Volkswagen de Resende (à mi-chemin de Rio et São Paulo), où 300 employés de VW cohabitent avec 1500 employés des sous-traitants (fin 1997). Cf. ce propos : Mario S. Salerno : " Restructuration de la production et travail dans les entreprises installées au Brésil ", Revue Tiers Monde, n°154, avril-juin 1998, p. 321 sq.
- 18 Par exemple, les entreprises du " pôle " pétrochimique de Camaçari (dans la périphérie de Salvador) ont perdu 8 000 de leurs 25 000 salariés entre 1990 et 1993. Seulement 7% des salariés expulsés auraient été " tertiarisés ". Cf. A ce propos : Antonio S. Guimarães : " Réorganisation de la production et des rapports industriels dans la pétrochimie brésilienne - les années 1990 ", in : Cabanes R. et Lautier B. : Profils d'entreprises au Sud - Les politiques de gestion face aux cultures et aux statuts, ed. Karthala, 1996, p. 209-230.
- 19 Il y a lieu ici d'introduire une différence entre Brésil et Argentine. Au Brésil, la politique d'ouverture de 1991-1992 a été différenciée selon les branches, et ses effets sur l'emploi garanti et protégé l'ont été également. La réforme monétaire de 1991 en Argentine a atteint toutes les branches liées -de près ou de loin- au commerce mondial, de façon indistincte. Cette situation ne caractérise le Brésil qu'après le Plan Real de 1994.
- 20 Cf. S. Etchemendy et V. Palermo : " Conflicto y concertacion. Gobierno, congreso y Organizaciones de interes en la reforma laboral del primer gobierno de Menem, 1989-1995 ", Desarrollo Economico, vol. 37, n°148, janv.mars 1998, Buenos Aires, p.559 sq. Bien que le gouvernement ait obtenu des succès significatifs de son point de vue (réforme de la législation sur les accidents du travail, de la justice du travail etc.), il a été évidemment limité par des contraintes politiques. Le ministre du travail, M. Caro Figueroa, écrivait dans La Nacion du 19/12/95 : " on n'a fait que 30% de ce qui est nécessaire ", et " face à l'Assemblée de la BID en mars 1996, le Ministre de l'économie, Domingo F. Cavallo, proposait deux axes majeurs de la politique économique du second mandat péroniste : la flexibilisation de la législation du travail et la dérégulation des oeuvres sociales " (*ibidem*).
- 21 Deux extraits d'interviews recueillies par Solange Pimenta en témoignent : " Je me sens honoré d'appartenir à la FIAT, bien que les exigences soient dures pour la classe ouvrière - mais c'est l'un de ses droits. La FIAT nous donne beaucoup d'avantages et de " bénéfiques " sociaux. C'est une merveille : l'assistance médicale complète, les prêts, le transport, tout... C'est simplement fantastique " ; " tout ce dont j'ai besoin, je l'obtiens à la FIAT : emploi, assistance médicale d'un excellent niveau, un club pour les loisirs et les divertissements, une attention constante... Elle est presque tout pour moi " (Solange M. Pimenta : Le tournant de la FIAT mineira : travail, imaginaire et citoyenneté dans l'expérience des travailleurs, Thèse de doctorat de sociologie, IEDES-Paris I, 1996 p. 293-294 ; cette thèse détaille longuement ces questions, et particulièrement la façon dont, dans l'imaginaire des travailleurs, la firme se substitue à l'État comme pourvoyeuse de " bénéfiques sociaux ").
- 22 31 à 75% -selon les qualifications- en 1989.
- 23 Il serait trop long de développer cette question dans le cadre de cet article. Cf. à ce propos : Monika Queisser : " La réforme des fonds de pension : leçons d'Amérique latine ", Cahiers de politique économique, Centre de Développement de l'OCDE, 1998. Notons simplement que, hormis le cas chilien, qualifié de " succès " le bilan du passage à la capitalisation est plus que mitigé ; en Argentine, la proportion d'affiliés qui cotisent effectivement est passée de 62% au lancement du système (1994) à 49% fin 1997 ; au Pérou, elle est de 44% (sans parler de tous les problèmes annexes, liés à la transition d'un régime à l'autre, aux frais de gestion, à la sensibilité aux crises financières...). Sachant que, outre les pays cités, la Colombie, l'Uruguay, le Mexique, la Bolivie et le

- Salvador sont passés à la capitalisation, on peut être inquiet devant la perspective qui se dessine : seuls les salariés les plus stables, le " noyau dur " jouiront d'une retraite. Quant aux autres... il sera bien temps d'y penser vers 2030.
- 24 Il est évidemment difficile d'affirmer que tel " plan de convertibilité " ( Argentine, 1991 ; Brésil 1994) ou telle " ouverture commerciale " (Brésil 1991 ; Mexique, 1994) ont été mis en place principalement pour mettre les salariés et leurs syndicats en position de faiblesse Il est également difficile d'imaginer que ce type d'objectifs n'est pas intervenu lors de ce genre de décisions.
- 25 Ce qui rompt, évidemment, avec un autre type de métaphore, comme le célèbre " Perón est mon père et l'État est ma mère " de la fin des années 1940 en Argentine.
- 26 Bien sûr, il est hasardeux de comparer l'Amérique latine actuelle à l'Europe du début du siècle, d'autant plus que la sortie d'une crise mondiale (années 1890) et la Guerre de 14-18 ont joué un rôle majeur dans cette contrainte à la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée. Néanmoins, la concurrence entre employeurs à la recherche de main-d'œuvre qualifiée existe déjà dans certaines branches (technologies de l'information, finance... ). L'incertitude porte essentiellement sur le moment où ces employeurs font appel à l'État pour limiter les effets négatifs -pour eux- de cette concurrence, à travers des mesures coûteuses pour l'ensemble des employeurs, et homogénéiser sous la contrainte les pratiques entrepreneuriales. Cependant, cet appel éventuel à l'État pour unifier les pratiques des entreprises et favoriser la mobilité ne pourra toucher, dans un terme prévisible, qu'une partie très minoritaire du salariat ; il serait utopique d'y voir le moteur d'une restauration -ou d'une instauration- de l'État-Providence.
- 27 Francisco C. Weffort : " Le populisme dans la politique brésilienne ", *Les Temps Modernes*, oct.1967 p.624-649, et *O populismo na política brasileira*, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.
- 28 Cf. ce passage de Norberto Lechner : " A la recherche de la communauté perdue. Les défis de la démocratie en Amérique latine ", *Revue internationale des sciences sociales*, XLIII (2), août 1991, p. 87 : " Peu importe l'absence totale de perspectives d'avenir, ce qui compte c'est le présent : la restauration, ici et aujourd'hui, d'un sentiment de communion. Le populisme, qui fait appel à des formes émotionnelles de cohésion et d'identité, n'a que faire du contenu des programmes. C'est pourquoi il peut se combiner avec des programmes de modernisation économique ". Cf. aussi P. A. Taguieff : " Le populisme et la science politique ; du mirage conceptuel aux vrais problèmes ", *Vingtième siècle*, n°56, oct.-dec. 1997, p. 4-33.
- 29 Comme le relève P. A. Taguieff, article cité, p. 31, à propos de Fujimori, Menem et Collor dont il qualifie les propositions électorales de " degré zéro du message programmatique " ; cependant, pour cet auteur comme beaucoup, le mystère demeure : comment se faire élire sans programme ?
- 30 Cette curieuse asymétrie (droit contre faveur) tranche apparemment avec la classique symétrie qui caractériserait l'État-providence (droit contre obligation). Pourtant, dès que l'État-providence entre en " crise ", que s'opère une sélection parmi les droits - néanmoins tous réaffirmés comme droits-, le modèle asymétrique reprend le dessus ici aussi.
- 31 A la suite, rappelons-le, des propositions de l'Unicef prônant *L'ajustement à visage humain*, titre de l'ouvrage de G. A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, ed. Economica, Paris, 1987.
- 32 Le fait de le placer en premier n'est pas dû ici au hasard.
- 33 Le mot de " populisme ", dans une acception pour le moins réductrice, est fréquemment utilisé par la Banque mondiale pour expliquer l'incapacité à réduire les dépenses publiques, particulièrement les dépenses sociales. Mais, comme le modèle de " courage politique " anti-populiste que constituait le Chili des années 1973 et suivantes n'est décidément plus présentable, le couple : assistance ciblée - " bonne gouvernance " est sensé fournir le symétrique vertueux du " populisme " et de ce qui lui est lié (corruption, clientélisme etc.). L'absence dans ce raisonnement de toute

analyse en termes de contrainte de légitimité lui ôte évidemment l'essentiel de sa pertinence. Mais n'est pas, semble-t-il, le problème de la Banque mondiale.

- 34 Non sans raison, d'ailleurs, comme l'ont montré des centaines d'exemples dont les deux plus célèbres sont sans doute les détournements de fonds au sein de la Légion Brésilienne d'Assistance, sous le gouvernement Collor, et l'enchaînement de scandales au sein de la Conasupo, organisme mexicain chargé à la fois de garantir les prix aux agriculteurs et de subventionner les produits de base et qui " coûtait " 2,4% du budget dans ses dernières années de fonctionnement (79/82).
- 35 On pourra trouver une synthèse de cette discussion dans mon texte (1998) cité en note 3 pp. 196-203.
- 36 D. Dresser, " Pronasol y política : combate a la pobreza como formula de gobernabilidad ", in : F Velez (dir) : *La pobreza en Mexico - Causas y políticas para combatirla, Lecturas*, IRAM, Fondo de cultura Economica, Mexico, 1994, p. 267 et p. 268-269.
- 37 Cf. L'interview de Olga Elena Peña Matinez, chef de la Unidad de Atencion a la Ciudadania, *El Nacional*, 8 février 1991.
- 38 Dans une interview ou il commente de façon pour le moins favorable la prise de fonction de Hugo Chavez, Jorge Castañeda (professeur à l'UAM) écrit : " Chavez peut incarner cette notion : réussir à la fois l'inclusion des exclus et ne pas faire trop peur aux élites. C'est quelque chose de très compliqué en Amérique latine, et très peu l'ont réussi (...) Chavez peut réussir à réunir une coalition très large, très hétérogène, avec des hommes d'affaire, des pauvres urbains, des travailleurs organisés, des militaires... C'est très prometteur s'il réussit " (*Libération*, 4-2-99, p. 9).

#### RÉSUMÉ - RESUMEN

Dans un contexte historique favorable au modèle néo-libéral, cet article tente de faire le point sur les politiques sociales mises en place en Amérique latine. Une étude comparée avec la situation en Europe permet de s'interroger sur le sens donné aux systèmes d'assistance, à la notion de citoyenneté et au rôle de l'État comme garant de la stabilité dans des sociétés en cours d'éclatement.

*En un periodo histórico dominado por el modelo neoliberal, este artículo trata de analizar las políticas sociales planteadas en América Latina. Un estudio comparativo con la situación europea permite una reflexión sobre el sentido de los sistemas de asistencia, la noción de ciudadanía y el papel del estado, responsable de la estabilidad en sociedades en vía de fragmentación.*

---

## CHÔMAGE ET PRÉCARISATION EN ARGENTINE : UNE VISION MACRO-ÉCONOMIQUE

ALBERTO C. BARBEITO\*

Cet article analyse, d'un point de vue macro-économique, l'évolution du marché du travail depuis la mise en place du programme de stabilisation économique en 1991, connu sous le nom de Plan de convertibilité. Il s'attache à montrer, en opposition à la vision officielle<sup>1</sup> que la détérioration du niveau de l'emploi, de l'accroissement consécutif du chômage et de la précarité du travail, résultent de la politique économique et que la consolidation d'un marché du travail caractérisé par un excès d'offre n'est pas un phénomène involontaire ou non désiré. L'absence de soutien institutionnel au revenu des personnes, ou son caractère dérisoire lorsqu'il existe, comme dans le cas des allocations chômage, signale à quel point il y a là, au contraire, une politique parfaitement cohérente qui vise avant tout à discipliner la force de travail de façon à en réduire le coût, ainsi que le démontre l'analyse du changement de modèle de société qu'a signifié le plan de convertibilité (cf. l'article de Lo Vuolo inclus dans ce dossier).

La vision officielle présente le programme mis en place comme une réussite qui a manifestement porté ses fruits ainsi que le démontre la croissance du produit et la stabilisation des prix. Elle s'attache parallèlement à minimiser la responsabilité gouvernementale en ce qui concerne l'accroissement du chômage. Celui-ci s'expliquerait par les rigidités du marché du travail héritées du cadre normatif élaboré par les anciennes politiques protectionnistes. Leur inadaptation à la globalisation constituerait la principale entrave à l'embauche. La poursuite de la hausse du chômage, en dépit des réformes déjà effectuées, témoignerait en outre de leur caractère incomplet. Le niveau de flexibilité du marché du travail nécessaire pour rendre la croissance créatrice d'emplois n'aurait pas encore été atteint.

\* Centre Interdisciplinaire pour l'Etude des Politiques publiques (Ciepp) et Faculté de sciences-économiques de l'Université Nationale de Rio Cuarto (Córdoba). courriel : barbeito@mail.retina.ar.

## L'AXE DU PROGRAMME ÉCONOMIQUE ; LES PRIX RELATIFS, LA COMPÉTITIVITÉ ET LA RÉDUCTION DU COUT DU TRAVAIL

Dans les années qui ont suivi la mise en place du plan de convertibilité, les principaux indicateurs économiques ont connu des changements importants :

- *Inflation*. Le taux de variation des différents indices de prix est tombé à un niveau inédit depuis 50 ans, parvenant même à des valeurs inférieures à celles de nombreux pays développés<sup>2</sup>.

- *Croissance*. On peut estimer l'accroissement du PIB entre 1991 et 1997 à plus de 30 %, situation nouvelle qui contraste avec la stagnation des années 1983/1990<sup>3</sup>.

- *Emploi*. Le chômage a considérablement augmenté et a atteint lui-aussi des niveaux historiques inédits dans le pays. Le taux de chômage ouvert pour l'ensemble des centres urbains est passé de 6 % de la PEA en 1991 à 17,5 % en 1995 et se maintient à un niveau de 14,9 % en 1997. Par ailleurs, le taux de sous-emploi horaire est passé de 8,3 % à 11,9 % et 13,2 % pour les mêmes années<sup>4</sup>.

Les quatre points centraux qui caractérisent le programme économique sont l'ouverture commerciale externe, la privatisation des entreprises d'État, le régime de convertibilité de la monnaie et le taux de change fixe.

En 1989, le niveau moyen des droits de douane frappant les produits importés a été réduit de 30 % à 20 % avant de se porter à 12 % en 1991. Cette même année, trois principaux tarifs douaniers ont été instaurés : 0 % pour les matières premières, 11 % pour les facteurs intermédiaires et 22 % pour les biens manufacturés. En 1993 une nouvelle diminution a été décidée concernant cette fois les biens de capitaux dont les tarifs douaniers ont été abaissés à 0 % (Bekerman : 1998, 125).

Le processus de privatisation argentin, mené à un rythme soutenu a été très étendu. En moins de quatre ans, presque toutes les entreprises publiques ont été transférées au secteur privé, auquel ont été octroyées par ailleurs des concessions concernant les réseaux de transport (routier, ferroviaire, fluvial, etc.). Le gouvernement s'est préoccupé essentiellement de combler les déséquilibres budgétaires et ceux de la balance des comptes courants<sup>5</sup>, sans porter trop d'attention aux nécessités d'un cadre réglementaire qui stimule la concurrence et diffuse des externalités positives à l'ensemble du système économique (Nochteff : 1988, 39-42). Ainsi s'expliquent l'extrême concentration du pouvoir économique et la captation par certaines entreprises de quasi-rentes monopolistes ou oligopolistiques. De mars 1991 à septembre 1994, les prix de gros ont augmenté de 9,7 %, les tarifs routiers de 54,4 %, le prix des communications téléphoniques de 17,2 % et, malgré la chute de presque 30 % du cours du pétrole, le prix de l'essence de 28,1 % (Carassai : 1998, 133).

L'étalon dollar pour la fixation du change, en vigueur depuis avril 1991 sous la forme d'une loi ratifiée par le Congrès de la Nation, s'est avéré un instrument efficace de contrôle des anticipations inflationnistes, même si la stabilisation n'a pas été immédiate. Des glissements de prix internes se sont en effet

produits en partie à cause de l'accroissement généralisé des tarifs des services publics privatisés ou en cours de privatisation. Cette situation, jointe à la diminution des tarifs douaniers, a induit des changements dans la structure des prix relatifs dans le sens d'une réévaluation du taux de change et d'un renchérissement des prix des biens et services les moins exposés à la concurrence internationale. Un indicateur de l'intensité de ce phénomène est la disparité de comportement des indices de prix chez les détaillants (IPC) et des indices de prix de gros (IPM)<sup>6</sup>. Ainsi, entre avril 1991 et décembre 1993, l'IPC s'est accru de 44,9 % alors que l'IPM n'a augmenté que de 4,7 %. Pour sa part, sur la même période, l'indice des prix des services publics s'est accru de 34,6 % contre 4,4 % pour celui des biens industriels.

Pour de nombreuses entreprises productrices de biens échangeables, l'évolution divergente des coûts de production et des prix de vente finaux a eu un impact défavorable sur la rentabilité. La modification des prix relatifs affecte la rémunération du facteur travail de deux façons : en se répercutant sur le salaire réel, c'est-à-dire sur le pouvoir d'achat des travailleurs (dont l'évolution se mesure en relation à l'IPC) ; en se répercutant sur le coût du travail, c'est-à-dire sur la structure des coûts et les conditions de rentabilité des entreprises (dont l'évolution peut se mesurer à l'aune de l'évolution du prix de vente final des biens en question).

La politique de taux de change, adoptée par l'Argentine fixant la parité d'un peso pour un dollar, fait que la compétitivité externe peut dorénavant être évaluée par la valeur de marché de la production et de son coût en travail, exprimés en dollars. Si l'on raisonne en ces termes, entre les années 1991 et 1995, le salaire du secteur industriel s'est renchéri de 35 % à 39 %<sup>7</sup>. Cet accroissement se réfère au salaire comme coût et donc à son incidence sur la compétitivité du secteur. Le salaire, en tant que mesure du pouvoir d'achat réel des travailleurs, est par contre resté virtuellement inchangé (moins de 1 % de hausse lors de ces quatre années). Si l'on ajoute à cela la réduction des tarifs douaniers, le bilan est une perte nette de compétitivité et une forte pression sur le taux de rentabilité des entreprises. On comprend alors l'essor de stratégies visant à reconstituer la rentabilité à travers la diminution des coûts salariaux de la part des entrepreneurs.

L'abaissement des coûts salariaux est devenu un objectif prioritaire tant des politiques publiques que des stratégies entrepreneuriales. Les premières visent ainsi des réductions de charges, telle la diminution (voire l'élimination pour certains types de contrat de travail) des cotisations patronales à la sécurité sociale<sup>8</sup>, et les secondes, l'accroissement de la production par travailleur occupé. Ces deux voies ont permis au secteur industriel de reconstituer ses marges bénéficiaires. En effet, on estime que la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale a permis de réduire le coût salarial de plus de 9 % et que la productivité moyenne du travail s'est accrue de plus de 25 %<sup>9</sup>. La reprise de la rentabilité moyenne du secteur est la conséquence d'un processus d'ajustement vers le bas du coût du travail, processus qui a été impulsé par un choc initial de " perte de compétitivité " (en reprenant les termes du jargon officiel)<sup>10</sup>.

## L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ DE L'EMPLOI

L'identification et la caractérisation des stratégies adoptées par les entreprises en vue de réduire l'incidence du coût du travail, particulièrement au regard de l'évolution technologique, l'intensité du travail et les effets sur l'emploi, est rendue plus difficile du fait du manque d'étude empirique et des imprécisions des statistiques officielles concernant certains aspects clés du problème. Ces dernières ne permettent pas de distinguer les différentes composantes de l'investissement dès lors qu'elles rangent abusivement certaines importations parmi les biens de capital et qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte l'impact des modifications des conditions de travail. On en est dès lors réduit à systématiser les évidences empiriques qui, malgré leur caractère partiel, permettent au moins de façon plausible de départager les facteurs déterminant le changement, repérable au niveau des agrégats macro-économiques, de la relation entre la production et l'emploi. On est alors amené à réfuter l'hypothèse qu'un choc d'investissement expliquerait l'augmentation de la productivité du travail par l'accumulation de capital et les changements technologiques. Tout porte à croire qu'il ya plutôt eu un choc d'intensification du travail.

En ce qui concerne le premier point, on peut mettre en avant les faits suivants :

1) Le taux d'investissement a augmenté dans les années 1990 et sa reprise apparaît significative si on la compare avec les faibles niveaux des années antérieures. Néanmoins, elle reste faible pour justifier un changement significatif du rythme d'accumulation de capital et de changement technologique. Ainsi, alors que l'investissement interne brut atteignait une moyenne de 19,2 % du PIB dans la période 1983/87, il est retombé à 15,9 % entre 1988/92 avant de remonter à 18,9 % entre les années 1994/97. De même, la composante " équipement durable de production " ne connaît pas de changements significatifs : sur la période 1993/96 ses valeurs ont oscillé entre 6,3 % et 7,1 % du PIB, niveaux comparables aux années 1980/1988<sup>11</sup>.

2) L'augmentation de l'investissement n'est pas homogène et se concentre sur un nombre restreint de branches et entreprises : 91 % de l'investissement du secteur industriel ont eu lieu dans 5 branches industrielles et la moitié de ce total a concerné l'activité automobile (Bisang et al., 1996).

3) Seule une part mineure de l'investissement donne lieu à une accumulation de capital reproductible, étant donné que 20 % de l'investissement total, au maximum, ont été consacrés à l'acquisition de machines et autres équipements durables de production (Kacef, 1994).

4) Les accroissements dits réels de productivité ne correspondent pas à des phénomènes micro-économiques et de courte durée (comme ceux en cours en Argentine) mais sont le résultat de la maturation de processus systémiques de moyen terme (Kosacoff, 1995). En ce sens, on ne peut parler de développement effectif. Tout au plus, y a-t-il eu un appel d'air qui s'appuie sur des quasi-rentes de marché, celles des privatisations non concurrentielles) et celles retirées de l'ex-

cès d'offre de travail à salaires constants (Nochteff, 1998). L'hypothèse de l'absence d'innovation technologique significative est corroborée par le constat de la perte d'importance de la dépense en recherche et développement, dont le montant est en baisse constante depuis 1992. Les arguments portant sur le second point sont les suivants :

5) Un important processus de renégociation des conventions collectives de travail est actuellement à l'œuvre, au sein duquel sont incorporés de manière progressive des conditions et des critères explicites d'augmentation de productivité, le plus souvent reliés " à des changements dans l'organisation et la gestion du travail, ainsi qu'à ... des incitations tendant à l'augmentation du rendement du travail... ". À l'inverse, " ... le nombre d'accords fondés sur des mesures qui promeuvent l'accroissement de la capacité productive, essor que l'on associe en particulier au processus d'investissement qui n'a pas encore totalement repris, a été réduit " (Szretter, 1993, p.39).

6) La recherche de réduction du coût du travail direct conduit souvent à l'élimination de productions locales et, de ce fait, à la reconversion d'unités productives en unités d'importation ou de commercialisation. Les suppressions de postes qui s'ensuivent contribuent directement ou indirectement à l'accroissement du ratio production/emploi.

7) L'augmentation de l'offre de travail favorise la substitution de personnel et une plus grande rotation de la main-d'œuvre permettant la baisse des rémunérations. Les trois-quarts des chômeurs à la recherche d'un emploi ne posent aucune condition concernant la durée de la journée de travail, la reconnaissance de leur qualification, ou leur salaire réel horaire (Marcó del Pont, 1995).

8) Une partie (bien que mineure) de l'accroissement de la production par travailleur est le résultat de l'extension de la durée de la journée de travail. Selon l'enquête industrielle de l'Indec, la moyenne des heures travaillées s'est accrue de 4 % entre 1991/96, atteignant cette dernière année un total de 2130 heures/an par travailleur. On constate ainsi une augmentation des travailleurs suremployés (plus de 45 heures de travail hebdomadaire), même si parallèlement le nombre de chômeurs et de personnes sous-employées s'accroît. Des chiffres du MTSS (ministère du travail et de la sécurité sociale) montrent que 60 % des conventions collectives de travail renouvelées ces dernières années comportent des modifications concernant les clauses relatives au temps de travail (augmentation des heures journalières travaillées, diminution des jours fériés, réduction des temps de pose, etc.). À titre d'illustration, la Poste a augmenté la durée normale de travail hebdomadaire de 36 à 48 heures par semaine et la Banque hypothécaire la durée de travail journalière de 7 heures et demi à 9 heures<sup>12</sup>.

## MODIFICATIONS DE LA RÉGULATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le discours officiel souligne, a-t-on dit, l'insuffisance des réformes déjà réalisées en matière de régulation du marché du travail et donc du degré de flexibilité pour résorber le chômage. Cette argumentation ignore l'absence de résul-

tats probants des modifications déjà effectuées. Les lignes qui suivent présentent une synthèse des principales réformes déjà appliquées, regroupées selon trois thèmes principaux : i) la flexibilité externe, ii) le coût du travail, iii) la flexibilité interne ou fonctionnelle.

### **La flexibilité externe**

La réglementation juridique antérieure reposait sur le principe que le contrat de travail instituait une relation à durée indéterminée. Précisément, le point central des réformes adoptées a consisté à incorporer de nouvelles modalités contractuelles à durée déterminée (les contrats temporaires). Le premier antécédent à ce type de contrat se trouve dans la Loi nationale pour l'emploi de 1991, qui a mis en vigueur quatre types de contrats subventionnés. Deux d'entre eux le sont par l'élimination des cotisations patronales à la sécurité sociale et portent sur l'embauche de jeunes (de moins de 24 ans) à la recherche de leur premier emploi ; les deux autres ne bénéficient que d'une réduction de 50 % des cotisations sociales et visaient à l'origine l'embauche de chômeurs ou de travailleurs lors du lancement de nouvelles activités ou de l'accroissement de celles déjà existantes.

En 1995 de nouvelles modalités de contrats temporaires ont été instaurées, cette fois-ci pour les femmes, les handicapés et les personnes âgées de plus de 40 ans, ces contrats bénéficiant également d'une réduction de 50 % des cotisations sociales. De même que les précédents contrats aidés, une fois la période de validité du contrat échu, l'interruption du contrat de travail ne comporte aucun coût d'indemnisation de la part de l'employeur<sup>13</sup>.

La même année, le principe du contrat de travail à durée indéterminée a été aboli du fait de l'instauration d'une période d'essai de 3 mois au terme de laquelle le travailleur peut être licencié sans justification ni paiement d'une indemnité. En outre, les conventions collectives ont été habilitées à négocier l'extension de la période d'essai à 6 mois. Pendant cette période, le travailleur et l'employeur sont exemptés de cotisations au régime de prévoyance sociale même s'il doivent contribuer au régime de santé des œuvres sociales syndicales.

Une autre modification du cadre juridique a porté sur les modalités d'embauche à temps partiel. Pour les contrats d'une durée journalière inférieure aux 2/3 tiers de la journée normale, les cotisations à la sécurité sociale ont été diminuées de manière proportionnelle à la durée du travail, l'État se chargeant de compléter les contributions aux œuvres sociales.

Un statut spécial pour les petites et moyennes entreprises a été instauré selon lequel les conventions collectives sont désormais habilitées à décider : a) que pour des raisons de production, les vacances du personnel puissent avoir lieu à n'importe quelle période de l'année ; b) un fractionnement du paiement du solde annuel complémentaire jusqu'à trois versements ; l'élargissement de la période d'essai de trois à six mois ; d) la possibilité d'étendre la durée journalière de travail à 12 heures sans paiement d'heures supplémen-

taires si la durée hebdomadaire ne dépasse pas une moyenne de 8 heures par jour.

Enfin, certains contrats de travail, tels ceux d'apprentissage et ceux relatifs aux bourses, aux stages et à certaines prestations (le transport de charges), ne relèvent plus du droit du travail. On atteint ainsi le degré maximal de flexibilité du travail qui consiste précisément à exclure la relation contractuelle de travail du contexte du droit du travail afin de la faire retomber - par défaut - dans le giron du droit commun<sup>14</sup>.

### **La réduction du coût du travail indirect**

Diverses mesures de baisse des cotisations à la sécurité sociale - de 30 % à 80 % - ont été instaurées en 1994/95, le taux variant selon le niveau de développement relatif des régions du pays. Pour les contrats dits promus, ces mesures sont cumulatives avec les aides examinées plus haut.

Le régime de couverture des accidents de travail et des maladies professionnelles a également été modifié en 1995. Le régime antérieur instituait des indemnités variables selon le degré d'invalidité et comprenait le paiement des soins médicaux ainsi que des salaires pendant une période maximale d'un an. En même temps, il permettait un recours en justice auprès des tribunaux civils où prime le principe de " réparation intégrale des dommages causés ". L'adoption de la loi relative aux risques du travail empêche dorénavant le recours aux tribunaux civils<sup>15</sup>, limite le droit à indemnisation à une liste restrictive de maladies et substitue le paiement en une fois de l'indemnisation par un système de versements périodiques financés à travers le paiement obligatoire d'une prime d'assurance.

### **Flexibilité interne ou fonctionnelle**

Les réformes en ce domaine ont été édictées en même temps que le Plan de convertibilité, début 1991. Il a alors été décidé que les augmentations de salaire ne seraient validées que si les accords les autorisant contenaient des mesures explicites les reliant à des accroissements de productivité du travail et que si elles ne se répercutaient pas sur les prix de vente. Ultérieurement, les parties signataires des conventions collectives ont été habilitées à ouvrir des négociations décentralisées tant en ce qui concerne la détermination des salaires que la définition des statuts et postes de travail, tout en offrant la possibilité aux petites et moyennes entreprises de mettre en œuvre des accords particuliers.

Les organisations patronales se plaignent du champ d'application limité de ces nouvelles règles, même s'il avère évident qu'elles instituent une flexibilité interne de facto : " ni les travailleurs, ni leurs représentants (lorsque ceux-ci ont un rôle à jouer) n'osent aujourd'hui s'opposer aux volontés des entreprises de modifier les hiérarchies, les postes, les fonctions, les tâches, et plus généralement, les formes d'organisation du travail dans leur ensemble (Goldin : 1997, p.153).

## CHANGEMENTS AU NIVEAU DE L'EMPLOI

### La destruction de postes de travail

Le taux de chômage des agglomérations urbaines s'est accru de 6 % en 1991 à 13,7 % en 1997 en passant par des pointes de 16,6 % en 1995 et 17,3 % en 1996 (données du mois de septembre de chaque année). La plus forte augmentation s'est produite dans la région du grand Buenos Aires (GBA) où le taux de chômage s'est accru de 5,3 % à 14,3 % pendant la période. L'augmentation a été un peu moins forte dans les autres agglomérations urbaines de l'intérieur du pays (de 7 % à 12,8 %), bien que dans de nombreux centres urbains le taux de chômage ait atteint des taux nettement plus élevés (Bahia Blanca, Santa Fé, etc.). Cependant, il faut souligner que le problème du chômage est loin d'être circonscrit à certaines régions ou villes et qu'il s'étend à pratiquement tout le pays puisqu'il augmente entre 1991-1996 dans l'ensemble des 25 villes incluses dans le recensement de l'INDEC.

De même, le sous-emploi s'est accru fortement et est passé de 7,9 % à 13,1 % sur la période 1991-1997 (tableau n°1). En résumé, plus d'un quart de la population active se trouve ouvertement au chômage ou bien est amené à accepter contre sa volonté une journée de travail réduite<sup>16</sup>.

Les indicateurs usuels utilisés pour l'étude du marché du travail permettent de distinguer deux périodes. Dans la première (1991-1993) qui correspond à la phase initiale de mise en œuvre du Plan de convertibilité, le taux d'emploi se maintient constant et l'accroissement du chômage est essentiellement dû à l'accroissement du taux d'activité<sup>17</sup>. Dans la seconde période (1993-1996), la caractéristique dominante est la chute du niveau de l'emploi qui explique l'accroissement brutal du chômage et du sous-emploi, lié à la destruction nette de postes de travail.

Soulignons les principales informations. Pour l'ensemble des habitants des agglomérations urbaines, le taux de chômage ouvert est passé de 6 % en 1991 à 9,3 % en 1993. Cette hausse s'est accélérée progressivement par la suite, atteignant 12,2 % en 1994 puis une valeur maximale de 17,4 % en 1996 avant de retomber à 13,7 % en 1997. Quoique de façon moins marquée, la tendance est également croissante en ce qui concerne l'évolution du sous-emploi horaire : 7,9 % en 1991, 9,3 % en 1993, 10,4 % en 1994 et 13,1 % en 1997 (tableau n°1).

L'augmentation des indices de chômage et de sous-emploi apparaissent comme des phénomènes généralisés, se manifestant aussi bien dans la zone métropolitaine de Buenos Aires que dans l'ensemble des centres urbains de l'intérieur du pays. Dans ces derniers, la disparition de postes de travail apparaît plus tôt et se poursuit tout au long de la période sans fluctuations significatives. Cette situation s'explique par la plus grande vulnérabilité des économies régionales face à l'impact de la concurrence étrangère. En même temps, elle indique les plus grandes possibilités d'insertion qu'offre le marché informel dans la zone métropolitaine, ce qu'exprime l'augmentation du taux d'activité dans le Grand Buenos Aires (GBA) lorsque baisse le taux d'emploi.

TABLEAU N°1  
INDICATEURS CONCERNANT LE MARCHÉ DU TRAVAIL  
OCTOBRE DE CHAQUE ANNÉE

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Taux de chômage ouvert</b>							
* Total agglomérations	6.0	7.0	9.3	12.2	16.6	17.3	13,7
* GBA	5.3	6.7	9.6	13.1	17.4	18.8	14,3
* Agglomérations de l'intérieur	7.0	7.6	8.7	10.8	15.5	15.0	12,8
<b>Taux de sous-emploi (horaire)</b>							
* Total agglomérations	7.9	8.1	9.3	10.4	12.5	13.6	13,1
* GBA	7.0	7.3	9.1	10.1	12.6	13.8	13,0
* Agglomérations de l'intérieur	9.4	9.4	9.5	10.9	12.4	13,1	13,5
<b>Taux d'activité</b>							
* Total agglomérations	39.5	40.2	41.0	40.8	41.4	41.9	42,3
* GBA	40.8	41.7	43.3	43.1	44.2	44.9	45,1
* Agglomérations de l'intérieur	37.6	38.1	37.6	37.6	38.0	37.8	38,9
<b>Taux d'emploi</b>							
* Total agglomérations	37.1	37.4	37.1	35.8	34.5	34.6	36,5
* GBA	38.6	38.9	39.1	37.4	36.5	36.5	38,7
* Agglomérations de l'intérieur	35.0	35.2	34.3	33.5	32.1	32.1	33,9

SOURCE : Enquête permanente auprès des ménages (EPH) - INDEC

Le nombre de chômeurs s'est accru de presque 20 % en taux de croissance annuel moyen entre 1991 et 1997 (tableau n°2). En même temps, la durée de la période passée au chômage a augmenté : selon des chiffres de l'EPH du GBA, 31 % des chômeurs étaient dans cette situation depuis plus de trois mois en 1991, une proportion qui est passée à 57 % en 1996.

Le nombre d'emplois est resté pratiquement stable (au moins jusqu'à 1996). De telle sorte que même en prenant en compte la hausse enregistrée en 1997, le taux de croissance de l'emploi n'atteint en moyenne annuelle que 1,4 % soit à peine 50 % de l'accroissement de la population économiquement active (PEA) (tableau n°2). Par ailleurs, on peut souligner que l'augmentation du nombre d'emplois en 1997 est la conséquence, pour une bonne part de l'impulsion donnée aux programmes d'État d'emplois transitoires dont l'essor est lié à l'échéance électorale du mois d'octobre de cette année.

Les personnes contraintes d'accepter une journée de travail réduite (sous-emploi horaire) ont doublé, ce qui fait un taux de croissance en moyenne annuelle de 11,9 % (tableau n°2). L'évolution du nombre d'emplois " à plein temps " <sup>18</sup> permet d'apprécier l'ampleur réelle du processus de destruction de postes de travail dans les années 1990. Leur taux de croissance est pratiquement nul (0,10 % en taux annuel) sur la période 1991-1997, atteint des valeurs négatives pour la période 1994/1996 et seuls les programmes d'emplois transitoires de 1997 ont permis le retour du niveau de 1991 (tableau n°2).

TABLEAU N°2  
EVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL - TOTAL DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES  
INDICE BASE 1991=100

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variations 1991-97	
								taux de croissance annuel moyen	Total en milliers
<b>Population totale</b>	100.0	101,7	103.3	105.1	106.8	108.6	110.4	1,66	1.977
<b>P.E.A.</b>	100.0	103.5	107.0	108.4	112.0	114.6	118.2	2,82	1.361
<b>Occupés</b>	100.0	102.3	103.3	101.3	99,6	101.1	108.6	1,39	608
<b>Occupés à temps plein</b>	100.0	102.0	101,2	97,5	92,5	92,3	100,6	0,10	40
<b>Chômeurs</b>	100.0	122.0	164,4	219,8	305,8	326,0	266,9	7,78	751
<b>Sous-emploi (horaire)</b>	100.0	106,1	126,0	142,7	177,2	197,5	195,9	11,86	568

Source : Elaboration personnelle à partir des données de l'EPH - INDEC, pour le mois d'octobre de chaque année. Occupés à temps plein = Occupés moins sous-employés (horaires).

Une détérioration aussi marquée des indicateurs globaux concernant le marché du travail, et en particulier la destruction nette d'emplois à plein-temps sont des phénomènes économiques inhabituels, mis à part dans des territoires en guerre ou victimes de catastrophes naturelles. Le fait est encore plus remarquable lorsqu'il survient dans un contexte d'expansion de l'activité économique.

### Flexibilité contractuelle et précarité de l'emploi

De manière semblable à d'autres pays d'Amérique latine, le marché du travail argentin est structuré d'une manière typiquement duale qui reflète l'existence de deux secteurs différenciés. D'un côté, une zone où prédomine l'emploi salarié, caractérisée par des contrats légaux de durée indéterminée et où les parties contractantes (notamment l'employé) bénéficient d'une protection juridique et d'une couverture sociale, et de l'autre un vaste secteur hétérogène où prédominent les occupations précaires et où les parties contractantes ne disposent ni de protection légale ni de couverture sociale.

Ce dernier groupe est composé pour l'essentiel de salariés non déclarés, de travailleurs indépendants de faible qualification et de divers prestataires de services personnalisés. Il s'agit d'activités " refuge " exercées en dernier ressort par ceux qui ne parviennent pas à s'insérer dans le premier secteur et sont contraints, étant donné la faiblesse des filets de protection sociale, de dénicher des sources de revenu souvent très faibles, humiliantes voire dangereuses. La principale caractéristique de ce groupe est qu'il fonctionne de facto dans un contexte de flexibilité contractuelle maximale. C'est la raison pour laquelle les propositions de réforme du marché du travail pour en accroître la flexibilité visent en premier lieu le secteur des salariés formels.

Aussi bien la flexibilité contractuelle (dans le premier groupe) que la précarité de l'emploi (dans le second) ont considérablement augmenté ces dernières années sous l'impulsion de deux facteurs, simultanés et complémentaires : d'abord, en tant que résultat des politiques économiques appliquées et de leur

impact en terme de destruction nette d'emplois à plein temps, de sorte qu'il en résulte un élargissement de la zone de précarité sur le marché du travail ; ensuite, par le biais des réformes de la régulation du travail qui ont favorisé la substitution de salariés à plein-temps par des travailleurs aux contrats plus précaires.

Ainsi, une recherche récente estime que dans le Grand Buenos Aires, 51 % de la PEA se trouvait en 1996 dans une situation de "vulnérabilité d'emploi" (Lo Vuolo : 1998, chap.VIII). Cette catégorie inclut les chômeurs, les sous-employés horaires qui recherchent activement un autre emploi, les salariés ne bénéficiant pas des prestations sociales (car non déclarés), les travailleurs indépendants de qualification faible ou nulle, les employés domestiques et les travailleurs familiaux sans rémunération.

Les formes flexibles de recrutement se diffusent très rapidement dans le secteur salarié formel. En 1997, 81,7 % des nouveaux contrats de travail correspondaient à des contrats précaires c'est-à-dire à des contrats à durée déterminée ou " d'essai ". En ce qui concerne les suppressions d'emploi, 47,8 % ont concerné des contrats à durée indéterminée (MTSS, 1977). Le taux élevé de remplacement de certains travailleurs par d'autres, recrutés dans des conditions plus flexibles constitue un changement important dans la composition de la structure de l'emploi : les salariés disposant de contrats à durée indéterminée ne représentent en 1997 plus que 83 % du total contre 95 % en 1995.

### **Scénarios macro-économiques et perspectives de l'emploi**

Il faut, pour conclure, s'interroger sur l'évolution possible des relations fonctionnelles qu'entreprendront à l'avenir les fluctuations de l'activité économique globale, de l'emploi et de la productivité du travail dans l'hypothèse du maintien en vigueur du plan de convertibilité<sup>19</sup>.

On partira, pour ce faire, des prémisses suivantes : i) les réformes économiques ont affecté la compétitivité externe (ouverture, raffermissement du taux de change) essentiellement au travers d'une stratégie de choc dont les effets se manifestent plus particulièrement dans la phase initiale du programme ; ii) la structure productive (tout au moins celle qui a survécu) est parvenue à combler l'écart de compétitivité externe ; iii) la stratégie principale mise en œuvre pour accroître la compétitivité de l'appareil productif a été l'abaissement du coût du travail unitaire (l'augmentation de la relation produit-emploi) à travers l'ajustement des effectifs et des conditions de travail<sup>20</sup> ; iv) la stabilité des prix internes (la fixation du taux de change incluse) expérimentée ces trois dernières années (et d'où a découlé pratiquement une inflation nulle) ne génère plus de pressions en termes de compétitivité externe, le choc initial lors de la mise en place du programme n'étant pas un phénomène répétitif. La disparition des critiques des entrepreneurs vis-à-vis de l'ouverture économique simultanément au raffermissement du change plaide en faveur de ces derniers arguments et révélerait que sur le plan micro-économique tout au moins les entreprises survivantes seraient parvenues à s'accommoder du changement

des conditions de concurrence et de rentabilité, dérivées de la nouvelle structure de prix relatifs. S'il en est ainsi, les pressions à la hausse de la productivité du travail devraient être moins intenses dans le futur qu'elles l'ont été pendant les premières années. En d'autres termes, on pourrait s'attendre dorénavant à ce que la croissance économique soit davantage favorable à la progression de l'emploi<sup>21</sup>.

Reste à savoir si le schéma de politique économique suivi actuellement est soutenable à terme et si l'on peut considérer l'actuelle structure des prix relatifs comme une structure d'équilibre? La variable la plus déterminante est, on le sait, l'évolution du secteur externe en tant qu'indicateur de la compétitivité globale du système économique. Rappelons que la balance commerciale argentine est passée en 1991 d'un excédent commercial de 2 % du PIB à un déficit de 2,5 % en 1998.

La dimension du problème que revêt l'évolution du commerce extérieur argentin apparaît de manière encore plus évidente si l'on ajoute que les services réels et financiers sont eux aussi une source de transferts de ressources vers l'extérieur. Ces dernières années, le déficit de la balance des comptes courants a été compensé par un accroissement de l'endettement externe à travers des mécanismes de financement rendus possibles par les conditions favorables régnant (au moins jusqu'ici) sur les marchés financiers internationaux. Le déficit des comptes courant a atteint 3,5 % du PIB en 1997 et est estimé à plus de 4,5 % pour 1998. Parallèlement, la dette externe totale est passée de 65 milliards de dollars en 1991 à 105 milliards de dollars fin 1997 (Cepal : 1998).

L'ampleur du déséquilibre externe est un facteur qui conditionne de manière évidente le comportement futur de l'économie argentine. D'un côté, l'accroissement du coefficient d'élasticité des importations fait que la croissance de l'activité économique interne entraîne de fortes pressions sur la balance des paiements, via une plus grande demande d'importations. De l'autre, l'économie mondiale opère dans un climat d'incertitude croissant et des facteurs d'instabilité affectent les flux financiers tournés vers les pays dits émergents.

La fragilité externe de l'économie argentine apparaît de plus en plus visible aux travers des recommandations du FMI destinées à éviter la surchauffe de l'activité économique<sup>22</sup>. Ce type de proposition apparaît cependant quelque peu insolite puisque il doit s'appliquer à une économie qui opère avec des indices élevés de chômage et des taux d'inflation pratiquement nuls. Le motif réel est de diminuer l'absorption interne pour empêcher le débordement du déficit externe et une détérioration supplémentaire des indicateurs globaux de solvabilité externe qui finirait par inverser le sens des flux de capitaux. En même temps, il s'agit de faire croire que les problèmes du secteur externe n'ont pas à altérer le cours du change, la volonté politique étant d'ajuster les déséquilibres pouvant survenir en déclenchant une récession interne à des fins thérapeutiques<sup>23</sup>.

Les scénarios macro-économiques futurs sont étroitement liés à l'évolution des comptes du secteur externe et aux politiques mises en œuvre à cet effet. L'évolution de l'emploi dépendra aussi en grande mesure des conditions macro-

économiques. à ce propos, il convient toutefois de rappeler l'ampleur des déséquilibres accumulés sur le marché du travail. Il ne s'agit pas là d'une donnée mineure puisqu'une double exigence en dérive : l'absorption du flux des nouveaux contingents de travailleurs (accroissement démographique, plus grande participation des femmes, migrations et urbanisation) et la résorption du stock existant de personnes au chômage, sous-employées, et occupant des emplois inadéquats.

De manière schématique, on peut affirmer que l'économie argentine sera confrontée dans les prochaines années à deux types de contextes internationaux. Le premier, que l'on peut qualifier de modérément optimiste, suppose une prolongation dans le temps des conditions en vigueur ces dernières années, et induit un climat financier permettant de financer sans grand soubresaut des niveaux de déficits des comptes courants de la balance des paiements similaires à ceux actuellement en vigueur. On peut alors envisager la possibilité du maintien d'un sentier économique en expansion qu'autoriserait la pénétration massive des capitaux étrangers et l'élévation du montant de la dette externe. L'autre scénario, de type modérément pessimiste, suppose une dégradation des conditions du financement externe qui obligerait le pays à équilibrer sa balance commerciale<sup>24</sup>.

Le premier scénario suppose la possibilité de financer des déficits des comptes courants de niveau comparable au niveau actuel (disons 5 % du PIB). La moitié de ce déficit provient de postes très rigides comme les services réels et financiers. Cette situation impose de limiter sérieusement le déficit des comptes courants, d'autant plus que les réformes économiques ont induit un accroissement du coefficient d'élasticité importations/PIB. Dans les conditions actuelles, la croissance pousse les importations à la hausse, et cette trajectoire ne sera soutenable que si le pays parvient à accroître fortement le montant de ses exportations<sup>25</sup>. La désindustrialisation, la structure exportatrice davantage tournée vers les commodities et les ressources naturelles, ainsi que la politique de change fixe expliquent les difficultés éprouvées pour faire face aux restrictions externes à la croissance<sup>26</sup>.

Même en admettant la soutenabilité d'un sentier de croissance de 4 %, il convient de s'interroger sur ses effets sur l'emploi. L'impact dépendra, fondamentalement, de l'évolution de la PEA et de la productivité du travail. Si on considère le taux de croissance de la PEA urbaine, dans la dernière décennie, de 2,8 % en termes annuels et un taux de croissance de la productivité du travail modéré<sup>27</sup>, le résultat le plus probable est que le rythme de création d'emplois ne permettra d'absorber que les nouveaux contingents d'actifs s'incorporant au marché du travail. De là, on déduit qu'il y a peu de chances pour que se produisent des modifications significatives, au moins à moyen terme en ce qui concerne la vaste zone de précarité de l'emploi qui existe actuellement et le niveau élevé de taux de chômage ouvert.

Les sources de conflit qui surgissent de ce scénario peuvent prendre deux directions. Tout d'abord, au travers de l'émergence de demandes sociales récla-

mant un (quelconque) type d'occupation et/ou de revenu pour les personnes se trouvant en situation de chômage ou de trop forte précarité d'emploi. Dans le schéma des politiques économiques en vigueur, les réponses ne peuvent prendre la forme que d'actions compensatoires de portée limitée telles que, par exemple, le renforcement des programmes d'emploi transitoire. Ensuite, l'émergence de demandes de la part des entrepreneurs visant à déréguler davantage le marché du travail rendra encore plus effective la pression de l'armée de réserve sur le salariat formel.

Le second scénario macro-économique, qu'on a dénommé de modérément pessimiste, entraîne la nécessité de réduire de façon drastique le déficit commercial extérieur. La vision officielle que partage désormais l'opposition au gouvernement du parti justicialiste soutient le maintien de la politique de taux de change fixe. Dans de telles conditions, les mécanismes pour améliorer la compétitivité et corriger les déséquilibres extérieurs peuvent donner lieu principalement à deux variantes. La première passe par un ajustement passif ou de marché, de sorte que la contraction de l'offre monétaire consécutive à la diminution des réserves monétaires internationales (la liaison comptable maintenue entre l'offre monétaire et le montant des réserves monétaires caractérisant le principe de convertibilité) ainsi que la restriction du crédit et la hausse des taux d'intérêts qui en découlent, parviennent à freiner automatiquement l'activité économique et donc l'augmentation des importations. À moins qu'une improbable déflation des prix internes ne se fasse jour, l'absence de modifications de la structure des prix relatifs se traduira par une absence d'amélioration de la compétitivité qui restreindra durablement la croissance économique. Les réactions à ce qui avait été dénommé d'"effet tequila", à la suite de la crise mexicaine de fin 1994, montrent clairement la préférence de la pensée officielle pour cette variante ; même si les résultats transitoires obtenus en matière de solde commercial ont un coût élevé en terme de réduction de la croissance économique.

La seconde variante se différencie de la précédente par l'instauration de politiques actives sur le secteur externe. Celles-ci visent à améliorer la performance exportatrice à travers la mise en œuvre d'incitations fiscales sélectives qui améliorent la compétitivité de certaines firmes et/ou secteurs producteurs de biens échangeables. Ce type d'approche est soutenu par l'opposition et compte sur l'appui de certains industriels. Dans les faits, elle consiste à octroyer des subventions sélectives qui jouent le rôle de "dévaluations fiscales". Toutefois, l'étroite marge de manœuvre dont disposent les autorités publiques pour lancer un large programme d'avantages fiscaux susceptible d'amoindrir de manière significative la contrainte externe à la croissance économique, constitue sa principale limite.

Les effets sur le marché du travail du scénario macro-économique modérément optimiste augurent un moindre rythme futur de créations d'emplois. La diminution sera plus intense (au moins à court terme) dans la variante d'ajustement passif ou de marché, étant donné qu'elle entraîne une baisse des importations se répercutant sur le niveau d'activité global. La seconde alternative est plus exigeante pour ce qui se réfère à l'accroissement de la productivité du

travail en tant qu'instrument pour améliorer la compétitivité du secteur exportateur. Finalement, quelle que soit la variante, les actuelles pathologies dont souffre le marché du travail telles le chômage ouvert et la précarité des conditions de travail risquent non seulement de perdurer mais de s'intensifier. Dans les deux variantes, le degré des interventions compensatrices de l'État augmente compte tenu de l'accroissement du nombre de personnes affectées, tout comme les restrictions fiscales du fait de la moindre croissance économique et/ou de l'utilisation alternative des ressources fiscales afin de subventionner les exportations.

Le programme macro-économique appliqué depuis le début des années 1990 a constitué un facteur fondamental de détérioration des conditions d'emploi et de travail. La structure des prix relatifs résultant de ce schéma a conduit à un déséquilibre structurel faisant du secteur externe un facteur de restriction (tout autant structurel) à la croissance, ce qui ne peut qu'entraîner à l'avenir des trajectoires négatives d'évolution de l'emploi. Il est en fait impossible d'envisager une quelconque amélioration de la situation prévalant sur le marché du travail sans une réorientation du contexte macro-économique qui promeuve une structure des prix relatifs, allégeant non seulement la contrainte externe pesant sur la croissance mais aussi les pressions à la baisse du coût du travail et du niveau de l'emploi afin de maintenir la compétitivité internationale.

Non obstant, il est évident, vu l'ampleur des déséquilibres accumulés sur le marché du travail, qu'il est impossible que ceux-ci soient résolus dans un délai raisonnable, même dans la meilleure des hypothèses. En conséquence, les discussions actuelles devraient s'orienter vers la mise en place d'institutions alternatives et plus efficaces susceptibles d'engendrer un nombre d'emplois à pleintemps supérieur. Ce qui implique, entre autres, une meilleure répartition du temps de travail et la mise en place de filets de sécurité de revenu garantissant des conditions de vie minimales aux individus.

### Notes

- 1 On entend ici par " vision officielle " celle qui représente l'éventail d'intérêts à la libéralisation économique dans les termes de ce qui est appelé le Consensus de Washington et dont la mise en œuvre en Argentine par Président Menem lui a permis de réunir une large coalition politique.
- 2 L'indice interne des prix de gros a augmenté de 455,5 % en 1990, 56,7 % en 1991, 3,2 % en 1992 et seulement 2,5 % pour la période 1995/97.
- 3 Entre les années 1991 et 1995, le PIB a augmenté de 21,4 %, la consommation totale de 20,2 % et l'investissement interne brut de 57,4 %.
- 4 Les valeurs représentent des moyennes annuelles simples des données correspondant au recensement réalisés par l'Enquête permanente auprès des ménages (EPH) de l'Indec. Le taux de sous-emploi horaire prend en compte les personnes qui travaillent moins de 35 heures par semaine alors qu'elle désireraient travailler davantage.
- 5 Balance commerciale et des services (note de l'éd.)
- 6 Le panier qui compose l'indice des prix à la consommation (IPC) est composé pour une large part de biens et services non échangeables au niveau international, ce qui n'est pas le cas pour l'indice des prix de gros (IPM).

- 7 La première valeur provient d'une estimation personnelle réalisée à partir des sources officielles, la seconde est issue de Szretter (1996).
- 8 Courant 1995 les contributions patronales à la sécurité sociale avaient été réduites en moyenne de 27 % par rapport à leur niveau de 1991. Mais la baisse s'est poursuivie ultérieurement, celle-ci atteignant de 30 à 80 % selon les régions du pays.
- 9 Selon l'enquête industrielle de l'Indec, pendant la période 1991-1995, la production industrielle s'est accrue en termes réels de 12,6 % alors que le nombre d'ouvriers occupés a chuté de 10 %.
- 10 Pendant la période 1990-1993, Monza (1993, p. 19) " observe une régression marquée des avantages en terme de compétitivité-prix du travail dans l'industrie argentine " que l'auteur explique par la distorsion des prix relatifs internes et la chute du taux de change réel, tandis qu'il considère que l'accroissement de la productivité depuis lors est " insuffisant pour éviter une détérioration profonde des avantages compétitifs " .
- 11 Des arguments similaires sont avancés dans une publication officielle affirmant que " la reprise des années récentes a conduit à ce que le taux d'investissement global retrouve (en 1997) des niveaux comparables à ceux de qui ont précédé la crise de la dette, tandis que l'investissement en équipements durables de production (en % du PIB) est parvenu à dépasser les niveaux des années 1980 " (CEP, 1998, pp. 9-10).
- 12 Cf. le journal *Clarín*, édition du 12/1/98, p. 16 et du 9/3/98, p. 18.
- 13 La durée minimale des contrats est de 6 mois, ceux-ci pouvant se prolonger jusqu'à une durée maximale de 24 mois. Ces contrats pouvant toucher jusqu'à 10 % du personnel de l'entreprise, proportion qui augmente jusqu'à 50 % pour les entreprises de 6 à 25 travailleurs et 100 % pour les unités de 5 ou moins (jusqu'à 3) employés et un contrat dans le cas d'entreprises qui ne comptent pas de personnel au départ.
- 14 Ces mesures concernant les boursiers, les stagiaires et les transports de charges ont été imposées par décret du pouvoir exécutif, celui-ci faisant fi du fait que le droit du travail relève, de par la Constitution, de la compétence exclusive du Congrès national (Goldin : 1997).
- 15 La légitimité constitutionnelle de cette loi pose aussi problème.
- 16 L'enquête de l'Indec considère comme occupé celui qui a travaillé au moins une heure pendant la semaine prise comme référence pour le recensement et comme sous-occupé (ou sous-employé) celui qui a travaillé moins de 35 heures cette même semaine alors qu'il " souhaiterait " travailler davantage.
- 17 De manière générale dans le cas argentin, un accroissement de 1 % du taux d'activité entraîne - toutes choses égales par ailleurs - un accroissement de 2,5 % du taux de chômage ouvert.
- 18 Le nombre d'emplois à plein temps s'obtient en retranchant du total des actifs occupés ceux qui occupent des postes dont la durée est inférieure à la durée normale de travail tout en souhaitant travailler davantage (sous-emploi horaire). Ce travail à temps partiel involontaire occulte en fait une partie du chômage dont la faible indemnisation conduit à l'essor d'activités pour la plupart informelles, de faible productivité et de basse rémunération.
- 19 Il convient de rappeler que la référence au programme de convertibilité est une simplification didactique, celle-ci faisant allusion à un ample spectre de réformes au sein desquelles la règle de convertibilité monétaire est importante mais pas unique.
- 20 On peut rappeler également qu'au niveau micro-économique, la réduction de l'écart de compétitivité s'est effectuée aussi par d'autres moyens tels une incorporation plus importante de composants importés, la fermeture de certaines entreprises et la réduction du niveau d'activité d'autres.
- 21 De toutes façons, la politique de change suivie exige des accroissements de productivité semblables à ceux ayant lieu dans le reste du monde ou tout au moins avec les pays avec lesquels l'Argentine échange le plus, à savoir : les Etats-Unis, l'Union Européenne et le Brésil. Si ces niveaux ne sont pas atteints, une dégradation progressive

- de la compétitivité externe se produira, de même que si le dollar (et par conséquent le peso argentin) se réévalue par rapport aux autres monnaies.
- 22 Ces suggestions que le gouvernement a repris à son compte, se sont traduites par des initiatives visant à promouvoir une diminution des dépenses publiques, effectuer des coupes dans les programmes d'investissement publics, accroître la pression fiscale et les taux d'intérêt.
- 23 Dans les faits, cela revient à réitérer la séquence de politique économique appliquée à l'occasion de l'effet tequila fin 1994.
- 24 Les scénarios extrêmes (très optimiste ou très pessimiste) n'étant pas pour l'instant à l'ordre du jour ont été délibérément exclus : i) parvenir à obtenir un financement externe quelque soit le niveau du déficit des comptes courants ; ii) une fuite nette de capitaux du pays.
- 25 Pour un taux de croissance du PIB de 4 % annuel (semblable à celui de la période 1992/1998), le maintien du déficit commercial à des niveaux finançables (conformément aux hypothèses mentionnées) requiert une augmentation des exportations de plus de 15 % l'an.
- 26 La parité fixe vis-à-vis du dollar implique une revalorisation du peso argentin vis-à-vis d'une grande partie du reste du monde (principalement les monnaies asiatiques).
- 27 Rappelons que pour éviter une détérioration de la compétitivité externe, la politique de change fixe requiert des accroissements de productivité similaires à ceux du contexte international - notamment celui des pays avec lesquels l'Argentine commerce le plus.

### BIBLIOGRAPHIE

- BARBEITO, A. et RODRIGUEZ ENRIQUEZ C. (1995) : " Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso ", in *Argentina Hoy : Crisis del modelo*, MINSBURG y VALLE (coord), Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- BEKERMAN, M. (1998) : " Reforma comercial y desempleo. Reflexiones para el caso de la economía argentina ", *Desarrollo Económico*, número spécial, vol. 38, Buenos Aires.
- BISANG, R. ; BONVECCHI, C. ; KOSACOFF, B. et RAMOS, D. (1996) : " La Transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto ", *Desarrollo Económico*, número special, vol. 36, Buenos Aires.
- CARASSAI, S. (1998) : " Un mercado que elige, un Estado que abdica, un crecimiento que posterga. La experiencia argentina en los años 90 ", in Hugo NOCHTEFF *La economía argentina a fin de siglo : fragmentación presente y desarrollo ausente*, Flacso-Eudeba, Buenos Aires.
- CEPAL (1998) : *Indicadores macroeconómicos de la Argentina, janvier-mars*, Buenos Aires.
- CEP (1998) : " Inversiones en la Argentina. Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados ", *Estudios de la Economía Real* n° 9, Centro de Estudios de la Producción, Secretaría de Industria, Buenos Aires, junio.
- GOLDIN (1997) : *El Trabajo y los Mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- KACEF (1994) : " Algunas consideraciones acerca de la composición de la inversión, Instituto de Desarrollo Industrial ", *Unión Industrial de la Argentina (UIA)*, note n° 43, Buenos Aires.

- KOSACOFF, B. (1995) : " La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada ", in Pablo BUSTOS (comp.) *Mas allá de la Estabilidad*, Fundación F. Ebert, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. (1998) : " Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado versus ingresos básicos universales ", *Documento de Proyecto*, cap. VIII (mimeo), Ciepp, Buenos Aires.
- MARCO DEL PONT (1995) : " Responsabilidades de la política económica en el aumento del desempleo ", *Minutas*, Buenos Aires, juillet-décembre.
- MTySS (1997) : *Informe de Coyuntura Laboral*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires (divers numéros).
- MONZA, A. (1993) : " Costo laboral y competitividad ", *Estudios del trabajo*, n°6, Segundo Semestre, ASET, Buenos Aires.
- NOCHTEFF, H. (1998) : " Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina ", in Hugo NOCHTEFF, *La economía argentina a fin de siglo : fragmentación presente y desarrollo ausente*, Flacso-Eudeba, Buenos Aires.
- SZRETTTER, H. (1993) : " La aplicación del criterio de productividad en la negociación salarial ", *Informe 11*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto Gobierno Arg/PNUD/OIT, Buenos Aires.
- SZRETTTER, H. (1996) : *Costo salarial en la industria manufacturera*, (miméo), Buenos Aires.

## ANNEXE

La manière dont les changements au sein du système de prix relatif affectent la compétitivité externe peut s'analyser dans la perspective micro-économique de l'entreprise ou sur le plan du système économique dans son ensemble (tout du moins, de certains blocs le composant). L'expression formalisée qui suit constitue un indicateur permettant de mesurer les niveaux de compétitivité externe des entreprises individuelles, des branches d'activité ou d'ensemble économiques plus importants.

$$C = \{ [ \pi \cdot (tc / w) \cdot (P / E) \cdot (1 + t) ] \} / (1 + g) \quad (1)$$

où :

$\pi$  = prix internationaux ;

$tc$  = taux de change nominal ;

$w$  = salaire brut nominal (comprend le salaire direct + les contributions à la sécurité sociale) ;

$(P / E)$  = produit par actif occupé (productivité du travail) ;

$t$  = tarif douanier extérieur ;

$g$  = taux de profit souhaité ;

Une expression alternative de (1) est la suivante :

$$C = \frac{(\pi \cdot tc)}{w} \cdot \frac{P}{E} \cdot \frac{(1 + t)}{(1 + g)} \quad (2)$$

De cette manière, la compétitivité externe peut s'expliquer par l'évolution de trois facteurs principaux i) la structure des prix relatifs, et principalement la relation entre les prix internationaux en monnaie locale (c'est-à-dire multipliés par le taux de change) et le salaire nominal ; ii) la productivité de l'emploi ; iii) la relation entre les tarifs douaniers et les profits attendus.

On observe que la compétitivité externe varie proportionnellement avec les modifications du taux de change ( $tc$ ), des prix internationaux ( $pi$ ) et des tarifs douaniers ( $t$ ). Idem pour la productivité du travail. Lorsque la productivité du travail augmente c'est-à-dire lorsque l'on utilise moins de travail par unité de produit fabriqué, la compétitivité externe s'améliore du fait de la réduction des coûts du travail unitaires. La situation est inverse lorsque la productivité du travail décroît à cause de la hausse de la part des coûts du travail dans la valeur finale du produit. Au total, la compétitivité peut s'améliorer suite à un accroissement de la productivité du travail, des prix internationaux, des tarifs douaniers frappant les importations, une dévaluation de la monnaie nationale (accroissement du taux de change nominal).

À l'inverse, la compétitivité externe évolue en sens inverse des fluctuations du salaire nominal ( $w$ ), que celles-ci soient dues à des modifications du salaires direct ou des contributions à la sécurité sociale. Les changements dans le mark-up des entrepreneurs opèrent dans un sens identique ( $g$ ).

En Argentine, comme nous l'avons signalé précédemment, le programme de réformes économiques a commencé par une réduction importante du taux de protection douanière. En considérant ce facteur inchangé depuis lors, et en faisant l'hypothèse que le taux de profit attendu est constant, les variables qui influeraient sur la compétitivité se réduiraient à l'expression suivante :

$$C = (tc \cdot pi \cdot P) / (w \cdot E) \quad (3)$$

#### RÉSUMÉ - RESUMEN

Cet article s'attache à démontrer que la politique économique, menée depuis 1991 en Argentine est responsable de la hausse du chômage et de la montée de la précarité de l'emploi en raison du changement de la structure des prix relatifs qui a résulté de la surévaluation du taux de change, combinée à l'ouverture commerciale et financière. Il conclut à l'absence de perspectives d'amélioration du marché du travail selon deux types de scénarios probables d'évolution macro-économiques, fonction du degré d'aggravation de la contrainte externe.

*Este artículo se plantea demostrar que la política económica aplicada después de 1991 en Argentina, es responsable de la elevación del desempleo y del crecimiento de la precariedad del empleo debido a los cambios en la estructura de precios relativos que se derivaron de la combinación entre sobrevaluación de la tasa de cambio y apertura comercial y financiera. Concluye marcando la ausencia de perspectivas de mejora del mercado de trabajo, de acuerdo con dos tipos de probables escenarios de evolución macroeconómica, construidos en función de la mayor o menor gravedad de la restricción externa.*



## LES PARADOXES DE L'ÉVIDENCE : LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS L'ARGENTINE DE LA CONVERTIBILITÉ

RUBÉN M. LO VUOLO \*

L'Argentine est devenue ces dernières années un cas d'école d'aggravation du chômage et de la précarité des conditions d'emploi, malgré un environnement économique favorable. À en croire les discours officiels, il ne faudrait voir aucun rapport de causalité entre cette évolution regrettable du marché du travail et la libéralisation économique radicale mise en œuvre dans le cadre de la stratégie de stabilisation, connue sous le nom de " plan de convertibilité " <sup>1</sup>. Il y aurait là tout au plus un paradoxe qui renvoie à des facteurs sociologiques et institutionnels déséquilibrant le marché du travail (Giordano et Torres, 1994). La discussion " scientifique ", telle que la conçoivent les experts, se bornerait ainsi à l'importance qu'il faut attribuer respectivement aux facteurs socio-démographiques de la demande d'emploi et aux rigidités du marché du travail. Il en ressort logiquement que ces dernières constitueraient le principal obstacle à la résorption du chômage et de la pauvreté, révélant là un héritage du passé empêchant l'amélioration de l'environnement économique de se traduire en progrès social.

Un livre blanc sur l'emploi, publié par le ministère du travail, a conféré à ce consensus des experts une publicité à la mesure de l'enjeu politique qu'il recouvre dans un pays longtemps considéré comme plus proche du monde développé que du reste du continent latino-américain. Bien loin de constituer un cas paradoxal, la société argentine apparaît pourtant dans le cadre régional comme un cas particulièrement exemplaire de l'évolution du marché du travail et de la protection sociale qu'a impliqué plus d'une décennie d'ajustement structurel. Autrefois, les taux de chômage et de sous-emploi argentins étaient dérisoires au regard d'autres économies, comme le Brésil ou le Mexique, qui

\* Centro de Investigaciones Económicas sobre Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires.

PHOTOGRAPHIE N°4 : QUARTIER D'AFFAIRES À BUENOS AIRES (CLICHÉ ANNE BRIDE COLLIN DELAUAUD).

avaient suivi des trajectoires de développement comparables. Longtemps, à l'instar des pays industrialisés, l'Argentine a connu un cercle vertueux de croissance de quasi plein emploi. Celui-ci était certes favorisé par une faible pression démographique, accompagnée d'un degré élevé d'instruction de la population. On considérait même alors que l'offre de travail peu qualifié était insuffisante. Il faut toutefois rappeler que le plein emploi a été soutenu sans relâche par une politique de la demande. Le tableau est aujourd'hui symétriquement inversé à cet âge d'or et l'Argentine voit sa structure sociale devenir typiquement latino-américaine. La forte croissance de ces dernières années va de pair avec un déclin du nombre de travailleurs par unité de production dans l'industrie manufacturière, lequel se combine en outre à une élévation du nombre d'heures travaillées par actif et à une réduction du salaire horaire. Dans la vision officielle, cette réalité devrait à terme s'infléchir dès lors que joueront pleinement les effets de la flexibilité du travail. Entre-temps, la possibilité de nouer des contrats de travail bénéficiant de dégrèvements fiscaux est sensée résoudre rapidement les situations les plus graves, spécifiques à certaines catégories de demandeurs d'emploi ou relatives à des conditions particulières d'entrée et de sortie du marché du travail.

Ceux qui soutiennent cette vision des choses - réduisant à un problème de coût excessif du travail les causes possibles de la création insuffisante d'emplois - ne s'embarrassent pas d'argumenter l'absence de pertinence d'autres facteurs (cf. par exemple Montoya, 1994). Mais, au-delà de la critique sur le peu de rigueur de telles analyses, il faut surtout mettre en lumière ce qu'occulte l'assimilation de la dégradation de la situation sociale à un simple paradoxe au regard de l'embellie économique. Cette vision édulcorée du problème fait l'impasse sur ce qui est le principal changement à caractère structurel au fondement de la stabilisation économique, à savoir que le travail est en train de devenir un bien rare, cessant par là d'être le vecteur de sécurité, de mobilité et d'intégration sociales qu'il fut auparavant. C'est ce qu'on s'attachera à démontrer dans ce texte en mettant à jour le changement qui s'est opéré dans le mode de fonctionnement - économique et politique - du marché du travail. On comprend alors que la stratégie de stabilisation économique qui a été suivie est avant tout une " résolution " du conflit distributif qu'on ne peut aucunement tenir pour neutre ou positive d'un point de vue social et politique, comme le prétendent les défenseurs du plan de convertibilité.

Le modèle économique actuel a éliminé le conflit distributif en reproduisant l'État d'anomie sociale, hérité de l'hyperinflation sur laquelle il avait débouché. Telle est la clé du paradoxe apparent que présente le contraste entre un environnement économique que d'aucuns estiment porteur de progrès social et son absence manifeste de concrétisation. Une telle hypothèse s'écarte de l'explication qu'a faite le courant structuraliste de l'hyperinflation par le cadre socio-institutionnel qui réglait le conflit distributif. Elle revient à considérer que ce ne sont pas, en elles-mêmes, les rigidités du marché du travail qui expliquent la dérive des prix, mais ce qu'elles sont devenues du fait de l'environnement macro-économique qu'a créé la crise de la dette extérieure. On sou-

ligne ainsi que c'est par l'interaction entre la macro-économie et les nouvelles institutions libérales qui régissent le marché du travail que ce dernier est devenu, dans le sillage de la stabilisation, et en dépit de la croissance qu'elle a autorisée, un facteur de fragmentation sociale enfermant un nombre croissant d'individus dans l'insécurité. Bien loin d'être paradoxal, ou même de s'avérer contradictoire d'un point de vue strictement économique (du moins jusqu'à présent), le fonctionnement du marché du travail qu'a mis en forme la politique de stabilisation doit être dès lors considéré comme une clé de voûte du modèle d'organisation sociale qui en a assuré le succès. L'efficacité de cette politique n'en est pas moins des plus relatives car le retour à l'équilibre des prix et à la croissance repose en réalité sur un sous-emploi et sur une sous-utilisation productive du capital. L'hypothèse qui s'impose dès lors en ce qui concerne l'avenir du marché du travail et ses effets de plus long terme sur le niveau de vie de la population est bien évidemment tout autre que celle d'un progrès social qui finirait par voir le jour quand serait enfin liquidé l'héritage du passé.

### LA GESTION INFLATIONNISTE DU CONFLIT DISTRIBUTIF

Aux temps de l'ancien régime économique, la rareté relative du facteur travail, la permanence du principe de rémunération égale à tâche égale et le taux élevé de syndicalisation dans des organisations dont l'action était très centralisée, ont fait de la progression du niveau nominal de salaire un mécanisme de redistribution de revenu et de soutien de la demande. L'accroissement des salaires allait de pair avec celui du déficit public, alimentés l'un et l'autre par une expansion de la masse monétaire soutenant celle de la demande effective à un niveau qui faisait tendre l'économie vers le plein emploi.

La croissance économique pouvait alors équilibrer le marché du travail sur la base du système de sécurité de l'emploi et de rémunération du travail, mis en place par l'État-providence argentin<sup>2</sup>. Ce dernier joue ainsi un rôle central dans la dynamique macro-économique particulière qu'a revêtue en Argentine l'industrialisation par substitution des importations ; plus spécifiquement, en ce qui concerne les modalités de répartition du revenu qu'a fixées le caractère cyclique de l'activité résultant des comportements opposés de deux secteurs productifs fonctionnellement différenciés : d'une part, celui des activités exportatrices, primaires et agro-industrielles, source de devises sans être lui-même importateur, ni donc demandeur de devises. Les prix de ce secteur sont affectés par les prix internationaux, lesquels définissent en outre une part substantielle des prix à la consommation (et donc le niveau du salaire réel), mais ce secteur n'est pas demandeur de main-d'œuvre. L'autre secteur, celui des biens dits non échangeables<sup>3</sup> (le bâtiment, les services et la plus grande partie du secteur industriel) n'est pas exportateur mais, du moins en ce qui concerne l'industrie, il est demandeur de devises pour l'importation de biens intermédiaires et d'équipement. Ses prix ne sont pas influencés par la concurrence internationale et dépendent de la demande interne. Il est par ailleurs responsable de l'absorption d'une grande partie de la force de travail.

Les prix relatifs de ces deux secteurs sont ainsi réglés à la base par le biais de l'impact différencié de la variation du taux de change que provoquent les déficits chroniques de la balance commerciale. Le secteur des biens échangeables est directement favorisé, en termes de profits, par la dévaluation, contrairement au secteur des biens non échangeables. De plus, étant donné l'importance des biens échangeables dans la formation du prix des biens consommés par les salariés, la dévaluation peut entraîner une chute de leur pouvoir d'achat si elle n'est pas compensée par un taux d'inflation validant une réévaluation du salaire réel. Dans un tel environnement économique, la dévaluation est un processus récurrent de restauration des équilibres de par son influence sur les prix relatifs. À la suite des déséquilibres récurrents du secteur externe, la dévaluation réajustait tous les prix à des rythmes différents, permettant d'atténuer la récession et son impact sur le niveau de l'emploi pour autant que l'inflation et la distribution de revenu aient un rythme plus soutenu.

Au-delà de toute discussion sur la " rationalité " propre à un tel modèle économique, il faut observer qu'il favorisait un consensus distributif réglant les conflits entre les divers agents économiques et sociaux. Ce consensus se fondait sur l'action de l'ensemble des institutions assurant la sécurité de l'emploi et des rémunérations du travail. Il en a résulté une dynamique macro-économique conforme à un système politique dont l'objectif ultime était avant tout de faire en sorte que les relations asymétriques propres au marché du travail soient compensées par des mécanismes institutionnels.

De tels ajustements commenceront à devenir problématiques lorsque les marges de manœuvre de la politique économique se réduiront à mesure que le régime d'inflation s'emballera, quand les sources de financement budgétaire s'épuiseront suite à la crise de la dette externe menant au transfert de la dette privée à l'État, ce dernier devenant alors seul responsable de son amortissement. Le resserrement de la contrainte externe pesant sur les décisions macro-économiques se traduit alors par le transfert croissant de richesses vers l'étranger et par la réduction, en conséquence, de la demande interne par le biais des prix relatifs (notamment des taux de profit et des salaires). On ne peut en fait apprécier à sa juste mesure le nouvel impact qu'aura dès lors le conflit distributif (et celui qu'il laissera en héritage) sans mettre en avant l'enchaînement de contraintes qui va peser sur la politique économique. Les décisions qui seront prises en la matière et leurs répercussions sur les comportements des agents économiques modifient dans les années 1980 l'impact économique du système normatif qui régit les relations entre le capital et le travail. L'analyse de la dynamique que prend alors le conflit distributif et de ses conséquences inflationnistes éclaire les fondements socio-politiques de la stabilisation macro-économique menée dans la décennie qui suivra.

Les termes du débat sur l'inflation remontent, on le sait, à l'interprétation structuraliste qui en a attribué la spécificité latino-américaine à l'incapacité de l'offre de biens et services à répondre en temps et volume requis au conflit distributif enraciné dans les mécanismes de fixation du salaire. Le niveau de salaire réel moyen est conçu dans ce modèle comme une fonction directe des

niveaux du taux de change réel, des droits de douane et des marges de profit, mais les valeurs vers lesquelles tendent ainsi le salaire que sont prêts à payer les employeurs sont pondérées par les rapports de force sur le marché du travail faisant pression pour qu'il corresponde à l'objectif prétendu par les représentants syndicaux (Ros, 1989). Dans cette interprétation, ce " salaire-objectif " faisait donc structurellement du conflit distributif le moteur de la hausse des prix. Cependant, le nouvel environnement économique créé par la crise de la dette extérieure modifiera l'ordre des causalités : les marges de profit deviendront alors la véritable variable indépendante. L'échec du plan *Austral*, mis en œuvre par le gouvernement de Raúl Alfonsín dans la deuxième moitié des années 1980, démontre clairement à cet égard les limites de l'interprétation dite " inertielle " du conflit distributif qui modifiera le modèle structuraliste original en rapportant au jeu des anticipations de l'inflation à venir l'essentiel de l'explication de son accélération<sup>4</sup>. La conception de ce plan, fondée sur cette réinterprétation, tablait dès lors sur l'élimination de la mémoire de l'inflation passée, assimilée à l'indexation salariale sur laquelle avait débouché le règlement du conflit distributif dans le sillage de l'accélération de l'inflation provoquée par la crise de la dette. La mise en avant de l'idée d'inertie revenait en fait à considérer que le conflit distributif ne jouait plus alors qu'un rôle secondaire dans la perpétuation de l'inflation au regard du mécanisme permanent d'ajustement du salaire réel que devient l'indexation. On postulait ainsi que le conflit distributif disparaîtrait si diminuait l'écart entre le " salaire-objectif " revendiqué et le salaire moyen effectif. L'idée était que, si on parvenait à allonger progressivement l'intervalle d'indexation pour finir par le supprimer, le niveau général des prix rejoindrait le niveau du taux de change nominal de sorte que l'écart entre le niveau de salaire correspondant à l'objectif des travailleurs et le salaire effectif déterminé par le marché disparaîtrait, le contrôle de l'inflation se réduisant ainsi à un problème de stabilisation du taux de change nominal.

Le moyen par lequel on prétendait atténuer le conflit distributif reposait essentiellement sur le contrôle des prix. L'échec du plan s'explique tout d'abord par le fait que les revalorisations salariales et les créations d'emplois qui auraient pu rétablir les équilibres macro-économiques dans un tel environnement n'ont pas été réalisées. De ce fait, le plan *Austral* n'a pu contrôler les conflits distributifs qu'exacerbait de surcroît le retour à la démocratie qui donnait désormais libre cours aux demandes autrefois réprimées pendant la dictature militaire. Le plan était ainsi d'autant plus voué à l'échec qu'il renforçait le pouvoir des intérêts financiers s'exprimant dans la montée de la dette publique. Le capital privé a rendu les effets du plan radicalement erratiques par l'arrêt de l'investissement et le refus de paiement de l'impôt, combinés aux taux d'intérêt exorbitants exigés pour l'achat des titres de la dette publique (lesquels, pour une large part, servaient à couvrir une dette privée préalablement étatisée).

La faillite du plan Austral sera scellée dans le dénigrement qu'en ont opéré les syndicats et les partis politiques d'opposition qui contrôlaient le pouvoir législatif et de nombreuses administrations provinciales ou locales. En l'absence de financement externe, stabiliser le taux de change et raccourcir les délais

d'indexation s'avérait impossible dès lors que la dette interne empruntait ainsi sur une trajectoire explosive. L'utilisation des devises pour le paiement de la dette externe limitait plus encore la capacité d'importation, restreignant l'offre et créant par là un excès de demande qui permit de rehausser les marges de profit et accélérer plus encore l'inflation (Taylor, 1990). Qui plus est, il fallait faire face à une baisse des prix des produits d'exportation et à une hausse des taux d'intérêt internationaux à des niveaux jamais atteints auparavant.

Les conditions institutionnelles impliquaient en réalité que le taux de change - principale variable d'ajustement macro-économique - rende, lors du plan *Austral*, le salaire réel moyen effectif bien inférieur au " niveau-objectif " correspondant aux rapports de force entre les acteurs politiques et sociaux, ceci d'autant plus que, pour les mêmes raisons, le marché du travail ne pouvait s'ajuster par les quantités de postes de travail, provoquant par là une baisse de la productivité. Dans ce contexte d'ajustement récessif, le conflit distributif devenait explosif et mènera à l'hyperinflation des années 1989-1990. Le conflit se manifestant désormais ouvertement, toute coopération entre agents économiques était impossible. La coordination sociale s'avérait impraticable. Sa mise en œuvre politique n'était plus concevable (Ros, 1989). On se confrontait à un État d'anomie sociale généralisée, révélateur d'une crise institutionnelle d'intégration sociale à caractère systémique, dans le sens que Jurgen Habermas a donné à ce concept (1973)<sup>5</sup>.

Si paradoxe il y a, c'est que l'hyperinflation, en portant à l'extrême le conflit distributif, aura créé par là même les conditions institutionnelles de son élimination, ce que révélera la suite des événements politiques. Le nouveau président péroniste Carlos Menem parviendra en effet à concentrer entre ses mains l'essentiel du pouvoir républicain. Il réunit autour de lui une puissante coalition regroupant aussi bien les représentants les plus importants du pouvoir économique et les secteurs politiques conservateurs (autrefois base d'appui des régimes militaires) que les dirigeants des organisations syndicales alliées au parti péroniste. C'est ainsi que pourra s'imposer un modèle économique et social de stabilisation annulant la composante conflictuelle de l'inflation. D'un point de vue économique, l'hyperinflation avait en fait accru les marges de manœuvre des politiques monétaires et fiscales. À mesure qu'était abandonné l'usage de la monnaie locale et que l'économie se dollarisait, l'intervalle d'indexation s'allongeait, non pas que le souvenir de l'inflation s'évanouisse, mais parce que le recours à la monnaie nationale se réduisait comme une peau de chagrin. La réduction de l'offre monétaire permit de prendre une décision aussi drastique que celle de proclamer la totale convertibilité du peu de monnaie nationale encore en circulation, le gros des transactions se mesurant déjà en dollars. Au-delà de l'impact stabilisateur quasi automatique d'une règle de convertibilité entre la monnaie domestique et la " monnaie-devise ", la question clé qui se pose quant à la pertinence d'une telle stratégie sur la longue durée est de savoir si c'est là une politique qui permet ou non de sortir plus tard de la dollarisation, ce qui suppose que se réduisent la vulnérabilité externe et la menace qu'elle comporte d'un retournement de la confiance des opérateurs finan-

ciers en cas d'aggravation jugée insoutenable des déficits extérieurs ou budgétaires ; problème qui se manifeste aujourd'hui avec l'acuité que l'on sait après la crise monétaire brésilienne.

Rappelons brièvement les mécanismes du cercle vertueux de croissance qu'on observe au cours des premières années du plan de convertibilité. Ils prennent racine dans l'accroissement rapide de la demande, dû à l'effet " revenu " de la stabilisation du taux de change de la monnaie et à l'effet " richesse " provoqué par la revalorisation automatique en dollars des actifs réels et financiers. L'un et l'autre effets se voient en outre confortés par le redressement du secteur bancaire, lequel s'explique non seulement par ce qui vient d'être dit, mais aussi par l'accès au crédit international à des taux très inférieurs à ceux de la décennie précédente ainsi que par la baisse des taux en vigueur sur le marché financier domestique, même s'ils restent supérieurs à l'inflation. L'État récupère l'accès au crédit local ou international. Il restaure l'équilibre budgétaire en restaurant sa capacité de collecte fiscale par la réactivation des impôts indirects et par la stabilisation monétaire à laquelle s'ajoutent les recettes des privatisations.

Dans ce contexte, certaines catégories aux revenus moyens et élevés ont vu croître immédiatement leur pouvoir d'achat, ce qui relance la consommation particulièrement en ce qui concerne les biens durables, consommation en grande partie satisfaite par les importations qu'autorisent désormais l'ouverture. Par contre, l'épargne brute nationale diminue et la dynamique expansive repose de ce fait sur le financement international du déficit de la balance commerciale qu'engendre cette première vague d'expansion dès lors que la fixation du taux de change, l'ouverture commerciale et l'entrée de capitaux ont modifié substantiellement la structure des prix relatifs au détriment des biens échangeables. La croissance brutale des importations implique le déficit de la balance commerciale mais elle permet également d'étendre rapidement l'offre, empêchant ainsi l'apparition de pressions inflationnistes qu'aurait autrement signifiée l'accroissement brutal de la demande, comme cela s'était produit lors du plan *Austral*. La stabilisation repose sur le financement externe et l'économie domestique croît par l'intermédiaire de l'épargne du reste du monde. L'entrée de capitaux se voit favorisée par le processus de privatisations et par le différentiel des taux d'intérêt.

La concurrence internationale implique que de nombreuses entreprises locales perdent des parts de marché et voient leurs marges de profit diminuer. Toutefois, en mettant à profit les capacités de production inutilisées, au départ, elles peuvent compenser cette situation d'autant plus adverse que les privatisations ont impliqué une hausse du coût des intrants autrefois commercialisés à moindre prix par les entreprises publiques. La hausse rapide de la productivité qui répondra à cette nouvelle donne aura pour conséquence l'expulsion de main-d'œuvre et/ou l'augmentation de l'intensité du travail. Les possibilités de réaliser ces ajustements ne sont cependant pas identiques pour toutes les entreprises. Les prix des biens non échangeables sont plus flexibles et l'on peut dans ce secteur tirer parti de la hausse du pouvoir d'achat, tout particu-

lièrement en ce qui concerne les services liés à la demande des catégories de revenus moyens ou élevés. La croissance des services est supérieure à celle de l'économie dans son ensemble et elle absorbe la réduction d'emploi observable dans d'autres secteurs. L'embauche se développe le plus dans le bâtiment, dont les ventes sont fortement favorisées par le retour de la stabilité et par le redressement des établissements financiers.

Le démantèlement de l'État-providence favorise en outre la demande de services privés dont l'expansion entretient l'illusion qu'ils pallient les responsabilités publiques défailtantes. Dans un premier temps, les conflits distributifs sont ainsi aisément occultés par la conjoncture. Mais, même lorsque les salaires réels commenceront à baisser, la stabilisation perpétuera l'illusion monétaire des consommateurs par l'accès au crédit. Quant aux capitalistes, la réactivation de la consommation compense la réduction de leurs marges de profit. L'effet "richesse" de la surévaluation de la monnaie nationale augmente par ailleurs la valeur de leur patrimoine libellée en dollars. Les fonds prêtés par le reste du monde permettent ainsi à une grande partie de la population de vivre au-dessus de ses moyens. Ce cercle vertueux n'en est pas moins fragile car la croissance de la productivité dans le secteur des biens échangeables, qu'autorise la possibilité d'importer des biens d'équipement à faible prix et que stimule l'adoption de nouvelles techniques d'organisation, n'est pas suffisante pour rattraper le différentiel de compétitivité avec les concurrents étrangers du fait de la surévaluation du taux de change.

Une fois passé le décollage stabilisateur, la croissance économique implique non seulement de mener toujours plus avant les changements technologiques mais elle suppose surtout, pour se consolider sur le long terme, une progression de l'emploi et/ou des salaires, susceptible de soutenir une expansion de la demande domestique et de générer simultanément une épargne intérieure. À défaut, la croissance s'avérera condamnée tôt ou tard à ralentir et le coût social de cette stratégie se manifesterait alors dans toute son ampleur. Ce sera en fait le cas avant même que la dynamique endogène de croissance s'enraye de par la nécessité de baisser les coûts salariaux pour demeurer compétitif et donc du refroidissement de la demande interne qui en résultera sans que les exportations prennent pour autant le relais. La fuite de capital, provoquée par ce qu'on a appelé l'effet tequila de la crise mexicaine de décembre 1994, révélera au grand jour l'autre contradiction économique majeure propre à cette stratégie de stabilisation, à savoir, le caractère cyclique qu'elle imprime au marché financier local en fonction du déficit de la balance commerciale, ou encore du déséquilibre budgétaire que peut entraîner la récession nécessaire pour remédier au premier. La fuite de capital qu'a connue récemment le Brésil et la dévaluation du real qu'elle a provoquée fait craindre maintenant que l'effet *caxaça* impose à nouveau d'avantage d'ajustement des coûts de production. Sa nécessité ne concerne plus seulement les seuls biens échangeables mais désormais l'ensemble de l'économie. Ses conséquences ne seront plus seulement l'expulsion de main-d'œuvre mais la nécessité impérieuse d'une baisse drastique du coût du travail.

## LA CLÉ DU PARADOXE : LA SUBORDINATION DES TRAVAILLEURS

Les nouvelles formes contractuelles bénéficiant de subsides sont l'instrument privilégié de ce qui apparaît en réalité comme une politique de précarité du travail. Elles ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses accusations de concurrence déloyale qui mettent en lumière le peu de contrôle de l'application des normes de régulation du travail. Les entreprises ne sont plus enclines, il est vrai, à respecter les règles dès lors que le discours gouvernemental répète *ad nauseum* que le rôle de l'État doit se limiter à conférer un pouvoir normatif aux propres pratiques de marché. Le suivi des contrats de " travail-formation " illustre de façon caricaturale ce que devient l'action publique de " normalisation " de ces pratiques. Les données concernant l'approbation de tels contrats rendent en effet impossible toute évaluation fiable alors que la rémunération du temps de formation est pourtant à charge d'un fonds national pour l'emploi et que les entreprises sont exemptées de l'ensemble des charges patronales. On ne peut donc savoir si la multiplication de ces modalités contractuelles améliore réellement la dite employabilité des travailleurs ou si elles ne constituent pour les entreprises qu'une aubaine à mettre à profit lorsque les perspectives du marché les engagent de toute façon à embaucher<sup>6</sup>. Au regard de l'évolution globale négative de l'emploi, il est bien entendu impossible de préjuger si ces programmes démontrent une quelconque efficacité à la hauteur du problème. Ce qui s'avère par contre sûr est que les initiatives les plus importantes en la matière relèvent de trains de recrutements assistantiels que les pouvoirs publics présentent comme transitoires mais qui sont en réalité régulièrement renouvelés en substituant leurs bénéficiaires. Presque toutes les juridictions - qu'elles soient nationale, provinciale ou municipale - mettent en œuvre ce type de programmes dont il n'existe toutefois aucune évaluation technique.

Un autre impact notable du nouveau régime économique sur le marché du travail a trait aux revalorisations des rémunérations que devraient permettre les accroissements de productivité. Cette question recouvre deux dimensions : la tendance à décentraliser les négociations et la plus grande part donnée à la productivité comme indicateur d'ajustement des salaires. L'employeur a désormais tout pouvoir de décision quant à l'octroi ou à l'imposition de temps de licence, de fixation des horaires de travail et des repos hebdomadaires. Les ajustements salariaux, définis en fonction de la productivité, sont différenciés selon deux critères, l'un relié à la productivité passée, l'autre à son accroissement futur. L'observation comparée des indicateurs de productivité sectoriels ou global et des salaires démontre cependant que les accroissements de productivité ne se répercutent sur les rémunérations qu'en proportion réduite. Les salaires fixés à la productivité ne sont pas, il est vrai, liés par convention à l'innovation technologique ou organisationnelle. Les contrats collectifs qui intègrent des critères de productivité n'enregistrent aucun compromis en la matière ou en ce qui concerne la formation. La participation des travailleurs aux

décisions concernant la gestion de l'entreprise n'est plus à l'ordre du jour, et bien évidemment, il est encore moins question d'envisager une quelconque forme de participation aux bénéfices, alors que c'est là une mesure plus fiable des gains de compétitivité que celle des hausses de productivité.

Face à une telle évolution de la gestion du travail, il semble pour le moins présomptueux de réduire l'évolution négative des indicateurs du marché du travail qu'on observe depuis l'entrée en vigueur du plan de convertibilité à sa seule incidence sur les choix "rationnels" entre inactivité et travail, comme l'avancent les explications gouvernementales. Une telle assertion revient tout d'abord à nier l'évidence de la montée du chômage directement liée aux licenciements massifs provoqués par la restructuration productive, aux programmes



PHOTOGRAPHIE N°5 : ZONE FRANCHE À LA PLATA. EN AMÉRIQUE LATINE COMME AILLEURS, L'ESSOR DES ZONES FRANCHES PARTICIPE DIRECTEMENT À L'AFFAIBLISSEMENT DU STATUT DES SALARIÉS. (CLICHÉ ANNE BRIDE COLLIN-DELAUVAUD)

de réduction des emplois publics, ou encore aux privatisations, c'est-à-dire à toute une série de mises à pied se rapportant directement à la politique économique. Mais ce qui est sans doute plus pernicieux sur le plan du débat politique est que ce discours de la "rationalité" dénie toute pertinence aux analyses renvoyant la dégradation du marché du travail à ce qu'il faut bien désigner de "piège productif" dans lequel s'est retrouvée l'économie argentine, de par la logique même et de par le rythme de l'ajustement structurel : le salaire diminue en tant que mesure du bien-être de la population mais il augmente en tant que mesure du coût de production et cette pression sur les coûts, liée aux changements des prix relatifs, est beaucoup plus forte que les gains de productivité que procure l'économie de main-d'œuvre, raison pour laquelle ceux-ci n'ont

pas donné lieu à des améliorations salariales, comme le démontre l'article d'Alberto Barbeito déjà cité (photographie n°5).

On ne mesure d'ailleurs pas la réelle gravité du problème, à plus long terme si l'on s'en tient à une explication à peine économique de l'aggravation du chômage, du sous-emploi, et de la précarité du travail. Il faut, bien sûr, souligner que la mise en œuvre de la flexibilité, en règle générale, loin de créer des postes de travail assortis de droits sociaux, même réduits, aura pour effet premier de détériorer plus encore les conditions de travail d'une part croissante de la population active. Ce n'est pas là, certes, un problème mineur car ce ne sont plus seulement les chômeurs et les personnes sous-employés qui se retrouvent désormais dans une situation de revenus suffisants pour échapper à la pauvreté. Mais, ce qui dessine un avenir social particulièrement sombre est sans doute plus encore le fait que les conflits d'intérêts - occultés le temps de la reprise et réapparaissant maintenant dans toute leur âpreté - ne semblent même plus désormais pouvoir s'exprimer. L'état d'anomie provoqué par l'hyperinflation s'auto-entretient dans le nouvel environnement économique qui se fait jour une fois que le plan de convertibilité démontre ses limites à engager l'économie sur le sentier d'une croissance durable. La composante conflictuelle de l'inflation d'autrefois a bel et bien disparu avec le risque de chômage ou de perte de pouvoir d'achat réel du salaire qui affaiblit la force de négociation des travailleurs. Les syndicats les plus puissants sont maintenant proches du pouvoir et contrôlent les conflits potentiels que l'ajustement pourrait provoquer. La paix sociale qui caractérise le gouvernement Menem dépeint une situation à l'inverse des treize grèves générales qui ont paralysé le pays pendant la période d'Alfonsín. Les syndicats ne négocient plus que dans l'intérêt du noyau le plus stable de la force de travail, au préjudice des autres. Ils ont d'ailleurs pris une part active aux négociations concernant les privatisations des entreprises publiques. Certains ont même mis sur pied des fonds de retraites privés en collaboration avec les institutions financières les plus importantes du pays.

Si l'on prend en considération l'évolution de l'action collective qui accompagne celle du marché du travail et des droits qui lui étaient autrefois associés, il est difficile de soutenir que le plan de convertibilité ait été neutre du point de vue social. Le discours officiel cultive, semble-t-il, le goût du paradoxe, ne craignant pas de se contredire en dénigrant la volonté politique d'autrefois de réaliser la justice sociale et de sécurité économique. Ce que l'on désignait à l'époque par ces termes a désormais changé de sens : ce ne sont plus là aujourd'hui que rigidités et inefficacités génératrices de surcoûts. Les nouvelles catégories de perception de l'activité de travail laissent transparaître dans la rhétorique gouvernementale elle-même à quel point le conflit distributif s'est " résolu " au détriment de ceux qui sont mis en position de subordination par le renversement des rapports de force dans les relations professionnelles qu'a induit la nouvelle dynamique macro-économique. Les modalités actuelles de fixation des prix relatifs ont modifié au premier chef celles des salaires et elles ont bouleversé en outre les conditions de négociation des conditions de tra-

vail, tant par la division interne entre les travailleurs stables et ceux dont l'embauche fluctue au gré des conditions du marché qu'en conséquence de l'accroissement du risque social de chômage, ou encore de la réduction de l'emploi public.

En synthèse, la politique économique a créé les conditions d'un changement des normes qui régulaient les relations entre le capital et le travail. Le démantèlement du système de sécurité de l'emploi et de rémunérations du travail était une condition de la stabilisation pour les raisons suivantes :

- un chômage plus élevé pousse les salaires des actifs occupés à la baisse, ce qui diminue le coût du travail et améliorera la compétitivité ;
- une plus grande dispersion de l'éventail des revenus du travail facilite la construction d'une société qui accorde plus de place à la rationalité économique, permettant par là que le prix du travail devienne une valeur mesurable à l'aune de la productivité particulière à chaque activité ;
- la pression sur les coûts du travail et la dispersion des salaires tire le coût du travail " non salarié " vers le bas et la plus grande instabilité de l'emploi favorise l'accroissement de l'effort productif de tous ceux qui se voient menacés par le licenciement ou doivent démontrer leurs capacités avant d'être embauchés ;
- la dérégulation des normes d'hygiène et de sécurité du travail libère un espace de négociation entre l'employeur et l'employé d'accords décentralisés sur la base de " l'intérêt " de chacune des parties ;
- l'instabilité du travail et la flexibilité des salaires permet que le risque de l'entrepreneur soit en partie transféré aux travailleurs et travailleuses, ce qui facilite l'ajustement des salaires en période de récession, l'acceptation des licenciements, le renoncement aux avantages acquis lorsque l'entreprise fait faillite, et l'abandon de la procédure judiciaire en cas d'accident du travail.

La discipline économique nécessaire au dépassement du conflit distributif a été le fruit du jeu combiné de l'ajustement budgétaire, de la fixation du taux de change, de l'ouverture économique et d'une politique monétaire soumise aux forces du marché. Tout cela conduit à conclure que la nouvelle dynamique du marché du travail, loin d'être transitoire, est bien au contraire une expression de la consolidation d'une réorganisation du système social. Les rapports de production n'ont pas seulement changé sur un plan technique mais aussi social. Le travail en Argentine était autrefois le principal moyen d'accès direct à un revenu et à des prestations sociales significatives. Aucune de ces deux conditions ne semblent plus vraiment garanties et il est fort probable qu'elles le soient de moins en moins à l'avenir. Ce qui paraît véritablement paradoxal, par contre, est que l'éthique du travail continue à prévaloir en tant que valeur culturelle et économique alors qu'on ne peut plus parler d'une relation de travail " normale ". Le travail devient un bien rare depuis que le plein emploi n'est plus l'objectif de la politique économique et que s'étend la réalité du chômage et du sous-emploi. Le démantèlement des régulations du travail qui prévalaient autrefois en a refait la simple marchandise - identique à tout autre - qu'il était avant l'avènement de l'État-providence. Dans une société où la fragmen-

tation et l'insécurité sociale s'approfondissent, les changements radicaux qu'a signifié le plan de convertibilité signifient en réalité qu'on ne peut même plus parler de crise de l'État-providence. à l'instar d'autres pays d'Amérique latine qui n'en ont jamais connu la régulation du marché du travail qu'il avait instauré en Argentine, on s'aperçoit que s'est d'ores et déjà consolidée une nouvelle forme de gestion des problèmes sociaux cherchant à promouvoir l'instabilité de l'emploi.

Manifestement, au regard d'un tel bouleversement, l'idée du caractère soi-disant paradoxal de la dégradation du marché du travail n'est en fin de compte que l'expression de l'embarras des défenseurs de la politique économique pour se dédouaner de toute responsabilité vis-à-vis de la montée du chômage et de l'aggravation de la situation sociale. Les débats gouvernementaux, tels qu'ils sont officiellement reportés dans le " Livre blanc sur l'emploi en Argentine " (MTSS, 1995) illustrent de manière caricaturale la difficulté de l'exercice au vu des contradictions entre les explications qu'avancent les divers experts convoqués. La caractéristique de " question d'État " qui est donnée à ces débats, aux dires du coordinateur de l'ouvrage, n'en est pas moins révélateur de la volonté d'imposer une " pensée unique " en la matière<sup>7</sup>. Sans s'attarder dans le détail sur ce débat d'experts, il n'est pas inutile à cet égard de souligner que la défense qu'ils présentent de la politique économique, au-delà de leurs divergences d'interprétation du dit paradoxe, relève plus de la réaffirmation de convictions dogmatiques que d'une justification conférant un fondement économique " scientifique " au consensus politique dont est l'objet le plan de convertibilité en dépit des dégâts sociaux évidents qu'il a provoqués. On mesure ainsi à quel point la paix sociale, bien loin de reposer sur la force de conviction d'une analyse qui rende crédible une perspective " de lendemains qui chantent ", repose bien plus sur les effets réels – tant au niveau économique que sociétal – du nouveau mode de fonctionnement du marché du travail qu'a mis sur pied le plan de convertibilité, réalité que cherchent précisément à dissimuler les vains efforts des experts à expliquer son caractère soi-disant paradoxal.

L'argumentation qu'avance Adolfo Canitrot<sup>8</sup>, coordinateur du " Livre blanc ", pour décrypter le paradoxe mérite à cet égard d'être ici résumée tant elle relève du sophisme. La stabilité retrouvée aurait, nous dit-il, stimulé l'offre de travail, l'argent redevenant rentable. Les entrepreneurs hésitent à embaucher alors que l'économie croît parce qu'ils ne peuvent plus compter sur la " flexibilité " salariale que leur offrait autrefois *de facto* l'inflation. Les revendications patronales de réduction des indemnités de licenciement ne peuvent dès lors être tenues pour déplacées ou excessives aux yeux des travailleurs. En réalité, légiférer la flexibilité de l'embauche constituerait pour eux un gain au regard des anciennes garanties, en fin de compte purement théoriques puisqu'elles étaient facteur d'inflation. La dégradation du marché du travail étant ainsi expliquée sans être par là réellement justifiée, d'autres experts conviennent dès lors de sa nécessité économique, tel Alfredo Monza, lequel n'en soutient pas moins que la politique économique suivie était inéluctable et que la

baisse de l'emploi était parfaitement prévisible de par le changement qu'elle imposait dans la fixation des prix relatifs du capital et du travail. Carlos Reboratti va plus loin en prévoyant qu'il en découlera forcément une nouvelle phase de concentration des migrations vers les zones déjà saturées.

Attribuer le problème du chômage à des facteurs socio-démographiques apparaît en outre, à l'évidence, comme un argument peu convainquant pour faire croire aux bienfaits sociaux qu'aurait fatalement à l'avenir le plan de convertibilité. On ne laisse par là entrevoir aucune amélioration de la situation à moyen terme. S'il fallait bien se rendre à l'évidence que la contrainte d'une hausse des gains de productivité dans le contexte d'une ouverture économique radicale était telle que la croissance ne pouvait être créatrice d'emplois, on se contente alors de réaffirmer un présupposé classique, comme le fait José Luis Bour, consultant consacré des grandes entreprises, et escompter qu'à plus long terme, les lois du marché dessineront forcément un avenir positif. Pour expliquer le présent, il ne restait plus dès lors qu'à mettre en avant la croissance du taux d'activité que l'on observe actuellement et d'en réduire l'explication (outre le souci des femmes d'affirmer leur indépendance) à l'incitation au travail que favoriserait la dérégulation par l'amélioration du niveau de salaire futur qu'anticiperaient les travailleurs mieux formés. L'hypothèse, avancée par Canitrot et Bour - concernant l'importance de l'élévation du niveau éducatif et culturel, peut toutefois être retournée, ce que rappelle d'ailleurs la contribution de M.A. Gallart, en avançant, d'une part, que la féminisation de la force de travail peut fort bien n'être que le reflet de sa plus grande précarité (que ce soit du fait de la baisse des salaires masculins ou de la substitution de l'offre d'emploi masculin par celle d'emploi féminin, moins rémunéré), et d'autre part, que plus le chômage s'accroît, plus augmente également la différence entre le moindre taux de chômage des travailleurs les mieux formés et celui plus élevé des travailleurs dont le niveau d'instruction est faible.

En conclusion faudrait-il se réjouir que la stabilité économique retrouvée incite les individus à rechercher du travail, même s'ils n'en trouvent pas ? Du moins, espère Rodolfo Díaz, ex-ministre du travail et de la sécurité sociale de l'actuel gouvernement, une telle situation devrait-elle accroître l'efficacité des politiques d'emploi et, quoi qu'il en soit, conclut-il, le débat sur un tel paradoxe ne doit pas compromettre le rythme de mise en œuvre d'une politique économique qui devrait à terme ôter toute pertinence à une telle discussion. Sans compter, ajoute-t-il, qu'à défaut d'une convergence parfaite des analyses théoriques du problème, les accords passés entre le gouvernement et les représentations sectorielles témoignent du consensus existant dans la pratique.

### L'AVENIR PROBABLE : LA LIBERTÉ DANS UNE SOCIÉTÉ D'OTAGES

Les projections économétriques sont toujours, on le sait, sujettes à caution mais certaines évidences empiriques s'imposent de façon imparable. La pression à la hausse de la productivité est désormais telle qu'on voit mal comment

la croissance économique pourrait suffire à assurer la réapparition d'une dynamique positive du marché du travail. La controverse possible ne peut porter que sur l'importance de l'écart entre les taux de productivité et de croissance. Si les politiques publiques ne changent pas d'orientation, on ne peut s'attendre à ce que le problème de l'emploi se résolve du fait de l'insuffisance de la demande interne qui en résultera. De plus, il est bien évident que la démographie ne contribuera pas dans un tel environnement économique, à réduire l'offre de travail. Dans les conditions de croissante insécurité de revenus et d'aggravation de la pauvreté, l'incorporation à la force de travail de femmes, de jeunes et de vieux, actuellement inactifs, est inéluctable.

Tout porte donc à croire que les scénarios d'avenir les plus vraisemblables se situent entre la possibilité du chômage de masse et celle du sous-emploi de masse. Dans ce dernier cas, le problème ne sera pas seulement celui du travail à temps partiel subi mais également celui de n'être embauché que dans des activités et pour un salaire ne correspondant pas aux qualifications acquises sans parler de la croissante précarité des conditions de travail. Dans l'hypothèse d'un chômage de masse, la première conséquence que l'on peut pronostiquer est l'accentuation de l'inégale distribution du risque de chômage. Celui-ci devrait se concentrer sur des catégories particulières d'activité et de qualification et l'on assistera fort certainement à l'accroissement de la proportion de chômeurs de longue durée qui verront se réduire toujours davantage la probabilité d'un retour sur le marché du travail et deviendront donc de plus en plus dépendants de l'assistance sociale.

La grande majorité des individus disposant d'un emploi perdra tout sentiment de solidarité vis-à-vis des chômeurs dans la mesure où s'évanouira alors toute vision politique d'un scénario économique permettant d'en diminuer le nombre. Que ces derniers perdent ainsi tout espoir d'échapper à leur condition n'implique pas nécessairement un climat social de plus en plus conflictuel vu la " dépolitisation " du problème du chômage parallèle à la " politisation " du problème de l'inflation qui semble devoir prévaloir. La lutte contre l'inflation est devenue pour tous la priorité à laquelle il faut soumettre l'ensemble des politiques publiques. Les travailleurs comme les chômeurs s'accordent logiquement à privilégier la stabilité des prix sur n'importe quel autre objectif. Les premiers, pour maintenir le pouvoir d'achat de leur revenu et leur accès au crédit ; les seconds, parce qu'une fois perdue toute espérance de retour sur le marché du travail, leur intérêt est que se maintienne le pouvoir d'achat des aides qu'ils reçoivent ou des subsides sur lesquels repose l'activité précaire à laquelle ils se livrent occasionnellement.

Ce scénario peut s'assimiler à ce que les anglo-saxons appellent la " société des deux tiers " [*two-thirds society*], dans laquelle deux tiers de la population jouissent des bénéfices de la croissance économique et des institutions sociales, alors que l'autre tiers s'enferme dans des situations de pauvreté ou proches de celle-ci. Sans doute, des réactions de protestations isolées se manifesteront-elles, mais un tel scénario devrait néanmoins s'avérer politiquement stable dès lors que le pouvoir dispose d'un soutien électoral suffisant de la part des deux tiers

intégrés de la société et que celui-ci puisse s'élargir à de nombreux exclus, que ce soit par le biais des pratiques clientélistes ou du simple fait que ne parvienne pas à se constituer une opposition politique capable de faire croire à la possibilité d'une alternative susceptible d'améliorer leur situation sans menacer la stabilité des prix.

Ce tableau de la situation sociale s'est forgé dans la séquence des mesures prises dans le domaine du travail. On commença par instaurer une assurance emploi de faible niveau de couverture sociale aux conditions d'accès des plus limitatives. Suit la mise en œuvre de programmes d'emplois subventionnés qui allègent la charge fiscale des entreprises. Le coût de l'assurance chômage et de ces politiques d'emploi minimum fut ainsi réduit une fois que les allocations posent des conditions difficiles à remplir, qu'elles sont limitées dans leur durée, qu'elles sont dégressives, et qu'elles se bornent en fait, dans leur ensemble, à réguler les flux d'entrées et les sorties du marché du travail temporaire. Le risque de chômage couvert se concentre et les possibilités de se battre pour les postes de travail en nombre insuffisant se diluent, devenant un privilège se restreignant de la sorte à une même catégorie de travailleurs ou de travailleuses. La compétition de " l'égalité des chances " se limite essentiellement aux postes à très faible qualification. On voit ainsi se réduire la solidarité des travailleurs les mieux lotis disposant d'un pouvoir d'organisation élevé vis-à-vis des exclus du marché du travail. La contrepartie en est une détérioration du bien-être global de la population qui induit un accroissement notable de la demande adressée aux politiques d'assistance focalisée sur les pauvres déclarés.

La poursuite d'un tel scénario à moyen/long terme risque néanmoins de se heurter à deux problèmes économiques difficiles à surmonter. D'une part, à mesure que s'accroît le tiers exclu, le coût des politiques sociales dépassera rapidement le montant global des cotisations d'assurances chômage et des budgets dont disposent à l'heure actuelle les programmes d'emploi minimum ou d'assistance sociale (en argent ou en nature). En second lieu, la baisse des salaires que vise la politique de flexibilité du travail pratiquée ne concernait jusqu'à présent que les travailleurs peu qualifiés dont le turn-over augmente d'autant plus facilement que le coût de licenciement est désormais réduit, mais cela ne suffira pas à réaliser l'ajustement escompté des marchés du travail. Pour rendre l'économie plus compétitive, il faudra étendre progressivement la baisse des salaires à un ensemble toujours plus important de personnes, et y inclure des catégories de travailleurs et travailleuses encore protégées par des contrats de travail qui leur préservent jusqu'à présent des garanties de sécurité sociale. C'est en fait l'avenir de la société des deux tiers qui est à terme menacé par la nécessité d'accroître la compétitivité dans les conditions établies par la politique économique. On peut s'interroger si c'est là une perspective viable, non pas seulement d'un point de vue socio-politique mais également économique.

Si le modèle requiert la poursuite de la réduction du coût du travail, il n'en exige pas moins également celle de l'élévation de la productivité et donc de la qualification du travail. Abaisser plus encore le coût du travail implique désormais d'élargir sa flexibilité à la zone des deux tiers. Pour transformer en coûts

variables ce qui était jusqu'à présent des coûts fixes du travail, il faudra alors créer un nouveau type de salarié intérimaire, qui entre et sorte d'une situation d'emploi déclaré en fonction des fluctuations de la demande. Il est probable que la majeure partie de la force de travail perde toute stabilité de ses conditions d'emploi. L'augmentation de la population sujette au risque de chômage le diluera plus encore, favorisant l'incorporation de travailleurs et/ou de travailleuses à qualification identique mais à moindre coût. Le tissu social deviendrait dès lors de plus en plus poreux à mesure que la dérégulation élargira l'éventail des tâches et des types de rémunérations qui leur sont normalement associées. Se profile un horizon où l'on devine que le " bon " déroulement du scénario, dont la réalité présente est l'épure réclame une stabilité des conditions macro-économiques et des règles du jeu pour que l'investissement en capital physique et financier soit rentable, alors qu'il exige simultanément une instabilité des règles en vigueur concernant le travail, élevé pour la circonstance à l'appellation de " capital humain " mais dont on perçoit mal quelles seront les réelles opportunités de valorisation.

La société des deux tiers finirait par voir ses contours se fluidifier dans une zone " grise " du marché du travail où augmentera la volatilité des flux d'entrées et de sorties. Les positions moyennes du marché donneront alors à la notion de liberté du travail un sens nouveau qui devrait relativiser l'idée même de stabilité d'une position sociale, de nombreux " inclus " se retrouvant en quelque sorte à la périphérie de la zone où l'intégration sociale n'est pas menacée. On perçoit là les limites des analyses réduisant le spectre social à une opposition entre pauvres et non-pauvres. Ce qui a changé dans la différenciation sociale ne se limite pas à l'apparition des nouveaux pauvres. On ne peut plus en effet se contenter de rendre compte de la pauvreté, et donc des conditions de reproduction des individus auxquelles renvoie cette notion, en croyant l'enrichir par celle d'appauvrissement qui se limite à enregistrer le changement de " status " d'une catégorie de référence à l'autre<sup>9</sup>. C'est là une analyse justifiant que le seul objectif d'une politique sociale soit l'assistance focalisée sur les groupes fixés dans une situation que l'on peut cibler.

On fait par là l'impasse sur les problèmes sociaux résultant de l'émergence de cette zone " grise " où les conditions de vie, loin d'être précises et maîtrisées par de telles politiques, seront fort probablement, bien au contraire, de plus en plus hétérogènes et volatiles. On alimente au passage l'illusion d'horizons prometteurs en donnant l'image d'une réalité sociale où certains peuvent espérer s'en sortir par leurs mérites et où seuls ceux qui n'en fourniront pas la preuve s'exposent au risque de tomber dans la pauvreté. L'illusion que nourrit la perspective d'une telle société pourrait bien alors s'avérer à terme celui d'une absence persistante de conflits sociaux majeurs perpétuant la stabilité politique. C'est là un pari dont le risque est, en tous les cas, à la mesure de celui du chômage et d'instabilité du revenu ou du statut social, qu'encourent désormais des catégories de la population qui, loin de le percevoir clairement, gagent leur avenir sur l'espoir d'un avenir d'opportunités économiques qu'entretient la rhétorique gouvernementale et s'autorisent par là des attentes qui proba-

blement ne se réaliseront pas. Il n'est pas exclu que tel soit finalement le dénouement de cette dynamique soi-disant paradoxale d'un accroissement du risque du chômage ou de perte d'un emploi correspondant aux capacités dont on dispose, réduisant le champ de la mobilité sociale en même temps que s'accélère l'obsolescence des qualifications.

Un tel épilogue n'aurait rien d'inattendu. Ce n'est là qu'une conséquence possible de la dynamique d'exclusion sociale propre au modèle économique qui s'est imposé avec le plan de convertibilité. Le paradoxe social qu'il comporte n'est en rien son absence d'impacts positifs sur le marché du travail, mais plutôt que cette dynamique d'exclusion sociale soit imposée et acceptée au nom des bénéfices supposés de la liberté de choix économiques, lorsque l'on voit se constituer une société dont les citoyens se retrouvent à vrai dire prisonniers d'une toile d'araignée dont ils ne parviennent plus à s'extraire. Les hommes libres de la société qui se profile sont comme pris en otages des mécanismes de fonctionnement du marché du travail.

Bertrand Russel rappelait dans " éloge de la paresse " que " les méthodes de production modernes ont rendu possible la paix et la sécurité pour tous; nous avons choisi, au lieu de cela, l'excès de travail des uns et l'inanition des autres (...), nous nous sommes montrés sots, mais il n'y a pas de raison pour rester sots à jamais ". Il s'avère malheureusement que la raison semble encore loin de prévaloir.

### Notes

- 1 On ne répètera pas ici les données statistiques ni le détail des réformes concernant ce plan de convertibilité, déjà exposés dans l'article d'Alberto Barbeito, inclus dans le présent numéro.
- 2 Dans Barbeito et Lo Vuolo (1992, Chap. IV) et Barbeito et Lo Vuolo (1993) on analyse les conséquences politiques de l'idée alors prédominante de la nécessité du plein emploi posée au centre du débat de politique économique.
- 3 Non soumis à la concurrence étrangère (NdT).
- 4 Pour plus de détails, voir Lo Vuolo (1993 et 1995).
- 5 Dans Lo Vuolo (1993), je développe cette hypothèse pour expliquer la crise du régime de l'état-providence en Argentine.
- 6 Les résultats préliminaires d'une recherche en cours sur le thème signalent qu'en général, " à l'exception des firmes automobiles, les entreprises qui ont augmenté leurs effectifs auraient probablement eu recours à des " contrats à durée déterminée " en l'absence de moyens d'embauche subventionnés. Les contrats temporaires comme voie d'entrée dans l'entreprise sont devenus une pratique généralisée et pèsent peu dans la décision d'investissements majeurs " (Esquivel, 1995).
- 7 Rappelons que ce " Livre blanc " qui semble donner à la question du marché du travail l'importance politique que lui ont attribuée la Commission Européenne (en publiant en 1994 " Croissance, compétitivité, emploi - défis et pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle ") ou encore le fameux White Paper du Steering Committee on Post War Employment, adressé en 1944 au premier ministre Winston Churchill en vue d'être adopté par le gouvernement britannique comme politique officielle en matière d'emploi, n'assume en fait aucune responsabilité officielle en la matière et se borne à faire un état de la question aux yeux des experts reconnus.
- 8 En tant qu'ancien vice-ministre de l'économie durant le gouvernement d'Alfonsín, le responsable de la vision officielle que l'on donne des problèmes de l'emploi est un gage du consensus recherché en la matière

9 Cf. la critique des théories économiques de la pauvreté in Salama et Valier (1994). Entre autres travaux, celui de Minujin et Kessler (1995) a diffusé l'idée de " nouveaux pauvres " dans le cas argentin.

### Bibliographie

- BARBEITO, A. et LO VUOLO, R. (1992) : *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires : Unicef/Ciepp/Losada.
- BARBEITO, A. et LO VUOLO, R. (1993) : "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea", in *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila.
- BARBEITO, A. et RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (1995) : "Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa", in Minsburg N. et Valle H. (coords), *Argentina hoy : crisis del modelo*. Buenos Aires : Letra Buena.
- CANITROT, A. (1980) : "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 76, enero-marzo.
- CANITROT, A. (1981) : "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 82, julio-setiembre.
- ESQUIVEL, V. (1995) : *La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre los efectos de la flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial*. Mimeo : Informe Final, Becaria de Investigación, Facultad de Ciencias Económica, UBA.
- GERCHUNOFF, P. et KACEF, O. (1995) : *Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo*. Buenos Aires : IDI-UIA, Nota N°52.
- GIORDANO, O. et TORRES, A. (1994) : *Estudio sobre el proyecto de reforma laboral*. Buenos Aires : Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- HABERMAS, J. (1973) : *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires : Amorrortu Editores).
- LO VUOLO, R. (1993) : "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", in *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila, 153-246.
- LO VUOLO, R. (1995a) : "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", dans Bustos P. (comp.), *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires : Fundación Friedrich Ebert, 247-286.
- LO VUOLO, R. (1995b) : "La economía política del ingreso ciudadano", dans Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila.
- MINISTERIO DE ECONOMIA, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (MEOySP) (1995) : *Estudio especial de desocupados del Gran Buenos Aires*. Documento de Trabajo, Secretaría de Programación Económica, mayo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS) (1994) : *Transición económica y mercado de trabajo*. Buenos Aires : Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT-ARG/92/009, Informe N° 15, febrero.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS, 1995) : *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires.
- MINUJIN, A. y KESSLER, G. (1995) : *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires : Editorial Planeta.
- MONTOYA, S. (1994) : "Efectos de la reducción de los aportes patronales sobre el empleo". *Novedades Económicas*, enero-febrero, pág. 11-18.
- PAUTASSI, L. (1995) : ¿Primero... las damas ? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano, dans LO VUOLO, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires : Ciepp/Miño y Dávila.
- ROS, J. (1989) : On inertia, social conflict, and the structuralist analysis of inflation. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, *Working Paper* N° 128, Agosto.
- SALAMA, P. et VALIER, J. (1994) : *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*. Paris, Editions La Découverte.
- TAYLOR, L. (1990) : "Plan Austral and Other Heterodox Shocks-Phases II", dans Lance TAYLOR (ed.), *Socially Relevant Policy Analysis. Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World*. (Cambridge, Mass. and London : The MIT Press).

#### RÉSUMÉ - RESUMEN

Cet article analyse le changement de modèle de société qu'a mis en œuvre le Plan de stabilisation argentin dit de convertibilité depuis 1991. Il montre d'abord comment ce changement prend racine dans la gestion inflationniste du conflit distributif qu'a signifiée la politique de transformation de la dette extérieure en dette interne dans les années quatre-vingts. Il développe ensuite sur cette base l'hypothèse que c'est dans l'annulation du conflit distributif, par les effets combinés de la politique monétaire et du démantèlement des institutions sociales assurant la sécurité de l'emploi et du revenu, que réside le succès de la stabilisation. Cette relecture de l'interprétation néo-structuraliste de la stabilisation conduit à en souligner les limites économiques et politiques d'une réduction sans fin du coût du travail et donc celles d'une société prise ainsi en otage par l'anomie des acteurs collectifs.

Este artículo analiza el cambio de modelo de sociedad que, después de 1991, ha generado el Plan de estabilización de argentina llamado de "Convertibilidad". Muestra, en primer lugar, como los cambios tienen su raíz en la gestión inflacionista del conflicto distributivo que significó la política de transformación de la deuda externa durante la década del ochenta. Sobre esta base, desarrolla luego la hipótesis que el éxito de la estabilización reside en la anulación del conflicto distributivo por los efectos combinados de la política monetaria y del desmantelamiento de las instituciones sociales que garantizaban seguridad en el empleo y el ingreso. Esta relectura de la interpretación neo-estructuralista de la estabilización conduce a delinear los límites económicos y políticos de una reducción sin fin del costo del trabajo y, entonces, los propios límites de una sociedad de rehenes, aprisionada por la anomia de los actores colectivos.

---

## LA RÉFORME LIBÉRALE DE L'INTERVENTION SOCIALE DE L'ÉTAT EN ARGENTINE : DES DROITS SOCIAUX AUX DROITS DU CONSOMMATEUR

LAURA C. PAUTASSI\*

**E**n Argentine, le bouleversement juridique qui s'est opéré en matière de protection sociale au cours de la dernière décennie est d'autant plus notable que le pays a été un des pionniers de la mise en place d'institutions sociales et, qu'au début des années 1980, son système de sécurité sociale était encore considéré aux yeux des experts comme hautement développé (Mesa Lago, 1989). Cette évolution résulte d'une volonté politique de privatisation des services publics qui prend racine dans les nombreux diagnostics sur l'inefficacité de l'État argentin, notamment des organismes internationaux, établis au cours du gouvernement de Raúl Alfonsín (1983-1989). Cette volonté politique s'est matérialisée depuis lors avec la force que l'on sait tout au long des deux gouvernements de Carlos Menem, au travers d'un ensemble de réformes dont l'ampleur révèle une opération s'attachant à reconstruire les fondations de l'édifice social. On s'attache à montrer dans ce texte que la transmission au privé d'une part substantielle des qualités juridiques de l'État, qui définissait son rôle d'arbitre et de médiateur en matière de protection sociale et de conflits de travail, caractérise une subrogation de ses attributions par des intérêts privés. C'est là une dimension fondamentale du changement social qu'ont mis en œuvre les réformes structurelles en Argentine. Le droit apparaît, à ce titre, comme une médiation sociale qui fonde la stabilité économique sur la base d'une révision paradigmatique du sens des droits du citoyen dès lors que les programmes sociaux les assimilent à ceux d'un consommateur dont la garantie n'est plus qu'une responsabilité limitée de l'État qu'il partage désormais avec la communauté.

\* Chercheur au Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, e-mail : lpautassi@arnet.com.ar

La profondeur et la rapidité des transformations institutionnelles a été telle en Argentine qu'on ne peut en prendre réellement la mesure et imaginer l'avenir qu'elle réserve au pays sans renouveler les grilles d'analyse de la protection sociale. Il est certes évident que l'état-providence argentin s'est définitivement écarté du modèle dit "hybride"<sup>1</sup> - simultanément corporatiste et social-démocrate - par lequel on a pu le caractériser dans la littérature comparatiste sur les régimes de protection sociale, et qu'il incarne maintenant le modèle dit "résiduel libéral". Mais, au-delà de ce que nous révèle les typologies concernant les formes nationales de l'intervention sociale de l'état, il faut mettre en avant la remise en cause radicale du rôle de l'état, et plus particulièrement, du principe de solidarité sociale, au fondement de la conception même des droits sociaux qu'a consolidé la tradition juridique. Il s'agit là d'une régression de l'État-providence à caractère systémique qui, en Argentine, définit l'enjeu réel de celle que mettent en œuvre les décisions programmatiques (Lo Vuolo, 1998).

Les nouveaux dispositifs institutionnels qui ont été introduits visaient en priorité, on le sait, à consolider la stabilité économique. Cette notion soulève dans la perspective de la philosophie du droit, un débat à caractère axiologique. On ne peut envisager de ce point de vue une réforme institutionnelle, réputée garantir la stabilité économique sans s'interroger sur les valeurs morales qui en sous-tendent l'objectif, ce qui renvoie, en termes juridiques, à la notion d'exercice des droits et des garanties individuelles, tels qu'ils sont reconnus dans le texte de la Constitution, et donc notamment à l'extension que celle-ci en opère en termes de droits sociaux. Cet aspect constitutionnel de la question qui fonde la légitimité démocratique recouvre sans aucun doute une importance toute particulière dans un pays comme l'Argentine où le développement institutionnel a été systématiquement entravé par une succession de coups d'état.

La réforme de l'État-providence argentin apparaît pour le moins problématique dans la perspective du droit constitutionnel, car elle engage une nouvelle forme de juridicisation des relations sociales qui réduit les droits sociaux à de simples droits d'un consommateur de services. En ce sens, les principes constitutionnels fondamentaux sont remis en cause par l'impact des nouveaux dispositifs institutionnels qui guident la réorientation des politiques sociales. La rhétorique qui l'accompagne réaffirme certes la reconnaissance du caractère universel des droits sociaux mais ce dernier ne trouve manifestement plus de traduction concrète au niveau des mesures mises en œuvre. On s'attachera à le montrer pour quelques uns des droits sociaux fondamentaux après avoir, au préalable, examiné le sens que recouvre, en termes de philosophie politique, les réformes structurelles qui affectent la hiérarchie des valeurs sociales sensées rendre compatibles et complémentaires la démocratie et la stabilité économique. On analysera ensuite, au regard de la réforme constitutionnelle les mutations qu'introduisent la réforme des retraites, de la santé, les programmes sociaux, et enfin plus précisément, la réforme du droit du travail. On soulignera pour conclure le divorce entre les postulats qui continuent d'être à la base de l'idée de droits sociaux et les conséquences pratiques des réformes adoptées en ces domaines.

## RÉFORMES STRUCTURELLES ET POLITIQUES SOCIALES

De façon générale, le terme de réformes structurelles désigne des programmes ou des mesures dont le but est d'instaurer un ordre économique et social davantage orienté par les lois du marché. Il s'agit avant tout d'accroître l'espace du marché et de réduire la capacité d'intervention de l'état. Cette volonté de réduire l'état ne peut être qu'éminemment politique dans la mesure où les réformes doivent recouvrir une double dimension, d'une part, structurelle, dans le sens où elles visent à modifier de façon durable l'idiosyncrasie même des acteurs concernés ; d'autre part, conjoncturelle, en ce qu'elles cherchent à infléchir de façon plus immédiate leurs intérêts et leurs calculs en même temps qu'à accroître leurs capacités et leurs ressources, ceci en agissant à court terme tant sur le contexte politique et institutionnel que macro-économique (Palermo, 1995).

Les changements de type structurel reposent donc sur les activités traditionnelles de l'état : ils modifient directement leurs attributions fondamentales. Ils soulèvent, à ce titre, le problème de son degré d'autonomie, c'est-à-dire, de l'existence de domaines ou d'institutions de l'état qu'il faut maintenir à l'abri des pressions sociales, mais aussi celui de sa capacité de gestion, ce qui suppose qu'il en ait les moyens administratifs, techniques et coercitifs.

C'est sur la base de son autonomie que l'état peut déclencher les processus de réforme et assurer leur viabilité politique. L'expérience de l'Europe de l'Est, autant que celle de l'Amérique latine, ont démontré à quel point mener les réformes structurelles à leur terme est une entreprise complexe et de longue haleine du fait qu'elles requièrent une action coordonnée de diverses sphères étatiques, capables de réguler de manière adéquate le déroulement du processus politique par lequel passe l'application d'un plan économique. On considère généralement que l'autonomie et le pouvoir de décision de l'état sont logiquement conditionnés par : i) le régime politique (la mise en place de réformes n'est pas identique dans un contexte démocratique ou autoritaire) ; ii) les caractéristiques du système politique en vigueur (le degré de cohésion interne étant primordial dans sa configuration) ; iii) le rôle des partis politiques majoritaires ; iv) les modes de représentations corporatistes des intérêts sociaux ; v) la présence, ou l'absence, d'acteurs politiques, sociaux et économiques dont les orientations et/ou les intérêts s'organisent en faveur ou contre un changement global, et donc de citoyens/citoyennes s'identifiant au vieil ordre que l'on tente de réformer ou qui, au contraire, le remettent en cause et poussent au changement. L'existence de groupes sociaux et d'agents économiques favorables aux réformes peut fournir aux leaders politiques des soutiens qui les poussent à décider certaines réformes alors que leur absence peut en revanche les en dissuader.

L'expérience de l'ajustement a néanmoins démontré que l'opposition entre ces deux types de situation doit être nuancée. Il faut tout d'abord souligner que si, dans un régime démocratique, la volonté de la majorité devrait s'avérer en principe peu compatible avec l'ajustement, du moins peut-on penser *a priori* qu'elle est peu encline à souscrire délibérément à des programmes écono-

miques se traduisant par une hausse du chômage, une concentration des revenus et une réduction des aides de l'état. On observe en fin de compte le plus généralement plutôt une absence de réponse, ou tout au plus, une tolérance qui témoigne sans doute moins d'un consensus, d'une patience, d'une conviction ou d'une quelconque résignation que d'une incompetence de la population (Navarro, 1995), laquelle renvoie surtout aux effets du discours politique, tels que les analyse Offe (1988) sur la base d'un modèle à trois dimensions : celle de l'appareil d'état au sein duquel les élites politiques prennent leurs décisions législatives concernant le budget et les politiques sociales ; celle de la matrice du pouvoir social par laquelle opèrent les acteurs collectifs, les groupes, les associations et corporations en concurrence pour fixer, distribuer, et contrôler, l'accès aux ressources sociales, aux moyens de production et de communication ; celle enfin où se produisent les basculements dans les systèmes de valeurs à une période donnée et où émergent de nouvelles critiques au modèle hégémonique finissant par se répercuter sur l'appareil d'état, les corporations, et par ouvrir la voie à la constitution de nouveaux intérêts et à l'apparition de nouvelles idées.

Ainsi s'explique le poids que recouvrent en matière juridique les recommandations des organismes internationaux d'assistance financière (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement). La parole des experts est centrale dans le débat démocratique dans la mesure où ils s'approprient le renouveau de la théorie économique et de la philosophie dite postmoderne, centrées sur l'explication de l'incertitude et de la complexité. Se diffuse ainsi dans l'opinion publique l'idée que la justice et la solidarité sociales, voire même certaines libertés politiques, doivent être subordonnées au retrait de l'état, tenu pour condition de l'efficacité économique qui garantit la croissance et la modernisation des relations sociales (Mari, 1997). S'est ainsi imposée la prémisse selon laquelle la stabilité et la croissance de l'économie étant mises en péril par l'inflation causée par une dette publique absorbant l'épargne susceptible de nourrir l'investissement productif, la réforme économique présuppose des réformes juridiques et institutionnelles qui libèrent les marchés de l'emprise de l'état.

Le processus de réformes mis en route en Argentine en 1989 apparaît comme un cas particulièrement emblématique de cette exigence de complémentarité entre stabilité économique et démocratie. La consolidation de cette dernière n'est plus alors en quelque sorte que la condition de la première, et cet ordre des priorités n'est évidemment pas neutre quant aux valeurs politiques fondamentales. La légitimation des dispositifs institutionnels de modernisation de l'état, fondés sur la priorité donnée à la stabilité économique s'enracinera dans la réforme de la Constitution<sup>2</sup>. Conformément au rapport que la politique entretient avec le Droit dans l'histoire latino-américaine, les gouvernements mettent à profit la charge émotionnelle liée au caractère sacré de ce texte pour justifier les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de l'ajustement structurel et remettre par là en cause les garanties et droits qu'il comporte tout en les réaffirmant ou en accroissant par ailleurs leurs champs d'application<sup>3</sup>,

## LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Le retour à la démocratie en 1983 s'est accompagné d'une prise de conscience générale sur la nécessité d'une réforme des institutions imposant une révision constitutionnelle. Le gouvernement Alfonsín était bien loin, toutefois, de réussir à établir le consensus politique nécessaire à la tenue d'une assemblée constituante. Il faudra attendre 1994 pour qu'un accord soit conclu entre les principales forces politiques, lors de ce qui fut appelé " le Pacte des Oliviers ". Pour que la question institutionnelle soit affichée comme une priorité de l'action gouvernementale, il faudra toutefois attendre que l'enjeu en devienne celui de rendre possible la réélection de Carlos Menem. La négociation qui s'est faite alors entre les partis politiques hégémoniques - le Parti Justicialiste (PJ) et l'Union civique radicale (UCR) n'a pas éveillé l'intérêt populaire pour la réforme institutionnelle qu'elle aurait pu susciter dix ans auparavant.

La révision de la Constitution a porté sur cinq domaines fondamentaux : la Justice et le Conseil de la Magistrature ; les pouvoirs législatifs et exécutifs ; les droits sociaux ; les mécanismes de participation ; et le système de représentation.

La perception de la réforme de la Constitution dans l'opinion publique, déjà dévalorisée par les avatars de la négociation politique qu'elle a exigée, sera pour le moins affectée par les clauses qui définiront le pouvoir de l'Exécutif car si, d'un côté, des limites lui sont imposées par la réduction de la durée du mandat présidentiel, de l'autre, ses pouvoirs sont largement accrus, premièrement, en autorisant la réélection, deuxièmement, en élargissant ses prérogatives<sup>4</sup>. L'utilisation politique de la réforme constitutionnelle a atteint un tel degré, qu'une fois acquise la victoire du Parti Justicialiste aux élections législatives de 1995, la possibilité d'une nouvelle réforme était d'emblée envisagée afin de permettre une nouvelle réélection du président Menem.

Dans la perspective des droits sociaux, la Constitution de 1994 semble a priori consacrer les dimensions nouvelles de la citoyenneté qui sont apparues dans le débat international. La plus remarquable est sans doute le droit à un environnement sain (art. 41 CN) qui élargit la définition de la citoyenneté à la responsabilité de l'État quant à la préservation de l'écologie. Plus largement, les traités et pactes internationaux ont été intégrés à la Constitution. C'est à cause de la déclaration universelle des droits de l'Homme, du pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, de la convention internationale relative à l'élimination de toute forme de discrimination entre races ou à l'encontre des femmes. Tous ces points sont sensés permettre la reconnaissance des différents groupes d'individus et la création de sphères différenciées de citoyenneté visant à promouvoir l'intégration des groupes minoritaires et à constituer ce qui fut appelé des " sphères d'égalité ".

De ce point de vue, les nouveaux droits adoptés engagent donc une normalisation plus ouverte de la notion de citoyenneté, qui étend les droits sociaux au-delà de ceux qui sont dérivés de la législation du travail, ce qui paraît une avancée notoire. Il n'en a pas moins résulté une perte de crédibilité en l'effectivité des droits sociaux, du fait de la régression de leur mise en œuvre. Il s'avè-

re que le gouvernement a doublement exploité le caractère programmatique de ces droits : d'une part, en soulignant que son action pouvait désormais s'appuyer sur une Constitution " avancée et moderne " et, de l'autre, en s'octroyant des marges de manœuvre quant à leur mise en pratique<sup>5</sup>. La prise en considération de sphères différenciées de citoyenneté dans la nouvelle Constitution – considérées comme garantie de l'exercice de la liberté et gage de l'égalité – fonde en fin de compte un registre normatif plus éloigné que jamais de la situation réelle des droits susceptibles d'être effectivement exercés et des prestations réellement perçues par la population.

Le gouvernement consacre dans le texte constitutionnel son adhésion aux règles d'un système de protection sociale suivant les règles d'éthique et d'équité qui légitiment par là son projet de réformes alors que l'exercice réel des droits du travail, à la santé, et à l'éducation en apparaît comme un démenti manifeste. Au vu de la jurisprudence de la cour suprême de justice, la reconnaissance des libertés individuelles n'est d'ailleurs pas logée à meilleure enseigne. On constate en effet que la plupart de ses sentences enjoignent les particuliers de ne revendiquer l'application de droits acquis ou l'obtention de rétributions accordées, même si leur légitimité est réaffirmée, que si les uns et les autres sont octroyés " au bénéfice de la stabilité économique nationale " .

Le système juridique existant au moment du début des réformes a été, il est vrai, considéré dans le débat constitutionnel comme un obstacle à une modernisation de l'État qui garantisse la stabilité économique et institutionnelle. Cette argumentation a été reprise pour justifier l'urgence d'une réforme des institutions du travail, conformément aux recommandations des organismes internationaux sur lesquelles s'est appuyé le Parti Justicialiste pour justifier la nécessité d'une modernisation d'un État qu'il considère obsolète, inefficace, inéquitable et dont la légitimité serait, à ses dires, unanimement contestée. De tels discours s'abstiennent toutefois de préciser le contenu et l'objectif de modernité au-delà de la doxa du marché. Les affirmations identifiant la modernité à une flexibilité des structures légales, qui favoriserait l'incorporation de la technologie et la formation de ressources humaines compétentes, justifient dans les débats constitutionnels le double impératif de réduction des dépenses et d'amélioration de l'efficacité des prestations sociales. Toutefois, elles ne plaident le bien-fondé de tels objectifs qu'en termes de la nécessité réputée incontournable de consolider les mécanismes de marché pour accroître la compétitivité sans jamais spécifier en quoi un tel but garantit l'intérêt général en termes d'intégration sociale et définit, de ce point de vue, le sens de la réorientation programmatique des politiques sociales que sanctionne la réforme constitutionnelle.

Les réformes des institutions sociales mises en route en Argentine depuis 1989 réduiront progressivement le taux de couverture des risques sociaux et organiseront le transfert d'une grande partie de sa responsabilité sur les propres citoyens. Il s'ensuit une dilution de l'idée même de risques sociaux interpellant la responsabilité des pouvoirs publics, laquelle se voit remplacée par le paradigme d'une plus grande sélectivité et fragmentation des programmes de plus en plus tournés vers les groupes les plus vulnérables ou à haut risque<sup>6</sup>.

Ce que laisse en fait entrevoir le type de modernisation réalisée est, à l'opposé de l'idée de droit social universel, d'une part, celle de garantie économique individuelle que le citoyen doit fournir à l'État pour qu'il l'aide à assurer son existence matérielle ; et d'autre part, le caractère échelonné et provisoire de l'assistance qui matérialiserait l'exercice du droit à y recourir. C'est là un trait commun à l'ensemble des réformes sectorielles.

## LES PRINCIPALES RÉFORMES DE LA PROTECTION SOCIALE

Le système de protection sociale a été réformé de fond en comble. On se bornera ici à exposer les principaux aspects de la réforme du système de retraite, du système de santé et des programmes sociaux révélant la normalisation juridique de pratiques de marché qui se substituent de facto au principe du droit social, malgré l'élargissement de son champ d'application, consacré dans le texte constitutionnel. On n'analysera ici que fort schématiquement, dans ces domaines particulièrement révélateurs de l'enjeu des réformes structurelles, ce qu'on a qualifié de " dérogation " au bénéfice de nouveaux agents économiques privés des fonctions autrefois assumés par l'État ou par des représentations corporatives du monde du travail. On s'attardera davantage dans le point suivant sur les modifications apportées aux institutions de régulation du marché du travail en raison de leur caractère à la fois central et emblématique.

La réforme des retraites a constitué un tournant en tant que première réforme adoptée en matière de sécurité sociale. Elle inaugure, selon le discours officiel, le changement de logique de fonctionnement de l'État dit " des temps nouveaux ". La loi 24.241/93 a instauré un " Système Intégré de Retraites et Pensions ", le terme intégré renvoyant à la coexistence au sein d'une structure juridique unique de deux systèmes : le régime de retraite public, organisé selon des critères de répartition et un régime d'administration privée, de capitalisation individuelle d'une épargne obligatoire destinée à alimenter le marché financier domestique. Chacun des systèmes est doté de formes de financement spécifiques, les travailleurs salariés comme les indépendants étant tenus d'adhérer à l'un ou l'autre régime. Le caractère obligatoire de la participation au régime de retraite, désormais étendu à ces derniers, n'a pas entraîné une augmentation du taux de couverture. Nombreux sont ceux qui restent en marge de tout régime de retraite. En fait, avec l'essor des Administrations de Fonds de Retraites et de Pension (AFJP) une sorte de clientélisme de marché double le clientélisme politique tant décrié. Les syndicats ayant mis en place des caisses de retraites privées sont en concurrence et les individus " choisissent " celle qui offre les meilleures prestations<sup>7</sup>.

La loi de *Solidaridad Previsional* (solidarité de la prévoyance), adoptée ultérieurement a mis fin à deux principes de base de la sécurité sociale : celui des transferts financiers entre les divers régimes et, en conséquence, celui de la redistribution du revenu national. Cette loi sanctionne en fait l'accentuation du conflit distributif inter-générationnel. Du fait de la réduction des apports patro-

naux et de l'absorption des caisses provinciales, la nouvelle loi aggrave par ailleurs les problèmes de financement du régime public, ce qui a conduit à en réduire les prestations sans que son déficit soit pour autant résorbé. Parallèlement, le niveau de capitalisation des AFJP augmentait en proportion.

La mise en route de la réforme du système de santé a été plus tardive du fait de la résistance de type corporatiste qui lui a été opposée. On commencera par instaurer le principe d'autofinancement des hôpitaux publics qui assuraient autrefois l'universalité de la couverture du risque de maladie. Le nouvel " Hôpital public autogéré " ne soigne plus gratuitement la population et facture dorénavant ses services aux œuvres sociales<sup>8</sup> des usagers. Ceux qui ne bénéficient d'aucun type de couverture ne peuvent accéder à leurs services que s'ils sont déclarés " pauvres parmi les pauvres ". Ainsi, assiste-t-on au retour des anciens " carnets de pauvre " qui opéraient autrefois la sélection des bénéficiaires de la bienfaisance privée en fonction des moyens déclarés. Le principe du financement par l'impôt d'une part de la dépense de santé publique est désormais abandonné à la faveur d'un principe d'autogestion qui renoue avec les modèles coopératifs à but lucratif ou, tout du moins, d'équilibre budgétaire.

La seconde réforme importante du système de santé a été " la dérégulation et la libéralisation du choix des œuvres sociales (OS) ". Le terme de dérégulation ne doit pas faire illusion puisque, bien évidemment, comme pour toute prestation d'usage collectif, le fonctionnement du marché est directement réglé par la norme légale régulant l'activité. On est en fait passé d'un financement par répartition d'un régime corporatif à une mise en concurrence des organismes existant jusqu'alors, ceux-ci se convertissant en assurances privées. Le travailleur salarié n'est plus contraint d'adhérer obligatoirement à l'œuvre sociale propre à sa profession et peut maintenant choisir une autre entité lui proposant des prestations à meilleur prix. Tous les travailleurs, salariés comme indépendants, doivent obligatoirement adhérer à une OS : seuls les indigents en sont exemptés. Il s'ensuit une diminution du taux de couverture de la population, allant de pair avec l'organisation par le secteur privé de la base financière des services offerts par les hôpitaux désormais autogérés. Les logiques de fonctionnement tant du système de retraite que du système de santé ont été inversées, éloignant définitivement ceux-ci des objectifs qui leur avaient été assignés à leur fondation.

L'essor démesuré de programmes sociaux sous la responsabilité des différents ministères, se superposant le plus souvent aux actions des provinces et des municipalités, est un des aspects les plus significatifs des réformes structurelles de la protection sociale. C'est là un domaine de l'action publique qui révèle sans doute de façon la plus claire ce qu'est une intégration sociale normée par les pratiques de marché. Ces programmes sont présentés par les services de communication du gouvernement comme l'essence de sa politique sociale et par là mis sur le même pied que les autres institutions sociales dont la nature est pourtant totalement différente. Ils représentent certes la plus grande part des dépenses et des infrastructures gouvernementales destinées à l'action sociale mais ne conforment ni n'intègrent les institutions de sécurité sociale. L'accent por-

té sur les programmes sociaux et la nécessité d'aider les plus vulnérables (les pauvres, les chômeurs, les individus sous-alimentés, etc.) a conduit à leur multiplication. Leur dénomination est constamment modifiée mais leur logique reste toujours la même. La présence des organismes internationaux dans la plupart des programmes sociaux doit être soulignée, ainsi que la division des "compétences" particulières à chacun d'eux. L'extension des programmes financés par des fonds externes conduit à la prépondérance du paradigme de la "focalisation" de même qu'à l'adoption de la méthode d'évaluation coûts-bénéfices des projets comme critère de sélection. On mesure là le caractère relatif des droits sociaux des personnes dépourvues de ressources mais pouvant toutefois recourir à un programme d'assistance qui leur est destiné. La notion de responsabilité publique évolue ainsi de l'idée de "droit à une prestation" à celle de "programme ciblé", lequel n'est généralement pas institutionnalisé, puisqu'il est par définition destiné à faire face à une situation de pauvreté, réputée transitoire, et qu'il ne prescrit en outre qu'une aide publique à la prise en charge directe par la communauté de la solidarité, notion éthique qui n'engage qu'une "responsabilité limitée" de l'État. La généralisation des politiques focalisées sur les groupes les plus vulnérables va de pair avec la substitution des institutions publiques à portée universaliste prestataires de services sociaux par des institutions à caractère lucratif offrant les mêmes services sur un mode sélectif.

### LA RÉFORME PAR EXCELLENCE : LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La question du travail a bien évidemment occupé une place centrale dans le débat économique et politique, ces dernières années. Le problème du chômage, du sous-emploi et de l'emploi précaire - tant par son extension, son intensité que sa durée - constitue dans les termes du discours gouvernemental une nouvelle contingence de la société argentine qui justifie une couverture publique. Jusqu'alors ce type de contingence ne relevait pas de la politique sociale mais d'une politique de régulation de la relation capital-travail qui n'engageait pas des transferts financiers émanant du Trésor public. La réforme du droit du travail, effectuée dans l'urgence, dans la mesure où elle était sensée résoudre cette nouvelle contingence, a porté essentiellement sur trois points : la réforme des relations individuelles de travail (les modalités d'embauche, la flexibilité du travail, les politiques actives d'emploi), les relations collectives (conventions collectives de travail) et le changement de logique du droit du travail (les transformations des relations sociales au sein des petites et moyennes entreprises, la réforme du Régime de Concours et Faillites et de celui de Société anonyme de travailleurs)<sup>9</sup>.

En synthèse, les points significatifs les plus de cette réforme sont les suivants :

- Les organes de communication du gouvernement ont justifié la déréglementation du fonctionnement du marché du travail par la nécessité d'obtenir une meilleure efficacité économique. Cependant, de facto, on a abouti au

contraire à une réglementation extrême du marché du travail qui définit les fondements juridiques de la flexibilité du contrat de travail et la précarité des conditions de vie qu'il engage.

- Des politiques dites actives et passives ont été élaborées en faveur de l'emploi, en particulier à partir de 1993 par le biais d'une série ininterrompue de programmes d'emploi et de qualification professionnelle<sup>10</sup>. Les programmes d'emploi sont financés pour la plupart par le Fonds national de l'emploi et ceux de qualification par des organismes internationaux. Malgré le manque de statistiques officielles, on estime que ces programmes ne sont pas parvenus à insérer les chômeurs et qu'ils favorisent en outre le plus souvent une rotation des bénéficiaires. Au regard des statistiques du chômage, il s'avère manifeste que le nombre de personnes incluses dans ces programmes est beaucoup plus faible que celui souffrant de difficultés d'insertion sur le marché du travail (aux conditions légales).

- Les allocations de chômage sont les plus importantes des différentes " allocations spécifiques ". Celles-ci étaient absentes du système de prestations sociales argentin à la différence de la plupart des États-providence des pays développés. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation de chômage il faut avoir cotisé au Fonds national d'emploi, le montant étant proportionnel à la durée de cotisation ainsi qu'à la rémunération perçue. Comme les travailleurs agricoles, du bâtiment (qui bénéficient d'un régime spécial) ainsi que les services domestiques en sont exclus, il apparaît clairement qu'elle a été conçue avant tout pour alléger l'impact de l'ajustement des effectifs et/ou de la disparition d'unités productives touchant les travailleurs formels.

- La réforme a introduit une série de nouveaux contrats tels les " modalités d'embauche subventionnées " qui ne relèvent pas du droit du travail. Elles portent sur une durée déterminée et exemptent jusqu'à 50% les employeurs de toute contribution à la sécurité sociale. Toutes ces modifications aboutissent à la mise en place d'un cadre légal peu clair, ambigu, complexe et difficile à comprendre pour de nombreux travailleurs, particulièrement les apprentis et les personnes suivant des programmes de formation.

- De nouvelles instances de règlement des conflits du travail ont été créées, telles le processus de conciliation obligatoire sous l'égide du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS). C'est le ministère qui nomme les médiateurs. La loi de règlement des conflits du travail a été réformée dans le même sens.

- La Loi concernant les risques du travail (24.557/95) a modifié le régime des accidents de travail. Entre autres mesures, elle a supprimé l'indemnisation suite à un accident ou une maladie et l'a remplacée par des prestations mensuelles, abrogeant dès lors le concept de faute de l'employeur. Elle ne réserve la possibilité de recours aux tribunaux civils de la part des employés que pour fraude. C'est le pouvoir exécutif qui dresse dorénavant la liste des maladies du travail. Les employeurs sont tenus de cotiser à une Assurance pour les Risques du Travail (ART), un type d'établissements fonctionnant de manière similaire aux administrations de fonds de retraites et de pension. Ainsi, tant pour les accidents du travail que dans le domaine des retraites, la gestion des risques a été transférée au secteur privé.

- Le droit du travail est aujourd'hui de plus en plus considéré comme un facteur de " développement de l'entreprise " et donne lieu à des conventions collectives d'entreprises et non plus de branche. Les travailleurs collaborent ainsi au développement de l'entreprise sans participer au partage des bénéfices. Un projet de droit à l'information sur les décisions prises dans l'entreprise a été formulé mais, à ce jour, il n'a pas encore été adopté.

- On observe une plus grande culpabilisation individuelle vis-à-vis de la perte d'emploi, le chômeur devenant le principal responsable de son incapacité à garder ou à trouver un emploi stable. Cette situation contraste avec le traitement réservé aux groupes économiques qu'il s'agit de promouvoir afin qu'ils créent des postes de travail. La réforme en matière de concours et faillites en est une claire illustration, de même que la diminution des charges patronales.

- Les petites et moyennes entreprises ont désormais la possibilité de ne pas payer la période d'essai ni celle de préavis.

- Du point de vue de l'emploi public, d'un côté, le statut traditionnel du personnel qui en garantit la stabilité est maintenu, mais de l'autre, sont incorporés dans la plupart des administrations publiques un nombre important de consultants techniques sélectionnés par les organismes internationaux (Banque mondiale, BID, PNUD) mais néanmoins payés par l'État argentin, au titre des contreparties nationales des contrats de prêts d'assistance technique. On ne dispose d'aucune estimation de leur nombre et des montants en jeu, dès lors que ces contrats ne sont pas comptabilisés dans le budget national.

## DROITS SOCIAUX, GARANTIES ET CONSOMMATION

Au-delà de la diversité des définitions de la citoyenneté existant dans la littérature, un consensus en ressort, celui d'y voir, au minimum, un ensemble de droits et de devoirs octroyés à une personne en sa qualité de membre d'une communauté socio-politique<sup>11</sup>. Ces droits donnent accès à diverses ressources et prestations permettant d'améliorer de façon directe le niveau de vie. Ce n'est pas tant le fait d'être reconnu membre de la société qui importe, sinon le statut en fonction duquel on bénéficie d'un tel droit. Une des caractéristiques fondamentales des droits sociaux est qu'ils ne visent aucun destinataire particulier : ils s'adressent à tous les citoyens et incorporent donc le principe d'égalité de tous devant la loi. Traditionnellement, c'est aux institutions de l'État-providence qu'a incombé la tâche, en assurant un degré de couverture plus ou moins élevé, de garantir l'effectivité de la citoyenneté sociale ; la démocratie représentative et les garanties constitutionnelles formalisant les autres dimensions de la citoyenneté.

En comparaison avec d'autres pays du continent, les citoyens argentins sont parvenus à consolider rapidement la reconnaissance de leurs droits et à mettre en place des institutions leur correspondant<sup>12</sup>. Même si, sans aucun doute, cela n'a pas forcément abouti à une adéquation de ces institutions à la réalité du pays, cet héritage historique semble avoir empêché une régression formelle de la reconnaissance des droits, et a poussé, à l'inverse, la réforme de 1994

à consacrer de nouveaux droits en matière de citoyenneté. La première conclusion qui s'impose à la lumière de ce qui vient d'être examiné est, à cet égard, la croissante dissociation entre l'ordre constituant et l'ordre constitué. L'extension des droits sociaux transcrivant dans la Constitution des traités internationaux n'a pas empêché de démanteler parallèlement les institutions sociales qui garantissent effectivement la citoyenneté sociale.

Une deuxième conclusion à mettre en avant est l'incertitude du devenir du droit social le plus fondamental qu'est le droit du travail<sup>13</sup>. L'émergence de cette branche du Droit avait modifié, on le sait, de nombreux principes du droit civil dès lors qu'elle opère une codification juridique d'un nouveau type de relation fonctionnelle consacrant la reconnaissance de la possibilité d'un processus d'exploitation industriel dans la relation inégalitaire du patron et de l'employé. Le caractère individuel des parties en relation et l'idée d'égalité de leurs conditions respectives sont laissés de côté<sup>14</sup>. Rappelons, à ce titre, que le droit du travail dans sa formulation classique définit une nouvelle structure juridique. À la différence de la réglementation propre au droit civil, fondant sur l'autonomie de la volonté personnelle la responsabilité de l'acteur dans ses actions individuelles et l'associant avec le patrimoine de l'acteur, par le biais du principe d'inopposabilité devant des tiers d'actes juridiques conclus entre parties<sup>15</sup>, la réalité conflictuelle des relations professionnelles sera prise en compte dans leur réglementation<sup>16</sup>.

En synthèse, le droit du travail impliquait dans la logique de l'État-providence une normalisation des mécanismes de négociation des intérêts collectifs dans le domaine des relations professionnelles et représentait un progrès significatif, dans la mesure où il signifiait l'abandon du contrat de louage de services du droit civil et renforçait tant la position du travailleur (qui bénéficie d'une protection juridique) que celle de l'employeur (qui bénéficie de garanties et d'un cadre légal concernant d'éventuels conflits dans le domaine de la production). Cette logique reposait sur un mode tayloriste-fordiste de production industrielle de masse dont l'espace est l'atelier, ainsi qu'en témoigne la réglementation juridique portant sur la durée journalière du travail, la description du lieu de travail, les normes d'hygiène et de sécurité, etc.

Certes, cette formulation classique du droit du travail s'avère aujourd'hui dépassée du fait du changement du modèle de production, des modifications dans la structure de l'activité, de la croissance du commerce et des services, de l'incorporation croissante des jeunes et des femmes. La question qui se pose est de savoir si l'adaptation des règles à ces transformations préserve ou non le principe même du droit du travail dans la modification qu'elle a introduite en revalorisant le rôle du droit civil. On peut, à l'évidence, en douter en ce qui concerne le cas argentin, dès lors que la question de l'inégalité intrinsèque des parties y est plus que jamais d'actualité.

Le remplacement de la règle d'embauche à durée indéterminée par diverses modalités d'embauche à durée déterminée a été une des premières mesures mises en œuvre. De nouveaux rapports juridiques ne relevant pas du droit du

travail ont été instaurés, notamment en ce qui concerne les contrats d'apprentissage, les stages et de nouvelles réglementations concernant les droits collectifs des travailleurs ont été émises en même temps que les droits des employeurs ont été renforcés<sup>17</sup>. La stabilité de l'emploi a ainsi cessé d'être la norme, ce qui n'empêche pas la rhétorique gouvernementale de continuer à prôner et de défendre une conception universaliste du droit du travail. L'identité collective de la classe travailleuse, telle qu'elle s'exprime dans le mouvement social, porté par les syndicats divisés par branches d'activité et n'ayant plus la capacité de se mobiliser, finit par se dissoudre. Les signes tangibles d'appartenance sociale se construisent désormais bien plus par référence à la consommation que, comme autrefois, par rapport à un statut d'insertion dans le monde du travail. Peu importe dès lors que l'économie ne garantisse plus le plein emploi, pourvu qu'elle entretienne la perspective de consommer davantage.

S'il est sans doute encore trop tôt pour mesurer l'impact réel de la réforme des institutions du marché du travail entreprise ces dernières années en Argentine, cette dernière n'étant d'ailleurs encore achevée – ainsi que le soulignent ses responsables, il est d'ores et déjà manifeste que “ les nouvelles formes d'embauche [...] et la mise en place par l'État d'une réglementation des conflits sociaux privilégiant les ‘lois du marché’ contribuent à la consolidation d'un nouveau paradigme juridique que l'on pourrait appeler le droit du consommateur ou à la consommation ”<sup>18</sup>. Ce nouveau rapport juridique présuppose que les entreprises imposent au consommateur individuel en contrepartie de la possibilité d'acquisition de produits ou services, son adhésion aux conditions qui en garantissent l'offre. L'absence de négociation, la disproportion des rapports de force en présence (de même que celle des obligations), la possibilité qu'ont les entreprises de ne pas assumer leurs engagements à l'égard des salariés, compte tenu de l'ambiguïté de nombreuses clauses des contrats de travail, constituent le nouveau cadre de référence juridique. Mais celui-ci se caractérise également par les facilités d'intervention accordées à l'État en la matière, tant à des fins préventives, réparatrices (décréter des nullités partielles), que pour établir des normes minimales à caractère obligatoire. Les associations de consommateurs pourront sans doute acquérir à terme le pouvoir de modifier les normes qui régissent les rapports entre le fabricant et les travailleurs.

On peut dès maintenant observer des tensions entre ce nouveau paradigme émergent et le paradigme traditionnel, en ce qui concerne l'attribution de la responsabilité des dommages provoqués par les produits élaborés. Si la plupart des avancées autorisées par le droit du travail proviennent des nombreuses luttes ouvrières et du rôle de garant assumé par l'État, le droit du consommateur se justifie en tant qu'instrument qui, d'une part, contrecarre le manque de protection dont souffre les sujets sur le marché et, d'autre part, s'attache à éviter les distorsions vis-à-vis des “ lois naturelles ”. Bien que le droit du travail, autant que le droit du consommateur, se réfèrent l'un comme l'autre à des rapports collectifs, le droit du travail est toutefois conçu pour régir l'interaction directe entre les parties, alors que les relations entre les pro-

ducteurs et les consommateurs sont dépersonnalisées, le rapport juridique n'ayant lieu qu'au cours de l'acte de consommation et étant dès lors par essence fugace<sup>19</sup>. Le caractère différent que prennent les rapports entre sujets collectifs reflète une dissemblance profonde entre le type de rapports sociaux généré par le travail et celui découlant des rapports de consommation. Ces derniers rendent difficilement transparent le processus de négociation entre les parties en conflit. Il n'y a pas d'équivalent possible, en termes de droit du consommateur, aux conventions collectives autorisées par le droit du travail. La possibilité de poser à priori des conditions à la circulation (et à la publicité) des biens et services produits demeure une attribution de l'État. En ce sens, la tâche assignée aux syndicats par le droit du travail était bien plus large que celle assignée aux entités collectives qui défendent le droit du consommateur.

Tout ceci n'implique pas nécessairement une disparition totale du modèle juridique antérieur, mais n'en est pas moins révélateur d'un déplacement du champ symbolique et, en définitive, d'une dévalorisation évidente de l'idée de régulation sociale des relations de travail au profit de considérations qui ne pensent plus l'insertion sociale qu'au travers des catégories de perception de la consommation. Ce changement progressif de paradigme doit s'interpréter davantage comme le résultat d'un processus de complexification du droit que comme la conséquence de l'élimination d'un type de structure juridique par une autre plus adaptée.

## CONCLUSION

La transformation de l'État-providence argentin modifie en fin de compte le sens de l'idée d'intégration sociale qu'avait instauré le droit du travail en Argentine. Désormais, la pensée dominante, déjà inscrite dans les principes juridiques, instaure une représentation du rapport de l'individu à la communauté qui ne repose plus sur l'idée d'égalité des sujets de droit à proprement parler, que le droit du travail cherchait à garantir en matière de rapport salarial, mais, au contraire, sur une nette distinction entre deux groupes : le premier, celui des consommateurs, englobe les individus qui disposent d'une capacité financière leur permettant de souscrire à des fonds de pension, à une meilleure couverture santé, et d'accéder au crédit hypothécaire malgré les taux d'intérêt élevés. Ses membres sont mieux positionnés sur le marché du travail compte tenu de leur plus grande qualification de par leur facilité d'accès au système éducatif. Ce nouveau groupe est à même d'exercer ses droits de consommation non seulement parce que ses membres payent mais également parce qu'ils ont conscience de la dynamique de participation politique qui les garantit.

Le second correspond aux bénéficiaires des politiques d'assistance. Ce groupe, d'un point de vue normatif, jouit peut-être des mêmes droits que celui des consommateurs solvables puisque tous sont également citoyens argentins, mais ses membres, faute de moyens de paiement et en l'absence d'une protection sociale à caractère universaliste, ne peuvent bénéficier que de prestations sociales de type assistanciel, pour autant qu'ils remplissent les conditions

qui en limitent l'octroi. Il en est de même en ce qui concerne le marché du travail où ce groupe se révèle obsolète, que ce soit en termes de qualification, d'âge et d'expérience requise, ou en conséquence de la nouvelle logique de fonctionnement du système productif et de l'avancée du secteur tertiaire, qui rendent sa situation difficilement réversible sur le plan individuel. Dans ces circonstances, il ne reste plus à ce type de citoyen qu'à espérer bénéficier d'un programme de qualification ou à se tourner vers le marché du travail informel.

L'individualisation de la notion de travailleur, et par conséquent de celle de citoyen finit par dissoudre le sens que l'histoire argentine a conféré à la catégorie de droits sociaux. Elle révèle en cela un changement substantiel dans l'appréhension de la notion de droit général et non individualisé incluant l'ensemble des citoyens. Dans la situation présente, l'effectivité des droits sociaux ne concerne plus en pratique tous ceux qui bénéficient du statut de citoyen et ne constitue plus le vecteur d'intégration sociale qui était implicite à l'État-providence. L'espace de consommation qui, par nature, n'a pas forcément d'effet intégrateur global remplace celui du travail dans ce nouvel ordre juridique. Certes, ce dernier n'est pas encore parfaitement établi mais ses principales caractéristiques apparaissent clairement dans le recul que connaît en Argentine le droit du travail. La protection du consommateur y redéfinit de façon explicite le contenu juridique de la citoyenneté. La définition du citoyen porteur de droits sociaux et économiques déconnecte désormais la protection sociale du marché du travail. L'adoption des critères du droit du consommateur a des effets beaucoup plus discriminatoires que l'usage de la catégorie de travailleur, sans pour autant résoudre les problèmes d'efficacité et d'équité justifiant les réformes, ni s'inscrire dans un processus de modernisation souhaitable.

Sans doute, d'un point de vue institutionnel, l'État argentin continue-t-il à garantir les droits sociaux et a-t-il élargi les domaines de protection, souscrivant ainsi au Pacte International des droits économiques, sociaux et culturels, mais cette avancée formelle en termes de reconnaissance de la citoyenneté est concomitante d'un accroissement de l'exclusion d'une grande partie de la population du marché du travail. Le processus de réforme initié en Argentine à partir de 1989 s'apparente par là à une manœuvre politique consistant à incorporer aux systèmes normatifs, que désignent les concepts de démocratie et d'ordre constitutionnel, toutes les valeurs et aspirations sociales sensées représenter les idéaux de participation politique, de respect des droits individuels, de justice distributive, d'épanouissement personnel, ou encore d'éthique devant prévaloir dans la fonction publique, mais dont l'effet est de disjoindre les garanties politiques de la démocratie de toute forme de garantie d'intégration sociale. C'est bien là le sens de cette stratégie de légitimation des réformes reposant sur des garanties constitutionnelles largement illusoires mais sacralisant le type de stabilisation économique recherché.

Le grand écart ainsi pratiqué entre les principes politiques et l'impact du processus de réforme de l'État-providence, que dénote la différence d'un droit du consommateur et la nature collective des droits sociaux, met finalement en

évidence le divorce entre les politiques mises en œuvre et les promesses électorales, ce qui risque sans doute d'enraciner dans la population la croyance que les élections n'ont plus de rôle significatif dans la redistribution et que dès lors l'exercice des droits politiques n'est plus en lui-même une garantie de la possibilité de choisir les institutions et le type de démocratie qu'elle souhaite.

L'élaboration de nouveaux dispositifs institutionnels cherchant à garantir la stabilité économique et politique à long terme constitue un objectif légitime tant que ce qu'on souhaite préserver est essentiel. Comme l'objectif de la réforme a été d'assurer une stabilisation macro-économique dont il n'est même pas sûr qu'elle soit réellement garantie sur long terme (dès lors qu'elle se fait au prix d'une vulnérabilité externe croissante, et attendu qu'elle n'a pu être obtenue jusqu'à présent que par le biais d'une dévalorisation des droits individuels et sociaux) il faut pour le moins s'interroger sur le mérite réel de cette stabilité.

### Notes

- 1 L'arrangement institutionnel que constitue l'État-providence argentin (dont les bases ont été établies sous le gouvernement de J. D. Perón entre 1943 et 1955) a été caractérisé comme " hybride " (Barbeito et Lo Vuolo, 1992) plus particulièrement au regard des accords distributifs assis sur les relations professionnelles. Les droits sociaux ont été alors conçus comme les droits des travailleurs, les deux types de droits constituant en fait une norme juridique unique. La couverture sociale a été restreinte aux salariés et le nombre d'ayant-droits de la famille était par ailleurs limité. Les prestations sociales étaient financées par des cotisations fondées sur le salaire. La distribution des prestations était régressive et accentuait les différences de revenu sur la base de mécanismes de financement peu transparents. La couverture du risque de chômage était en outre des plus limitées.
- 2 Cette " sacralisation " de la Constitution atteint un tel niveau que de nombreuses dictatures latino-américaines se sont légitimées à partir d'une réforme ou d'un amendement de la Constitution.
- 3 La plupart des réformes constitutionnelles qui ont vu le jour en Amérique latine ces dernières années (l'Équateur en 1978, le Chili et le Brésil en 1989, et la Colombie en 1990) répondent à ces problèmes et leur donnent des réponses très similaires (Gargarella, 1996).
- 4 Celui-ci avait dicté au cours de son premier mandat 336 décrets dits " de nécessité et d'urgence " qui, pour la plupart, ne portaient pas sur des situations dont le caractère extraordinaire en aurait justifié l'utilisation. La réforme constitutionnelle ne l'empêcha pas de continuer d'y recourir et donc de passer outre la délibération politique. Pour une analyse plus détaillée, se reporter à Ferreyra Rubio et Goretti (1996).
- 5 L'analyse comparative des réformes constitutionnelles en Amérique latine effectuée par Gargarella (1996) aboutit à la même conclusion.
- 6 Les termes de sélection ou de " focalisation " renvoient à l'identification de groupes spécifiques (population-objectif ou population-cible) dont les caractéristiques particulières les rendent susceptibles d'être choisis pour bénéficier de certaines politiques.
- 7 Il convient de rappeler, hors de toute polémique doctrinaire, que le régime de retraites et de pensions est organisé sur la base du droit public. Les Caisses de retraites privées exercent leur activité grâce à une autorisation conférée spécialement et individuellement par l'État et sont sujettes à un contrôle spécifique de la part des organismes étatiques de contrôle.
- 8 Organismes professionnels, associés aux syndicats, qui gèrent depuis l'époque péroniste la santé publique des salariés.

- 9 Malgré cela, le gouvernement affirme que seule a pu être effectuée une partie équivalente à 70% de la réforme et que tant que celle-ci demeurera inachevée, l'obtention de meilleurs indicateurs économiques s'avérera impossible.
- 10 Depuis 1991, près de 20 programmes d'emploi transitoire ont été mis en place, qui recrutent le plus souvent des chômeurs pour la réalisation de tâches d'intérêt général, l'État assumant le paiement d'une " aide économique non rémunératrice " aux bénéficiaires. Se sont ainsi succédés entre autres les plans suivants : le Programme d'Emploi Privé, le Programme pour les Petites et Moyennes Entreprises, le Programme Entreprendre, Travailler, Reboiser, etc.
- 11 Selon la définition classique de Marschall (1949), la citoyenneté dans les États modernes renvoie à trois types de droits : les droits civils (qui comprennent la liberté d'expression, le droit de propriété, etc.), les droits politiques (le droit de vote et d'élection à des charges publiques) et les droits sociaux et économiques (le droit à jouir d'un certain niveau de vie, de bien-être et de sécurité économique).
- 12 La Constitution Nationale de 1853 a consacré les droits civils, la liberté et l'égalité. Ensuite, l'ensemble des hommes majeurs en 1912, puis des femmes en 1947, ont accédé aux droits politiques. Les droits sociaux ont été promulgués une première fois dans la Constitution de 1949 et ils sont demeurés inclus dans l'article 14 de la Constitution Nationale de 1957 même si le gouvernement d'alors a dérogé à leur application.
- 13 Selon les termes de Marschall (1949), le droit civil de base est le droit au travail, également qualifié de première expression historique du droit social (Ewald, 1986).
- 14 Je reprends ici l'analyse développée par Abramovich et Courtis (1997).
- 15 Ces éléments présupposent l'individualité des acteurs juridiques (que ce soient des personnes physiques ou morales) et l'égalité des conditions entre les sujets de la relation juridique.
- 16 Le droit du travail exprimait ainsi clairement en Argentine, comme dans les pays développés d'une part l'existence de deux sujets collectifs - le patronat et la représentation syndicale (syndicats, fédérations) et d'autre part la reconnaissance juridique de " l'autonomie collective ", c'est-à-dire, la faculté des sujets collectifs à imposer des règles d'embauche dans le domaine de la production de biens et services. Le principe de l'autonomie de la volonté est redéfini du fait du changement concernant les sujets de la relation juridique : il s'agit désormais de la volonté de personnes collectives, ce qui présuppose des représentations de groupe instituées. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas d'un remplacement absolu des sujets individuels par des sujets collectifs puisqu'il existe de fait un droit individuel du travail (qui régit les relations entre chaque salarié et son employeur) à côté du droit collectif du travail (qui régit les conditions générales d'embauche de la main d'œuvre). C'est à ce niveau que l'État apparaissait en tant que troisième acteur de la relation juridique entre capital et travail assurant la réglementation des contrats individuels de travail et des conventions collectives en même temps qu'il se posait en médiateur des conflits du travail, son intervention devenant fondamentale pour déterminer la légalité ou non des accords unilatéraux (le cas des grèves) ou bilatéraux (l'homologation de certaines conventions collectives). L'intervention de l'État visait d'une part à protéger la partie la plus faible de la relation - les travailleurs - et de l'autre à circonscrire le domaine du conflit professionnel pour régler selon des règles prévisibles les points controversés. La mise en place de règles communes aux employeurs et aux travailleurs impliquait l'imposition d'exigences horizontales aux propriétaires industriels ainsi que la possibilité de prévoir les conflits et d'établir leur portée, ce qui devait rendre les conditions de marché et du processus de production industriel plus transparentes. En ce sens, celles-ci représentaient d'ailleurs une avancée également pour les employeurs dont le rapport à l'incertitude est amélioré compte tenu de l'éventualité toujours possible de déclenchement de conflits sociaux dans les usines.
- 17 Cette idée a été suggérée par Abramovich et Courtis (1997). Ces deux auteurs parlent d'une dynamique de " minimisation du droit du travail " se traduisant par une perte d'incidence du droit du travail sur la vie d'une grande partie de la population économiquement active. Le nombre de personnes concernées par le droit du travail

décroit et les garanties dont elles bénéficient s'amenuisent. La pleine protection du travailleur ne disparaît pas totalement mais elle ne s'applique désormais qu'aux plus qualifiés dont les tâches sont essentielles au fonctionnement de l'entreprise. Le reste des travailleurs ne bénéficie plus que de régimes de protection instables étant donné le haut taux de rotation de la main-d'œuvre, l'accroissement du pouvoir discrétionnaire de l'employeur, et la diminution du pouvoir de négociation du travailleur.

18 Abramovich et Courtis (1997).

19 Le processus de constitution historique des deux modèles est très différent. Les syndicats ont préexisté à leur reconnaissance juridique, leur émergence étant liée aux pratiques politiques d'ordre révolutionnaires. Ce n'est pas le cas des associations de consommateurs, lesquelles sont occasionnelles et se sont bornées à l'origine à revendiquer le respect du droit et des réglementations existantes ; ce n'est qu'ultérieurement que celles-ci obtiendront un statut juridique leur conférant un surcroît de légitimité dans leur domaine d'activité. Il est difficile que ce type d'association puisse avoir des objectifs révolutionnaires.

### Bibliographie

- ABRAMOVICH, V. et COURTIS, C. (1997), " Futuros posibles. El derecho laboral en la encrucijada ", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, n° 1 et 2, 149-176.
- LO VUOLO, R. (1998), " La retracción del Estado de Bienestar en Argentina ", in LO VUOLO R. y BARBEITO (1998) *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.
- BARBEITO, A. et LO VUOLO, R. (1992), *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, Ed. Losada.
- EDWALD, F. (1986), " A concept of social law ", in Teuber, G. (Ed.) *Dilemmas of law in the welfare state*, Berlin, Alemania.
- FERREYRA RUBIO, D. y GORETTI, M. (1996), " Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio-agosto 1994) ", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 141, Vol. 36, Abril-Junio : 443-474.
- GARGARELLA, R. (1996), " Recientes reformas constitucionales en América Latina : una primera aproximación ", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 36 Nro. 144, Enero-Marzo.
- MARI, E. (1997), *Papeles de Filosofía II. La teoría de las ficciones en la política y la filosofía*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- MARSHALL, T. (1949), " Citizenship and Social Class ", in Marshall, T. y BOTTOMORE, T. (1996) *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Classic.
- MESA LAGO, C. (1989), *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- NAVARRO, M. (1995), Democracia y reformas estructurales. Explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, n° 139, Octubre-Diciembre 1995, 443-465.
- OFFE, C. (1988), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid : Alianza Editorial.
- PALERMO, V. (1995), *¡Siganme! La política de las reformas estructurales : el caso argentino, 1989-1994*, Madrid : thèse de doctorat, Institut Ortega y Gasset, Université Complutense.

## RÉSUMÉ - RESUMEN

Les réformes structurelles entreprises depuis maintenant dix ans dans les pays latino-américains ont débouché sur une révision radicale des rapports entre les sphères publique et privée. Ce texte met en lumière comment le changement des formes d'organisation de l'État se double d'une subrogation croissante de ses fonctions qui en transfère la charge à des agents privés que l'action gouvernementale fait ainsi émerger en même temps qu'elle redéfinit les modalités de fonctionnement des institutions sociales. L'analyse des nouveaux rapports juridiques qu'ont mis en place les réformes structurelles démontre comment les droits sociaux dont l'universalité est solennellement réaffirmée, et même étendue à de nouveaux domaines dans la réforme constitutionnelle, est en fait niée par leur assimilation à un simple acte de consommation de services collectifs. Cette analyse éclaire ainsi comment s'est opéré dans le champ juridique l'affaiblissement politique des acteurs sociaux qui va de pair avec l'accroissement du chômage et de la précarité de l'emploi.

*Las reformas liberales emprendidas desde hace ya diez años en los países latinoamericanos han desembocado en una revisión radical de la relación entre las esferas pública y privada. Este texto ilumina como las formas de organización del Estado se dividen entre una creciente subrogación de sus funciones al transferir la carga a los agentes privados, que la propia acción gubernamental hace emerger, al mismo tiempo que redefine las modalidades de funcionamiento de las instituciones sociales. El análisis de las nuevas relaciones jurídicas que han generado las reformas estructurales demuestra cómo los derechos sociales, de los que la universalidad es solemnemente reafirmada y aún extendidos a nuevos dominios en la reformar constitucional, en los hechos son negados por su asimilación a un simple acto de consumo de servicios colectivos. Este análisis aclara así cómo se ha operado en el campo jurídico el debilitamiento político de los actores sociales, que va a la par junto con el incremento del desempleo y de la precariedad del empleo.*



---

## DÉGÉNÉRESCENCE DU DROIT DU TRAVAIL ET AJUSTEMENT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU BRÉSIL DANS LES ANNÉES 1990\*

MARIA CRISTINA CACCIAMALI\*\*

Le Brésil entame la décennie 1990 dans un contexte d'ouverture commerciale et de récession économique. À partir de 1993, le niveau d'activité reprend et un an plus tard l'administration d'Itamar Franco met en œuvre un programme de stabilisation économique qui instaurera une nouvelle monnaie, le Real. Dans les années suivantes, sous l'administration de Fernando Henrique Cardoso, dans une conjoncture de taux d'intérêts élevés, de surévaluation du change et de lente reprise des investissements, la croissance économique redevient positive, sans générer pour autant un volume d'emploi<sup>1</sup> proportionnel à la hausse de la population active. C'est dans cette conjoncture que la restructuration productive poussera, particulièrement dans le secteur industriel, à une réduction significative de la main-d'œuvre employée et que se développera la sous-traitance de biens et de services aux industries, impliquant la hausse des niveaux de chômage et de sous-emploi.

Comme dans d'autres pays, l'intensification de la concurrence et les nouveaux procédés technologiques poussent les grandes firmes à réduire la taille de leurs unités de production. La sous-traitance présente, entre autres avantages, de transformer les relations de travail en relations commerciales et à réduire par là le coût des opérations dans lesquelles le contrôle de la force de travail n'est pas stratégique, de même que dans les activités subsidiaires ou lorsque la standardisation du degré de qualité peut s'appuyer sur la mise en concurrence des sous-traitants (produits de nettoyage, alimentation, services graphiques, maintenance

\* Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet Politiques d'emploi au Brésil, lancé par l'Organisation internationale du travail et le ministère du Travail du gouvernement brésilien. São Paulo, Cité universitaire, juin 1998.

\*\* Professeur de la Faculté d'économie et gestion et directeur du Prolam (Programme d'études doctorales en intégration de l'Amérique latine) de l'Université de São Paulo.

PHOTOGRAPHIE N°6 : *BANCO DO BRASIL*. L'AGENCE CENTRALE DU BANCO DO BRASIL A BRASILIA EST LE SYMBOLE D'UN SECTEUR TERTIAIRE MODERNE EN PLEINE EXPANSION (CLICHÉ MARTINE DROULERS).

de machines, etc.). Ces nouvelles formes de gestion rendent compte du plus grand pouvoir de marché qu'acquièrent les entreprises du fait de la montée du chômage et du sous-emploi dans la mesure où, d'un côté, la capacité d'organisation syndicale se retrouve ébranlée et où s'élargissent, de l'autre, les possibilités de diminuer la charge fiscale. Le développement des pratiques de soustraction réalise ce qu'on peut appeler " horizontalisation " de l'entreprise, lui permettant de tirer parti de la flexibilité et de la législation fiscale différenciée, propres aux petites et microentreprises. À cela s'ajoute l'évasion fiscale classique et le non paiement des cotisations sociales par le recours aux embauches non déclarées ou, en toute légalité, par le biais des coopératives de travail et des agences d'intérim ; autant de nouvelles formes de gestion de la main-d'œuvre qui impliquent une nouvelle stratégie des firmes, tant sur le marché des biens que sur le marché du travail, revenant à réduire, pour partie de l'activité, leur visibilité face aux organes de contrôle (fiscal ou autre) de l'État<sup>2</sup>.

Cette dimension de la restructuration productive – le pouvoir de marché que démontrent certains agents économiques dans un contexte où l'État s'avère incapable de stimuler l'investissement et la croissance qui permettraient de contenir l'élévation du chômage, fait ainsi de l'organisation de la production à moindre échelle une des principales formes d'ajustement sur le marché des biens et du travail. Se multiplient dès lors les unités de production se caractérisant par un faible volume de capital, la dispersion géographique, des horaires de travail différenciés, et par le fractionnement des facturations qui les rendent moins repérables par le fisc. La plupart de ces petites entreprises, compte tenu de leur faible capitalisation, ne peuvent qu'utiliser une technologie obsolète et leur productivité dérisoire rend donc difficile leur adaptation aux retournements saisonniers ou à ceux du cycle économique, ce qui explique autant l'instabilité et la faiblesse de leur chiffre d'affaire que leur indice élevé de mortalité.

L'extension des opérations sur les marchés des biens et du travail qui s'effectue en partie ou totalement en marge des réglementations de l'État noue de la sorte le cercle vicieux qui conduit à l'essor considérable des emplois à faible qualification qui s'est affirmé au cours de la dernière décennie. La différence de qualité des emplois, en comparaison de ceux qui sont offerts par la grande entreprise, s'exprime par des niveaux de revenu particulièrement bas, des taux de rotation de la main-d'œuvre plus élevés, un allongement de la durée du travail, en bref, par des conditions de travail des plus précaires, et bien évidemment par l'absence de toute perspective de carrière professionnelle (Cacciamali et Pires, 1997).

L'aggravation de l'hétérogénéité structurelle du marché du travail brésilien apparaît ainsi comme le trait dominant de son évolution dans les années 1990. En ce sens, la diminution du taux de création d'emploi, particulièrement de ceux dits " de bonne qualité " doit être mise en rapport avec ce qui fait figure de dégénérescence<sup>3</sup> des principales institutions permettant la cohésion sociale, telles que la législation du travail, la sécurité sociale, l'organisation syndicale, voire même, à un niveau plus général, l'administration publique. Cette

dégénérescence résulte, à vrai dire, d'une absence manifeste de volonté de réforme des mécanismes institutionnels susceptibles de réduire les inégalités d'accès à la citoyenneté<sup>4</sup>. Leur efficacité, qui a toujours été sans aucun doute des plus relatives, est aujourd'hui à proprement parler condamnée, ce qui crée un vide institutionnel que s'empressent de remplir les intérêts privés, qu'il s'agisse d'entreprises, du tiers secteur, ou de groupes sociaux organisés.

Cette évolution du marché du travail manifeste, en ce sens, une démission de l'État de sa responsabilité de garant de l'intérêt général dans la mesure où il s'abstient de prendre en charge une coordination des intérêts privés que le marché du travail n'assure évidemment pas de lui-même. On développera cette hypothèse en deux étapes. Dans une première partie, on exposera plus en détail les caractéristiques de cet ajustement sur le marché du travail dans la première partie de la décennie 1990. L'analyse sera centrée sur les transformations qui ont affecté la composition de la main-d'œuvre par secteurs et statut d'activité, qu'on mettra en rapport avec l'évolution des revenus relatifs aux différentes catégories de travailleurs. Dans une seconde partie, on s'interrogera plus largement sur les effets pervers, tant au niveau social qu'économique de ce qu'on a dénommé plus haut la dégénérescence de la législation du travail (la diminution du nombre de cotisants à la sécurité sociale allant de pair avec la hausse des embauches illégales de main-d'œuvre salariée).

## L'AJUSTEMENT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

### Le contexte macro-économique

Le début des années 1980 a coïncidé avec une période de récession économique liée aux mesures d'ajustement qui répondent à la crise de la dette externe. Dans cette période, pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'ajustement sur le marché du travail urbain s'est effectué non seulement à travers une hausse significative du taux de chômage, mais aussi par le biais d'une extension du nombre de salariés non déclarés<sup>5</sup> et du travail indépendant (Cacciamali, 1989). La crise financière de l'État à la suite de l'hyperinflation, associée aux transformations du système politique, ont entraîné un haut degré d'instabilité de l'activité, une contraction du volume de l'investissement et l'accentuation de la concentration du revenu. Le niveau de l'emploi accompagne les fluctuations de la production tout au long de la décennie mais poursuit malgré tout sa croissance à un rythme élevé dans tous les secteurs d'activité sur l'ensemble de la période, ce qui se traduit par une baisse de la productivité moyenne du travail et sa stagnation dans le secteur industriel, à partir de la seconde moitié des années 1980 (Cacciamali et Lima Bezerra, 1997). L'emploi déclaré s'est étendu sur la période jusqu'à la fin de la décennie, cependant, entre 1986 et 1990, il a connu un taux de croissance inférieur aux autres statuts d'occupation (employeurs, travail sans rémunération, travail indépendant, et salariés non déclarés (Tableau n°1).

TABLEAU N°1  
INDICATEURS DE L'AJUSTEMENT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL NON AGRICOLE  
AU BRÉSIL ENTRE 1986 ET 1996

Année	1986	1989	1990	1992	1993	1995	1996
<b>PIB</b>	100,0	106,8	102,1	102,1	105,9	116,7	121,6
<b>PIB/tête (US\$)</b>	1906	2895	3043	2526	2892	4602	4611
<b>PEA</b>	100,0	111,8	114,7	126,7	129,1	136,2	i.n.d.
<b>Taux brut d'activité</b>	55,0	55,7	55,7	58,6	58,2	58,5	i.n.d.
<b>Total des actifs occupés</b>	100,0	113,3	116,6	113,7	117,2	124,8	i.n.d.
<b>Total des employés</b>	100,0	111,9	112,6	108,0	111,3	116,1	i.n.d.
<b>Employés disposant d'une carte de travail</b>	100,0	111,7	111,0	100,0	99,5	101,4	i.n.d.
<b>Employés sans carte de travail</b>	100,0	112,4	115,5	100,0	110,3	111,7	i.n.d.
<b>Travailleurs domestiques</b>	i.n.d.	i.n.d.	i.n.d.	100,0	105,8	117,8	i.n.d.
<b>Fonction publique statutaire et militaires</b>	i.n.d.	i.n.d.	i.n.d.	100,0	103,4	116,5	i.n.d.
<b>Travailleurs autonomes</b>	100,0	109,7	120,0	119,4	123,6	138,3	i.n.d.
<b>Travailleurs sans rémunération</b>	100,0	166,3	182,9	295,7	308,8	322,5	i.n.d.
<b>Employeurs</b>	100,0	154,3	169,6	141,8	142,0	170,4	i.n.d.
<b>Salaire moyen dans l'industrie (FIESP)</b>	100,0	109,9	94,3	90,1	96,1	102,3	105,7
<b>Chômage urbain (PNAD)</b>	3,3	4,1	5,0	8,7	8,2	8,0	i.n.d.
<b>Chômage ouvert (PME)</b>	3,6	3,4	4,3	5,6	5,4	4,6	5,4
<b>Chômage total GSP(SEADE)</b>	9,6	8,7	10,3	15,2	14,6	13,2	15,1

Sources : F. IBGE, PNAD, PME et CCPN, Fondation SEADE, PED, FIESP, PMI, sur plusieurs années. Méthodologie : se reporter à l'annexe 1.

Cette nouvelle forme d'interaction entre la dynamique macro-économique qui émerge alors s'affirme avec force dans la décennie qui suit.

Les premières années de celle-ci sont marquées par une récession déclenchée par le programme économique de l'administration Collor qui visait deux objectifs. Le premier, la stabilisation, ne sera pas atteint contrairement au second, rendre l'économie plus compétitive par le biais des réformes structurelles prônées par les organismes internationaux, parmi lesquelles la poursuite de la baisse des droits de douane, initiée en 1989, s'avérera décisive. L'économie sort de la récession en 1993 et l'année suivante, la dernière de l'administration d'Itamar Franco, la désinflation est finalement obtenue une fois que la libéralisation économique se double de l'ancrage de la monnaie nationale sur le dollar que mettra en place le " plan Real ". Les couches les plus pauvres de la population retrouvent alors un certain pouvoir d'achat, ce qui relance le secteur des biens de consommation durables, lequel peut ainsi répondre à une demande jusque-là réprimée et dorénavant stimulée par des politiques de crédit à la consommation permettant d'étaler dans le temps les rem-

boursements et faisant ainsi contrepoids au maintien de taux d'intérêts élevés. La désinflation et la lente reprise des investissements du secteur privé entraînent donc une croissance du produit et du nombre des actifs occupés sans toutefois provoquer de création nette d'emplois déclarés.

La stabilisation des prix se consolide par la permanence d'un taux de change surévalué et de taux d'intérêt élevés qui finiront toutefois par peser lourdement sur la croissance et l'emploi. Le renchérissement des exportations, en partie seulement compensé par des mesures fiscales, freine la croissance économique et la création d'emplois de bonne qualité qui caractérisait jusqu'alors une bonne partie du marché du travail déclaré. La diminution du prix des importations d'un côté impose des coûts d'ajustement importants aux producteurs nationaux qui se trouvent exposés à une plus grande concurrence internationale mais, de l'autre, permet un rajeunissement et une meilleure insertion internationale des grandes entreprises nationales et multinationales en favorisant les importations de facteurs de production, composants et machines. Il s'ensuit que le solde de la balance commerciale devient systématiquement déficitaire à partir de 1995, la balance des paiements s'équilibrant grâce à l'entrée de capital financier dont la confiance est acquise par la surévaluation et au prix de taux d'intérêts excessivement élevés. Ces derniers entravent cependant la progression de la consommation et l'investissement, tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises car elles n'ont pas accès au crédit international.

Cette stratégie de stabilisation économique entraîne en outre l'aggravation du déficit public, les taux d'intérêts élevés élevant dangereusement la dette interne, particulièrement après la crise asiatique du dernier trimestre 1997. Indépendamment de la détérioration du contexte financier situation internationale, les marges de manœuvre de la politique monétaire se sont restreintes au fur et à mesure que le processus de privatisation touche à sa fin et que les opérateurs financiers deviennent dès lors plus sensibles aux difficultés politiques d'une réforme fiscale de fond, empêchant l'État de baisser les taux. En conséquence, ses capacités à soutenir les investissements qui favoriseraient l'obtention de gains de compétitivité systémique se trouvent limitées au même titre que toute progression du financement des politiques sociales.

### **La baisse de qualité et l'informalisation de l'emploi**

Le contexte macro-économique qui prévaut désormais - de moindre croissance, d'internationalisation accrue et de concurrence plus vive, de restructuration productive impliquant la diminution de l'emploi industriel, et de hausse de la dette publique, ruine en fait toute velléité d'efficacité dont pourrait faire montre les responsables de l'application de la législation du travail, les organisations de la sécurité sociale ou les syndicats. Ce blocage institutionnel va de pair avec une évolution de la population active occupée, marquée principalement par une expansion du secteur tertiaire multipliant le nombre de petites et de micro-entreprises, des travailleurs indépendant et d'employés domes-

TABLEAU N°2  
ACTIFS OCCUPÉS NON AGRICOLES PAR BRANCHES D'ACTIVITÉ AU BRÉSIL ENTRE 1986 ET 1995

Années	1989	1990	1992	1993	1995
<b>Branches</b>					
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Transformation</b>	20,7	19,6	17,9	17,7	16,6
<b>Bâtiment</b>	8,1	8,0	8,6	8,9	8,2
<b>Autres activités industrielles</b>	2,0	1,8	1,9	2,0	1,7
<b>Commerce</b>	16,0	16,6	16,9	17,5	17,7
<b>Prestations de services</b>	22,9	23,2	24,7	24,5	25,9
<b>Services auxiliaires d'activité économique</b>	4,2		4,1	4,0	4,4
<b>Transport et Communication</b>	4,9	5,1	4,9	4,7	4,9
<b>Social</b>	11,3	11,3	11,6	11,5	11,7
<b>Administration publique</b>	6,2	6,5	6,4	6,3	6,2
<b>Autres activités</b>	3,8	3,6	3,1	2,9	2,6

Source : F.IBGE, PNAD, sur plusieurs années. Méthodologie : se reporter à l'annexe 1.

TABLEAU N°3  
TOTAL DES ACTIFS OCCUPÉS NON AGRICOLES SELON LEUR STATUT D'ACTIVITÉ  
AU BRÉSIL ENTRE 1986 ET 1995

Années	1989	1990	1992	1993	1995
<b>Position</b>					
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Total des employés</b>	74,6	72,9	71,7	71,7	70,2
<b>Employés disposant d'une carte de travail</b>	65,0	64,2	54,0	52,2	51,0
<b>Employés sans carte de travail</b>	35,0	35,8	21,1	22,6	21,9
<b>Travailleurs domestiques</b>	i.n.d.	i.n.d.	13,0	13,3	14,3
<b>Fonction publique statutaire et militaires</b>	i.n.d.	i.n.d.	11,9	11,9	12,8
<b>Travailleurs autonomes</b>	19,1	20,3	20,7	20,8	21,8
<b>Sans rémunération</b>	2,1	2,2	3,7	3,7	3,7
<b>Employeurs</b>	4,3	4,6	3,9	3,8	4,3

Source : idem tableau 2

tiques. Cette recomposition de la population active apparaît clairement dans les statistiques croisant statuts et branches d'activité (tableaux n°1 à 3).

La part relative de trois branches d'activité fournissant des emplois que l'on peut ranger parmi ceux de meilleure qualité commence à s'infléchir à partir de la moitié de la décennie 1980 et plus encore à partir des années 1990 : il s'agit de l'industrie de transformation, du secteur bancaire et du secteur productif étatique (contrairement à l'administration publique et les " activités sociales " dont la participation demeure pratiquement constante). L'industrie de transformation est caractérisée par une tendance à l'expulsion de main-d'œuvre (il ne pouvait en être autrement puisqu'elle constitue le principal lieu du processus de restructuration) : elle n'absorbe plus en 1995 que 16,6 % de la force de

travail contre environ 22 % au milieu de la décennie précédente. Le commerce et les services augmentent par contre leur participation relative dans le total des actifs occupés. Le tertiaire dans son ensemble en vient ainsi à représenter 76,5 % de l'emploi non agricole en 1995 (photographie n°6). Sa croissance s'explique non seulement par la réduction de la part du secondaire allant de pair avec le profil de productivité de l'industrie de transformation et des nouvelles demandes, mais aussi par la déverticalisation des firmes et l'externalisation des services industriels, faisant passer la comptabilité de nombreuses activités d'un secteur à l'autre.

Dès 1993, on assiste à la récupération des niveaux moyens de productivité du travail en particulier dans le secteur industriel (Cacciamali et Lima Bezerra, 1997), ce qui se traduit par une augmentation de la masse salariale et des autres revenus, favorisant donc la demande de services et créant de ce fait de nouvelles opportunités de travail pour les travailleurs indépendants, le service domestique et les petits négoce dont l'essor entraîne ainsi l'extension du travail familial sans rémunération et l'emploi non déclaré (photographie n°7). La baisse de la part relative des emplois déclarés accompagne la hausse des travailleurs indépendants, des travailleurs domestiques, des travailleurs sans rémunération et des employeurs (tableau n°3).



PHOTOGRAPHIE N°7 : UN BOUCHER À AMAPA (BRÉSIL). LE PETIT COMMERCE DE DÉTAIL RESTE À LA BASE DU SECTEUR TERTIAIRE BRÉSILIEN (CLICHÉ MARTINE DROULERS).

Aussi, la reprise de l'activité économique s'est traduite non par la création d'un contingent significatif d'emplois dans le secteur le plus dynamique de l'économie, mais par le développement et le renouvellement d'un ensemble de formes d'activité hétérogènes, pour la plupart de faible productivité et de moindre niveau de rémunération. C'est là une évolution qui était parfaite-

ment prévisible. La force de travail s'insère sur le marché du travail à la fois en fonction de son expérience professionnelle et des opportunités disponibles, ce que reflètent d'ailleurs pour partie la répartition par classe d'âge des différents statuts d'activité. Ainsi, entre 1992 et 1995, sur l'ensemble des actifs non agricoles de la classe d'âge des jeunes de 15 à 24 ans, 65 % occupent des emplois dans des établissements de moins de cinq employés, alors que pour la classe d'âge comprise entre 25 et 35 ans, 61 % des nouveaux actifs répondent au statut d'indépendant ou d'employé domestique (Baltar et Dedecca, 1997).

Dans l'ensemble, les salariés " non déclarés " ont vu leur rémunération s'améliorer par rapport à celle des salariés " déclarés ", ce dont attestent autant les enquêtes nationales par sondage (F. IBGE, PNAD<sup>6</sup>) que la comptabilité du niveau mensuel d'emploi des aires métropolitaines (F. IBGE, PME's<sup>7</sup>) donnant la mesure de l'accroissement significatif des revenus des travailleurs indépendants (tableau n°4). La baisse de la demande de travail émanant du secteur industriel, le chômage plus élevé et la moindre influence des syndicats n'empêchent pas une reprise modérée des rémunérations moyennes de ce secteur à partir de 1993 (tableau n°1) quoique inférieure à celle des salariés non déclarés (tableau n°4).

TABLEAU N°4  
REVENUS RELATIFS SELON LE STATUT D'OCCUPATION  
POUR L'ENSEMBLE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES  
SUR LA PÉRIODE 1988-1996

ANNEES	OCCUPES	AVEC CARTE DE TRAVAIL	SANS CARTE DE TRAVAIL
1988	100	102,17	97,53
1989	100	97,45	99,67
1990	100	95,88	105,09
1991	100	98,39	107,62
1992	100	104,42	103,33
1993	100	104,82	101,71
1994	100	99,40	102,14
1995	100	93,3	106,56
1996	100	93,65	105,83

Source : Enquête mensuelle emploi de la fondation IBGE.

L'expansion des petites et micro-entreprises et du travail indépendant explique la hausse de l'usage illégal du travail salarié et l'accroissement relatif des salaires de cette catégorie (tableau n°4). Cette évolution a été rendue possible par le laxisme de l'État concernant l'évasion fiscale et le non paiement des cotisations sociales. Parler de laxisme est en fait un euphémisme car il y a là en quelque sorte une stratégie de réduction du coût du travail équivalant à laisser se délabrer les institutions publiques, et donc à voir s'étendre l'arbitraire, plutôt que de chercher à promouvoir des négociations menant à des formes de régulation du travail qui assureraient d'une autre façon la progression des

gains de compétitivité. En témoignent les mesures qui sont prises en matière de contrats de travail autant que celles qui ne le sont pas en matière de capacité de contrôle de l'administration et qui devraient l'être. L'élaboration par le gouvernement de propositions concernant des formes alternatives de contrats de travail, tels les contrats à durée déterminée et les coopératives de travailleurs, apparaît à cet égard comme le pendant de l'absence de toute restructuration administrative des organes fiscaux visant à en résorber les dysfonctionnements et la corruption. On peut citer, à ce propos, la valeur négligeable des amendes infligées, ou encore, la lenteur croissante des procédures de la justice du travail qui décourage les recours et pousse à des accords entre les parties, généralement peu avantageux pour les plaignants. En outre, il est bien évident que, dans un contexte politique dominé par la hausse du chômage et donc par l'affaiblissement des syndicats, et par l'incertitude quant à l'avenir de la sécurité sociale, une part substantielle de la main-d'œuvre, et particulièrement les plus jeunes, est poussée à accepter les emplois illégaux sans rechigner. L'accroissement relatif des revenus des travailleurs indépendants à partir de 1993 contribue par ailleurs à relativiser l'attrait des emplois déclarés.

Le problème est que cet accroissement est trompeur car il n'est dû qu'à celui du revenu moyen et de la demande de services qui en découle, et c'est là une dynamique réversible dont les signes d'épuisement se manifestent d'ores et déjà. L'augmentation et la diversification de l'offre de services s'est accompagnée d'une modification des prix relatifs ayant favorisé principalement, au moins jusqu'à 1996, les petits et micro-entrepreneurs et travailleurs indépendants. Le fait que cet ensemble d'actifs soit moins confronté à la concurrence du secteur externe a contribué à l'accroissement relatif de leurs revenus. À terme, celui-ci n'en est pas moins limité par trois ordres de facteurs : i) l'accroissement du chômage, qui accroît l'offre de travailleurs indépendants et de micro-entrepreneurs ; ii) ce qui rendra progressivement leur activité plus concurrentielle, sans parler du fait qu'elle peut fort bien se retrouver également soumise à la concurrence étrangère ; iii) la diminution des taux de croissance économique et des salaires du secteur formel qui ralentissent la progression de la demande de services. Il faut enfin nuancer l'expansion des revenus qui lui est pour l'instant liée en rappelant que les catégories statistiques qui les repèrent comprennent aussi ceux des professions libérales, lesquelles en constituent une composante significative. Celle-ci s'est largement étendue pendant les années 1990, sans compter qu'elle recouvre dans son ensemble des rémunérations sensiblement plus élevées que les autres, comme le montrent les données désagrégées disponibles pour la région métropolitaine de São Paulo.

Notons enfin que les nouvelles tendances qui caractérisent le marché du travail prennent dans cette région un caractère plus exacerbé du fait qu'elle représente près de 10 % de la population urbaine et presque 20 % de la valeur ajoutée générée par l'industrie. Le processus d'ajustement y est donc plus intense. Des 800 000 emplois générés sur la période comprise entre 1988-1989 et 1995-1996, 58,6 % ont été créés le commerce et les services (24,3 % dans le commerce et 11,5 % dans le service domestique). À l'inverse, l'industrie, le

bâtiment, les services financiers et ceux d'administration, de sécurité et d'utilité publique ont connu, dans leur ensemble, une diminution de 470 000 emplois, (77 % de cette baisse correspondant à l'industrie). 90 % du total des nouveaux emplois créés sur la période correspondent aux catégories de salariés " non déclarés ", de travailleurs indépendants, de travailleurs domestiques, de professions libérales, de petits patrons (moins de cinq employés) et de propriétaires d'affaires familiales. La part de l'ensemble des emplois salariés diminue dans le total des actifs, même en prenant en compte l'expansion des salariés non déclarés ou des emplois " externalisés " (tableau n°5).

TABLEAU N°5  
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS, DE LA DISTRIBUTION ET DU TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE OCCUPÉE SELON SON STATUT OCCUPATIONNEL DANS LA REGION MÉTROPOLITAINE DE SÃO-PAULO POUR LES PÉRIODES 1988/1989 ET 1995/1996

	Effectifs en milliers		% dans le total des actifs occupés		Taux moyen
	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	annuel de crois.
<b>ACTIFS OCCUPES</b>	<b>6 348</b>	<b>7 151</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,37</b>
<b>SALARIES</b>	<b>4 545</b>	<b>4 570</b>	<b>71,60</b>	<b>63,91</b>	<b>0,93</b>
Secteur public	626	664	9,86	9,29	1,25
Secteur privé	3 919	3 906	61,74	54,62	-0,87
CR/CD/E>5	3 111	2 781	49,01	38,89	-1,34
CR/CD/E>5	148	176	2,33	2,46	1,44
SR/CD/E>5	342	488	5,39	6,82	1,60
SR/CD/E<5	205	285	3,23	3,99	1,58
CR/CI	102	149	1,61	2,08	1,61
SR/CI	11	27	0,17	0,38	1,86
<b>AUTONOMES</b>	<b>899</b>	<b>1 194</b>	<b>14,16</b>	<b>16,70</b>	<b>1,55</b>
E>5	102	163	1,61	2,28	1,67
E<5	80	122	1,26	1,71	1,64
EI	102	81	1,61	1,13	-1,46
S/IF/EQ	194	380	3,06	5,31	1,77
FRSDCIA	182	163	2,87	2,28	-1,34
RSDCIA	194	231	3,06	3,23	1,45
EQAUTOMOTIVO	45	54	0,71	0,76	1,45
<b>EMPLOYEURS</b>	<b>330</b>	<b>555</b>	<b>5,20</b>	<b>7,76</b>	<b>1,70</b>
Entreprise familiale	91	203	1,43	2,84	1,83
E>5	80	149	1,26	2,08	1,75
E<5	159	203	2,50	2,84	1,51
<b>P. L. A.</b>	<b>23</b>	<b>68</b>	<b>0,36</b>	<b>0,95</b>	<b>1,93</b>
<b>EMPLOI DOMESTIQUE</b>	<b>410</b>	<b>556</b>	<b>6,46</b>	<b>7,78</b>	<b>1,56</b>
<b>TFSR</b>	<b>91</b>	<b>149</b>	<b>1,43</b>	<b>2,08</b>	<b>1,68</b>

Source : PED -SEP. Convention SEADE-DIEESE.

Abréviations : CR : "avec carnet de travail" ; SR : "sans carnet de travail" ; CD : "embauche directe" ; E > 5 : "entreprises de plus de 5 employés" ; E < 5 : "entreprises de moins de cinq employés" ; EI : "entreprises avec un nombre d'employés indéterminé" ; S/IF/EQ : "entreprise sans local ou équipement fixe" ; CI : "Embauche indirecte" ; RSDCIA : "travail à domicile" ; FRSDCIA = "travail hors du domicile" ; EQAUTOMOTIVO = travail avec des machines ; PLA = professions libérales autonomes ; TFSR = travailleurs familiaux sans rémunération.

Données brutes issues de Freitas e Montagner (1997).

En ce qui concerne les niveaux de revenu dans la région de São Paulo, on constate sur cette même période un accroissement du revenu moyen du secteur tertiaire relativement au secteur industriel et, au sein des différentes catégories occupées (tableau n°6), on remarque une hausse sensible des revenus des employeurs, qu'il s'agisse ou non dans ce cas de professions libérales (Freitas et Montagner, 1997).

## LA LÉGISLATION DU TRAVAIL

### **Démission des pouvoirs publics et affirmation des pouvoirs de marché**

La législation du travail au Brésil est demeurée pratiquement inchangée depuis le moment où elle fut créée à la fin des années 1930, ceci en dépit des changements de régime politique ou de l'évolution des demandes sociales. La " Consolidation des Lois du Travail " (1943) constitue la première législation générale relative à l'emploi de la main-d'œuvre salariée qui marque une ligne de rupture décisive avec l'héritage de trois siècles d'esclavage. Elle se fonde sur les principes corporatistes d'organisation de l'État mais n'était applicable, au départ, qu'au travail urbain. La jurisprudence qui lui est associée insiste particulièrement d'une part sur la médiation de l'État dans les conflits entre le capital et le travail et d'autre part sur les droits et les obligations attachées aux contrats de travail individuels à durée indéterminée et à temps complet, les règles concernant la négociation collective ayant été dans la pratique reléguées à un second plan<sup>8</sup>.

La constitution de 1988 ne modifie pas fondamentalement la législation en vigueur. Elle renforce au contraire certains traits relatifs au contrat individuel de travail (en réaffirmant la primauté de la négociation directe entre employeurs et travailleurs) ou au contrat collectif. Pour ce qui est du premier, la législation est modifiée de manière à ce que les travailleurs puissent bénéficier d'une meilleure protection sociale après un départ volontaire ; pour ce qui est du second, la législation n'avance pas réellement, n'édicte en fait que des dispositions sur les façons de procéder.

Le champ d'application de la législation du travail et de versement des cotisations à la sécurité sociale s'élargit dans les années 1970, principalement du fait de la croissance du marché du travail urbain et notamment de ses secteurs les plus dynamiques, qui absorbent en cette période un contingent de main-d'œuvre significatif (Cacciamali, 1988). Contribuent à cette forte expansion la croissance considérable de la production comme de la productivité ; l'amélioration de l'organisation du travail et de l'appareil d'État ; l'existence d'un modèle type de contrat individuel et l'obligation annuelle de la négociation collective ; la prégnance d'une idéologie et d'objectifs politiques orientés vers le développement économique. Ainsi s'explique également, malgré le régime militaire, l'apparition d'un syndicalisme indépendant dans les secteurs urbains les plus dynamiques qui fera croître par la suite les demandes des travailleurs des autres segments du marché du travail. Ce tableau se modifie

TABLEAU N°6  
REVENU MENSUEL ET HORAIRE MOYEN SELON LE STATUT OCCUPATIONNEL ET LE SECTEUR D'ACTIVITÉ  
POUR LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE SÃO PAULO EN 1988/1989 ET EN 1995/1996

	Revenu mensuel moyen			Revenu horaire moyen		
	1988-89	1995-96		1988-89	1995-96	
	Relatif	En Reals	Relatif	Relatif	En Reals	Relatif
<b>INDUSTRIE</b>	<b>1,14</b>	<b>971</b>	<b>1,10</b>	<b>1,14</b>	<b>5,30</b>	<b>1,10</b>
<b>COMMERCE</b>	<b>0,92</b>	<b>814</b>	<b>0,92</b>	<b>0,86</b>	<b>4,00</b>	<b>0,84</b>
<b>SERVICES</b>	<b>1,07</b>	<b>994</b>	<b>1,12</b>	<b>1,10</b>	<b>5,50</b>	<b>1,15</b>
<b>ACTIFS OCCUPES</b>		<b>886</b>			<b>4,80</b>	
<b>SALARIES</b>						
Secteur public	1,36	1 113	1,26	1,56	6,90	1,45
Secteur privé						
CR/CD/E>5	1,15	969	1,09	1,14	5,20	1,08
CR/CD/E<5	0,60	528	0,60	0,55	2,70	0,57
SR/CD/E>5	0,53	621	0,70	0,54	3,40	0,71
SR/CD/E<5	0,36	336	0,38	0,35	1,80	0,37
CR/CI	0,74	585	0,68	0,71	3,10	0,64
SR/CI	0,43	481	0,54	0,43	2,60	0,54
<b>TRAVAILLEURS AUTONOMES</b>						
E>5	1,22	1 094	1,23	1,32	6,30	1,33
E<5	0,60	486	0,55	0,63	2,70	0,57
EI	0,70	660	0,74	0,76	3,90	0,82
S/IF/EQ	0,76	703	0,79	0,80	4,10	0,85
FRSDCIA	1,14	970	1,09	0,96	4,20	0,87
RSDCIA	0,53	551	0,62	0,71	3,50	0,74
EQAUTOMOT.	1,43	1 348	1,52	1,22	5,70	1,20
<b>EMPLOYEURS</b>						
Entrep. fami.	1,31	1 050	1,19	0,98	4,40	0,91
E>5	3,20	3 422	3,86	2,70	15,20	3,18
E<5	2,08	2 060	2,33	1,70	8,90	1,87
<b>P. L. A.</b>	<b>i.n.d</b>	<b>2 994</b>	<b>3,38</b>	<b>i.n.d</b>	<b>17,80</b>	<b>3,73</b>
<b>TRAVAIL DOMESTIQUE</b>	<b>0,24</b>	<b>284</b>	<b>0,32</b>	<b>0,25</b>	<b>1,70</b>	<b>0,36</b>
<b>TFSR</b>	<b>i.n.d</b>	<b>i.n.d</b>	<b>i.n.d</b>	<b>i.n.d</b>	<b>i.n.d</b>	<b>i.n.d</b>

Source : PED -SEP. Convention SEADE-DIEESE.

Abréviations :

CR : "avec carnet de travail" ; SR : "sans carnet de travail" ; CD : "embauche directe" ; E> 5 : "entreprises de plus de 5 employés" ; E < 5 : "entreprises de moins de cinq employés" ; EI : "entreprises avec un nombre d'employé indéterminé" ; S/IF/EQ : "entreprise sans local ou équipement fixe; CI : "Embauche indirecte" ; RSDCIA : "travail à domicile" ; FRSDCIA = "travail hors du domicile" ; EQAUTOMOTIVO = travail avec des machines ; PLA = professions libérales autonomes ; TFSR = travailleurs familiaux sans rémunération. Remarques : (1) déflateur utilisé : l'ICV du DIEESE. (2) montants exprimés en reals de mars 1997 (3) le revenu relatif s'obtient en divisant le revenu nominal d'un statut occupationnel par le revenu nominal moyen des occupés. Cf. Freitas et Montagner (1996).

radicalement à partir la deuxième moitié des années 1980, suite à l'instabilité économique interne, à l'incapacité du mouvement syndical à faire face aux nouvelles attentes politiques de la société, et à l'informalité croissante du travail. De plus, la crise financière de l'État et la transition à la démocratie ont affaibli le pouvoir de l'administration publique, particulièrement en ce qui concerne ses capacités de prélèvement fiscal et de contrôle.

Par la suite, dans le contexte de l'ouverture commerciale et financière, la restructuration productive et la déréglementation implicite amènent la négociation collective dans les secteurs dynamiques urbains à se fragmenter par entreprise, accompagnant en cela la tendance mondiale. Le recrutement dénué de tout contrat, ou selon des clauses non conformes à la loi, tend à devenir une pratique de plus en plus courante dans la plupart des secteurs de l'économie. De nombreux accords conclus entre la direction et les représentants des travailleurs des grandes entreprises sont désormais contradictoires avec la législation du travail, dès lors qu'ils sont signés sans la ratification des syndicats de branche conformément à ce qu'elle prescrit. Cette privatisation des règles collectives d'utilisation de la main-d'œuvre est menée en connivence avec le gouvernement. Le laxisme dont il témoigne en la matière s'apparente, à vrai dire, à une volonté politique poussant les entreprises au contournement de la législation du travail et confortant les pouvoirs de marché comme mécanisme de validation de règles alternatives implicites. Force est de constater en tous les cas que le discours sur la recherche à tout prix de la réduction du coût du travail, entonné par les organes médiatiques des pouvoirs économiques est relayé par une rhétorique gouvernementale qui en fait une composante du coût du *made in Brazil* (*custo Brasil*) sans considérer la confusion qui s'opère dans les faits entre illégalité et flexibilité.

Les embauches illégales ont lieu principalement dans les secteurs qui utilisent en abondance une main-d'œuvre peu qualifiée, dans les petites entreprises et concernent davantage les jeunes ; c'est-à-dire qu'elles se développent dans des activités où le coût du travail représente une part significative de la valeur de la production, lorsque le taux de syndicalisation est bas et que le faible degré de qualification de la main-d'œuvre va de pair avec un excès d'offre de travail. Là où on assiste à l'essor de cette forme d'embauche s'ajoute une rotation volontaire et involontaire plus rapide de la main-d'œuvre, ce qui est, on le sait, un trait structurel du marché du travail brésilien, particulièrement chez les moins qualifiés. L'ajustement de la production des firmes aux fluctuations de la demande s'effectue à travers le recrutement ou la mise en disponibilité de la main-d'œuvre, principalement dans les petites et micro-entreprises, expliquant les taux élevés de rotation de la main-d'œuvre involontaire. La rotation volontaire va de pair avec de faibles taux de salaires et du manque de perspectives offertes par de nombreux postes de travail, particulièrement dans les entreprises de taille réduite. Ce phénomène est à la fois l'effet et la cause des différentiels de productivité et de rémunération selon la taille des firmes, de même qu'il explique le faible niveau d'institutionnalisation des relations de travail et le peu d'intérêt porté à la qualification de la main-d'œuvre de la part des entreprises les plus petites (Cacciamali et Pires, 1997).

Dans le secteur formel, sur le total des déclarations d'embauche effectuées en 1993, à peine 72 % se maintiennent jusqu'à la fin de l'année, ce pourcen-

tage s'abaissant à 51,5 et 60,9 % pour les établissements respectivement de moins de cinq et de moins de vingt employés. Cet indicateur du taux de rotation de l'emploi dit formel dont le comportement accompagne généralement le cycle économique, se maintient à un niveau élevé tout au long de la période 1986-1993 (tableau n°7), attestant de la flexibilité du travail qu'autorise la montée de l'arbitraire liée à l'inapplication de la législation du travail.

TABLEAU N° 7  
TAUX DE ROTATION ANNUEL DE L'EMPLOI FORMEL AU BRÉSIL EN 1993  
SELON LA TAILLE DE L'ENTREPRISE ET LE SECTEUR D'ACTIVITÉ.

Taille de l'établissement	Secteur d'activité				
	Industrie de transformation	Bâtiment	Commerce	Services	Total
Jusqu'à 4 employés	42,0%	26,8%	56,7%	52,2%	51,5%
De 5 a 9 employés	64,6%	44,0%	67,7%	64,5%	65,5%
De 10 a 19 employés	66,0%	43,6%	67,6%	67,8%	65,8%
De 20 a 49 employés	66,6%	44,8%	67,4%	69,3%	66,5%
De 50 a 99 employés	67,7%	47,5%	67,4%	68,5%	67,1%
De 100 a 249 employés	69,9%	49,4%	68,6%	66,4%	68,7%
De 250 a 499 employés	73,1%	50,8%	70,9%	71,2%	73,2%
De 500 a 999 employés	75,2%	50,6%	71,6%	75,2%	76,5%
1000 ou plus	79,8%	54,0%	74,8%	79,3%	87,5%
<b>Total</b>	70,1%	46,8%	65,4%	69,0%	71,9%

Si on considère le total des individus occupés en 1995 selon la classification du PNAD, on s'aperçoit que 31 % d'entre eux ne sont pas déclarés, cette proportion atteignant 57 % si on considère la classe d'âge comprise entre 15 et 19 ans (61 % pour les jeunes hommes et 47 % des jeunes filles). Les taux d'illégalité dans le recrutement de main-d'œuvre salariée sont plus faibles dans l'industrie de transformation, l'industrie d'utilité publique ainsi que dans les transports et les communications ; ils sont plus élevés dans le bâtiment (50 %), les services (41 %), le commerce (33 %), les activités sociales (30 %) et les services de sous-traitance (29 %). Au demeurant, l'État n'applique pas intégralement la législation du travail : 38 % de ses employés à durée déterminée n'ont pas de contrats qui leur donneraient droit aux avantages sociaux (F. IBGE, PNDA, 1995 : 45). S'ajoute à cela le fait qu'une partie substantielle des travailleurs du service domestique, des indépendants ainsi que des employeurs ne cotisent pas à la sécurité sociale.

L'expansion de ces catégories de travailleurs provoque un accroissement du nombre de non-cotisants tout au long de la période, leur proportion parmi les actifs occupés passant de 66 % à 55 % entre 1986 et 1995 (Tableau 8). Les actifs occupés des branches du bâtiment (66 %), de la prestation de services (68 %), et du commerce (52 %) constituent les principaux groupes de non-cotisants. C'est là une conséquence particulièrement notable de la dérègle-

mentation de l'usage social du travail en cours au Brésil, qui conduit, entre autres arguments, à souligner le danger d'analyses et de prises de position de plus en plus fréquentes qui plaident une reconnaissance par l'État des pratiques informelles de recrutement. Il faut, de façon générale, opposer deux arguments de poids à une telle vision du problème. En premier lieu, ainsi que le montre l'analyse ci-dessus des facteurs macro-économiques de la différenciation des statuts d'activité et des gains qui leur sont associés, le potentiel de création d'emploi et de revenus informels qui se développe dans les périodes d'ajustement radical ne peut perdurer dans une phase postérieure, bien au contraire. Deuxièmement, il y a lieu d'envisager les effets pervers à plus long terme, tant au niveau économique que socio-politique, de la définition de règles laissées aux seuls pouvoirs de marché sans que l'État y joue son rôle de médiateur.

En ce qui concerne ce second point, il faut souligner qu'on induit ainsi une plus forte fréquence de changements de règles du fait des stratégies d'ajustement à court terme des entreprises aux conditions technologiques et de demande. Il en découle que les relations de travail se diversifient exagérément en fonction des caractéristiques des entreprises, du secteur d'activité, du marché et des lieux, ce qui peut finir par détruire le système de relations professionnelles, le transformant en une pléiade de sous-systèmes en perpétuelle rénovation et sans plus de cohérence économique ni sociale. Or, il est bien évident qu'on ne peut envisager la question de l'efficacité et de la compétitivité sous le seul angle micro-économique et faire ainsi abstraction de toute considération en termes de développement économique et social. L'adoption de règles prônant une réduction des coûts et une émulation, focalisées sur la courte durée, n'est pas une garantie de hausse de la productivité, ni de celle de la qualité des biens et des services sur le long terme. Une plus grande insécurité du travail, associée à l'élévation des taux de rotation de la main-d'œuvre, ne peut que réduire plus encore les investissements en capital humain tant de la part des firmes que des individus et on voit mal comment on consolidera ainsi une plus grande implication des travailleurs vis-à-vis des objectifs de la firme et de la qualité du service. On ne peut enfin faire l'impasse sur les restrictions nuisibles à la vie privée et sociale des travailleurs des changements fréquents de règles sur le marché du travail ni sur la nécessité de dépenses sociales supplémentaires qu'ils entraîneront au bout du compte.

Au regard des nécessités d'une croissance soutenable en termes de compétitivité, laisser se poursuivre la dégénérescence de la législation du travail est une politique manifestement à courte vue, sans parler de son caractère pour le moins contestable sous l'angle de l'équité et de l'éthique. À défaut de mettre en place des mécanismes de prélèvement alternatifs, la perte de recettes publiques qui en découlera finira par devenir un problème insoluble. Le développement du travail illégal rendra à terme impossible le financement des politiques sociales. Il faut par ailleurs rappeler que les institutions, les règles, de par leur fonction de normalisation des échanges, assurent la diffusion de l'information économique, réduisent le degré d'incertitude et permettent d'éviter les conflits.

Enfin, une structure du marché du travail fortement favorable aux acheteurs au moment où les taux de chômage s'accroissent considérablement, comme c'est le cas au Brésil dans les années 1990, ne peut qu'entraîner la généralisation de pratiques prédatrices vis-à-vis de la main-d'œuvre dont les conséquences sociales globales banalisées par la collectivité continueront pendant longtemps à perdurer, réduisant la qualité de vie, renforçant la polarisation sociale et accroissant les coûts sociaux (White, 1994).

L'illégalité, ou des formes d'emploi qui, tout en restant légales, n'ont d'autre propos que d'accroître la précarité des conditions de travail, impliquent non seulement une hausse des accidents du travail, une détérioration de la santé physique et psychique du travailleur mais aussi une dégradation notable dans d'autres domaines économiques et sociaux. Nombreuses sont les analyses faisant l'hypothèse que la désagrégation de la cellule familiale, la montée de la violence, la détérioration de l'environnement et la généralisation de l'instabilité sociale, sont autant de mutations qui, en dépit ou, qui sait, à cause de leur banalisation, finiront pas mettre l'État devant l'alternative d'un nouveau développement plus coûteux encore de son intervention sociale ou d'une plus grande répression (Veras, 1995). En l'absence de normes publiques régulant le marché du travail et de juridictions spécifiques, l'individualisation des revendications en la matière devront être jugées par des tribunaux communs. C'est là faire en sorte que les conditions de représentation des travailleurs inhibent à coup sûr les revendications des plus pauvres, au moins tant que système judiciaire restera en l'état qui le caractérise aujourd'hui au Brésil. À défaut de canalisation des sentiments grandissants d'oppression et d'injustice par le mouvement social, se consolidera le cercle vicieux de la montée sans fin du vandalisme et la violence individuelle (Feiguin et Lima, 1995).

C'est là un argument de plus, au-delà de raisonnements sur les sources systémiques des gains de productivité et de compétitivité, impliquant que la réglementation du marché du travail ne peut être analysée seulement en termes d'efficacité micro-économique, en fonction de la politique économique qui la rende optimale. C'est oublier que cette dernière est bien une politique publique. C'est pourquoi, il convient de mettre en avant l'importance que recouvre la réglementation du marché du travail en ce qui concerne à l'avenir de la protection sociale, non seulement en termes de ses besoins de financement au regard de la transition démographique, mais également parce qu'il faut restaurer sa crédibilité afin d'enrayer la fraude massive dont elle est l'objet, que se soit sous la forme de l'embauche de main-d'œuvre illégale ou en conséquence de l'ampleur disproportionnée qu'ont pris le travail indépendant et les micro-entreprises.

### **L'absence de perspectives d'amélioration du marché du travail**

La législation en vigueur du contrat de travail prévoit le paiement d'un ensemble de cotisations obligatoires à la sécurité sociale. Celles-ci doivent certes être réexaminées dans le cadre de la restructuration de cette organisation et de la réforme fiscale en cours, de façon à accroître le financement par l'impôt des

prestations, diminuer ainsi les taux de cotisation et diversifier les sources de recettes pour répondre à la diminution de la part relative de la main-d'œuvre salariée dans le total de la population active occupée. L'accroissement de la base fiscale est de ce point de vue un point fondamental pour la construction de la citoyenneté au Brésil. La majeure partie de la population n'a pas le sentiment de payer des impôts puisque la plus grande partie de la collecte fiscale provient d'impôts indirects. De surcroît, le fossé grandissant entre les strates sociales amoindrit le sentiment d'appartenance à la collectivité. Il en résulte pour la plus grande part de population un sentiment d'inaccessibilité de l'espace public, exacerbé par la montée des valeurs associant les bienfaits supposés de la concurrence, de l'individualisme et de la consommation et dévalorisant celles de l'intérêt général et de la participation politique.

Il faut enfin insister sur la nécessité d'un renforcement des négociations collectives qui recouvrent au Brésil une triple dimension qui rendent cette perspective particulièrement problématique. La première est que la structure syndicale à promouvoir doit s'inscrire de façon cohérente dans le cadre légal du pays. Elle doit s'insérer au cœur d'une structure institutionnelle où les règles qu'elle instaure puissent s'appliquer, être contrôlées et les cas d'infraction pénalisés. La seconde a trait au fait qu'il n'y a aucun consensus dans le vaste débat international sur la relation entre la flexibilité salariale et le degré de centralisation des négociations (Sanfey, 1992 ; Hanley et Tsakalotos, 1993 ; Banchflower et Oswald, 1995), ce qui met en évidence la faiblesse technique des arguments recommandant la mise en place d'un modèle de structure syndicale cohérent avec le nouveau type de politique macro-économique restrictif et privilégiant le court terme adopté par la majorité des gouvernements (Eatwell, 1994). La troisième dimension est que les contentieux et les données empiriques se réfèrent surtout aux structures syndicales et aux résultats du passé, alors que tous les pays connaissent à un degré plus ou moins important une tendance à la fragmentation des négociations collectives en cette fin de décennie. Il convient alors de rappeler, malgré tous les aléas qui peuvent surgir et découler de la scène internationale, que les mutations ou reformulations des relations syndicales dans chaque pays doivent être interprétées principalement à partir du contexte historico-culturel propre à chaque société déterminant l'évolution de sa sphère politique, du pouvoir de l'État, de la capacité d'organisation et de proposition des acteurs sociaux.

Le système qui se dessine au Brésil au fil des années 1990 penche fortement en faveur de négociations décentralisées par entreprise et d'une plus grande flexibilité de la journée de travail, du salaire et des tâches. Ces modifications s'effectuent dans un contexte économique de haut niveau de chômage et d'insécurité pour la plupart des travailleurs, le plus souvent en l'absence de représentation syndicale. En outre, certains mécanismes de négociation, en principe positifs, tels que la participation des salariés aux bénéfices sont en train d'être vidés de leur contenu originel. Ainsi, la loi énonce que la participation doit être objet de négociation avec la représentation syndicale et qu'elle ne peut avoir d'incidence sur le coût du travail, de sorte que la participation aux résul-

tats ne peut s'effectuer sous forme de salaire. L'application de la loi ne se traduit pas moins, le plus souvent, par la mise en place d'un complément salarial sous forme d'allocation, mais celui-ci n'est dès lors nullement relié ni aux bénéfices ni à la réalisation d'objectifs de productivité. Dans de nombreux cas, les accords sont souscrits directement par les employeurs et les patrons d'une entreprise sans présence syndicale, sans garanties légales de stabilité pour le groupe de travailleurs qui négocie, et sans qu'il dispose d'informations comptables et financières (dont le montant des bénéfices) de l'entreprise.

C'est là une dimension de plus de l'évolution du marché du travail qu'induit le modèle économique qui s'est progressivement mis en place au Brésil, comme ailleurs sur le continent, depuis l'épuisement de la croissance reposant sur la substitution des importations. Il n'est pas inutile de rappeler, pour conclure, que le moteur de cette transition renvoie à une contrainte externe qui s'est d'abord exprimé dans le recours à l'endettement, s'est par la suite aggravé avec la crise de la dette et prend aujourd'hui la forme de la vulnérabilité financière qui est à l'origine d'une restructuration productive menant à la forme d'ajustement sur le marché du travail qui a prévalu au cours de la dernière décennie. Il en est ainsi parce que cette libéralisation s'est faite en même temps que la surévaluation monétaire, induisant par là, à la fois, l'impossibilité d'un ajustement structurel des finances publiques et la nécessité pour les entreprises de réduire coûte que coûte un prix du travail pourtant notoirement bas. La macro-économie qui est à la source de ce cercle vicieux se boucle dans la dégénérescence de l'encadrement institutionnel du marché du travail auquel l'État a participé, ou auquel, il s'est résigné.

C'est là une question de sociologie politique et d'économie politique internationale qui dépasse bien sûr le cadre de cet article mais, quelle que soit la réponse qu'on peut lui donner, elle en indique malheureusement la conclusion, à savoir l'absence de toute perspective d'adoption d'une politique capable de contenir l'expansion de l'informalité dans les pratiques commerciales et sur le marché du travail. Une telle option présuppose une reconstitution des pouvoirs publics qui leur donne les moyens tant de rétablir la capacité de collecte fiscale que de mettre sur pied un encadrement institutionnel du marché du travail. Aucun indice d'un changement politique interne au Brésil ou d'une quelconque possibilité de voir diminuer l'influence nord-américaine et ce qu'elle représente quant à la forme d'ajustement économique défendue par les organisations internationales n'est en effet pour l'instant perceptible. Cette convergence entre la représentation des intérêts des classes dominantes et la contrainte externe qui pèsent sur l'action gouvernementale porte donc à croire que l'ajustement sur le marché du travail qu'on vient de décrire se poursuivra, quelles qu'en soient les effets pervers économiques probables à plus long terme qu'on a rappelé plus haut. Les conséquences en termes d'exclusion et d'inégalités sociales ne commenceront à se manifester réellement qu'au moment où la montée du chômage et de la précarité du travail restreindront les possibilités d'activité et de gains qu'ont procuré jusqu'à une date récente les micro-entreprises et le travail indépendant.

### Notes

- 1 Le terme emploi se réfère au découpage par type d'activité exercé, de sorte qu'il permet de rendre compte de l'évolution du travail salarié ; par ailleurs, le terme d'actif occupé est utilisé en référence à toutes les formes d'activité possibles et inclut en conséquence les différentes modalités de travail indépendant ou autonome (même dénué de toute forme de rémunération), les employeurs et le service domestique.
- 2 Pour plus de détails (Cacciamali et Pires, 1997).
- 3 On a traduit par ce terme le mot portugais de desgaste (littéralement, autodestruction) qui connote l'idée d'une usure de nature de fonctionnement mais aussi de perte d'efficacité, et donc, vu qu'il s'agit d'institutions, de légitimité.
- 4 L'idée d'inégalité d'accès à la citoyenneté se justifie en termes d'inégalités de chances, d'occasions de trouver du travail, de revenus, et de conditions de vie en général qui affectent la majeure partie de la population
- 5 On entend par salariés non " déclarés " la main-d'œuvre salariée dont l'embauche n'est pas consignée sur le " carnet de travail " (carteira de trabalho), qui ne fait pas l'objet d'un contrat de travail conformément aux prescriptions de la législation, ni donc du paiement des cotisations sociales et de la possibilité de recevoir les prestations qui lui sont associées (santé, retraite, accidents de travail, etc.).
- 6 Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fondation Institut brésilien de géographie et statistiques), Pesquisa Nacional de Amostra por Domicilio (Recherche nationale par sondage de domiciles).
- 7 Pesquisa Mensal de Emprego (Enquêtes mensuelles sur l'emploi).
- 8 Pour une évaluation des lois concernant la législation du travail on peut se reporter à Cacciamali (1993 et 1994). Parmi les dispositions qui réglementent l'usage social du travail on peut souligner les suivantes : les garanties de représentation et d'organisation ; les cotisations à la sécurité sociale ; la limitation de la durée journalière du travail ; la limitation du nombre d'heures supplémentaires et des écarts de rémunération horaires ; les repos hebdomadaires et les jours fériés ; les compensations lors des licenciements économiques ; la garantie partielle de revenu pour les licenciés ; le salaire minimum et l'existence d'un salaire minimum par branche ; la sécurité de l'emploi ; la possibilité d'entreprendre en cas de non application de la loi une action en justice auprès d'un tribunal chargé de veiller au respect de la législation du travail.

### Bibliographie

- ARESTIS, P. et MARSHALL, M. (eds.), 1995. *The political economy of full employment*, Edward Elgar, London.
- BALTAR, P.E. et DEDECCA, C.S., 1997. " O mercado de trabalho no Brasil : o aumento da informalidade nos anos 90 ", in *Workshop Internacional : O setor informal revisitado : novas evidências e perspectivas de políticas públicas*, IPEA, Brasília, 9-10 de julho.
- BOOTH, A.L., 1995. *The economics of trade union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BLANCHFLOWER, D.G. et Oswald, A.G., 1995. *The wage curve*, MIT Press, Cambridge.
- CACCIAMALI, M.C., 1997. " Flexibilidade e micro e pequenas empresas ", in *São Paulo Em Perspectiva*, vol.11, n. 2, São Paulo.
- CACCIAMALI, M.C., 1994. " Transformación de la estructura y regulación del mercado de trabajo en Brasil en la década de 1980 ", in Marquez, Gustavo (editor), *Funcionamiento y regulación del mercado de trabajo en América Latina*. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, Venezuela, 77-121.

- CACCIAMALI, M.C., 1993. " Em Busca da recriação do marco regulador do mercado de trabalho ", International Labour Studies Institute (orgs.), *Reestructuración y regulacion del mercado de trabajo en América Latina. Research Serie*. Bureau International du Travail, Genève, p. 110-126.
- CACCIAMALI, M.C., 1989. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil, *Estudos Econômicos*, nº19, número especial.
- CACCIAMALI, M.C., 1988. *Mudanças estruturais no produto e no emprego. Brasil, 1950-1985*. Thèse de " Livre-docência ", Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo.
- CACCIAMALI, M.C. et PIRES, J.M., 1997. As mudanças recentes na economia mundial e brasileira e perspectivas para as micro e pequenas empresas, in *Estudos Econômicos*, vol. 27, número especial, São Paulo.
- CACCIAMALI, M.C. et BEZERRA, L.L., 1997. Produtividade e emprego industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol.50, n. 1, p.77-91.
- CROUCH, R.W., 1985. " Conditions for trade union wage restraint ", in Lindberg, L. N. e C. S. Maier (eds), *The politics of inflation and economic stagnation : theoretical approaches and international case study*, The Brookings Institution, Washington.
- FEIGUIN, D. P. S., 1995. " Tempo de violência : medo e insegurança em São Paulo ", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, nº2.
- HENLEY, A. et TSAKALOTOS, T. M., 1993. *Corporatism and macroeconomic performance : a comparative analysis of market economies*, Edward Elgar, London.
- EATWELL, J., 1996. *Global unemployment*, ME Sharpe, New York.
- FREEMAN, R. B., 1988. Labour market institutions and economic performance, *Economic Policy*, vol.6.
- FREITAS, P. S. (IPEA), MONTAGNER, P. (SEADE) et al., 1997. " Evolução das inserções ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo ", in : *Workshop Internacional O setor informal revisitado : novas evidências e perspectivas de políticas públicas*, IPEA, Brasília, 9-10 de julho.
- GOLDTHORPE, J. H. (ed.), 1984. *Order and conflict in contemporary capitalism*, Clarendon Press, Oxford.
- PASTORE, J., 1994. *Flexibilização e contratação coletiva*, Ed. LTR, São Paulo.
- PASTORE, J., 1996. A batalha dos encargos sociais, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 de fevereiro.
- SAPSFORD, D. et TZANNATOS, Z. (eds.), *Current issues in labour economics*, MacMillan, London.
- VÉRAS, M. P. B., 1990. " A nov(a) (c)idade do gelo : os novos nômades urbanos ", in *São Paulo em Perspectiva*, vol.9, nº 2.
- WHITE, M. (ed.), 1994. *Unemployment and public policy in a granching labour market*, PSI, Londres.

*RÉSUMÉ - RESUMO*

Cet article analyse les formes d'ajustement sur le marché du travail qu'a entraînées dans les années quatre-vingt dix une libéralisation économique impliquant une surévaluation monétaire et le maintien de taux d'intérêts élevés. Il montre comment cette politique s'est fondée dans le cas du Brésil sur la renonciation des pouvoirs publics à préserver l'efficacité de l'encadrement institutionnel régulant le marché du travail. Cette hypothèse est développée au travers d'une analyse croisant statuts d'activité et revenus qui donne la mesure de la perte de qualité de l'emploi parallèle à l'aggravation de l'informalité tant le marché du travail que sur celui des biens et services.

*Este artigo analisa as formas de ajustamento no mercado de trabalho a que levou nos anos noventa uma liberalização econômica implicando na sobrevalorização monetária e na manutenção de altas taxas de juros. Mostra-se como esta política sustentou-se no caso do Brasil sobre a renúncia dos poderes públicos em preservar a eficiência do quadro institucional regulando o mercado de trabalho. Desenvolve-se esta hipótese com base numa análise cruzando as informações disponíveis sobre estatutos de ocupação e renda que evidenciam a perda significativa de qualidade do emprego paralela à crescente informalização do mercado de trabalho tanto quanto de bens e serviços.*

---

# SOUVERAINETÉ MONÉTAIRE, LÉGITIMITÉ POLITIQUE ET SOCIÉTÉ SALARIALE : L'ENJEU DU MERCOSUR À LA LUMIÈRE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

JAIME MARQUES-PEREIRA\*

La redéfinition du rapport privé/public qui s'opère dans la globalisation engage une nouvelle économie politique internationale qui soulève la question centrale de la souveraineté des États et de la monnaie. C'est là une dimension clé de la globalisation dont il faut saisir la dynamique – économique et politique – pour discerner quels sont les avenir possibles de la société salariale, au Nord comme au Sud. La libéralisation des marchés financiers a réduit la marge de manœuvre des États-nations en matière de politique monétaire au point de remettre en cause leur pouvoir souverain non pas seulement à ce niveau mais plus largement en ce qui concerne la conduite de la politique économique et sociale. Ce nouveau partage des rôles entre pouvoirs privés et publics revêt un caractère problématique qui éclate aujourd'hui au grand jour avec les crises financières sur les marchés émergents.

Les difficultés de sauvegarder la " qualité " d'une monnaie, qu'elles ont mises en lumière, démontrent, quant aux fondements du débat, que le principe de rationalité utilitariste du modèle néoclassique d'un marché autorégulé est bien incapable de s'imposer en souverain du monde réel. L'aporie d'un tel projet commence aujourd'hui à être évoquée suite à l'effondrement de la crédibilité de politiques monétaires que les gardiens de l'orthodoxie estimaient pourtant globalement rationnelles. Le débat d'experts s'entrouvre ainsi à des positions qui plaident la nécessité de revoir la régulation institutionnelle de la

\*Université de Lille I et CREDAL (Centre de recherche et de documentation de l'Amérique latine)  
courriel : jmarques@univ-paris3.fr

finance internationale (Stiglitz, 1998). La volatilité des opérateurs financiers est mise en question, jetant au moins le doute sur la soutenabilité des régimes de change qui les ont amené à faire des économies semi-industrialisés leurs marchés émergents.

Le caractère exacerbé des baisses et des hausses de valeurs financières est maintenant reconnu mais c'est là, dit-on, une faille du politique. Le manque de transparence des marchés va bien sûr de pair avec le déficit démocratique des institutions politiques. À cette vision officielle, on oppose les déséquilibres macro-économiques structurels qu'ont générés une libéralisation impliquant la surévaluation des monnaies<sup>1</sup>. Vue sous cet angle, la volatilité des opérateurs sur ces marchés agit puissamment dans la crise mais elle n'en est pas l'unique cause, elle amplifie surtout les déséquilibres au gré des comportements mimétiques qui se transforment en prophéties autoréalisatrices, à la baisse comme à la hausse des valeurs. Derrière cette phénoménologie financière, il faut faire l'hypothèse que la crédibilité monétaire est (en tendance longue) affectée par l'impact négatif sur les revenus du travail et la demande de biens-salaires qu'ont les politiques passives, soumises aux forces de marché. Il n'y a pas là qu'un problème social temporaire - selon l'idée que ces politiques devraient faire de la libéralisation commerciale et financière le tremplin d'une spécialisation internationale plaçant la croissance sur des bases assainies. La répartition de la richesse et son incidence sur la demande interne sont en Amérique latine un enjeu majeur de la politique économique. Sans doute n'y a-t-il pas – jusqu'à preuve du contraire ? – de crise de croissance par la demande dans les pays développés, mais on ne peut faire un tel constat en ce qui concerne ce continent. Sa vulnérabilité financière actuelle est le revers de la médaille d'un modèle économique qui a fait de la régression sociale le principal ressort de gains de compétitivité et qui s'avère par là même incapable de restaurer l'ensemble des équilibres fondamentaux au-delà de la seule stabilité monétaire.

Le choix de ce modèle n'exprime pas seulement le resserrement de la contrainte externe lié à l'évolution de l'économie mondiale. Il renvoie également à une dynamique endogène, à la fois politique et économique, enracinée dans l'extrême inégalité de la répartition de la richesse. La vulnérabilité financière actuelle de Amérique latine est, dans cette perspective, le résultat du choix d'une libéralisation commerciale et financière, menée au pas de charge sans se donner les moyens d'obtenir des gains de compétitivité systémique. Ceci étant, la question est maintenant de comprendre par quelles catégories et sur quel terrain institutionnel la menace de crises financières à répétition sera traitée.

Le constat de faiblesse de l'investissement productif n'inspire jusqu'à présent aucune réponse cohérente. La restriction à la croissance qu'elle signifie est d'autant plus aiguë que les déficits externe et public qui l'expriment nourrissent la financiarisation. C'est là un bouclage macro-économique plutôt précaire mais dont les intérêts sont bien établis. La structure patrimoniale qui les porte aux arbitrages actuels prend racine dans leur recomposition par l'endettement extérieur des années 1970, lequel palliait alors une accumulation limitée par une consommation concentrée sur la classe moyenne en conséquen-

ce de la concentration des revenus<sup>2</sup>. L'envolée de l'inflation, provoquée par la gestion du service de la dette externe auquel il faudra faire face dans les années 1980, lorsque s'assèche l'offre surliquide de crédits internationaux, sonne ainsi le glas du modèle de développement par substitution des importations, ce qui entraînera au cours de la dernière décennie une réorientation des régimes d'accumulation. Envisagée sur le long terme, cette dernière pose la question de l'alternative entre deux voies d'intégration régionale dessinant les modalités possibles d'insertion des économies nationales au marché mondial. D'une part, celle de l'union douanière, déjà engagée par le Mercosur et dont la vocation serait de donner aux marchés internes un nouveau souffle, l'effet taille poussant la croissance tant du côté de l'offre que de la demande. D'autre part, celle d'une simple zone de libre échange rompant avec l'héritage d'un mode de croissance intraverti et donnant lieu à de nouveaux territoires de croissance exportatrice, à l'image de ce que l'Aléna représente pour le Mexique ; également sans doute, en ce qui concerne le revers de la médaille – la désintégration d'autres territoires<sup>3</sup>. Plus précisément, se pose donc la question des chances respectives d'une affirmation du Mercosur ou de sa dissolution dans le projet doublon de l'Aléna qu'est l'Association de libre échange des Amériques.

Le scénario du Mercosur qu'on avance paraît à priori utopique dans la mesure où il revient à lever l'hypothèque financière obérant aujourd'hui les opportunités d'investissements productifs, et donc toute progression de l'emploi et des salaires. La question financière n'est pas pour l'instant d'ordre public, on le sait, elle n'est qu'un arbitrage de marché qui sanctionne les régimes de change. La menace de s'installer dans la crise financière n'est pas levée pour autant. Les fondements de la rentabilité financière et productive sont malmenés mais rien n'est encore joué. Les États ne semblent d'ailleurs pas vraiment fixés sur leurs marges de manœuvre, ne sachant encore s'ils devront remédier à la vulnérabilité financière ou s'ils pourront se contenter de l'administrer. Dans cette hypothèse, ils comptent sur une croissance restreinte, qu'il faut prévoir entrecoupée de crises récurrentes des paiements externes. Comme celles-ci ont été matière à gains pour beaucoup, la trajectoire actuelle n'est pas remise en cause même si existe le doute qu'elle s'avère bientôt insoutenable à proprement parler, que ce soit d'un point de vue politique ou aux yeux de l'opinion financière.

Au cas où les politiques actuelles se retrouvent réellement dans l'impasse, les références des décideurs devront bien évoluer. Le débat sur le prêteur en dernier ressort que lance la crise en déplace le terrain sur la négociation entre pouvoirs politiques. La construction européenne fait en ce sens figure de prototype d'une refonte générale du système des États (Dehove, 1997) à l'opposé de la régionalisation des Amériques. Dans ce cas, la monnaie, même perçue comme lieu central des dérèglements économiques ne rentre pas dans le champ de l'intergouvernementalité, puisqu'elle n'est plus un bien public consensuellement tenu pour souverain. Quoi qu'il advienne de cette clôture du débat assimilant la monnaie à une marchandise, les faits interrogent déjà le sens d'un exercice supranational de la souveraineté monétaire également en

Amérique latine. L'idée de dollarisation des unités de compte du continent qui s'est fait jour après la crise monétaire brésilienne ou celle d'une convergence des politiques macro-économiques des pays du Mercosur qui déboucherait à l'image de l'euro sur une monnaie commune, ne sont encore que des propos purement rhétoriques, du fait de l'incertitude gouvernementale. Celle-ci n'est manifestement pas qu'un problème d'avantages et inconvénients des différents régimes de change. Les ressorts politiques et sociaux de la crédibilité de la politique monétaire pèsent autant sur les choix gouvernementaux que les rationalisations des agents à parier ou non sur leur accomplissement<sup>4</sup>.

### LA MONNAIE, LEVIER ET APORIE DU PROJET NÉOLIBÉRAL

En dehors de l'épisode de la crise du serpent monétaire européen en 1992, les problèmes de soutenabilité d'une politique économique ne semblaient jusqu'à présent se limiter qu'aux seuls marchés émergents. L'Amérique latine s'est retrouvée fort naturellement au centre du débat après que la crise mexicaine a mis en évidence le dilemme entre stabilité monétaire et gains de compétitivité dans lequel une ouverture commerciale et financière radicale enferme les décideurs de la politique économique. Depuis la débâcle asiatique, l'enjeu de la soutenabilité commence néanmoins à être perçu dans son universalité dès lors que marchés et gouvernants ont craint de voir les crises financières se propager dans les pays développés et enclencher un cycle déflationniste. Certes, la libéralisation a engendré une fragilité financière dans les économies semi-industrialisées qui leur est propre : le dilemme stabilité monétaire/gains de compétitivité est bien évidemment d'autant plus aigu qu'une économie dispose de peu d'avantages comparatifs dans des secteurs à plus forte valeur ajoutée. Il n'empêche que les pays développés peuvent également s'y confronter indépendamment des possibles effets de contagion. La crédibilité de l'euro peut se voir soumise à rude épreuve s'il faut un jour tester le pouvoir de conviction des théories monétaristes pour faire admettre à l'opinion publique que l'ajustement du coût du travail finit par être le seul moyen dont dispose le pouvoir national quand il faut faire face à une dégradation de compétitivité.

À en croire le discours économique dominant, les effets de contagion faisant courir le risque de crise systémique à la finance internationale devraient être neutralisés par un renforcement des règles prudentielles destinées à garantir la transparence des marchés émergents. On ne peut croire en fait que de telles règles permettront réellement d'asseoir durablement la crédibilité d'une politique monétaire qu'en oubliant qu'il s'agit bien là d'une politique au sens propre du terme, quel que soit le degré d'autonomie de la banque centrale. La monnaie (et la stabilité des valeurs qu'elle libelle) est un bien collectif dont l'usage ne se restreint pas aux opérateurs financiers mais concerne également le reste de la population. Il faut qu'elle croie, elle aussi, aux bienfaits de la politique monétaire.

Croire en la capacité de conjurer la menace de crises financières par la stricte indépendance des banques centrales vis-à-vis des pouvoirs politiques, et au-delà d'assurer les équilibres macro-économiques par l'autorégulation des marchés, repose sur l'idée fautive que la globalisation signifierait un évanescent du politique. C'est oublier que les rapports de marché reflètent des rapports de pouvoir en même temps qu'ils les mettent en forme. L'histoire économique récente est celle de l'hégémonie de la finance globale, mais celle-ci s'est construite au premier chef par le rôle qu'ont joué les politiques monétaires dans la refonte des compromis sociaux, tant à l'échelle nationale que dans les relations internationales (Tavares et Fiori, 1997 ; Boyer, 1999). Au vu des effets de la libéralisation des marchés, il serait ingénu de n'y voir que la simple expression d'un impératif économique. En synthèse, on sait que celle-ci a pallié le déclin des profits qui met fin au cycle de croissance keynésienne des trente années suivant la seconde guerre mondiale en élevant durablement la rentabilité des placements financiers et en promouvant sur cette base une restructuration économique d'ensemble qui restaure la rentabilité de l'investissement productif. Les taux de croissance et sa stabilité ne sont plus ceux du passé mais l'évolution du partage profits/salaires s'est généralement renversée au détriment des seconds.

Cette mutation du capitalisme débute avec l'abandon du système monétaire international de Bretton-Woods. Dans un contexte où les marchés internes n'offraient plus les perspectives d'expansion entretenues jusqu'alors par la salarisation de la population active et par l'élargissement de la consommation de masse qui en résultait, la fin d'une définition politiquement négociée des parités de change ouvre la voie, dans un premier temps, à une nouvelle concurrence des économies nationales par le biais de dévaluations compétitives visant à gagner des parts de marché mondial. La stagflation qui s'ensuit a gonflé les déficits publics. Leur financement par emprunts n'a été possible qu'en passant à une politique de désinflation qui en garantit la rentabilité. La libéralisation commerciale et financière qu'elle impliquait a signifié le renoncement des États à l'exercice de la souveraineté monétaire. L'hégémonie de la finance globale ne s'exerce pas seulement sur les États, désormais contraints de se soumettre à son pouvoir de sanctionner leur politique économique. La sphère productive en devient également dépendante du fait de la montée du recours à la bourse, on le sait, incontournable pour acquérir la taille critique mais qui confère aux actionnaires (plus précisément aux fonds de pension et aux sociétés de placement) le pouvoir de fixer la rentabilité de court terme, imposant de ce fait comme norme de gestion de l'entreprise la réduction des coûts à marche forcée. Et au premier titre, la réduction des coûts du travail.

Dans cette perspective, se pose la question de savoir si l'hégémonie de la finance est consolidée, non seulement dans les jeux de la politique internationale mais aussi sur le plan d'une régulation économique désormais affectée par les incertitudes dans lesquelles se retrouve plongée l'opinion financière elle-même. L'Amérique latine et l'Europe en apparaissent comme deux formes polaires : la première incarne le renversement de la confiance qu'ont pu ins-

pirer un temps des monnaies on ne peut moins souveraines ; la seconde pose la question du degré de confiance que peut obtenir l'unité de compte d'une zone monétaire unifiée face aux conflits sur le partage et la délimitation du champ de la souveraineté économique. Dans l'un et l'autre cas, l'irréversibilité de l'hégémonie de la finance semble bien loin d'aller de soi.

La courbe exponentielle de certains déséquilibres macro-économiques n'est pas le seul facteur déstabilisateur de la confiance en une monnaie. Elle est un élément de fond mais elle ne prescrit aucun critère objectif du retournement des anticipations décidant de la méfiance qui déclenche la crise ou du retour de la confiance qui permet d'en sortir<sup>5</sup>. Le problème ne se restreint pas seulement aux marchés émergents. Il engage plus largement la confiance en la monnaie, dans le sens de savoir si celle-ci peut s'avérer durable sans s'adosser à la souveraineté d'un pouvoir politique légitime. La monnaie peut-elle être souveraine par elle-même ? Les interrogations sur l'euro témoignent que ce n'est pas là un problème qui concerne uniquement les monnaies périphériques.

Au-delà des jeux de parole des banquiers centraux auxquels sont suspendus les marchés - matérialisation de la souveraineté de cette nouvelle monnaie dont ils doivent être les dépositaires uniques, les polémiques sur son exercice nécessairement partagé en matière de politique économique sont bien réelles. L'incertitude sur leur coordination signale à quel point l'hégémonie de la finance qu'aurait dû asseoir théoriquement l'autonomie de la banque centrale européenne est loin d'être consolidée. Le débat sur la politique monétaire témoigne déjà de l'enjeu qu'elle recouvre sur le plan de la légitimité politique. Nombre d'économistes ont attribué le ralentissement de la croissance et, plus encore, de sa teneur en emplois, à la disparition de l'instrument monétaire et à la restriction de l'usage de la politique budgétaire dans la conduite des politiques économiques nationales (Mazier, 1998). Il semble dès lors peu probable que le débat demeure restreint au cercle des experts et du monde académique. La question risque de devenir un enjeu électoral majeur une fois que certains courants sociaux-démocrates s'autorisent à en faire publiquement une des clés ouvrant la voie à la résorption du chômage et au développement de l'Europe sociale.

Même si ce n'est pas le cas aujourd'hui, on voit mal cependant comment la concertation des politiques budgétaires et fiscales, lourde de conflits potentiels entre les décideurs publics et la banque centrale, pourra être menée en parvenant à noyauter toute discussion des enjeux monétaires lorsque les parlements devront délibérer de l'harmonisation<sup>6</sup>. Nul ne sait les configurations institutionnelles que prendra à l'avenir la construction européenne ni quelles conséquences auront sur l'économie réelle (et par là sur la politique) les choix incertains de la finance globale. Seront-ils maîtrisées, stabilisant ainsi le régime d'accumulation à dominante financière qui prévaut à l'heure actuelle ? Ou est-il possible que s'ébauche dans le champ politique un scénario inverse amenant à l'invention de formes de régulation sur des échelles continentales ? Leur schéma est en France du moins officiellement débattu (CGP, 1999). La résistance sociale au consensus libéral récupère droit de cité mais on ne peut évidem-

ment pas savoir si elle engagera un jour le bouleversement sociologique que présuppose un tel scénario. On mesure à quel point il est la condition pour que la réduction du temps de travail s'avère créatrice d'emploi. Qui plus est, si on envisage celle-ci comme moyen d'ouvrir le chemin à une prise en charge par la société civile d'une part des prestations sociales jusqu'ici assumées par l'État et d'en faire ainsi une des bases qui permettrait de résorber le déficit démocratique de la société libérale tout en diminuant le coût financier de la dette sociale (Théret, 1997).

Ce qui peut paraître aujourd'hui une utopie n'en est pas moins une hypothèse possible du cours de l'histoire dont la réalisation est déjà largement débattue en termes de la substitution de l'ancien objectif de plein emploi par celui de la pleine activité. C'est là une représentation de l'avenir qui émerge comme référence normative dans le champ politique au même titre qu'a pu le faire le projet néolibéral, en fin de compte irréalisable dans sa version jusqu'au boutiste, de n'asseoir la souveraineté de la monnaie que sur la capacité d'autorégulation des marchés. L'alternative au projet néolibéral peut être également imaginée en ce sens dans le cas de Amérique latine. Même si elle n'y est encore que fort marginalement objet de débat, on peut considérer que l'incertitude circonscrite par sa vulnérabilité financière élargit le champ des possibles et qu'il n'y a donc pas lieu d'exclure à priori l'hypothèse d'une évolution du régime des idées conduisant les acteurs sociaux à percevoir la solution à une sortie de crise par le biais d'une intégration politique redonnant aux pouvoirs publics la capacité d'exercer la souveraineté monétaire.

Avant d'exposer l'analyse des déterminants qui conforment cette alternative, il nous faut préciser qu'elle se fonde sur les enseignements de l'histoire de la monnaie que feint d'ignorer la théorie économique en la réduisant à des fonctions purement instrumentales et en faisant ainsi l'impasse sur le fait que sa souveraineté n'est qu'une forme contemporaine de sa fonction originelle de représentation de la totalité sociale, qualité qui lui permet précisément d'être un instrument crédible à la fois de l'échange marchand et de la finance (Aglietta et Orléan, 1998). L'importance d'une conception de la monnaie reposant sur l'histoire est de nous rappeler que son rapport à la légitimité politique est au fondement de la confiance<sup>7</sup>. Les exemples sont toutefois nombreux qui démontrent, à l'opposé, la méfiance intrinsèque de la finance vis-à-vis de toute intrusion politique à son égard. Les États ont aujourd'hui repris à leur compte cette méfiance, se dédouanant ainsi des effets socialement douloureux de la recherche sans frein des gains de compétitivité que la finance exige désormais pour accorder sa confiance. Ce faisant, la contrainte de légitimité qui accommodait la monnaie à une économie de crédit ou d'endettement semble aujourd'hui s'être retournée. à l'inverse, c'est dans l'expression monétaire des représentations de la totalité sociale que s'est redéfinie la donne de légitimité. C'est là une contradiction structurale de la société capitaliste dont la perspective historique porte à croire que sa forme actuelle ne peut être définitive.

Ce sens inverse - figure mythique de l'adoration du veau d'or - n'est pas immédiatement perceptible à l'analyse. L'assise monétaire de la légitimité poli-

tique est une question plutôt absente des sciences sociales. Marx avait compris l'empire de l'argent au plan symbolique au moment même où il commençait d'affirmer sa vocation à dominer l'ensemble de la vie sociale et il en théoriserait le rôle dans le rapport salarial. En se focalisant sur les mécanismes de légitimation de l'État qui donneront à la citoyenneté un sens politique et social, la science politique comme la sociologie ont, autant que l'économie politique, perdu de vue cet enjeu sociétal de l'argent. Le travail pionnier réalisé par Simmel au début du siècle est ainsi resté en friche et il n'y donc pas lieu de s'étonner que l'analyse de la crise du travail et de la protection sociale ignore pour ainsi dire la question du rapport entre monnaie et légitimité politique, alors même que la " saine " gestion de la politique monétaire est devenue l'alpha et l'oméga des discours gouvernementaux. C'est pourtant bien là l'indice que la légitimité des politiques néolibérales s'est jouée notamment sur le plan monétaire. En mettre à jour les mécanismes, c'est également montrer la fragilité structurelle de régimes monétaires par lesquels l'arbitrage des conflits d'intérêts privés ne s'opère plus par délibération politique dans l'espace public mais seulement par le biais des ajustements marchands dont la seule science, à savoir la capacité de les anticiper, devrait permettre à l'autorité monétaire d'en assurer la coordination. L'analyse qui suit des contradictions inhérentes à cette forme de mise en cohérence de la politique et de l'économie dans les pays latino-américains développe l'hypothèse que l'abandon de la souveraineté monétaire est bien loin de n'être qu'une question d'efficacité de régime de change. Il a été, avant tout, le moyen d'ajuster la légitimité politique à la contrainte financière globale.

### RÉGIME MONÉTAIRE ET LÉGITIMITÉ POLITIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

Au début des années 1980, la démocratie a ouvert le champ politique à la négociation des salaires. Mais ce fut là un marché de dupes : leur valeur réelle allait se réduire comme une peau de chagrin au rythme de l'inflation. Toutefois, la conscience du conflit distributif se perdra dans le brouillard d'une illusion monétaire entretenue par le discours des experts. La monnaie est une arme qui confond l'adversaire. Les décideurs parviendront à jouer de ce pouvoir d'illusion en faisant passer l'inflation pour la conséquence d'une gestion économique acculée au laxisme budgétaire et salarial dans une conjoncture de récession. Cette rhétorique économique, montée par les experts universitaires des organismes internationaux, travestit la réalité en inversant les responsabilités. L'idée qu'elle a rendu crédible, celle d'un échec de la lutte contre l'inflation pendant les années 1980 - prétendument attribuée à une tradition de populisme économique dont ne se seraient pas affranchies les démocraties latino-américaines (Dornbusch et Edwards, 1987 ; Sachs, 1990), relève en fait de la mystification.

L'accélération de l'inflation témoigne non pas d'une dérive distributive mais, au contraire, d'une répartition particulièrement inéquitable de la charge de la dette extérieure qu'a mise à jour l'analyse des effets pervers des politiques

d'ajustement. Celle-ci a montré que l'emballlement de l'inflation à la suite de la crise de la dette extérieure était le résultat d'une dévaluation constante tout au long des années 1980, associée à la croissance également continue durant toute la période de la dette interne (Salama et Valier, 1990). La dévaluation permet d'obtenir de substantiels excédents de la balance commerciale afin d'assurer le service de la dette extérieure. La croissance de la dette interne finance le rachat au privé des devises et couvre, en outre, dans la plupart des cas, le renchérissement en monnaie locale des dettes privées, provoqué par la dévaluation. Celle-ci se poursuit tout au long des années 1980 vu la hausse des taux d'intérêts internationaux qui augmente le service de la dette extérieure. La dévaluation accélère la spirale inflationniste déjà engagée par un conflit distributif entre salaires et profit s'exprimant désormais ouvertement du fait de la démocratisation. Ce cercle vicieux se boucle dans la montée des taux d'intérêt allant de pair avec la montée de la dette interne et de l'inflation. En dépit de l'effondrement des dépenses d'investissement public, la crise budgétaire s'aggrave de par sa logique financière mais aussi par son impact sur l'économie productive. À mesure que l'inflation induit la régression des salaires réels, le renchérissement du coût du crédit, et donc une baisse de la consommation, la récession interne qui s'ensuit grève plus encore les recettes de l'État.

La répartition des revenus s'en trouve profondément altérée. Les groupes sociaux qui ont accès à la finance bénéficient non seulement de l'indexation de leurs revenus sur l'inflation mais aussi de la prime de risque que celle-ci fait croître. Les autres, pour autant qu'ils disposent d'une capacité d'organisation politique, doivent se contenter d'une indexation, obtenue de haute lutte, qui n'intervient de toute façon qu'a posteriori et ne récupère donc en fin de compte que partiellement leur pouvoir d'achat. L'inflation a ainsi constitué un impôt invisible particulièrement régressif qui organise la répartition de la charge de la dette externe (Salama et Valier, 1994).

Cette répartition par le jeu du régime monétaire traduit un rapport de force que n'est pas parvenu à altérer la restauration de la démocratie mais que cette dernière imposait assurément de rendre moins direct et plus imperceptible. La contrainte de légitimité a en fait été contournée par une gestion monétaire qui engage une financiarisation croissante de l'économie et enferme l'État dans un ajustement budgétaire sans fin. C'est à ce prix qu'on a rendu inopérants par la voie monétaire les conflits distributifs qu'il devenait difficile de désamorcer par la politique. Il était impossible de réprimer les grèves comme par le passé mais la valeur réelle des salaires pouvait toujours être fixée par le régime monétaire. Elle baissera considérablement, d'un tiers à une moitié selon les pays. La violence de la monnaie, qui s'exacerbe dans les hautes inflations (Aglietta et Orléan, 1984), remplacerait la répression directe d'autrefois. Elle rendrait sans effet les luttes visant à obtenir des échéances d'indexation des salaires qui rattrapent le rythme de l'inflation. Le pouvoir d'illusion de la monnaie permettrait en outre de leur faire porter la responsabilité de son accélération, conjointement à la prétendue insuffisance des efforts de réduction des dépenses publiques.

L'illusion monétaire a rendu crédible l'argument d'une rationalité des marchés, soit disant apolitique. On occulte ainsi les réelles responsabilités d'un ajustement qui favorise les possédants en faisant silence sur le rôle premier dans l'accélération de l'inflation qu'a joué la rente financière des titres de la dette publique. La condamnation d'un État dépensier par les organisations internationales venait à point nommé fournir l'occasion à ceux qui en ont profité pour se dédouaner de leurs responsabilités dans la déstabilisation économique des années 1980. L'échec de la lutte contre l'inflation durant ces années n'est en fait qu'un discours en trompe-l'œil. La désinflation qui suivra le démontrera. Elle viendra compléter la mystification qu'a autorisée l'inflation, d'une part, en institutionnalisant une forme d'ajustement qui fait de la régression sociale le principal régulateur économique, et d'autre part, en légitimant cette politique.

La conjoncture internationale se modifie au tournant des années quatre-vingt-dix quand les grands investisseurs institutionnels commencent à être alléchés par les taux d'intérêts substantiellement plus élevés des pays latino-américains. Le problème des excédents commerciaux pour assurer le service de la dette disparaît. On passe alors à une politique de surévaluation de la monnaie qui restaure la confiance des capitaux étrangers. Ceux-ci financent le déficit commercial qui réapparaît immédiatement et tend à se creuser rapidement. C'est là le prix de l'ouverture commerciale qui accompagne l'inflexion de la politique de change et consolide la désinflation par la concurrence des biens importés. La vulnérabilité externe devient le talon d'Achille de cette politique mais elle permet alors de rompre le cercle vicieux entre dette extérieure et inflation. À l'exception du Brésil, l'équilibre des comptes publics est en outre restauré par le biais d'une politique radicale de privatisations qui attire plus encore les investissements étrangers.

Pour faire face à l'aiguïssement brutal de la concurrence, les entreprises réduisent le coût du travail en augmentant de façon accélérée sa productivité, que ce soit par la réorganisation productive ou par l'économie d'effectifs qu'autorise le renouvellement des équipements, favorisé par une monnaie surévaluée et par l'ouverture commerciale. Le retour de la croissance qu'on a observé se fonde sur une reprise très forte de la consommation, stimulée par les effets distributifs de la disparition de l'impôt inflationniste et par la libération d'une demande réprimée le temps qu'a duré ce dernier. Cette conjoncture favorable ne peut toutefois se maintenir éternellement. La montée du chômage et de la substitution de la production locale par les importations tend, à l'inverse, à refroidir la demande interne. D'autant plus que les entreprises vont alors chercher, pour maintenir leurs marges, à réduire plus encore le coût du travail. Les moyens sont variables : la baisse des salaires réels qui reprend dès la fin de la désinflation ; le non paiement des cotisations sociales ; ou encore, de nouvelles formes de précarité du travail.

Le retournement de la conjoncture, au-delà des différences nationales d'ampleur du cycle, est le signe de la fragilité des équilibres macro-économiques qu'a permis de rétablir cette politique d'ajustement par la régression sociale. La vulnérabilité externe qu'elle induit peut être gérée tant qu'il est pos-

sible de la poursuivre, ce qui semble d'autant plus aisé qu'elle s'avère apparemment légitime. Le discours économique, identifiant l'inflation au trop d'État, rendait socialement acceptable son retrait une fois que l'"impôt inflationniste" finirait par être perçu comme responsable de l'aggravation de la pauvreté. La désinflation légitime cette nouvelle étape de l'ajustement. Même lorsque disparaissent ses effets positifs sur les revenus des couches pauvres, la peur de plus de précarité ne semble pas entamer la légitimité de la politique économique. C'est du moins ce que suggèrent les réélections des nombreux gouvernants qui l'ont menée.

L'illusion monétaire a, dans cette nouvelle phase de l'ajustement, empêché la constitution d'un discours cohérent dans le champ politique où se joue la fixation des prix du travail. Ceux-ci reviennent rapidement aux niveaux qu'avaient établis les hautes inflations, soit qu'il n'y ait plus d'indexation le temps que subsiste la hausse des prix tout en se ralentissant, comme ce fut le cas au Brésil, soit que reprenne l'inflation, comme au Mexique après la crise financière, soit qu'on baisse les salaires nominaux lorsqu'elle se réduit à zéro, comme en Argentine. La dégradation du marché du travail, un moment interrompue pour certains segments pendant la désinflation, dure depuis maintenant deux décennies. Pendant quelques années d'euphorie, certaines catégories professionnelles ont connu des augmentations substantielles de salaires, même parmi les ouvriers, comme dans l'automobile à São Paulo, mais ce sera plus souvent l'inverse pour la majorité des travailleurs, la réorganisation du travail, sa croissante "informalité" et le chômage se développant de concert, avant même que la croissance économique ne s'interrompe. Cette évolution du marché du travail a fini par saper la base sociologique de l'action syndicale. Sa capacité de mobilisation sera d'autant plus ébranlée qu'elle s'oppose à l'ouverture commerciale et financière. Malgré les licenciements massifs qui en découlent, l'opinion publique s'est laissée convaincre que c'est là l'unique moyen d'échapper à l'hyperinflation sans percevoir qu'il en est ainsi en raison du refus des élites d'accepter une répartition plus équitable de la richesse nationale.

Ce nouvel état des rapports de force permet alors d'engager l'attaque frontale qui doit mener à son terme la réforme néolibérale par une législation promouvant une plus grande flexibilité du travail<sup>8</sup> et restreignant, où même abolissant, le financement par répartition de la protection sociale. La lecture politique de la dérive inflationniste l'assimilant au populisme économique de l'État sape la légitimité de la protection du travail et des droits sociaux, au point de permettre au président argentin Carlos Menem de les présenter comme un "Estado de Malestar". L'inflation avait neutralisé le conflit distributif entre profits et salaires. La désinflation l'annulera tant elle sera considérée comme un bien public qu'il faut préserver coûte que coûte (Lo Vuolo, 1996). Il n'y aura plus de réel débat économique et la possibilité d'une autre politique – encore discutée à l'époque de l'inflation – se dissout. Il fut ainsi possible de poursuivre par la voie institutionnelle l'ajustement qui s'est fait au préalable par l'inflation.

## INTÉGRATIONS RÉGIONALES, POLITIQUE MONÉTAIRE ET RÉPARTITION

La fragilité de cette nouvelle donne de légitimité politique " monétariste " s'avère néanmoins manifeste, du moins en ce qui concerne sa capacité à soutenir la crédibilité de la politique économique, dès lors que la dégradation des comptes externes ou des comptes publics pousse à la hausse les taux d'intérêts. Dans un tel contexte, la moindre manifestation de fragilité de cette forme de légitimité rend la politique économique, comme pendant la crise mexicaine de 1994, pour le moins difficile à piloter. La menace d'une déstabilisation radicale du système politique dont les contradictions ont été aiguës par la politique économique a fait craindre à un gouvernement, pour ainsi dire en état de siège (règlements de compte violents à l'intérieur du parti au pouvoir, croissance de l'opposition légale et des mouvements sociaux contestant la légalité), de remonter le taux d'intérêt à l'égal de la hausse que venait de subir le taux nord-américain - alors même que le déficit commercial se creusait dangereusement.

La stabilité politique et économique demeure aléatoire tant que les changements dans la régulation économique et dans la régulation sociale qu'on a analysés ci-dessus ne seront pas consolidés. Le renversement des rapports de force sur le terrain politique et idéologique est-il définitif au point de croire que la réforme de l'État réussisse à pérenniser les nouvelles modalités de répartition qu'a imposé la politique économique ? Si ce scénario se vérifie, il s'agirait bien d'un changement structurel qui fournirait à l'ancien régime de croissance fondé sur l'exclusion sociale les conditions politiques de stabilité que lui avait ôtées au départ la démocratisation. La cohérence de la régulation économique n'est pas assurée pour autant. Elle ne dépend pas seulement de l'évolution de la légitimité mais aussi, entre autres facteurs, de la fonctionnalité de la répartition vis-à-vis du régime d'accumulation. Il est loin d'être évident que l'évolution actuelle du marché du travail et de la protection sociale s'avère nécessairement fonctionnelle à ce niveau dès lors que la croissance demeure encore étroitement dépendante de la dynamique de la demande interne et ne peut reposer avant tout sur des gains de compétitivité externe, à l'image de certains pays asiatiques.

Une régulation sociale, dominée par les forces du marché, replace à nouveau la concentration de la richesse au cœur de la régulation économique et repose les limites à la croissance d'autrefois. C'est là un horizon qui rappelle la dynamique endogène débouchant sur la crise de la dette. Les problèmes de rentabilité du capital productif, autrefois liés aux manques d'économies d'échelle que générait alors l'inadéquation entre l'offre et la demande globales, seront-ils désormais évitables ? L'ouverture économique et le retrait de l'État sont-ils, en d'autres termes, susceptibles de résoudre les limites structurelles à la croissance d'un régime d'accumulation socialement excluant ? Plus précisément, se pose la question d'évaluer si la restructuration productive et les modalités de la répartition que signifie l'ouverture associée au retrait de l'État peuvent ou

non stabiliser simultanément la croissance, les comptes extérieurs, et les comptes publics (une fois épuisées les recettes des privatisations). C'est là une analyse économique qui reste à faire. Cette question en soulève une autre, celle de savoir comment les aléas économiques que comportent un tel pari vont-ils interagir avec la dynamique politique.

Le mode de domination traditionnel des élites s'est trouvé contesté par la démocratisation dans les années 1980, ce qui a rendu pour le moins conflictuelle la répartition particulièrement inéquitable de la richesse, ceci d'autant plus qu'elle l'est devenue plus encore à la suite de la crise de la dette. La spirale inflationniste a empêché que la concentration des revenus soit enrayerée par les conquêtes sociales, mais cela s'est fait au prix d'une perte de légitimité de l'État, stigmatisé pour son incapacité à gérer l'économie. Le retour à la stabilité de la monnaie a permis de la restaurer en faisant croire aux bienfaits du retrait de l'État. La flexibilité du travail a pu être alors engagée aisément. Elle dissolvait le mouvement social qui avait forcé à la démocratisation et les valeurs libérales se sont alors imposées dans la culture politique. Croire que ce sont là des changements structurels reviendrait à supposer que le gel des conflits distributifs qui s'est ainsi opéré serait définitif. Or, cette séquence de la dérive inflationniste à la stabilisation met en évidence une interaction entre la politique et l'économie qui a rendu possible la sortie de crise mais qui en indique par ailleurs la fragilité. Sur l'ensemble de la période, elle montre que l'orientation de la politique économique est étroitement liée aux conditions de sa légitimation. Mises à mal par l'inflation des années 1980, leur restauration dans les années quatre-vingt-dix s'est faite grâce à celle de la crédibilité de la parité monétaire. L'une et l'autre continuent d'avoir partie liée, mais leur interaction s'avère maintenant problématique. Dans une conjoncture désormais marquée par les menaces de crise financière, la légitimité politique devient une variable fondamentale de la crédibilité monétaire auprès des marchés. Ce qui est en jeu dans le rapport entre l'une et l'autre est l'économie productive. C'est sur elle que se rejoignent leurs fondements respectifs. Le problème à ce niveau est que la soumission de la politique monétaire aux marchés financiers étouffe la dynamique de croissance reposant sur un potentiel d'expansion d'un grand marché interne que peut constituer le Mercosur.

À l'appui de cette hypothèse, il faut d'abord souligner qu'une autre trajectoire d'ajustement économique pour faire face à la crise de la dette était concevable sur la base d'une autre donne politique. Le service de la dette aurait pu être assuré par l'augmentation des recettes de l'État. L'inflation associée à la dévaluation n'aurait pas alors débouché sur la spirale sans fin qui a mené l'État à la banqueroute par le gangrène de l'économie (Salama et Valier, 1995). Une telle alternative, plus efficace et plus équitable, n'était pas, bien évidemment, du goût des élites, notoirement réfractaires à l'impôt. Une réforme fiscale, qui eût évité la soumission aux marchés financiers de la politique économique, et qui aurait élargi la capacité de dépense de l'État (laquelle s'est toujours située à des niveaux ridiculement bas en comparaison des pays développés), lui aurait donné les moyens de soutenir une politique de revenus et une politique indus-

trielle qui rendraient possible un cercle vertueux d'expansion de la consommation et de la production de masse. L'appareil productif dont dispose le cône Sud du continent permet d'envisager une dynamique de croissance intravertie qui soit le fondement d'une progression de la compétitivité internationale, à l'image de ce qu'ont réalisé les États-Unis et le marché commun européen. L'intégration régionale ébauchée par le Mercosur pourrait être mise à profit dans cette direction. La réserve de salarisation de la population active signale le potentiel d'une telle stratégie de développement. Bien entendu, celle-ci passe par une autre forme d'insertion internationale que celle qui privilégie la finance sur la valorisation productive du capital. L'obstacle à sa réalisation relève peut-être moins de la contrainte externe en elle-même que de la myopie qui frappe les élites du fait de leur aversion à toute politique de réduction des inégalités dont dépend la progression d'un marché interne étendu à l'échelle continentale<sup>9</sup>.

Maintenir un tel choix sera dorénavant d'autant plus risqué que la nature du risque que signifie la vulnérabilité financière est aujourd'hui connue. Elle revient à réduire les marges de manœuvre de la politique économique au point que la gestion de la conjoncture finit pas devenir une quadrature du cercle : la croissance empire le déficit commercial et la récession fait réapparaître le déficit budgétaire, l'une et l'autre aggravant le risque financier. Au-delà des problèmes de crédibilité de court terme qui ont pu être surmontés dans le cas du Mexique, le pari à plus long terme risque bien de ne pas être tenu. La probabilité de voir se consolider, par delà les fluctuations, un sentier de croissance exportatrice paraît faible au regard de la spécialisation internationale du continent sur des produits de faible valeur ajoutée et qui présentent des perspectives d'expansion du marché mondial peu prometteuses. Ni le cas du Mexique, ni celui du Chili, ne sont la preuve de la viabilité d'un tel modèle pour l'ensemble du continent. Dans le cas du premier, celui-ci existe bel et bien mais au prix d'une vulnérabilité externe portée à bout de bras par son puissant voisin et dont il est douteux qu'il soit disposé à l'assumer sur une plus grande échelle. Le Chili est, quant à lui, un cas tout à fait particulier qui ne peut être considéré comme un modèle à suivre car les conséquences de l'ouverture y sont moindres. Celle-ci n'y a pas induit de croissance forte des importations de biens de production, de par la taille réduite du parc industriel. L'importation croissante des biens de consommation a pu y être financée en se plaçant sur les niches nouvelles du marché mondial, pour une bonne part sur son segment émergent (Asie, Mercosur), ce qui ne porte pas aujourd'hui à l'optimisme quand on sait que les cours des matières premières plongent depuis la crise asiatique.

### DANS LE BROUILLARD DES INCERTITUDES DE LA FINANCE

L'impasse financière latino-américaine n'est que l'expression extrême du cercle vicieux de croissance qui s'est noué entre la finance, le productif et le social par une libéralisation économique poussée au point de bloquer le développement des marchés internes. Les économies semi-industrialisées d'Amérique

latine se retrouvent alors soumises un régime de fluctuations entre des phases de déséquilibres externe et/ou budgétaire suivies d'un retour provisoire à l'équilibre (Salama, 1999). à la surévaluation des monnaies, adossée sur les taux d'intérêts, suivent la dévaluation et la récession lorsque ceux-ci deviennent insoutenables. Le scénario mexicain du retour postérieur à la croissance, menant d'ores et déjà à une nouvelle dégradation de la brèche externe, se reproduira-t-elle dans la séquence des crises brésilienne et argentine ? Le libre jeu des marchés financiers réitérera-t-il continuellement ce scénario d'anticipations "rationnelles". Le retour à l'équilibre dans le cas de l'Argentine et du Brésil se joue sur des croyances qu'on a pu croire ébranlées par une succession de crises financières. Elles se sont rétablies mais le spectre de nouvelles crises financières n'est pas éloigné, plus pour des raisons propres à l'Amérique latine que pour des facteurs externes. La débandade des capitaux a plus fait peur par la menace qu'elle catalyse les comportements de déflation dans les pays développés, mais l'opinion financière a vite été rassurée en voyant ses peurs se dénouer dans la hausse des bourses. L'effet de contagion s'étant ainsi limité aux marchés émergents, on est donc encore loin de voir l'opinion publique débattre de la nécessité d'une réduction du pouvoir de la finance comme condition de cette stabilisation des changes que les banquiers centraux et les gouvernements appellent de leur vœux.

Une plus grande concertation des autorités monétaires de la triade parviendra peut-être à maintenir le statu quo. Mais, dans l'incertitude des déséquilibres que peut provoquer la finance, on ne peut estimer pour autant que la soumission de la gestion monétaire à une finance globale - devenue en quelque sorte plus souveraine en la matière que le propre pouvoir politique - soit une question définitivement réglée. Dans la longue durée, on peut faire l'hypothèse que ces turbulences financières seraient des épisodes d'un double processus dont les parties ne marchent pas au même rythme : une recomposition inachevée de l'assise territoriale des marchés et des pouvoirs politiques qui relève de deux histoires, certes interdépendantes mais ayant chacune leur logique propre, celles du capitalisme et de l'État (Théret, 1995). Sur un tel horizon, la remise en cause de la souveraineté des États sur la politique monétaire par les marchés financiers, depuis qu'ils ont été déréglementés, n'est pas nécessairement irréversible.

Les décisions souveraines en matière monétaire ne sont plus le monopole des États. Elles sont devenues des arbitrages supranationaux, privés et publics, qui ont fait émerger les intégrations monétaires. L'euro, substituant des monnaies nationales, ou le dollar prenant leur place, sont autant de bouleversements de la souveraineté qui ont en commun d'avoir inféodé les États au jugement de la finance globale. La parole énonçant la norme de politique économique a été laissée aux forces de marché, ce qui a conduit à la priorité donnée à la rentabilité financière comme nouvelle forme de garantie de la valeur des monnaies. C'était là une politique qui a réussi à faire de l'étalon monétaire la base de justification de la flexibilité du travail. Cette légitimation politique opérée par la valeur de la monnaie, vue comme garantie de pouvoir d'achat mais alors tenue

également pour promesse de compétitivité créatrice d'emplois, fait aujourd'hui problème. Les acteurs financiers l'ont compris et ont standardisé, on le sait, le risque politique mais ce ne sont là que des institutions qui gèrent l'information d'un risque patrimonial.

L'expérience latino-américaine est une image exacerbée du fonctionnement de la légitimité politique aussi intimement liée au régime monétaire, pour le meilleur et pour le pire. La fluctuation de l'un à l'autre, en quelque sorte programmée, contraste certainement avec le pacte européen de stabilité monétaire qui prétend pérenniser la norme de politique économique et sociale édictée par les marchés financiers. Mais, c'est là cependant un compromis qui paraît forcément provisoire du point de vue des contraintes de légitimité politique pesant sur les gouvernements qui l'ont négocié. Il l'a été par référence au modèle allemand dans lequel, on le sait, la crédibilité monétaire est – plus que nulle part ailleurs – le socle de la légitimité politique. Cette fusion de deux formes symboliques de la totalité sociale se réalisait dans un jeu institutionnalisé réunissant la banque centrale, les pouvoirs politiques et les partenaires sociaux (Streeck, 1995) mais elle n'a déjà plus aujourd'hui l'assise d'autrefois. La compétitivité de l'industrie allemande s'est vue menacée dans les années quatre-vingt-dix par la surévaluation du mark et par la montée des taux d'intérêt. La poursuite de la restructuration productive n'est plus aussi consensuelle que par le passé. La question de savoir comment évolueront en Europe ces contraintes de légitimité est une incertitude qui polarise désormais deux grands paris politiques sur l'euro. Soit la norme de politique économique et sociale des marchés financiers verra sa légitimité aux yeux des populations consolidée, celles-ci finissant par accepter l'idée d'une flexibilité des salaires et des conditions d'emploi semblable à celle que connaissent les concurrents de l'Europe sur le marché mondial ; soit, à l'opposé, finira par s'imposer l'idée qu'une croissance plus forte et plus riche en emplois dépend de l'institution d'un pouvoir européen récupérant la souveraineté monétaire perdue des États-nation.

La construction européenne est certes un cas sui generis d'intégration régionale dans lequel la volonté politique a primé au départ sur les recompositions territoriales induites par les forces du marché. Ce n'est sans doute plus le cas aujourd'hui mais on a là toutefois une forme d'organisation des pouvoirs publics dotée d'une assise territoriale ad hoc face à celle du fonctionnement des marchés. Ce qui a de spécifique dans l'intégration européenne renvoie tout d'abord à une volonté de pacification des relations internationales qui en est le point de départ, et deuxièmement, à l'héritage de l'État-providence qui conditionne son évolution actuelle. La mise sur pied d'instances de pouvoir supranationales qu'a induit cette volonté est aujourd'hui la base institutionnelle sur laquelle se gère cet héritage. La monnaie unique peut être, à cet égard, tant le moyen de le préserver que celui de le liquider. L'interaction entre la crédibilité de la monnaie et la légitimité politique jouera à plein régime dans les chocs asymétriques, c'est-à-dire de perturbations qui affecteraient différemment la compétitivité et ou le potentiel de croissance d'un pays ou d'une région. En l'absence d'un

excédent budgétaire et, par définition, de la possibilité d'utiliser la politique monétaire, si n'est pas mis en place un pouvoir fédéral européen disposant de mécanismes de transferts financiers à l'image des États-Unis, tout le poids de l'ajustement reposera alors sur le coût direct et indirect du travail. Ce sera là l'épreuve du feu de la solidité de la légitimité " monétariste ". Les critiques libérales de la monnaie unique, autant que les craintes des banquiers centraux dont le pacte de stabilité est l'expression, le signalent clairement lorsqu'ils mettent en avant l'importance de la réforme du marché du travail et de la protection sociale.

L'effondrement de la monnaie brésilienne soulève la question de la coordination macro-économique au sein du Mercosur. Il est devenu évident que c'est là une condition incontournable de stabilité des termes de l'échange. Dans le discours politique, le consensus " monétariste " prévaut toujours mais, en période où la politique monétaire devient une navigation à vue, peut-être l'aggravation des contradictions économiques et politiques finira-t-elle par contraindre les États à la délibération, s'ils sont forcés d'arbitrer entre des intérêts divergents. Vu les recompositions territoriales de la monnaie et des systèmes productifs, la capacité d'arbitrage dans l'espace public entre le financier et le productif public devrait être logiquement plus performante si elle se fait à l'échelle territoriale des institutions de l'intégration économique. L'Amérique latine n'a pas l'importance de l'Europe sur le marché mondial mais elle en représente une part disposant d'un potentiel d'expansion que n'ont plus les pays déjà développés. Si elle récupère sa souveraineté monétaire, la politique alternative qu'on a pointée plus haut est envisageable. Fonder une monnaie assise sur un vaste marché dont le potentiel d'expansion serait garanti par l'action des pouvoirs publics renvoie à l'évolution de la contrainte de légitimité qui pèsera sur eux, les confrontant ou non à la nécessité d'arbitrer les conflits d'intérêts. Pour l'heure, on ne sait comment ils peuvent évoluer. Mais on peut croire que la finance globale ne dédaignerait pas, si cela se produit, les opportunités d'investissements rentables qu'ouvrirait cette option. La concurrence des multinationales pour bien se placer sur le marché émergent du Mercosur semble en tous les cas l'augurer.

L'évolution monétaire qu'a signifiée en Amérique latine la norme de politique économique réunissant le consensus de Washington semble concrétiser, du moins en partie, ce que Simmel percevait comme l'aporie d'un monde où l'altérité finirait par être complètement objectivée par l'argent. La représentation de la totalité sociale qui s'est forgée dans le champ monétaire démontre à quel point la légitimité politique peut effectivement s'établir moins par référence à la figure de l'intérêt général qu'à l'aune des catégories de mesure de la valeur des biens et des personnes, et donc en faisant la stabilité de l'étalon monétaire la valeur primordiale. Toutefois, dès lors que la monnaie est, avec le droit et la philosophie politique, si l'on suit Simmel, un médium symbolique qui sert de support autant à la régulation politique qu'à la régulation économique (Théret, 1999), on voit mal comment sa souveraineté pourrait n'être en quelque sorte qu'une police d'assurance dénuée de dimension poli-

tique. L'importance que recouvre le système des idées en Amérique latine, comme l'a démontré le consensus de Washington, signale le rôle décisif que joue à ce niveau le débat économique. Si la critique de la libéralisation économique en reste aux failles du marché, l'audace intellectuelle des utopies des temps de la pensée smithienne imaginant la société de marché, ne se reproduira pas en cette période de rupture radicale du système des États-nation hérité des traités de Westphalie et où l'on voit émerger de nouveaux régimes d'organisation des pouvoirs publics. Après le renouveau de l'utopie libérale, peut-on attendre celui des Lumières ?

### Notes

- 1 Vu les contraintes de taille et l'objet de ce texte, centré sur l'analyse des ressorts socio-politiques des choix de politique monétaire, on n'y citera pas de données statistiques concernant ces déséquilibres amplement traités dans la littérature néostructuraliste. Le lecteur peut se reporter à l'article de Miotti, Quenan et Ricœur-Nicolaï (1999) qui en donne un tableau synthétique.
- 2 L'endettement à des taux d'intérêt inférieur à l'inflation réduisait alors le coût du capital productif et compensait ainsi sa baisse de rentabilité au fur et à mesure que les coûts unitaires des produits s'élevaient du fait de l'impossibilité, vu la taille réduite des marchés, de réaliser les économies d'échelle qu'exigeaient les nouveaux secteurs de production. Pour plus de détails sur l'analyse des effets pervers sur la croissance de la concentration excessive des revenus, cf. Marques-Pereira, J. 1998.
- 3 L'hypothèse centrale de ce travail se fonde sur une analyse en longue période des variables politiques expliquant la bifurcation des trajectoires économiques du Brésil et du Mexique à partir des années soixante-dix, dans laquelle on peut situer l'origine de l'émergence de ces deux formes concurrentes d'intégration régionale (Marques-Pereira et Théret, 1998).
- 4 Dès lors qu'il ignore cette partie du jeu des anticipations, le débat entre néoclassiques et post-keynésiens ne peut rendre compte clairement de son enjeu normatif même s'il le touche du doigt. Au plus simple, une politique monétaire est crédible aux yeux du public suivant les canons de l'orthodoxie néoclassique si les agents en sont convaincus, en fait sécurisés, par des " techniques qui empêchent ses responsables de transiger quant à leurs objectifs nominaux d'offre de monnaie " et dont la principale est l'autonomie absolue de la banque centrale. Autrement, en l'absence de ce que Persson et Tabellini (1994) appellent " commitment technologies ", les policy makers seront toujours poussés, par la recherche de gains électoraux à manipuler la politique monétaire en vue de réduire le chômage. Par contre, dans l'approche post-keynésienne, le problème est celui de la capacité gouvernementale à convaincre les agents économiques de la nécessité d'une coordination d'objectifs budgétaires et d'objectifs d'inflation, susceptible de réaliser le plein emploi, ou du moins de réduire le chômage. C'est cette coordination qui évite la formation d'anticipations inflationnistes qui condamne à l'échec la politique monétaire. Le secret du bon policy-mix qui permet de pallier les failles du marché renvoie à la possibilité du consensus social, si l'on en juge par les performances de l'Autriche, de l'Australie, de la Norvège et de la Suède (Arestis, P., 1997). Un tel constat, sans aucun doute pertinent dans une perspective normative, ne nous apprend rien quand la norme qui définit la crédibilité de facto de la politique économique fonde des coalitions politiques qui assurent la réélection de nombreux gouvernements sans qu'ils cherchent le moins du monde à éviter la croissance du chômage et de l'aggravation de la précarité du travail. Les déséquilibres qui en résultent confirment certes le bien-fondé d'une coordination ad hoc d'instruments de politique économique cherchant à améliorer l'emploi et à remporter simultanément l'adhésion des agents économiques dont dépend la crédibilité de cette coordination. Le problème est que rien ne garantit le succès de la " bonne politique économique " au regard des anticipations " rationnelles " des agents, et pour cause, car ce n'est pas là seulement une question de " science économique " comme le pensait Keynes en espérant que

- viendrait un jour le moment où son développement ferait que " the principles of central banking will be utterly removed from popular controversy and will be regarded as a kind of beneficent technique of scientific control such as electricity and other branches of science are " (The Collected Writings of J. M. Keynes, vol. 20, p. 263, apud Sicsú, 1998). C'est là une question éminemment politique.
- 5 Le seuil de déficit, jugé acceptable, variant d'une crise à l'autre, la théorie économique a renoncé à sa quête des taux de change d'équilibre (Krugman, 1989) mais les critères de crédibilité ne sont pas pour autant indéterminés, ils sont une construction collective qui impose ce qu'on peut appeler une " norme de politique économique ", la théorie économique agissant comme référentiel cognitif qui conforme l'opinion publique au moule de l'opinion financière (Lordon, 1997).
- 6 Pour une analyse détaillée des définitions nouvelles de la souveraineté que mobilise cette construction institutionnelle voir Dehove (1997).
- 7 La monnaie est souveraine dans la société moderne parce que la confiance en elle est assise non seulement sur la fonction de prêteur en dernier ressort de la banque centrale mais aussi sur la légitimité de l'État, l'une et l'autre reposant à leur tour sur la finance publique. La garantie que la monnaie remplit convenablement sa fonction économique dans l'accumulation privée est indissociable en ce sens de la garantie qu'elle remplit également sa fonction politique en assurant la dette sociale (Théret, 1999).
- 8 Accroître la flexibilité et l'informalité du rapport salarial sont des solutions partiellement complémentaires et alternatives, conformément au degré d'effectivité du droit du travail. La première s'organise par le retour de nombreuses matières relatives au travail, comme les accidents du travail, dans le giron du droit civil, comme le montre le cas de l'Argentine où le travailleur n'aura plus bientôt que les droits du citoyen-consommateur (Pautassi, dans ce numéro). La seconde se développe, comme c'est le cas au Brésil par le laxisme croissant des institutions juridiques à faire respecter le droit du travail (Cacciampali, dans ce numéro).
- 9 Au delà de cette possible corrélation vertueuse entre croissance et répartition des revenus qui optimiserait les rendements d'échelle associés à l'élargissement du Mercosur, se pose bien évidemment la question de la capacité d'éventuels pouvoirs publics supranationaux, ou au minimum de la négociation intergouvernementale, à résoudre les conflits d'intérêts liés à un nouveau régime de croissance. L'expérience existe dans le secteur automobile (sans doute du fait de la conscience parfaitement claire du déficit commercial que représenterait pour les deux pays une déroute de l'industrie nationale inévitable sans lui garantir la taille du marché conditionnant une compétitivité mis à mal par le sous-investissement des années quatre-vingts. Le climat de retrait de l'État bloque désormais cette politique industrielle (Schvarzer, 1999) mais l'idée d'une politique de filières productives refait son apparition.

### Bibliographie

- AGLIETTA, M. et ORLÉAN, A., 1984, *La violence de la monnaie*, PUF, Paris.
- AGLIETTA, M. et ORLÉAN, A., 1998, *La monnaie souveraine*, Odile Jacob, Paris.
- ARESTIS, P., 1997, " Post-Keynesian Economic Policies for 'World Prosperity' ", in ARESTIS, P., PALMA, G. et SAWYER, M. (eds.), *Markets, Unemployment and Economic Policy – Essays in honour of Geoff Harcourt* (vol 2), Routledge, Londres.
- BOYER, R., 1999, *La politique à l'ère de la mondialisation de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes*, *L'année de la régulation*, vol 3, la Découverte, Paris.
- CGP (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN), 1999, *Le gouvernement de la zone euro, Rapport du groupe présidé par Robert Boyer*, La documentation française, Paris.
- DEHOVE, M., 1997, *L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? L'année de la régulation*, vol. 1, La Découverte, Paris.

- DORNBUSCH, R. et EDWARDS, S., 1987, " La macroeconomia del populismo en América Latina ", *El Trimestre Económico*, n° 225, Mexico.
- KRUGMAN, P., 1989, *Exchange Rate Instability*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- LO VUOLO, R., 1995, Structural Reforms and Labour Markets in Argentina, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4.
- LAUTIER, B., 1993, " L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement ? ", in MARQUES PEREIRA, B. (Ed.), *L'Amérique latine: vers la démocratie?* Editions Complexe, Bruxelles.
- LAUTIER, B., 1994, *L'économie informelle dans le tiers monde*, La Découverte, col. Repères, Paris.
- MARQUES-PEREIRA, J., 1998, " Trabalho, cidadania e eficiência da regulação econômica : uma comparação Europa/América Latina ", in THÉRET, B. et BRAGA, J., *Regulação Econômica e Globalização*, Fundap/IE-Unicamp, São Paulo.
- MARQUES-PEREIRA, J. et THÉRET, B., 1997, " Regimes políticos, mediações sociais e bifurcação das trajetórias econômicas do México e do Brasil desde os anos sesenta ", *Ensaio FEE*, ano 18 - n°1, 35, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre.
- MAZIER, J., 1997, *L'Europe : enlèvement ou transition vers un nouveau régime de croissance ?*, *L'année de la régulation*, vol. 1, La découverte, Paris.
- MIOTTI, e.L., QUENAN, c. et RICOEUR-NICOLAI, N., 1999, " L'Amérique latine dans la crise financière internationale ", *Problèmes d'Amérique latine*, NS, n°33, La documentation française, Paris, avril-juin.
- PERSSON, T et TABELLINI, G. (eds.), 1994, *Monetary and Fiscal Policy – Credibility* (vol 1), Cambridge MIT Press.
- SACHS, J. D. 1990, " Políticas económicas y conflicto distributivo ", *Estudios Económicos*, 5, 2, Colegio de México, Mexico.
- SALAMA, P. et VALIER, J., 1990, *L'économie gangrenée, Essai sur l'hyperinflation*, La Découverte, Paris.
- SALAMA, P. et VALIER, J., 1995, *Inégalités et pauvreté dans le Tiers Monde*, La Découverte, Paris.
- SALAMA, P., 1999 " A volta das grandes flutuações ", *journal Folha de São Paulo*, 10/02.
- STIGLITZ, J., 1998, " The role of International Financial Institutions in the Current Global Economy, Address to the Chicago Council on Foreign Relations ", *Word Bank Webb Site*, 27/02.
- STREECK, W., 1996, " Le capitalisme allemand : a-t-il des chances de survivre ? ", in : CROUCH, C. et STREECK, W. (ed), *Les capitalismes en Europe*, La découverte, Paris.
- TAVARES, M. et FIORI, J., 1997, Poder e Dinheiro, " Uma Economia Política da Globalização ", *Vozes*, Rio de Janeiro.
- THÉRET, B., 1995, " Finance, souveraineté et dette sociale ", in : THÉRET, B. (éd.), *L'État, la finance et le social, Souveraineté et construction européenne*, La Découverte, Paris.

- THÉRET, B., 1997, " La réduction du temps de travail comme réponse au déficit démocratique des sociétés libérales ", in *Appel des économistes pour sortir de la pensée unique, Pour un nouveau plein emploi, Alternatives économiques/Syros*, Paris.
- THÉRET, B., 1999, " La régulation politique : le point de vue d'un économiste ", in COMAILLE, J. et JOBERT, B., *Droit et société*, LGDJ, Paris.
- SCHVARZER, J., 1999, " Le Mercosur. Du succès à la crise : le poids du Brésil ", *Problèmes d'Amérique latine*, NS, n° 33, La documentation française, Paris, avril-juin.
- SICSU, J., 1999, *Monetary Credibility : a Post-Keynesian Approach, céderom de la 4e rencontre nationale d'économie politique*, Sociedade Brasileira de Economia Política, UFRGS, Porto Alegre.

#### RÉSUMÉ - RESUMO

En partant d'une vision de la monnaie prenant en considération sa fonction symbolique première - celle de représentation de la totalité sociale, ce texte analyse le rapport entre légitimité politique et régime monétaire qu'a mis en scène la séquence latino-américaine des hautes inflations à la désinflation. On replace dans cette perspective les problèmes de soutenabilité des politiques monétaires et l'on en déduit qu'ils soulèvent, plus encore en Amérique latine qu'en Europe, la question du rapport entre souverainetés politique et monétaire. L'interrogation se reporte ainsi sur l'avenir possible du Mercosur : s'enferrera-t-il dans la discussion commerciale ou sera-t-il motif à engager une délibération politique sur la réorganisation territoriale et le cadre institutionnel qui soutiendrait une croissance en économie ouverte tirée par celle de l'emploi et de la demande ?

Com base numa visão da moeda que resgate sua função simbólica primeira - a de representação da totalidade social, este texto analisa a relação entre legitimidade política e regime monetário que firmou-se na sequência latino-americana de alta inflação à desinflação. Reconsidera-se nesta perspectiva os problemas de sustentabilidade da política econômica, mostrando que levantam mais ainda na América Latina do que na Europa a questão da relação entre soberanias política e monetária. A interrogação desdobra-se assim sobre o Mercosur : continua capengando na negociação comercial ou genera o terreno de uma deliberação política sobre a reorganização territorial e o quadro institucional que sustentariam um crescimento em economia aberta puxado pela criação de emprego e demanda ?

# ÉTUDES

CARLOS EFRÉN AGUDELO  
VINCENT GOUSET



---

# PARTICIPATION POLITIQUE DES POPULATIONS NOIRES EN COLOMBIE

CARLOS EFRÉN AGUDELO\*

La population noire de Colombie, ou population afrocolombienne était, jusqu'au début des années 1990, presque inexistante en tant qu'acteur social et politique sur le plan national. La Constitution de 1991 et ses développements législatifs rendent possible la configuration d'un "nouveau" sujet socio-politique, à travers la reconnaissance institutionnelle d'un groupe de population à présent défini comme minorité ethnique avec ses particularités culturelles, mais avant tout avec ses revendications d'intégration à la société globale<sup>1</sup>.

La construction de cet acteur ethnique a suscité la mobilisation d'amples secteurs de la population noire, et a impliqué l'institutionnalisation de certains droits, en particulier des droits territoriaux, l'ouverture d'espaces de participation politique et l'inclusion des Afrocolombiens comme sujets spécifiques de politiques dans différents domaines (plans de développement, ethnoéducation, préservation de particularités culturelles, etc.).

Notre propos ici est de présenter un panorama de la présence actuelle de la population noire comme acteur politique, en la replaçant dans le contexte historique et constitutionnel dans lequel elle trouve son origine et se développe.

## LE CHANGEMENT CONSTITUTIONNEL ET L'IRRUPTION D'UN NOUVEL ACTEUR ETHNIQUE

Il est important de nous replacer dans le contexte global pour comprendre comment s'articulent les objectifs généraux de l'État au moment de la rédaction de la nouvelle Constitution, avec l'intérêt particulier d'institutionnaliser de nouveaux acteurs sociaux et politiques, et dans le cas qui nous occupe, ethniques.

\* IHEAL, ERSIPAL (CREDAL-CNRS).

À la fin des années 1980, la Colombie se trouvait "au bord du chaos" ("Al filo del caos"<sup>2</sup>). L'Assemblée nationale constituante - ANC -, et ce qui en a résulté, la Constitution nationale de 1991, ont été conçues pour apporter une solution à la crise créée par l'intensification de la violence (conflits avec la guérilla, narcoterrorisme, augmentation de la délinquance) et la perte de légitimité institutionnelle d'un État chroniquement faible mais qui, à ce moment-là, arrivait aux limites incontrôlables de l'impuissance. La nouvelle Constitution prenait le caractère de traité de paix en formalisant l'incorporation, en tant qu'acteurs politiques, de certains groupes armés à la vie civile. Elle se proposait également de moderniser et de rendre plus efficace le fonctionnement des institutions. Mais l'effort portait surtout sur la consolidation d'une "démocratie participative". Pour de nombreux analystes, le caractère de démocratie restreinte et excluant de la société colombienne était la cause fondamentale de la crise que la nouvelle institutionnalité, représentée par la Constitution, devait surmonter. On devait donc créer les mécanismes adéquats pour que de nouveaux acteurs politiques et sociaux puissent s'exprimer, avec des garanties pour l'exercice de leurs droits (Pizarro, 1997).

Le changement constitutionnel s'insérait dans les courants de démocratisation qui, à ce moment-là, traversaient la plupart des pays latino-américains, et dans les tendances internationales à la décentralisation et à la reconnaissance de nouveaux acteurs.

Des secteurs de la société qui jusqu'alors avaient été exclus de la prise de décisions participèrent à l'ANC. Les indigènes et les anciens groupes guérilleros démobilisés sous les gouvernements de Barco et de Gaviria<sup>3</sup> y jouèrent un rôle important.

### LA QUESTION ETHNIQUE ET LES NOIRS DANS LA CONSTITUTION

La reconnaissance, dans la nouvelle Constitution colombienne de 1991 du caractère multiethnique et pluriculturel de la Nation, représente une "rupture idéologique" (Gros, 1993, 1996) avec le traditionnel projet nationaliste qui avait fonctionné jusqu'alors en Amérique latine et qui voyait dans le processus de métissage la seule voie de consolidation de nations modernes, en faisant disparaître progressivement les minorités ethniques considérées comme facteur de retard. Pour le sous-continent latino-américain (et la Colombie n'a pas été l'exception) la prise en compte de "l'Autre" s'appliquait jusqu'alors aux indigènes pour les soumettre à la ségrégation ou, dans certains cas, pour les protéger (Gros, 1993, 1996, 1991 ; Laurent, 1997). Avec les Noirs la situation a été différente. Voyons donc le cas colombien.

Après l'abolition définitive de l'esclavage en 1852, il semblerait que ce n'est pas seulement l'esclavage mais aussi les Noirs qui ont cessé d'exister. On assiste à un processus "d'invisibilisation" (Friedemann, 1992) des Noirs qui se diluent à l'intérieur de la société globale et qui commencent à faire partie des secteurs marginaux, où l'on ignore les différenciations culturelles qui existent à l'intérieur des catégories socio-économiques.

C'était tout au moins le discours "officiel". La réalité s'avère beaucoup plus complexe. À côté d'un jeu d'inclusion (les Noirs comme une partie prenante, même subordonnée, de la société) et d'exclusion (les Noirs discriminés racialement), se développe de façon certes marginale mais permanente, un processus de définition des Noirs en tant que groupes socioculturels, dans lequel s'affirment des spécificités et se reconnaissent des stratégies particulières, comme celle du "blanchiment" ! qui cherche à rompre l'exclusion par l'assimilation à la société globale. Plus récemment, nous trouvons également d'autres formes d'articulation entre des stratégies d'auto-affirmation des Noirs et un processus d'intégration à la société globale, qui se combinent sans se nier (Wade, 1993, 1994, 1997 ; Losonczy, 1997).

Dans le processus de reconnaissance pluriethnique de la Nation (qui désormais n'est plus destinée à disparaître dans le moulin purificateur du métissage), l'inclusion des populations noires n'a pas été évidente et a dû être ardemment négociée, dans la mesure où, jusqu'alors, la lutte pour la reconnaissance de l'Autre s'insérait dans un discours de l'ethnicité construit en référence exclusive aux Indiens (Arocha, 1992). Alors que, pour l'État et la majorité des constituants, la présence des indigènes comme acteurs politiques et sociaux était un fait incontestable, le caractère de minorité ethnique appliqué aux populations noires, avec les revendications des droits que cela entraîne, les prenait de court.

### **L'article transitoire 55 et la Loi 70 de 1993**

C'est seulement dans un article annexe (article transitoire n°55 ou AT55) de la Constitution que l'on ordonne l'élaboration d'une loi qui reconnaîtrait "... aux communautés noires qui ont occupé les terres de la Nation dans les zones rurales et riveraines du bassin Pacifique, conformément à leurs pratiques traditionnelles de production, le droit à la propriété collective sur les aires que la loi devra désigner". Et plus loin, "... La même loi établira les mécanismes pour la protection de l'identité culturelle et les droits de ces communautés...".

L'AT55 circonscrit la reconnaissance de ces droits à la population noire de la région rurale du Pacifique. Pourtant, dans le processus d'élaboration de la loi auquel participèrent des fonctionnaires de l'État, des représentants du monde académique et des organisations de la région Pacifique, les revendications dépassèrent largement la population noire du Pacifique et intégrèrent les intérêts des populations afrocolombiennes installées dans d'autres régions du pays, y compris les villes.

Après un processus de négociation complexe, la Loi 70 de 1993, ou loi des négritudes, est finalement signée en août 1993. L'axe central de la loi est constitué par l'attribution de droits territoriaux aux populations rurales résidentes dans la région de la côte Pacifique, liée à certains critères sur la protection des ressources naturelles, l'environnement et la gestion des ressources minières ; mais la loi inclut également la création de mécanismes pour la protection de

l'identité culturelle, la mise en place de plans de développement économique et social et la participation des représentants noirs à diverses instances administratives de l'État concernées par l'application de la loi dans son ensemble.

La définition des droits territoriaux a suivi, à grands traits, le modèle appliqué avec les indigènes. La loi a également suivi la ligne tracée avec les Indiens en ce qui concerne la création des espaces de participation. C'est par exemple le cas de la circonscription électorale spéciale qui donne aux membres des organisations noires le droit à deux sièges à la Chambre des députés. Depuis la Constitution de 1991, les indigènes disposaient déjà, pour leur part, de deux sièges, mais au Sénat.

La Loi 70 et sa réglementation postérieure, bien que constituant un progrès important, si nous la comparons à la situation d'invisibilité institutionnelle antérieure, présente plusieurs difficultés.

D'une part, la reconnaissance institutionnelle des populations noires s'inspire du modèle indigène. Cette "indianisation" des Noirs pose problème (Wade, 1994). En effet les deux groupes sociaux se démarquent culturellement de la société globale, mais la manière dont s'est construite l'identité ethnique chez les indigènes et les Noirs présente de grandes différences, produit d'une histoire vécue d'une manière distincte, de cultures dont l'origine et l'évolution sont également séparées par des frontières qui correspondent à des univers distincts, même s'il peut exister des convergences et des espaces de superposition.

D'autre part, les modes d'organisation ou d'affirmation des Noirs en tant que groupe social, diffèrent entre les zones du Pacifique et celles d'autres régions du pays<sup>4</sup>. La population noire de la côte Atlantique, de la vallée du fleuve Cauca et les Noirs qui vivent dans les grandes villes à l'intérieur du pays et de la région Pacifique, ont des formes de sociabilité que nous ne pouvons pas assimiler à la définition de la "communauté noire" inscrite dans la Loi 70<sup>5</sup>.

Malgré ses limitations, la nouvelle législation (qui commence en 1991 avec l'article transitoire 55), a stimulé les modes d'organisation des Noirs dans tout le pays, même si ce processus a été beaucoup plus important dans le Pacifique et dans les agglomérations urbaines où se concentrent des groupes importants de population afrocolombienne, et où des militants ont la capacité de dynamiser ces formes d'organisation.

### **Le rôle des mouvements noirs dans le processus de la Constitution**

Malgré les initiatives qui prétendaient présenter une liste unifiée des négritudes à l'Assemblée nationale constituante, plusieurs candidatures ont finalement été lancées et aucune n'a réuni les votes suffisants pour obtenir un siège à l'ANC.

Les candidats noirs à l'ANC étaient la libérale Otilia Dueñas, qui a créé pour l'occasion le "Mouvement pour un nouveau pays pour les communautés noires et marginales" ; Justiniano Quiñones, médecin de la

région Pacifique de Nariño qui, avec l'homme politique traditionnel du Chocó, Jorge Tadeo Lozano, se présentent comme des "libéraux du littoral Pacifique pour la Colombie" ; Carlos Rosero, dirigeant de la "Coordination des communautés noires" avec une influence dans les régions rurales des départements du Cauca, du Valle et de Nariño ; Juan de Dios Mosquera, dirigeant du mouvement *Cimarrón* qui a fait partie d'une liste de coalition d'organisations populaires de gauche.

Malgré ces multiples candidatures, la plupart des mouvements noirs du Chocó décident de contribuer à l'élection comme membre de l'Assemblée Nationale Constituante, du candidat indigène de la région, l'*embera*<sup>6</sup> Francisco Rojas Birry et de n'appuyer aucun des candidats noirs.

Rojas Birry s'est entouré de quelques conseillers noirs du Chocó et a été le membre de l'ANC qui a le mieux défendu l'intégration des Noirs en tant que minorité ethnique. Otilia Dueñas a participé comme conseillère d'un membre libéral de l'ANC. D'autres intellectuels et activistes du mouvement noir ont réussi à effectuer un certain lobby. Des événements externes à l'ANC ont également été des facteurs importants de pression pour l'aboutissement de l'AT55. Wade souligne le forum réalisé en mai 1991 (à ce moment-là l'ANC tenait ses sessions à Bogotá) dans la ville de Cali et intitulé : "Les Noirs face à la Constitution", où l'on réclamait que la population afrocolombienne soit prise en considération. Le même mois, à Quibdó, des membres de plusieurs organisations du Chocó, coordonnées par l'OBAPO, ont occupé pendant une semaine la mairie, la cathédrale et le siège de l'Incora, au moment où une délégation arrivait à Bogotá pour faire pression sur les membres de l'ANC.

Postérieurement, la commission spéciale chargée de rédiger la Loi 70 fut composée par 40 délégués noirs, avec parmi eux des représentants des organisations, des conseillers et des mandataires spéciaux (dirigeants politiques des partis traditionnels), en plus des représentants de six organismes de l'État, présidés par le ministère de l'Intérieur (à ce moment-là "ministère du gouvernement"), et de quelques conseillers représentants du monde académique.

## LA POPULATION NOIRE DANS LA VIE POLITIQUE NATIONALE

### De l'Indépendance aux années 1970

La participation des Noirs dans la politique colombienne ne commence pas avec la nouvelle Constitution. Même avant l'existence de la Colombie comme République, pendant la période coloniale, les textes historiques nous montrent comment les populations du Pacifique sont intervenues dans le conflit politique entre Espagnols et Créoles d'un côté, esclaves et marrons en rébellion contre les esclavagistes de l'autre (Jaramillo, 1968 ; Romero, 1990).

Pendant la période de luttes pour l'Indépendance, les Noirs ont en général combattu dans les files de leurs maîtres, qu'ils fussent patriotes ou royalistes. Bolivar, dans la campagne de libération, a offert la liberté à ceux qui luttèrent à ses côtés. Par ailleurs, quelques groupes de Noirs, avant même l'abolition totale de l'esclavage en 1852, avaient commencé à utiliser des mécanismes institutionnels pour porter plainte devant les cours et les autorités politiques et administratives, dénonçant les abus et les mauvais traitements, selon ce que rapporte Sharp dans son étude sur la manumission (Sharp, 1968).

Avec l'avènement de l'Indépendance et la République, les deux partis politiques traditionnels, le parti libéral et le parti conservateur, se mettent en place. Les conflits et les guerres civiles du XIX<sup>e</sup> siècle n'épargnent pas le Pacifique. Pendant la période républicaine en effet, la balance s'incline du côté des abolitionnistes et, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le fait que ce soit le libéral José Hilario López qui décrète l'émancipation finale des esclaves pousse la majorité de la population noire du côté du libéralisme (De Roux, 1991). Merizalde commente : "... l'étincelle qui a jailli à Pasto en 1841, s'est transformée en un incendie vorace qui a embrasé le Cauca et même toute la république. Obando a été la véritable âme de la révolution dans le sud et sa voix a reçu un écho puissant sur la côte. Les esclaves noirs se sont révoltés, commandés par l'astucieux et fougueux Manuel de Jesús Zamora, et ils ont entraîné les Indiens avec eux... Après la dure bataille de Guapi qui conclut la guerre sur la côte, ils ont fusillé beaucoup de Noirs dans ce village..." (Merizalde, 1921).

Une fois la liberté et finalement la citoyenneté obtenues, l'analphabétisme se révèle un facteur de blocage réel qui empêche les Noirs d'accéder à l'exercice du vote ou de la fonction publique (Sharp, 1968). Mais la scène politique ne se limite pas aux élections, en particulier pendant la période où les guerres civiles constituent la colonne vertébrale du processus politique national. La participation des Noirs dans la lutte de partis et dans la construction de formes organisationnelles comme les "sociétés démocratiques", au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (Jaramillo, 1976), a ouvert des voies qui ont permis de vaincre les barrières imposées par l'analphabétisme.

Après la défaite libérale de la dénommée "Guerre des mille jours" entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup>, la Constitution conservatrice de 1886 se consolide et permet une certaine stabilité politique. Les libéraux cohabitent avec une certaine hégémonie conservatrice qui, appuyée par l'Eglise, essaie d'imposer un ordre (Lopez, 1993). Il n'y a plus de raison d'être aux soulèvements armés encouragés par le libéralisme de province. Le bilan d'un siècle de guerres civiles favorise les conservateurs.

Pourtant, les idées libérales ont toujours de l'influence, dans certaines régions plus que dans d'autres. C'est le cas de la côte Pacifique, avec la traditionnelle adhésion majoritaire des Noirs au libéralisme. Cependant, même majoritaires, les libéraux étaient exclus de l'exercice du pouvoir local, puisque la nomination des autorités municipales restait entre les mains des gouverneurs.

Dans les années 1920, les conflits politiques s'accroissent, mais cette fois ils ne sont plus liés aux partis. Les luttes agraires des années 1920 et des années 1930 (Gaitán, 1976) représentent en quelque sorte une anticipation du phénomène que l'on allait connaître à partir de 1948 sous le nom de la "violence", qui opposerait de nouveau les libéraux et les conservateurs avec, en toile de fond, la lutte pour l'appropriation de la terre.

Selon les témoignages recueillis et les textes consultés, dans la région Pacifique le conflit ne s'exprime pas de manière aussi violente qu'à l'intérieur du pays. La pression sur la terre reste faible et l'hégémonie politique conservatrice est vue comme une fatalité sans importance qui un jour prendra fin, même si les libéraux se plaignent du monopole des conservateurs dans la gestion de la bureaucratie municipale. En 1930, avec le début de ce que l'on appelle la République libérale, lorsque Olaya Herrera arrive au pouvoir, c'est au tour des libéraux d'exercer une certaine hégémonie dans le maniement des affaires publiques. En 1946, le libéralisme divisé perd de nouveau le pouvoir, provoquant une nouvelle revanche des conservateurs. Mais, selon les témoignages, tout cela se passait sur la côte Pacifique dans une ambiance plutôt "bon enfant" si on le compare avec ce qui était en germe dans une bonne partie du reste du pays. Après le 9 avril 1948, date de l'assassinat du chef libéral populiste Jorge Eliecer Gaitán à Bogotá, et comme une réaction à cet événement, les affrontements se multiplient et provoquent, depuis cette date jusqu'en 1958 (date du pacte libéral conservateur) approximativement 200 000 morts dans le pays. Dans plusieurs localités, des soulèvements populaires sont dirigés par des libéraux et des communistes.

Dans le Pacifique, la révolte des libéraux ne semble pas être très importante, la répression des conservateurs ne s'exerce pas avec beaucoup d'acharnement. C'est du moins ce qui ressort de certains témoignages. Selon don T. Vanin : "à Guapi, un groupe de policiers est arrivé de l'intérieur (ceux que l'on appelle les *chulavitas* ou police politique) et ils sont allés me chercher parce que j'étais le chef des conservateurs, selon eux, afin de se mettre à mes ordres pour réprimer les libéraux. Je leur ai dit que la meilleure chose qu'ils puissent faire, c'était de quitter le village parce qu'ici nous ne nous étions jamais battus contre les libéraux et que nous voulions continuer à agir de la même façon". Hernando Yacup quant à lui, raconte : " Mon père, Elias Yacup, était le chef du parti politique libéral à ce moment-là. Quand les *chulavitas* sont arrivés pour l'assassiner, un chef politique conservateur l'a averti pour qu'il se cache et qu'il ait la vie sauve. Plus tard les conservateurs eux-mêmes demandèrent à la police qu'elle abandonne la région".

### **Le Front national et les changements dans la dynamique politique**

Le pacte du Front national, qui opère de 1958 à 1974, établit la parité entre le parti libéral et le parti conservateur pour mettre fin à la violence. Le Front national implique un partage équilibré de la bureaucratie de l'État, et

les différences politiques et idéologiques d'autres époques perdent peu à peu de leur force. En même temps, la concurrence entre les membres d'un même parti pour les quotas bureaucratiques entraîne une fragmentation au sein des dirigeants, et la multiplication de chefs politiques régionaux. Les chefs traditionnels se divisent et perdent de l'autorité en même temps que celle des leaders régionaux augmente.

Pendant le régime du Front national, on peut observer dans les régions où la population noire est majoritaire (mais c'est aussi un phénomène de caractère national), que la dispute politique se passe essentiellement sur le terrain de la répartition des postes et des enveloppes budgétaires, nécessaires à la conservation d'une clientèle électorale qui garantisse la réélection. Face à cette logique prédominante chez les dirigeants des partis, la conduite de l'électeur devient de plus en plus pragmatique. À partir de ce moment et jusqu'à nos jours, la logique de clientèle se maintient avec des variantes plus ou moins flexibles. La fidélité à un chef politique dépend surtout de l'offre de biens concrets. Il s'agit d'une sorte de clientélisme élargi où il n'existe pas de fidélité inconditionnelle envers un "patron" électoral, mais une relation variable d'une élection à une autre selon l'offre de biens proposés par les chefs politiques.

Cependant, même si l'adhésion à un parti par tradition familiale, locale ou idéologique perd de la force, la carte politique électorale du pays ne souffre pas de modifications substantielles depuis les débuts de la politique de partis en Colombie jusqu'à nos jours. Chaque parti s'est transformé en une espèce de fédération d'intérêts locaux, régionaux et même personnels. Dans la région Pacifique, par exemple, la "fidélité" majoritaire et permanente au parti libéral ne signifie pas pour autant, on l'a vu, une relation fixe au même patron politique.

Pourtant, même prise dans la logique pragmatique qui l'entoure, la politique continue à être un élément constitutif de l'identité de ces populations noires, comme l'avait déjà souligné Whitten dans les années 1960 (Whitten, 1992). L'importance de la politique dans ces régions est assez paradoxale si l'on observe l'attention minimale que prêtent les chefs politiques nationaux et régionaux à ces zones considérées comme des espaces utiles seulement à l'économie extractive. Dans le Pacifique, la faible présence de l'État en matière d'infrastructure et de services est directement liée à un manque "d'attraitif politique", c'est-à-dire de votes pour les partis. Dans ces conditions, la dynamique politique dans le Pacifique est marginale par rapport aux centres de pouvoir, en même temps qu'elle maintient une importance significative au niveau local.

### **Adaptation ou blanchiment ?**

Dans ses travaux sur les stratégies d'adaptation de la population noire du Pacifique sud, Whitten mentionne l'exercice de la politique comme une des principales activités de la population. Pour cet auteur, les processus de

mobilité sociale et politique s'appuient sur la dynamique des réseaux sociaux pour s'adapter au contexte imposé par la société globale (les blancs) et en tirer parti. À partir de processus autonomes d'organisation et de résistance sous la Colonie (marrons, palenques) ces stratégies débouchent sur un certain degré de dialogue avec la société non noire. Toujours d'après l'auteur, ce dialogue et cette intégration à la vie politique locale continueraient à se développer pendant la période républicaine mais avec d'autres caractéristiques. Whitten parlait du phénomène de "blanchiment" des noirs qui accèdent ainsi aux espaces de pouvoir dominés par la société blanche (Whitten, 1992).

À notre avis, dans l'articulation des noirs à la vie politique locale, régionale et nationale, on peut parler aussi de stratégies d'adaptation à la société globale. Ces dernières ne sont pas dépourvues de formes originales de participation dans lesquelles la dénonciation de la marginalisation régionale et du racisme sont liées à la revendication des particularités culturelles, combinées avec les consignes nationale des partis. Il ne s'agit donc pas seulement de se transformer en courroie de transmission de la politique nationale du parti, ou de procéder à un "blanchiment" où la revendication raciale ou l'identification particulière au groupe social auquel on appartient disparaîtrait, comme le démontre le cas des hommes politiques noirs déjà cités.

Malgré la récente "mise en visibilité" de la région du Pacifique et, de manière générale, des négritudes en Colombie, les sciences sociales ont encore peu exploré le domaine de l'histoire et des processus politiques locaux et régionaux. S'il est certain que les Noirs en Colombie, et ceux du Pacifique en particulier (Wade, 1997 ; De Roux, 1991), n'ont pas construit de projet politique propre et autonome, leur participation depuis le début même des partis politiques traditionnels mérite des études plus consciencieuses et spécifiques que celles que nous connaissons jusqu'à présent.

Dans les années 1970, un autre type d'élite politique noire, indépendante des partis traditionnels, a commencé à voir le jour, comme nous le verrons plus loin. Pour autant, la naissance de cette nouvelle élite ne fait pas disparaître les leaderships traditionnels liés aux structures de partis. Le comportement électoral de la population continue à être lié aux anciens chefs politiques, même dans des régions où le nouveau processus d'organisation de la population noire, construit autour des revendications territoriales prises en compte par la Loi 70, a impliqué une mobilisation importante de la population (Khittel, 1997 ; Helfrich, s. d. ; Agudelo, 1998).

Dans certains cas toutefois, les élites traditionnelles commencent à introduire dans leur discours les revendications ethniques et les références à la Loi 70, comme une stratégie pour renforcer un leadership national. La politique concrète et réelle continue à fonctionner, pour la plus grande partie de la population qui participe au processus, du côté des partis traditionnels.

## LE MOUVEMENT NOIR EN COLOMBIE

Après avoir examiné la participation politique des noirs dans les espaces traditionnels liés aux partis, voyons maintenant quelles sont les modalités concrètes d'action des secteurs noirs qui revendiquent explicitement le caractère ethnique de leur mobilisation.

Au milieu des années 1970 se créent plusieurs cercles d'études composés par des intellectuels et des étudiants afrocolombiens. Les deux les plus importants sont le Cidcun, Centre pour la recherche de la culture noire, créé par Amir Smith Córdoba, et le cercle d'études Soweto, constitué par des étudiants noirs de la ville de Pereira. Soweto est à l'origine en 1982 du mouvement national pour les droits de l'homme des communautés noires en Colombie, *Cimarrón*<sup>7</sup>, dirigé par Juan de Dios Mosquera. À côté de ces expressions organisées, il en surgit d'autres moins visibles et d'existence transitoire. À l'origine de ces organisations on trouve l'influence exercée par les luttes des négritudes aux États-Unis et en Afrique.

Dans cet ensemble d'organisations, *Cimarrón* exerce la présence politique la plus importante. Ses espaces d'activité fondamentale sont toujours la création de centres d'étude et de diffusion des droits du peuple noir ainsi que la lutte contre le racisme. *Cimarrón* a participé à des débats électoraux de façon autonome ou allié à des secteurs de gauche mais les résultats obtenus jusqu'à maintenant ont été de faible portée. Son principal dirigeant et fondateur a reçu en 1997 un prix de défense des Droits de l'homme, décerné par le gouvernement français.

Dans les années 1970, une personnalité intellectuelle des négritudes, Juan Zapata Olivella s'est présenté à plusieurs reprises comme candidat au Conseil municipal de Cartagena ; il s'est aussi présenté comme candidat présidentiel au nom du mouvement "négritudes et métissage", sans jamais obtenir des résultats significatifs.

En milieu rural, dans le département du Chocó, plusieurs organisations noires ont également vu le jour au milieu des années 1980. Leurs revendications centrales n'étaient pas d'ordre ethnique, il s'agissait plutôt d'une lutte pour la terre. L'élément ethnique interviendra plus tard, sous l'influence du modèle indigène et dans la conjoncture constitutionnelle des années 1990 et 1991.

Vers 1985 apparaît la ACIA, Association paysanne intégrale de l'Atrato, en 1990, l'Association paysanne de San Juan (l'Atrato, le San Juan et le Baudó sont les principaux fleuves du Chocó), et à peu près au même moment la ACABA, Association de paysans du Baudó et la Ocaba, Organisation de paysans du bas Atrato, toutes avec des revendications territoriales. Le rôle assumé par l'église catholique dans l'apparition de ces organisations est fondamental ; depuis les années 1970, elle avait commencé un travail d'organisation de "communautés laïques de base", inspiré par la théologie de la libération, initialement avec la population indigène et ensuite, sur le même modèle, avec les paysans noirs<sup>8</sup>. Dès le début, ces organisations ont

inclus dans leur discours des consignes de défense de la culture et de lutte contre la discrimination raciale, mais l'élément central de la mobilisation était clairement la lutte pour la terre.

Egalement au milieu des années 1980, un processus d'organisation rassemble des secteurs urbains de la capitale du Chocó, Quibdó, qui organisent en 1987 une grève générale dont les répercussions ont eut un impact national. C'est à ce moment-là qu'apparaît l'OBAPO, organisation des quartiers populaires de Quibdó.

Dans le cas de la région Pacifique de Nariño, en particulier la région de Tumaco, un des antécédents politiques aux mouvements ethniques noirs actuels a été la mobilisation et la "grève civique" de 1988, connue comme le *tumacazo*, même si les consignes de ces journées concernaient surtout l'amélioration des services publics. Vers la même époque, d'autres mobilisations impliquaient des organisations à caractère culturel et dans une moindre mesure des mouvements de gauche comme le MOIR et le M-19. Ces expériences convergent avec d'autres, similaires, dans d'autres régions du pays où existent de forts noyaux de population noire, pour donner naissance à ce qui sera, à partir de 1993, le Processus des communautés noires – PCN.

À Buenaventura, ce sont essentiellement des organisations juvéniles et civiques qui assurent la mobilisation. Combinée avec l'expérience de militantisme dans des forces de gauche de la part de leaders régionaux, ils seront les fondateurs du PCN. L'activité pastorale de Monseigneur Gerardo Valencia Cano, qui dans les années 1960, s'inspirant de certains aspects de la théologie de la libération, exigeait un traitement non discriminatoire envers la population du port, peut être considérée aussi comme un antécédent important du panorama actuel de la région.

Dans le nord du Cauca, en particulier le village de Puerto Tejada, plusieurs groupes organisés, à caractère civique et culturel, s'uniront ensuite dans la création du Mouvement Sinécio Mina (nom d'un dirigeant paysan noir de la région dans les années 1930), actuellement intégré au PCN. En ce qui concerne la côte du département du Cauca, on trouve des groupes de travail de jeunes et des groupes de femmes. Certains secteurs s'intègrent au PCN, d'autres réalisent un travail régional autonome. C'est le cas de la *Red de mujeres* qui combine des revendications féministes, culturelles, territoriales et écologiques.

Sur la côte des Caraïbes, la présence du PCN se fait surtout sentir dans certaines organisations de quartiers populaires, dans les villes de Cartagena et de Barranquilla. Dans quelques cas, il s'agit d'anciens militants du *Cimarrón*.

Les premiers noyaux du PCN qui étaient surtout actifs dans les secteurs urbains du Pacifique comme Buenaventura et Tumaco lancent, dans la conjoncture créée par l'approbation de l'article transitoire 55 de la Constitution, une offensive organisationnelle dirigée vers les zones rurales, stimulant la création ou la consolidation d'organisations ethnico-territoriales

dans les zones susceptibles de titularisation collective. Les *Palenques*<sup>9</sup> naissent ainsi comme des instances de coordination régionale. À partir de 1993, d'autres expressions politico-organisationnelles apparaissent dans les régions d'influence du PCN, avec des fondateurs qui parfois ont d'abord été membres du PCN. Pourtant, ce dernier est toujours le secteur organisé qui a le plus de reconnaissance institutionnelle de la part de l'État, au moins en ce qui concerne l'application de la Loi 70 relative à la territorialité.

TABLEAU N°1  
PRINCIPALES EXPRESSIONS ORGANISATIONNELLES  
DES COMMUNAUTÉS NOIRES, 1998

<i>Principales expressions organisationnelles des communautés noires, 1998</i>
- Mesa de trabajo del Chocó (Groupe de travail du Chocó) (ACIA ; ACADESAN ; OCABA ; OPOCA. ASOCASAN : Organisations ethniques territoriales.
- Casa Nacional Afrocolombiana (Maison nationale Afrocolombienne)
- OBAPO – Organisation des quartiers populaires du Chocó.
- Independientes del Chocó (Indépendants du Chocó) (Organisations rurales et urbaines non encadrées par les antérieures)
- Proceso de Comunidades Negras PCN (Organisation de caractère national mais avec une présence plus significative dans la zone rurale du Pacifique.
- Cimarrón (Organisation nationale)
- Red de Mujeres (Réseau de femmes) (regroupe les organisations féminines noires de la Côte du Cauca)
- Movimiento Social Afrocolombiano (Mouvement social afrocolombien) (Niveau départemental)
- Movimiento Nacional de Comunidades Negras Palenque Afrocolombiano (Mouvement National de Communautés Noires Palenque Afrocolombienne)
- AfroAntioquia (Coordination de 30 organisations du département d'Antioquia)
- AfroSan Andrés (Organisations de l'archipel de San Andrés et Providencia)
- Comité Afrocolombiano Nacional (Comité afrocolombien national) (Communautés noires urbaines de Bogotá)
- Huella Ciudadana (Organisation nationale)

Les organisations de la *Mesa de trabajo del Chocó* et le PCN sont les plus solides du point de vue organisationnel et les plus visibles dans les espaces de dialogue ouverts avec l'État. D'autres formes associatives défendent des intérêts plutôt civiques et politiques, comme c'est le cas du Mouvement national de communautés noires *Palenque* afrocolombien, dirigé par Agustín Valencia et le Mouvement social afrocolombien, surtout présent dans les zones urbaines, dirigé par Jair Valencia Mina. Il existe aussi des coordinations locales et régionales comme AfroAntioquia, AfroSan Andrés et le Comité afrocolombien national qui regroupent des militants noirs de Bogotá. Ces coordinations affichent des objectifs de caractère culturel, environnemental, civique et politique. Quant aux organisations qui viennent directement des partis traditionnels, la plus visible est *Huella Ciudadana*, dirigée par la

sénateur libéral Piedad Córdoba. Ce mouvement défend les droits de la population noire à côté de consignes générales d'ordre national. D'autres expressions, nées au sein ou en relation avec le parti libéral, sont plus conjoncturelles, comme par exemple celles qui ont participé aux élections de l'Assemblée nationale constituante et que nous avons déjà mentionnées.

### Les registres officiels

Peter Wade établit en 1993 un registre de 80 organisations noires. En 1994 la *Dirección de Asuntos de Comunidades Negras* (Direction des affaires de communautés noires), DACN, créée sous les auspices de la Loi 70 et sous la juridiction du ministère de l'Intérieur doit, entre autres tâches, établir le registre des organisations. On trouve dans ses archives deux listes avec plus de 350 organisations noires mentionnées comme étant de "type culturel, social, économique, éducatif".

Ce registre présente beaucoup de difficultés d'interprétation. D'un côté, il correspond au moment où se multiplient les attentes réveillées par la Loi 70, ce qui enclenche une véritable explosion d'organisations noires de différents types. Avec le temps, beaucoup de ces organisations ont disparu. Dans certains cas, elles ne représentaient que quelques individus qui cherchaient à recevoir un bénéfice matériel personnel.

L'ambiguïté de la classification réalisée par la DANC (cultural, social, économique, éducatif) traduit la difficulté qu'a eu cette instance à caractériser les organisations naissantes<sup>10</sup>, d'autant que beaucoup d'entre elles développent simultanément des activités qui couvrent toutes les catégories établies. Notons que les thèmes de l'environnement, de l'ethnoéducation, de la question territoriale ou de la politique sont pratiquement absents alors qu'ils représentent les intérêts fondamentaux des organisations noires.

Une autre difficulté du registre officiel réside dans le fait que quelques secteurs du mouvement ne considèrent pas la DACN comme un interlocuteur valable en tant qu'organisme de l'État auquel ils doivent s'adresser pour garantir leur légitimité. En fait beaucoup d'organisations ne sont pas enregistrées par la DACN alors que leur protagonisme est reconnu par d'autres instances de l'État comme l'Incora, le Réseau de solidarité sociale de la présidence de la République, le Département de la planification nationale et d'autres organismes de caractère régional et local.

Pour certaines organisations noires, la non-légitimité de la DACN vient du fait qu'elle est devenue un quota bureaucratique des députés noirs élus pour la circonscription spéciale. En effet, les deux directeurs qui jusqu'alors ont dirigé cette division du ministère de l'Intérieur ont été désignés par Zulia Mena, représentante au Parlement.

Une des fonctions de la DACN consiste à coordonner les différents rôles des organismes de l'État en relation avec la Loi 70 et d'assurer le rôle de secrétaire technique de la Commission consultative de haut niveau (*Comisión consultiva de alto nivel*, cf. plus bas). Le bilan de sa gestion est, d'après la majorité des

organisations noires, très déficient. La DACN a une très faible capacité de coordination institutionnelle. Le gouvernement national n'a pas prêté à cet organisme l'attention qu'il mérite et ne lui a pas exigé non plus de résultat en accord avec les tâches assignées.

### Espaces de participation institutionnelle

En plus de la DACN et de la circonscription électorale spéciale pour les communautés noires dont nous parlerons plus loin, la Loi 70 a créé d'autres espaces de participation et de concertation.

La Commission Consultative de haut niveau-CCAN est composée par 27 représentants des organisations noires et 12 fonctionnaires publics. Les représentants des organisations qui participent dans la CCAN sont nommés par des commissions consultatives départementales. Selon le registre de la DACN, 350 délégués d'organisations qui choisissent entre un et cinq représentants par département à la CCAN, participent aux Commissions départementales.

TABLEAU N°2  
ESPACES DE PARTICIPATION ET CONCERTATION  
DES COMMUNAUTÉS NOIRES

Instances	N° de participants
Circonscription spéciale Chambre	2
Commission consultative de haut niveau	27
Commissions consultatives régionales	350
CONPES (Conseil de politique économique et social)	1
Conseil directif INCORA	1
Comité pour la titularisation	1
Conseil national de réforme agraire	1
Conseil national de l'environnement	7
Direction de corporations autonomes régionales	1
Institut de recherche du Pacifique	1
Conseil national de planification	1
Plan Pacifique	18
Commission pédagogique nationale	27
Commissions pédagogiques régionales	2
Assemblée conseil de crédits aux étudiants	1
Direction Université du Pacifique	

Source : Division des Affaires des communautés noires. Ministère de l'Intérieur, 1996.

Mais s'il est certain que les organisations atteignent un niveau important de représentativité dans ces espaces de concertation avec l'État, leur fonctionnement souffre de nombreux défauts. D'une part, le fait que ce soit l'État qui décide, par l'attribution de ressources, de l'opportunité et la fréquence des réunions, limite la capacité d'initiative des organisations. D'autre part, au niveau départemental, la nomination des représentants à la commission nationale pose de gros problèmes. La multiplication des organisations et la prétention de chacune d'assumer la représentation du

collectif, et de canaliser les ressources de l'État pour réaliser les projets, provoque l'affrontement des organisations entre elles et souvent les divise sur la base de différences qui, loin d'être politiques, s'expliquent plutôt par des désirs de figuration et des intérêts de caractère économique. Cette dépendance des nouvelles instances de consultation par rapport aux ressources économiques de l'État, limite les possibilités de consolider un projet organisationnel autonome (Hoffmann, 1998).

Les organisations noires disposent d'un représentant avec voix délibérative (qui selon la loi est le directeur de la DACN) au Conpes, Conseil national de politique économique et sociale, l'organisme le plus important de planification économique. L'Incora - Institut colombien de la réforme agraire - crée une Division des affaires des communautés noires. L'Incora est l'organisme chargé d'exécuter la titularisation des territoires collectifs dont parle la Loi 70. Les organisations noires participent à l'assemblée directive de l'organisme. Par ailleurs, la dernière présidente (*Gerente Nacional*) de l'institut était une femme afrocolombienne, l'avocate libérale Otilia Dueñas qui avait également participé à l'élaboration de la Loi 70. Les organisations siègent également au Conseil national de l'environnement, coordonné par le ministère du même nom, et dans les corporations autonomes régionales, chargées d'exécuter les politiques relatives à la protection et à l'administration des ressources naturelles. La loi établit, par décret, un Institut de recherche de l'environnement du Pacifique, chargé de la promotion de recherches et de programmes de défense de la biodiversité de la région. Les communautés noires ont par ailleurs une représentation au Conseil national de planification et au programme "Plan Pacifique" où elles doivent participer à l'élaboration des plans de développement local et départemental. Dans le domaine de l'ethnoéducation, des commissions pédagogiques sont créées aux niveaux national, départemental et parfois municipal. Enfin, les départements et les municipes créent souvent leurs propres bureaux pour les affaires des populations noires (Garcés, 1998).

Ces multiples espaces de participation ne garantissent pourtant pas le succès de l'application de la Loi 70. Dans de nombreux cas les organisations elles-mêmes mettent en question la représentativité des délégués afrocolombiens dans ces instances, soit à cause des mécanismes avec lesquels ils ont été nommés, soit à cause de l'inefficacité de leur gestion. En d'autres occasions, la représentation devient purement nominale car les propositions des représentants noirs ne sont presque jamais pris en compte.

Les mécanismes de cooptation des représentants varient selon les circonstances. Dans certains cas il s'agit de quotas bureaucratiques ou de logiques clientélistes développées par des parlementaires, des leaders politiques noirs ou des membres du parti au gouvernement. D'autres fois les représentants sont nommés par les commissions nationales ou départementales. Dans d'autres cas finalement, ils sont choisis pour leurs compétences professionnelles, indépendamment du fait qu'ils soient liés ou non au processus politique des organisations noires.

Cette nouvelle "élite" noire investit ainsi l'espace bureaucratique et acquiert une visibilité importante dans les domaines de compétence relatifs à la Loi 70 et à d'autres aspects qui, d'une façon ou d'une autre concernent la population afrocolombienne.

Aux niveaux local, régional et national l'espace occupé par les organisations noires tend également à s'amplifier et les leaderships à se multiplier, même si le phénomène est ralenti par des processus de monopolisation des fonctions de direction et de représentation, à cause, entre autres, du faible nombre de cadres potentiels dans les zones rurales (Hoffmann, 1998).

Même si, pour la plus grande partie de la population afrocolombienne, la possibilité de participer au processus politique en tant qu'acteur ethnique est une option qui n'est pas considérée comme viable, il est indéniable que l'espace ouvert par ce discours s'élargit et commence à être occupé.

### **Réalités électorales des mouvements noirs**

#### *La circonscription spéciale*

Malgré les réticences du Gouvernement qui voulait limiter la loi à l'aspect territorial, les débats aboutissent à inclure dans la Loi 70 une circonscription électorale spéciale pour les minorités noires, en application de l'article 176 de la Constitution nationale. L'article 66 de la Loi 70 établit ainsi le droit permanent à l'élection de deux membres des "communautés noires" à la Chambre des députés.

Effectivement, au cours des élections parlementaires de 1994, douze candidats des mouvements noirs vont se présenter. Zulia Mena, leader de l'Organisation des quartiers populaires de Quibdó (Obapo), membre de la commission qui a rédigé la Loi 70, et Agustín Valencia, avocat et professeur universitaire de Cali, vont être élus.

Zulia Mena a compté sur l'appui de plusieurs organisations du Chocó et sur celui de certains secteurs organisés d'autres régions du pays. Sa présence pendant la rédaction de la Loi 70 en tant que représentante de la Obapo lui a permis d'être connue au niveau national. Pendant sa campagne, les médias ont insisté sur son identité de femme, et de jeune, et sa candidature a attiré le soutien de secteurs non noirs des grandes villes comme Medellín et Bogotá. À Bogotá par exemple, les candidats à la circonscription spéciale obtiennent 321 44 votes qui, selon les données de la Registraduría Nacional, pour la plupart ne correspondent pas aux quartiers de concentration de population noire. Le même phénomène s'était déjà produit dans le cas des votes pour les candidats indigènes. Le vote de rejet aux politiques traditionnels a été canalisé en partie par Zulia Mena et dans une moindre mesure par d'autres candidats de mouvements noirs. Pour sa part, Augustin Valencia a réussi à établir des accords avec des organisations civiques à Cali

et avec quelques secteurs politiques dans le Cauca et Nariño. Il a également obtenu de nombreux votes à Bogotá en bénéficiant d'un vote d'opinion.

Parmi les 5 576 174 votes déposés pour la Chambre des députés, 131 207 (3,25% du total) correspondent aux 12 candidats ethniques noirs. Ce chiffre est relativement modeste si nous le comparons avec la réponse électorale obtenue par les indigènes aux élections du Sénat, ils ont obtenu 108 119 votes bien que ne représentant que 1,5% de la population nationale (Pizarro, 1997 ; Laurent, 1997).

TABLEAU N°3

VOTES OBTENUS PAR LES CANDIDATS DE LA CIRCONSCRIPTION SPÉCIALE  
POUR LES COMMUNAUTÉS NOIRES AU PARLEMENT, 1994

Candidats	Votes	% du Total (5'576.174)
Zulia Mena	39109	0.70%
Agustín Valencia	13935	0.24%
E. Roberto Carabalí	13488	0.24%
Justiniano Quiñones	11112	0.19%
Cebedeo Carabalí	9191	0.16%
Arturo Grueso	8304	0.14%
Rudesindo Castro	8116	0.14%
Ventura Diaz	6323	0.11%
Orlando E. Palacios	6250	0.11%
Jesús M. Lucumi	5737	0.10%
Jair Valencia	5244	0.09%
Victor Leguizamón	4398	0.07%
<b>TOTAL</b>	<b>131207</b>	<b>2.35%</b>

Source : Bureau de Registraduría Nacional.  
Résultats Electoraux.

Nous avons vu comment la population noire a participé de façon active à la politique traditionnelle des partis, aux côtés du reste de la population nationale, même si la majorité appartient au parti libéral. Dans la conjoncture électorale de 1994, l'apparition d'alternatives politiques autonomes des négritudes n'a pas réussi à rompre les liens établis avec les partis traditionnels.

Un examen des résultats du débat électoral montre que, dans les régions de plus grande concentration de population afrocolombienne, la majeure partie des votes favorise les candidats traditionnels qui, dans des cas comme le département du Chocó ou la municipalité de Buenaventura, sont également des candidats noirs. Dans les régions du littoral Pacifique des départements du Cauca et de Nariño, ce sont les candidats non afrocolombiens qui obtiennent la votation majoritaire.

La situation du département du Chocó illustre particulièrement bien ce phénomène : la totalité des candidats des organisations noires obtient seulement 4 297 des 53 081 votes exprimés.

Ces résultats démontrent qu'au sein de ce que l'on pourrait qualifier de mouvement noir, certains secteurs n'acceptent pas la participation électorale comme mécanisme approprié pour la construction d'un espace autonome d'organisation des populations noires en tant qu'ethnie. Ces groupes qui rejettent la dynamique électorale considèrent qu'à ce moment-là, en 1994, la priorité doit être donnée à l'organisation de base de la population, sans se laisser distraire par la politique électorale. Il existe de plus une position abstentionniste qui, chez certains, peut s'expliquer par un héritage de militantisme dans la gauche radicale, et chez d'autres par l'échec d'expériences électorales antérieures.

La majorité de la population qui se sent concernée par le discours ethnique et qui adhère au processus d'organisation dans la perspective d'obtenir ses droits territoriaux a décidé, au moment de voter, de le faire pour les patrons électoraux traditionnels plutôt que pour les candidats des mouvements noirs.

Les études mentionnées antérieurement sur la région Pacifique confirment cette interprétation même si elles montrent également que les acteurs ethniques, bien que marginaux, sont maintenant visibles sur la scène politique et représentent de nouvelles forces en processus de consolidation. Des entretiens avec des activistes de mouvements noirs d'autres régions comme le nord du département du Cauca, la région des Caraïbes ou des villes dans lesquelles il existe une importante présence noire comme Cali, Medellín et Bogotá, coïncident en soulignant une participation active dans les jeux politiques électoraux, aux niveaux local et régional, même si les résultats ont été similaires - décevants - à ceux que nous avons déjà signalés.

L'espace gagné au Parlement devrait contribuer au processus de construction d'un acteur social et politique plus visible et capable de contribuer aussi bien au développement de la loi des négritudes qu'à d'autres revendications pour ce secteur de la population. Le bilan de la gestion parlementaire des représentants noirs est cependant assez pauvre et il existe dans la majorité des secteurs du mouvement des négritudes une attitude plutôt critique et une mise en question du rôle joué par les parlementaires noirs. Quoi qu'il en soit, la gestion parlementaire n'a pas répondu aux attentes créées au sein de certains secteurs du mouvement noir.

Finalement la circonscription spéciale pour les communautés noires échoue pour vice de forme, selon une sentence de septembre 1996 de la Cour constitutionnelle. Mais au-delà des "vices de forme" éventuels, la perte de cet espace politique traduit le peu d'efficacité de la gestion des parlementaires de la circonscription et le discrédit qui les caractérise auprès de secteurs du mouvement noir qui disposent de la représentativité et du protagonisme avec l'État et les populations noires. Dans d'autres circonstances en effet, un mouvement d'opinion aurait pu défendre la permanence de la circonscription et surmonter les problèmes formels. Au contraire, des organisations noires comme le PCN et *Cimarrón* ont été favorables à la perte de la circonscription.

TABLEAU N°4  
ÉLECTIONS DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
POUR LA CIRCONSCRIPTION SPÉCIALE DES COMMUNAUTÉS NOIRES - 1994

DEPARTEMENT	VOTES	% du TOTAL
<b>Chocó</b>	<b>4297</b>	<b>8.09%</b>
Bogotá	32144	5.06%
<b>Cauca</b>	<b>5652</b>	<b>3.98%</b>
<b>Valle</b>	<b>20020</b>	<b>3.55%</b>
<b>Nariño</b>	<b>6325</b>	<b>2.63%</b>
Guajira	2017	2.42%
Bolívar	7028	2.40%
Risaralda	2611	2.25%
Antioquia	12229	2.23%
Sucre	2969	1.67%
Cundinamarca	4075	1.60%
Caldas	3306	1.50%
Quindío	1294	1.48%
Córdoba	3731	1.45%
N.Santander	2485	1.33%
Atlántico	5028	1.33%
Huila	1685	1.31%
Caquetá	443	1.29%
Cesar	1501	1.24%
Boyacá	2343	1.20%
Santander	3390	1.20%
Tolima	2145	1.20%
Casanare	330	1.09%
Meta	832	1.08%
Magdalena	2203	1.06%
San Andrés	129	1.00%
Arauca	318	0.98%
Putumayo	303	0.88%
Amazonas	71	0.73%
Guaviare	60	0.67%
Guainía	20	0.50%
Vichada	26	0.42%
Vaupés	17	0.33%
<b>TOTAL</b>	<b>131207</b>	<b>2.35%</b>

. En caractère gras, les départements du Pacifique.

Source : Bureau de Registraduría Nacional. Résultats électoraux.

#### *Les élections de 1998*

Les parlementaires Zulia Mena et Agustín Valencia ont pu terminer leur mandat mais la circonscription spéciale des négritudes disparaît dans les élections pour le nouveau Congrès, réalisées en mars 1998. Les candidats au parlement au nom des mouvements noirs doivent concourir à égalité de conditions avec le reste des candidats.

Certains candidats se sont présentés à l'élection au Sénat de la République en représentation des groupes noirs. Parmi eux, se trouvent ceux qui avaient été élus aux dernières élections : Zulia Mena perd pratiquement la moitié des votes obtenus en 1994 et Agustín Valencia conserve sa votation avec difficulté. D'autres candidats qui avaient également participé aux élections à la circonscription spéciale en 1994, comme Jair Valencia Mina et Jesús Lucumí, se représentent devant les électeurs et obtiennent, eux aussi, moins de votes. La dirigeante libérale Piedad Córdoba, qui a participé à l'élaboration de la Loi 70 mais dont la trajectoire politique est liée au parti libéral, est la seule personne élue au Sénat qui incorpore dans son discours politique les revendications de la population noire. Piedad Córdoba est une Noire du Chocó qui commence sa vie politique alors qu'elle est étudiante universitaire à Medellín. Une partie de son travail prosélytiste était certes orienté vers la population originaire du Chocó résidant à Medellín, mais n'était pas inscrit dans un discours ethnique explicite, au moins jusqu'à la conjoncture ouverte par les débats autour de la Loi 70. Aux côtés de Piedad Córdoba, on trouve aussi au Parlement, mais cette fois à la Chambre des députés, la chanteuse noire du Pacifique Leonor González Mina qui s'est intégrée au mouvement *Huella ciudadana*.

Parmi les treize candidats présidentiels de 1998, Jesús Antonio Lozano Asprilla est le seul à se présenter au nom des "communautés noires". Il s'agit d'un intellectuel du Chocó qui obtient 11 384 votes équivalents à 0,11% du total de 10 751 465 votes déposés au cours de cette élection. Dans son département, le Chocó, il obtient seulement 3% des votes et dans les autres départements où il existe une présence importante de population noire, il ne dépasse pas 1% du scrutin. Il est vrai que cette candidature était loin de représenter le mouvement noir organisé dans le pays et correspondait à l'initiative isolée du parlementaire Agustín Valencia, qui est ainsi rejeté de façon explicite par les autres secteurs du mouvement noir. Conservant l'adhésion historique au libéralisme, la majorité des votes comptabilisés dans la région du Pacifique et dans d'autres régions où il existe une forte présence de la population noire, a été en faveur du candidat libéral Horacio Serpa.

TABLEAU N°5  
VOTES POUR LES CANDIDATS DE MOUVEMENTS ETHNIQUES NOIRS AU SÉNAT, 1998

Candidat	Votes 1994 (Chambre)	Votes 1998 (Sénat)
Zulia Mena	39.109 (0.70%)	19.785 (0.20%)
Agustín Valencia	13.935 (0.24%)	13.793 (0.14%)
Jair Valencia	5.244 (0.09%)	3.395 (0.03%)
Smith Córdoba	N'a pas participé	1.515 (0.01%)
Jesús Lucumí	5.737 (0.10%)	1.325 (0.01%)
Carlos Rosero*	N'a pas participé	8.535 (0.09%)

Source : Registraduría Nacional. Résultats électoraux.  
\* Carlos Rosero participe dans une liste présidée par le libéral de gauche Humberto Lozano. Total des votes : 9 460 906.

Le bilan électoral est finalement assez limité : cinq ans après la promulgation de la Loi 70, la consolidation des négritudes comme acteur politique autonome reste à faire. Au cours de l'actuelle législature, il est possible de faire

revivre la circonscription électorale spéciale qui serait applicable aux prochaines élections parlementaires. La sénatrice Piedad Córdoba a déjà inscrit un nouveau projet de loi dans ce sens, après avoir corrigé les vices de forme qui ont causé la nullité de l'antérieur.

### **Le rôle des leaders et des représentants noirs**

Il est important de souligner le rôle joué par les individus et leurs projets dans la matérialisation de ce que nous avons nommé espaces de participation et de représentation des populations noires, à travers des pratiques et des intérêts divers, et parfois divergents. Nous signalons les variantes qui nous paraissent les plus importantes.

Certains voient dans le processus de participation une occasion de se mettre en valeur et d'accéder à des espaces de pouvoir en utilisant le discours ethnique d'une manière très pragmatique. Des professionnels, activistes des partis traditionnels et de certains mouvements indépendants qui apparaissent dans la conjoncture, ont ainsi la possibilité d'accéder à des espaces bureaucratiques qui leur étaient autrefois interdits. Certains secteurs de base, aussi bien dans les régions rurales que dans les villes, ont également obtenu l'accès à des ressources et à des droits grâce à la revendication ethnique.

Pour un autre secteur qui comprend une partie des élites, des fonctionnaires et des dirigeants, ainsi que quelques organisations de base, la loi a engendré un processus d'appropriation des revendications fondées sur l'identité ethnique, qui a permis la construction d'un discours identitaire plus élaboré, dans lequel les aspects culturels jouent un rôle important.

Des secteurs comme *Cimarrón* ou *Processus de communautés noires* reconnaissent tous deux, à quelques nuances près, la nécessité de construire un projet politique autonome, capable de concurrencer les options traditionnelles en partant d'une consigne centrale, la revendication de l'identité ethnique. Cette alternative se heurte, comme nous l'avons dit, au poids énorme de la politique traditionnelle parmi les afrocolombiens et au fait qu'après la grande mobilisation qui a entouré la Constitution de 1991 et la Loi 70, ce processus se trouve désormais dans une étape d'enlisement. L'auto-identification de la population noire comme acteur ethnique n'a pas encore atteint les niveaux souhaités par les dirigeants de ces mouvements.

Un autre courant important est représenté par des leaders noirs, comme Piedad Córdoba ou Otilia Dueñas, qui continuent à agir à l'intérieur des partis traditionnels mais en revendiquant le discours de l'identité noire. Leur ambition est d'attirer la population noire vers une alternative politique traditionnelle, libérale, sans nier les revendications de la population afrocolombienne et tout en se consolidant comme acteur ethnique. Cette option a l'avantage de s'appuyer sur la tendance majoritaire de la population noire qui par tradition, participe à la politique du côté des libéraux.

## CONCLUSION

Dans un contexte national et international favorable à la présence de nouveaux acteurs politiques et sociaux, la population noire est institutionnalisée et se transforme en "minorité ethnique" appelée à participer dans le jeu politique nationale. Pourtant, la présence des Noirs dans la vie politique colombienne ne date pas de la conjoncture constitutionnelle des années 1990 et 1991. Même si les Noirs ne disposaient pas d'un projet politique autonome par rapport aux partis traditionnels libéral et conservateur, ils avaient réussi à conquérir des positions d'autorité, aux niveaux local, régional et parfois national. La tradition de participation majoritaire de la population noire aux côtés du parti libéral pèse encore beaucoup face à l'attirance exercée par les nouveaux mouvements ethniques. Ces derniers commencent pourtant à gagner de l'espace dans le panorama politique du pays. D'ailleurs le fait d'entrer dans "le courant ethnique" en articulant la logique traditionnelle et le discours de l'identité ethnique a représenté une étape importante dans la carrière politique de quelques leaders noirs du parti libéral, comme Piedad Córdoba.

Le processus d'"ethnisation" vécu par les populations noires modifie par ailleurs les stratégies et les pratiques antérieures. Si l'on parlait auparavant de la stratégie de "blanchiment" utilisée par les populations noires pour échapper à la discrimination, aujourd'hui nous pourrions peut-être qualifier de "noircissement" le processus par lequel les racines, la couleur et les formes de sociabilité particulières à la population afrocolombienne sont valorisés comme instrument de dialogue avec l'État et avec la société, afin d'obtenir la reconnaissance de droits spécifiques.

Pourtant cette nouvelle réalité pose problème. La construction d'une identité ethnique assumée comme noire et afroaméricaine a été un processus induit par des élites noires, quelques intellectuels pionniers, quelques secteurs de l'Église et de l'État lui-même au moyen de la nouvelle législation, en suivant dans une certaine mesure le modèle indigène d'affirmation identitaire. Ces acteurs ont joué un rôle déterminant dans la visibilité du mouvement noir et dans la diffusion du nouveau discours.

Mais la majorité de la population afrocolombienne ne s'identifie pas forcément sur des critères ethniques ou raciaux. En général le terme noir est associé à une expression discriminatoire et raciste imposée par la société globale, et donc condamnable. En milieu rural l'identité fait plutôt référence à l'appartenance géographique (résident du Chocó, du Valle del Cauca, etc.). Dans certains cas les habitants s'autoidentifient comme "libres", en allusion implicite à l'esclavage.

Dans ces circonstances, le défi auquel se trouvent confrontés les constructeurs de l'éthnicité noire n'est pas des moindres et ils continuent à éprouver de grandes difficultés dans le domaine électoral, organisationnel et législatif.

Est-il possible que le processus de construction de cet acteur ethnique s'étende à des secteurs plus larges de la population noire ? Cela dépendra de plusieurs facteurs, dont deux nous paraissent particulièrement importants : d'une part, des stratégies des mouvements existants pour se transformer en alternative politique attractive pour une population qui continue à être indifférente vis-à-vis des discours d'identité ethnique ; d'autre part, de l'attitude de l'État qui a joué jusqu'à présent un rôle important comme promoteur d'une législation qui même si elle est incomplète, a favorisé le développement d'un mouvement ethnique noir.

L'attitude du nouveau Président de la République, le conservateur Andrés Pastrana, face aux politiques concernant la population noire n'est pas définie. Les possibles changements constitutionnels, qui seraient le produit d'éventuels accords de paix avec les guérillas, impliqueraient également un nouveau scénario pour aborder le futur institutionnel de ces populations. Il faudra aussi tenir compte du contexte international qui, jusqu'à présent, a été un facteur favorable dans la construction de ce nouveau scénario sociopolitique dans lequel la population noire se constitue comme une pièce institutionnalisée du jeu complexe d'acteurs conformant la réalité nationale.

### Notes

- 1 La législation prétend restreindre le caractère d'ethnie seulement aux populations noires des fleuves et des côtes de la région Pacifique, en leur donnant le nom de "communautés". Pourtant, nous verrons plus tard que dans la pratique, d'autres secteurs de la population noire de diverses régions du pays, y compris de villes comme Bogotá et Medellín, se sont appropriés peu à peu le discours ethnique pour revendiquer leurs droits. La Colombie est le troisième pays d'Amérique avec la population afroaméricaine la plus importante après le Brésil et les États-Unis. Les estimations varient entre 10% et 20% de la population totale du pays (35 millions d'habitants). La plus grande partie de la population noire se trouve sur la côte Pacifique (90% des 600 000 habitants de la région). (Wade, 1994 ; Monge, 1992 ; Rueda, 1993).
- 2 Titre d'un livre sur la crise de la Colombie dans les années 1980. (Leal, Zamosc, 1990).
- 3 Rappelons que les deux groupes de la guérilla les plus importants, FARC et ELN, ont continué la lutte armée et n'ont pas participé à la ANC.
- 4 Même à l'intérieur de la région du Pacifique, il y a des différences socioculturelles importantes à signaler. Voir les travaux de A.M. Losonczy et les " Talleres del Laboratorio de culturas negras " (CIDSE, 1995).
- 5 La Loi 70 définit la communauté noire comme "l'ensemble de familles d'ascendance afrocolombienne qui possèdent une culture propre, qui partagent une histoire et ont leurs propres traditions et coutumes (...) qui révèlent et conservent la conscience d'une identité qui les distingue d'autres groupes ethniques" (article 2).
- 6 Groupe indigène qui habite dans la région du Pacifique
- 7 *Cimarrón* : esclave noir en fuite.
- 8 S'il est vrai qu'historiquement les relations entre les Indiens et les Noirs n'ont pas été exemptes de conflits de type territorial et culturel, dans le cas du Pacifique les relations interethniques se sont développées dans le cadre d'une réelle cohabitation (Losonczy, 1997). C'est la matrice organisationnelle commune aux deux groupes sociaux, créée par l'église, qui a été le facteur déterminant pour établir les alliances politiques entre le mouvement noir et le mouvement indigène dans le Chocó.

9 Nom que l'on donnait dans la Colonie au mode d'organisation des groupes d'esclaves marrons.

10 Les fonctionnaires de la DACN annoncent une prochaine vérification de leurs registres afin de disposer d'informations plus fiables sur la réalité organisationnelle des populations noires.

### Bibliographie

- AGIER, Michel, 1992, "Ethnopolitique : racisme, status et mouvement noir à Bahía", dans *Cahiers d'Etudes africaines*, II-1, Paris.
- AGUDELO, Carlos, 1992, "Aproximaciones a la dinámica política de un pueblo del Pacífico. El caso de Guapi", *Documents de travail* n°23, projet CIDSE-ÖRSTROM, Univalle, Cali, juin, 1998.
- AROCHA, Jaime, "Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991" dans *América Negra*, n°3, Bogotá.
- AYALA, Cesar, 1997, "Mentalidad, discurso y política en Puerto Tejada durante la primera mitad del siglo XX", dans *Puerto Tejada Cien años*, Alcaldía municipal, Puerto Tejada.
- BARTH, Frederick, 1995, "Les groupes ethniques et leurs frontières", dans POUTIGNAT, STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF.
- BAYART, Jean François, 1996, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris.
- BERAJANO, Jesús, 1985, "Campesinado, luchas agrarias e historia social en Colombia. Notas pour un balance historiográfico", dans GONZALEZ CASANOVA, Pablo, *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, Siglo XXI, México.
- CIDSE, 1995, *Talleres del Laboratorio de culturas negras CIDSE*, Universidad del Valle, Cali.
- DEAS, Malcom, 1983, "La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la República" dans PALACIOS, Marco, *La Unidad nacional en América latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, México.
- DE ROUX, Gustavo, 1991, "Orígenes y expresiones de una ideología liberal" dans *Boletín Socioeconómico*, n°22. CIDSE, Univalle, Cali.
- ESQUIVEL, Ricardo, *Costa Pacífica y comunidades negras : catálogo bibliográfico colectivo*, s.d., s.e.
- FRIEDEMANN, Nina de, 1992, "Negros en Colombia : Identidad e invisibilidad" dans *América Negra*, n°3, Bogotá.
- FRIEDEMANN, Nina de, 1984, "Estudios de negros en la antropología colombiana" dans *Un siglo de investigación social. Antropología en Colombia*, Etno, Bogotá.
- GAITAN, Gloria, 1976, "La lucha por la tierra en la década de los 30", *Tercer Mundo*, Bogotá.
- GARCÉS, Silvio, 1998, *Espacios de participación para Comunidades Negras en el marco de la ley 70 de 1993*, s.e., Bogotá, Août.
- GROS, Christian, 1996, *Le mouvement indigène, du national-populisme au neo-libéralisme*, AFSSAL-ADLAF.
- GROS, Christian, 1993, "Derechos indígenas y nueva Constitución en Colombia" dans *Análisis Político*, n°19.
- GROS, Christian, 1991, *Colombia Indígena. Identidad cultural y cambio social*, CEREC, Bogotá.

- HELFRICH, Linda, "Elecciones : entre gamonalismo y civismo – El caso de Tumaco en la Costa Pacífica". Sous presse.
- GUTIÉRREZ A., 1986, Idelfonso, "Historia del negro en Colombia. Sumisión o rebeldía?", *Nueva América*, Bogotá.
- HOFFMANN, Odile, 1998, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias : Colombia y México", dans *Análisis Político*, n°34, Bogotá.
- HURTADO, Teodora et Fernando Urrea, 1997, "Imágenes sobre las transformaciones en "un pueblo de negros" : El caso de Puerto Tejada", *Conférence au VIII congrès colombien d'anthropologie*, Bogotá, dec..
- KHITTEL, Stefan, 1997, "Territorio y clientelismo político. El ejemplo del municipio de Quibdó" conférence présentée au VIII congrès colombien d'anthropologie, Bogotá, dec.
- JARAMILLO Uribe, Jaime, 1968, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Universidad Nacional, Bogotá.
- JARAMILLO Uribe, Jaime, 1976, " Las sociedades democráticas de artesanos y la coyuntura política y social colombiana de 1848 " dans *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 8, Bogotá.
- JARAMILLO Uribe, Jaime, 1986, "Los estudios afroamericano y afrocolombianos. Bilan et perspectives" dans Alexander CIFUENTES (comp.) *La participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá.
- LAURENT, Virginie, 1997, " Población indígena y participación política en Colombia" dans *Análisis Político*, n°31, Bogotá.
- LEAL, Francisco, Zamosc, León (compil.), 1990, *Al filo del caos, Tercer Mundo*-Universidad Nacional, Bogotá.
- LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio, 1993, "Tradiciones de cultura política en el siglo XX" dans CARDENAS, Miguel, *Modernidad y Sociedad política en Colombia*, Fescol, Bogotá.
- LOSONCZY, Anne Marie, 1997, *Les saints et la forêt*, L'Harmattan, Paris.
- MERIZALDE, Bernardo, 1921, *Estudio de la costa colombiana del Pacífico, Estado mayor general*, Bogotá.
- MONGE, Rodolfo, 1992, "Are we or aren't we", dans *Report on the Americas*, Vol. XXV, n°4. "The black Americas", Nacla, New York.
- MOSQUERA, Juan de Dios, 1985, *Las comunidades negras en Colombia*, Lealon, Medellín.
- PÉCAUT, Daniel, 1988, *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988, SigloXXI*, Bogotá.
- PÉCAUT, Daniel, 1997, "Passé, présent et futur de la violence en Colombie" dans GROS, Christian et Jean-Michel Blanquer *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, IHEAL, Paris.
- PIZARRO, Eduardo, 1997, "Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy" dans *Análisis Político*, n°31, Bogotá.
- POUTIGNAT, STREIFF-FENART, 1995, *Théories de l'ethnicité*, PUF, Paris.
- RÉSEAU DE SOLIDARITÉ SOCIALE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, 1995, *Brochure sur la Loi 70 de 1993*, Bogotá.
- RESTREPO, Eduardo, 1996, *Grupos negros o afrocolombianos del Pacífico : construcción et perspectivas de la investigación*, Documento ICAN, Bogotá.

- ROMERO, Mario Diego, 1990, "Proceso de poblamiento y organización social en la costa Pacífica colombiana" dans *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 18 et 19, Bogotá.
- RIVAS, Cesar, 1986, *Perfiles de Diego Luis Córdoba*, Lealon, Medellín.
- RUEDA, Olinto, 1993, "Población y poblamiento" dans *Colombia Pacífico*, Vol. II, de Pablo Leyva, FEN, Bogotá.
- SHARP, William, 1968, "El negro en Colombia. Manumisión y posición social" dans *Razón y Fábula*, 8, Uniandes, Bogotá.
- WADE, Peter, 1994, "Identités noires, identités indiennes en Colombie" dans *Cahiers des Amériques Latines*, n°17, Paris.
- WADE, Peter, 1993, "El movimiento negro en Colombia" dans *América negra* n°5, Universidad Javeriana, Bogotá.
- WADE, Peter, 1994, "Identités noires, identités indiennes en Colombie" dans *Cahiers des Amériques Latines*, n°17, Paris.
- WADE, Peter, 1997, *Gente negra. Nación mestiza. Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Ed. Universidad de Antioquia, ICAN, Siglo del Hombre, ed. Uniandes, Bogotá.
- WHITTEN Jr., Norman, 1974, *Pioneros negros. La cultura afro-latinoamericana del Ecuador y de Colombia*, Centro cultural afro-ecuatoriano, Quito, 1992, original en anglais.
- YACUP, Sofonias, 1934, *Litoral recóndito*, Renacimiento, Bogotá.

#### RÉSUMÉ - RESUMEN

Cet article est une vision panoramique de la présence des populations noires dans la dynamique politique colombienne. Il présente également le passage de l'invisibilité vers l'institutionnalisation, qui définit ces populations comme minorité ethnique. Cependant ce processus se fait au milieu des ambiguïtés et de la permanence d'un ordre social avec de multiples manifestations de racisme et d'exclusion. La faible présence de mouvements ethniques noirs sur le terrain électoral montre, entre autres des difficultés pour sa consolidation, le poids de la politique traditionnelle et des pratiques clientélistes sur ces populations.

Este artículo es una visión panorámica de la presencia de las poblaciones negras en la dinámica política colombiana. También presenta el tránsito de la "invisibilidad" a la institucionalización, que define estas poblaciones como minoría étnica. Sin embargo, este proceso se da en medio de ambigüedades y de la permanencia de un orden social con múltiples manifestaciones de racismo y exclusión. La débil presencia de los movimientos étnicos negros en el terreno electoral muestra, entre otras dificultades para su consolidación, el peso de la política tradicional y de las prácticas clientelistas sobre estas poblaciones.

---

# MONDIALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL. L'IMPACT TERRITORIAL DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DANS TROIS RÉGIONS D'AMÉRIQUE LATINE

VINCENT GOUSET

## MONDIALISATION, INVESTISSEMENTS DIRECTS À L'ÉTRANGER (IDE) ET DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AMÉRIQUE LATINE

La mondialisation a incontestablement modelé la réalité de cette fin de siècle, notamment en Amérique latine, où elle est indissociable des mutations économiques, sociales et culturelles qui ont caractérisé les années 1980 et 1990. Mais la mondialisation a surtout envahi les discours, et transcendé les disciplines scientifiques, au point de constituer une référence désormais incontournable des études sur la région. L'usage du terme " mondialisation " (*globalización* en espagnol) est devenu si envahissant qu'on se demande s'il ne jette pas, dans certains cas, plus d'ombre que de lumière sur les faits qu'il est censé éclairer. Pourtant, aux origines de ce concept, au milieu des années 1980, on retrouve une série de changements économiques indiscutables, et notamment une ouverture accrue des économies régionales sur les échanges internationaux, qui contraste avec le relatif protectionnisme des décennies antérieures. Cette ouverture s'est notamment traduite par un afflux massif d'investissements étrangers.

\* UMR ESO (" Espaces Géographiques et Sociétés ", CNRS-Université de Rennes 2)  
courriel : vincent.gouset@uhb.fr

Historiquement, les investissements étrangers ont joué un rôle très important dans le développement de l'Amérique latine. Sans remonter jusqu'à la période coloniale, on peut grossièrement distinguer trois phases dans l'histoire des IDE dans la région :

1. Avant la crise de 1929, l'économie latino-américaine, alors en plein essor, est entièrement vouée à l'exportation de matières premières et de denrées agricoles vers l'Europe et les États-Unis. Les IDE jouent un grand rôle dans ce modèle de développement, puisqu'ils affluent en masse pour financer la production des matières premières (mines, plantations, etc), ainsi que les infrastructures de transports nécessaires pour procéder aux exportations (ports, voies ferrées, tramways, etc). Les IDE profitent surtout aux grands ports et aux zones productrices de matières premières, mais souvent selon une logique " d'économie d'enclave ", dont les effets d'induction à long terme sur les économies nationales restent limités.

2. Avec la crise de 1929, les échanges avec l'Europe et les États-Unis (notamment les IDE) s'effondrent, et l'Amérique latine se lance dans un modèle de développement qu'on a ensuite qualifié " d'endogène ". Les gouvernements mènent une politique de protectionnisme commercial, qui jette les bases du mouvement " d'industrialisation par substitution aux importations ". Au départ, l'Amérique latine reste relativement fermée aux IDE, dans l'espoir de voir se développer un patronat et un capitalisme " créoles ". Cette option montre rapidement ses limites, en dehors des industries de biens de consommation. L'Amérique latine s'ouvre alors aux IDE industriels, à partir des années 1960, tout en maintenant des barrières douanières coercitives, ce qui incite de nombreuses FMN (firme multinationale). à s'installer sur place, pour contourner ces barrières et pénétrer les marchés locaux. Cette politique permet le décollage de nombreuses branches industrielles où le capital et le savoir-faire domestiques étaient insuffisants (automobile, matériel électrique et électronique, chimie, etc).

Pendant toute cette période, qui dure jusqu'à la crise des années 1980, l'Amérique latine perd progressivement du terrain dans la géographie mondiale des IDE, au profit notamment des " dragons " asiatiques. Les IDE sont alors surtout orientés vers l'industrie, afin de répondre aux demandes des marchés intérieurs. Les cibles privilégiées des FMN sont donc surtout les grandes villes et les régions les plus peuplées. Parallèlement, les investissements de type minier, ainsi que ceux destinés aux grandes infrastructures nécessaires à l'industrialisation, restent importants (c'est l'époque des " chantiers pharaoniques " au Brésil par exemple). Les seuls IDE massifs qui dérogent à ces deux modèles durant cette période sont les *maquiladoras* mexicaines, des enclaves de sous-traitance situées à la frontière étatsunienne, et qui fabriquent pour l'industrie américaine des intrants en franchise fiscale (Revel-Mouroz, 1993).

3. La troisième phase est celle des années 1990. Après une décennie d'instabilité politique et économique, pendant laquelle l'Amérique latine a

perdu de son attractivité, le contexte redevient favorable aux IDE. Leur volume total se multiplie par 7 entre 1987 et 1996, et l'Amérique latine concentre 10% des flux mondiaux d'IDE entre 1991 et 1996, contre seulement 6% entre 1984 et 1990 (Nations Unies, 1997). En 1996, les flux entrant d'IDE représentent l'équivalent de 2,7% du PIB régional, et de 12% de "l'investissement intérieur brut", soit quatre fois plus qu'en 1990 (Inter-American Development Bank, 1997 : 221). Les principaux bénéficiaires sont le Mexique (35% du total des IDE en Amérique latine entre 1987 et 1996), le Brésil (16%), l'Argentine (15%), la Colombie, le Chili et le Pérou (7% chacun).

Ce regain d'attractivité s'explique à la fois par le rétablissement des économies latino-américaines (malgré la crise mexicaine de décembre 1994), et par le changement de modèle de développement économique adopté par les gouvernements de la région, qui tournent le dos aux recettes du "développement endogène" (protectionisme commercial, fort interventionisme de l'état, contrôle des changes et de l'investissement étranger, etc), et adoptent un modèle de développement de facture "néolibérale", qui combine des mesures d'ouverture économique à l'extérieur (adhésion au GATT puis à l'OMC, constitution "d'ententes économiques régionales", levée des entraves au commerce international, assouplissement de la législation sur les IDE), et une série de PAS (politiques d'ajustement structurel) à l'intérieur (privatisations, déréglementation financière, désengagement de l'État dans l'économie, etc.).

Dans ces conditions, les IDE affluent de nouveau vers l'Amérique latine, et ils changent un peu de nature par rapport à la période précédente :

- la vague sans précédent de privatisations a provoqué une véritable ruée des FMN sur les services publics et les grandes entreprises privatisées d'Amérique latine. Comme l'ont signalé de nombreux observateurs, les privatisations ont été d'autant plus attractives pour les entreprises étrangères que les entreprises publiques opéraient sur des marchés captifs, en situation de monopole ou de faible concurrence (Nations Unies, 1996).

- Les marchés latino-américains étant désormais ouverts à la concurrence internationale, les IDE ont tendance à se replier vers les secteurs de production qui bénéficient des meilleurs avantages comparatifs, c'est-à-dire la production de matières premières, de denrées agricoles, et des produits manufacturés qui en dérivent (Treillet, 1997). On assisterait donc, dans certains cas, à un phénomène de "reprimarisation" des économies locales.

- Enfin on assiste au développement spectaculaire des IDE dans le secteur des services, auparavant sous représentés : services financiers (la déréglementation des systèmes bancaires n'y est pas pour rien), immobilier, commerce (cas de la grande distribution), tourisme, etc.

Le thème qui nous intéresse ici ne porte pas sur l'impact macroéconomique des IDE, ni sur les stratégies des FMN, qui sont déjà largement explorés, mais plutôt sur l'impact "territorial" des IDE. Quelles transformations de l'espace et des sociétés locales engendre le renouveau

actuel des IDE en Amérique latine ? On manque encore de recul pour mesurer cet impact. On sait qu'ils conservent un effet fortement " primatial ", c'est-à-dire qu'ils se concentrent en priorité dans les grandes métropoles, en raison des marchés qu'elles représentent et des économies d'agglomération qu'elles permettent. On connaît moins leurs effets sur le développement local en dehors des métropoles. Il semble que ces impacts soient très diversifiés selon la nature des investissements et selon la configuration des économies locales.

TABLEAU N°1  
INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LES TROIS RÉGIONS ÉTUDIÉES

	État du Yucatan (Mexique)	Sud-Ouest de la province de Buenos Aires (Argentine)*	Département du Casanare (Colombie)
Superficie (km2)	39 340	101 219	44 460
Population (hab.)	1 362 940	692 513	211 329
% de la population nationale	1,7	2,1	0,6
Poids de la région dans le PIB national (en %)	1,3	-	1,6
Ville principale	Mérida	Bahía Blanca	Yopal
Population de la ville principale (hab.)	556 819	263 151	36 490

Sources : Mexique : Inegi ; Argentine : Indec ; Colombie : Dane.

\* Région constituée par les 22 *partidos* de la Sixième circonscription électorale de la province de Buenos Aires.



L'objectif de cet article est donc de comparer trois régions situées dans des pays et des contextes différents, mais qui en commun ne pas être des régions métropolitaines, et d'avoir toutes été affectées, dans un passé récent, par des afflux d'IDE, de nature différente (tableau n° 1 et carte n°1).

La première région est celle de l'État du Yucatán (Mexique), qui a bénéficié d'importants IDE liés à un " effet de proximité " (avec les États-Unis), et en partie réalisés sous forme de *maquiladoras*.

La deuxième est celle de Bahía Blanca, dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires (Argentine), qui a subi de plein fouet les effets des ajustements structurels opérés au début des années 1990, lesquels se sont accompagnés d'un afflux très sélectif d'IDE.

La troisième est le département du Casanare (Colombie), une région périphérique peu peuplée, qui a connu récemment un formidable essor pétrolier, avec l'arrivée de la *British Petroleum*

### L'IMPACT DES IDE DANS LE YUCATÁN (MEXIQUE)

Le virage néolibéral du Mexique, initié par De la Madrid (1982-1988) et poursuivi par Salinas de Gortari (1988-95), est relativement précoce et radical, à l'échelle de l'Amérique latine. Les IDE ont été massivement attirés, à partir du milieu des années 1980, par les perspectives de profits qu'ouvraient les privatisations, et mis en confiance par les PAS entreprises par le gouvernement mexicain (libéralisation du commerce extérieur, assouplissement de la réglementation sur les IDE, rigueur budgétaire, etc). Les capitaux étrangers ont afflué au Mexique dans les années 1980, passant de 0,6 milliards de dollars en 1982 à 3,9 en 1987 ; ils se sont même envolés jusqu'à 10 milliards en 1994, avant que la crise " Tequila " ne provoque un brusque retournement de tendance en 1995 (SECOFI, *Dirección general de inversión extranjera*, 1998). Le Mexique est resté, au cours des quinze dernières années, la première destination pour les IDE en Amérique latine, en concentrant un tiers du volume total des flux d'investissement.

La répartition par secteurs des IDE se caractérise par un profil assez original, à l'échelle latino-américaine, avec une sous-représentation du secteur primaire (1% de la valeur totale des IDE), en raison des faiblesses de l'agriculture mexicaine et de la persistance du monopole public sur les activités pétrolières ; une place accrue des services depuis la fin des années 1980, en raison des nombreuses privatisations et des perspectives offertes par le marché intérieur mexicain ; enfin une nette primauté du secteur manufacturier (plus de la moitié de la valeur totale des IDE). Cette primauté industrielle est due à la conjonction de plusieurs facteurs : le développement ininterrompu des *maquiladoras* (qui représentent 12 à 15 % de la production industrielle mexicaine), la multiplication des " usines-tournevis " non *maquiladoras* (en raison de la proximité des États-Unis), les opportunités du marché intérieur mexicain (le deuxième d'Amérique latine), ou encore la position géographique du Mexique, qui permet de rayonner sur l'ensemble du marché centro-américain et caraïbe.

### Les spécificités du contexte yucatèque

L'État du Yucatán s'étend au nord de la péninsule du même nom. Il s'agit d'une région périphérique et relativement pauvre du territoire mexicain, à forte composante indienne (la population *maya* représente le tiers de la population locale). En dehors de Mérida, qui est la neuvième agglomération du pays (et une ville qu'on a parfois qualifié d'" îlot d'hispanité en terre maya " - Redfield, 1944), la région reste massivement rurale. La région a pourtant connu un essor économique récent, sous l'impulsion des IDE (Gouëset, 1997).

La région avait connu une première phase d'expansion économique, au début du siècle, avec l'essor du sisal, une fibre textile produite et transformée sur place, sous le contrôle d'une entreprise étrangère, la *Chicago's International Harvester*. C'était le type même de l'économie d'enclave, et on a parfois qualifié le Yucatán du début du siècle de " colonie informelle " de l'entreprise états-unienne.

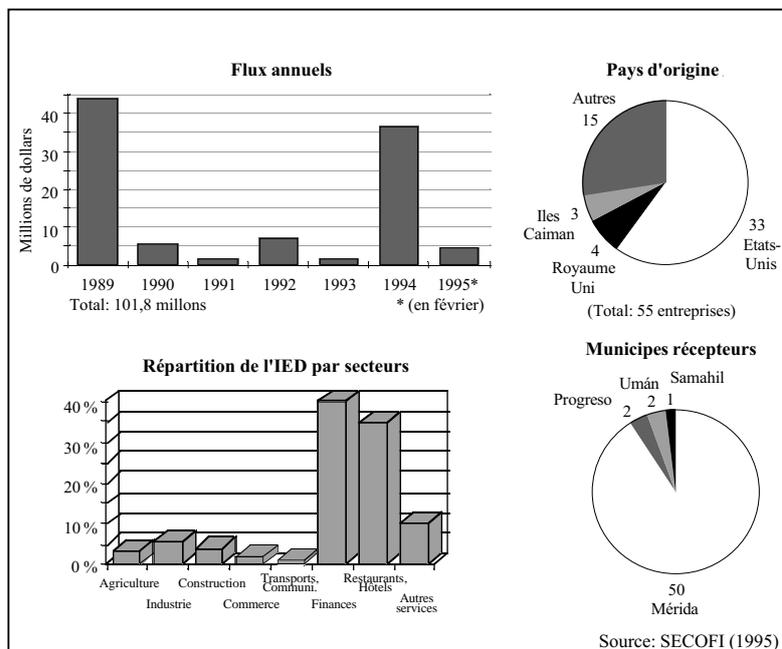
Après la première guerre mondiale, à cause de la concurrence internationale et de l'apparition des fibres synthétiques, l'économie du sisal a rapidement décliné, et le Yucatán est devenu une région pauvre, sous-industrialisée, avec une agriculture peu diversifiée et faiblement exportatrice. Pendant plusieurs décennies, l'économie locale est restée en marge des échanges internationaux, et l'état mexicain a dû se substituer au capital étranger pour sauvegarder l'économie du *henequén* (nom mexicain du sisal), en maintenant artificiellement les cours du sisal, et en nationalisant l'industrie de transformation, avec la création du groupe Cordemex en 1964. L'État du Yucatán a alors souffert, jusqu'à la fin des années 1980, d'une " double dépendance " (Ramírez, 1993) : dépendance d'une production devenue non compétitive, le sisal (qui représentait encore un tiers du PIB yucatèque en 1980), et dépendance du secteur public (qui est devenu, en l'absence d'activités de substitution, le premier employeur local, avec 54 000 emplois dans le secteur public au recensement économique de 1994, soit le cinquième du total des emplois).

Les années 1990 ont marqué une rupture et le début d'un troisième cycle économique. L'État a décidé simultanément d'en finir avec l'aide apportée à la filière du sisal (*Programa de reordenación de la zona henequenera* en 1992 ; privatisation de Cordemex en 1993), et de "désenfler" le secteur public (en privatisant et en réduisant le nombre d'emplois publics). La diversification de l'économie locale est restée modeste jusque dans les années 1980, notamment parce que le Yucatán n'a pas bénéficié du développement d'activités nouvelles, telles que le pétrole (dans l'État voisin du Campeche), ou le tourisme (dans le Quintana Roo, avec Cancún). Les recensements économiques réalisés depuis 1980 donnent l'impression d'une progressive diversification de la base productive locale, mais il s'agit en grande partie d'une " diversification perverse ", due au déclin des secteurs traditionnels. Néanmoins, de nouvelles activités sont apparues dans la dernière décennie.

Ces mutations de l'économie locale sont principalement le fait des IDE.

Entre 1989 et février 1995, 102 millions de dollars d'IDE ont été investis dans 55 entreprises (figure n°1). Ces investissements proviennent essentiellement des États-Unis - secondairement du Royaume Uni et des paradis fiscaux de la région - et ils sont massivement concentrés à Mérida. La répartition par branche des IDE accuse une sous-représentation des secteurs primaire et secondaire (ce qui est surprenant, quand on sait qu'une trentaine de *maquiladoras* sont présentes sur place). Les services financiers représentent à eux seuls 40% du total. Il s'agit d'une tendance nationale, due à la déréglementation du système financier mexicain (avec la privatisation des banques à partir de 1990). Le secteur hôtelier est également bien représenté (35% des IDE), ce qui traduit une diffusion du développement touristique autour de Cancún (dans l'État voisin du Quintana Roo), un développement rendu possible par la richesse du patrimoine yucatèque (Ramírez, 1993). Plusieurs groupes étrangers ont investi à Mérida (*Holliday Inn, Hyatt...*) et sur les sites archéologiques de la région (comme *Le club Méditerranée* à Uxmal). Les IDE ont également porté sur le commerce, avec l'arrivée des établissements en franchise, surtout dans le secteur alimentaire (*Burger King, Kentucky fried chicken, etc*), les *shopping centers* et autres chaînes de supermarchés à la périphérie de Mérida (*Price club, Sam's club, Carrefour, ...*).

FIGURE N°1  
LES IED DANS L'ÉTAT DU YUCATAN (1989-1995)



Le cas des *maquiladoras* est particulièrement intéressant. Depuis leur mise en place, en 1964, elles s'étaient en majorité cantonnées à la frontière nord du Mexique, à proximité des maisons-mères et du marché nord-américain, où est écoulé l'essentiel de la production. À partir des années 1970, elles ont commencé à essaimer vers l'intérieur du pays, mais en majorité vers les villes du nord (Durango, Monterrey,...) et les métropoles (Guadalajara, México). Le Yucatán est le premier État du sud du pays à voir mené, à partir de 1984, et en dépit de sa situation excentrée, une politique agressive (et coûteuse...) de marketing urbain aux États-Unis pour attirer vers lui les IDE. Même si, avec 33 *maquiladoras* et environ 6 000 emplois enregistrés dans les *maquiladoras* en 1995, le Yucatán ne représente que 1,5% et 1% respectivement du total national, c'est devenu le deuxième foyer *maquilador* situé en dehors de la région frontalière, derrière le Jalisco et devant México.

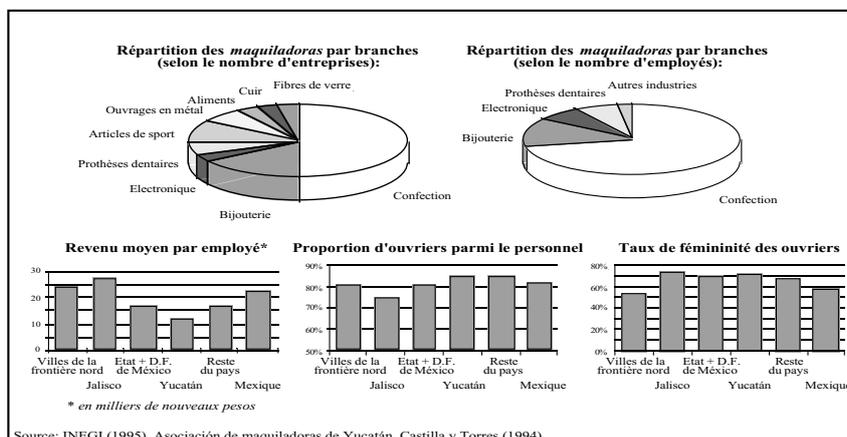
Le bas coût de la main-d'œuvre, qui est mis en avant avec un certain cynisme dans les campagnes de promotion (les prospectus distribués aux États-Unis vantant les vertus des "*lower labor costs*", du "*lower employee turnover and absenteeism*", ou encore des "*easy trainable employees*"), n'est pas le seul facteur attractif. En vérité, dans un contexte de relative saturation des parcs industriels de la frontière nord, le Yucatán faisait figure, pour reprendre la formule de Castilla & Torres (1994 : 97) de "*well kept secret*". Il dispose en effet d'avantages comparatifs comme la proximité de la côte sud des États-Unis (le Yucatán étant parfois qualifié de "*frontière maritime*" avec les États-Unis), la présence de zones industrielles publiques, l'existence de mesures d'incitation fiscale, la présence d'une tradition industrielle locale, la qualité des infrastructures portuaire et aéroportuaire (qui ont fait l'objet de lourds investissements), la qualité de la vie pour les cadres américains expatriés, etc...

Plus d'une trentaine de *maquiladoras* sont aujourd'hui installées dans le Yucatán (figure n°2). Il s'agit en majorité d'usines de confection (*Lee Cooper*, *Vogue*...), mais aussi d'autres branches pour lesquelles la main-d'œuvre est le principal facteur de production, et qui ont en commun d'être peu intensives en capital et en hautes technologies (prothèse dentaire, bijoux, articles de sport, matériel électronique, etc). La comparaison avec les autres *maquiladoras* mexicaines (figure n°2) montre qu'il s'agit d'une main-d'œuvre plus féminine, moins qualifiée, et moins rémunérée qu'ailleurs. On est donc bien en présence de *maquiladoras* de "*première génération*", dans une logique "*d'usines-tournevis*", en quête d'une main-d'œuvre bon marché et peu qualifiée, alors que ce n'est déjà plus le cas pour de nombreuses *maquiladoras* de la frontière nord (González, 1997).

### **L'impact territorial, économique et social des IDE**

Même s'il est encore un peu tôt pour mesurer l'impact à long terme des IDE sur le milieu local yucatèque, on peut déjà affirmer qu'en dépit de leur volume modeste, ils ont contribué, en une décennie à peine, à modifier la structure de l'économie locale.

FIGURE N°2  
CARACTÉRISTIQUES DE L'INDUSTRIE MAQUILADORA DANS LE YUCATAN (1995)

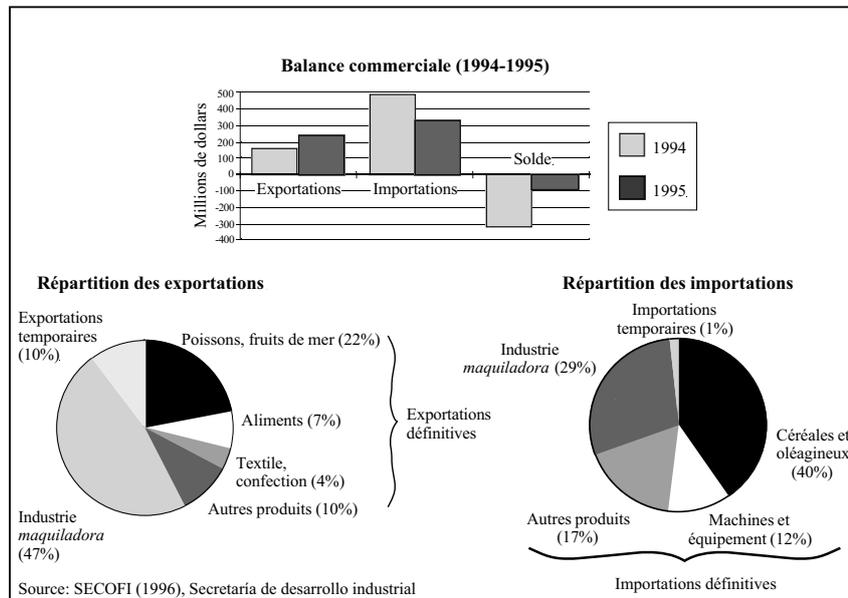


Sur le plan industriel, les investissements réalisés se limitent aux biens de consommation traditionnels : aliments, boissons (avec l'implantation d'une usine *Pepsi Cola*), textile et confection (les emplois créés dans les *maquiladoras* de confection n'ayant toutefois pas suffi à compenser les pertes d'emplois à Cordemex). Une trentaine d'industries *maquiladoras* sont apparues en quelques années, générant plus de 6 000 emplois directs (chiffre de 1995). Lors du dernier recensement économique (réalisé en 1994, et portant sur les chiffres de 1993), les *maquiladoras* représentaient 11% à 12% des emplois manufacturiers du Yucatán. De même, la productivité des secteurs industriels concernés s'est accrue, car il s'agit d'usines récentes.

Mais l'industrie ne représente que 12,5% du PIB yucatèque. Qu'en est-il des autres activités ? Les effets des IDE sur les autres branches de l'économie locale sont nuancés (et les statistiques font défaut en dehors des *maquiladoras*). S'il est clair que les services financiers et le tourisme ont été dopés par les investissements étrangers au début des années 1990, c'est moins spectaculaire pour d'autres branches, y compris le commerce, puisque la modernisation de cette branche avait commencé avant l'arrivée des enseignes étrangères, sous l'impulsion d'entreprises locales (Pérez, 1994).

Les IDE ont incontestablement accru le degré d'extraversion de l'économie locale, et modifié la structure de la balance commerciale du Yucatán, sur une période très courte. Le volume du commerce extérieur du Yucatán a augmenté, comme dans le reste du pays, et surtout sa composition s'est modifiée (figure n° 3). Les exportations "traditionnelles" (sisal et produits dérivés, cuir, meubles, ciment, artisanat) ont régressé, au profit de produits nouveaux. Les industries *maquiladoras* représentent à elles seules la moitié (47%) de la valeur des exportations du Yucatán, un taux qui

FIGURE N°3  
LE COMMERCE EXTÉRIEUR DU YUCATAN (1994-1995)



se passe de commentaire. Les *maquiladoras* représentent également 29% des importations de l'État (il s'agit des intrants nécessaires à la fabrication des produits). En résumé, les IDE n'ont sans doute pas permis de combler le déficit commercial de la région, ni de résoudre totalement le problème de l'inégalité des termes de l'échange, mais ils ont considérablement étoffé la base exportatrice locale, et il s'agit exclusivement de biens manufacturés.

Il est impossible d'évaluer le nombre exact d'emplois créés par les IDE. On sait que les seules *maquiladoras* ont créé 6 000 emplois (chiffre de 1995), soit une proportion non négligeable de l'emploi manufacturier local (11 à 12%), mais un chiffre qui pèse peu dans le volume total des emplois du Yucatán. On ne sait rien sur les industries étrangères non *maquiladoras* (comme *Pepsi Cola*), ni sur les emplois de services (91% des IDE réalisés entre 1989 et 1995 l'ont été dans les services, finances et hôtellerie en tête). Il est encore plus difficile d'évaluer les emplois induits et indirects liés aux IDE. Des études empiriques menées sur les activités induites par les *maquiladoras* dans d'autres régions du Mexique ont donné des résultats contradictoires. L'effet d'induction semble important dans les villes frontalières, où la sous-traitance est répandue, alors qu'elle semble limitée à Guadalajara ou dans le *Bajío* (Gonzalez, 1997), où les *maquiladoras* travaillent plus volontiers avec la maison-mère et ses filiales étrangères qu'avec les PME locales. Dans le cas du Yucatán, où la plupart des *maquiladoras* sont des implantations nouvelles, la sous-traitance auprès des PME locales semble être assez limitée.

Au total, le volume d'emplois créés par les IDE dans le Yucatán, qui se chiffre en milliers, voire en dizaines de milliers, reste sans doute limité au regard de l'ensemble de la population active locale, mais appréciable, dans le contexte de crise économique et de désindustrialisation qui est celui du Yucatán. D'autant plus que les emplois créés n'ont pas porté concurrence aux entreprises de la région, ni détruit un grand nombre d'emplois locaux (sauf peut-être dans le commerce).

On sait également que les emplois des *maquiladoras* ont modifié les caractéristiques de la main-d'oeuvre ouvrière. Traditionnellement, l'emploi manufacturier était plutôt une affaire d'hommes, et de citadins (ou de migrants implantés à Mérida). Les *maquiladoras* n'ont pas cherché à réemployer la main-d'oeuvre expulsée par les industries traditionnelles. Au contraire, dans leur quête de main-d'oeuvre bon marché et " docile ", elles ont recruté une main-d'oeuvre plus jeune, féminine à 74%, peu qualifiée, plutôt rurale (et souvent indienne). Une pratique qui modifie sensiblement les caractéristiques de la classe ouvrière locale, et qui a intégré au salariat industriel et urbain des populations qui jusque là en étaient exclues. La mobilité de la population entre Mérida (où sont concentrées la plupart des entreprises étrangères) et les campagnes environnantes s'en est trouvée accrue. En plus des migrations définitives, on enregistre une progression importante des migrations temporaires, à caractère " circulaire " : un nombre croissant de ruraux viennent pour travailler quelques jours, quelques semaines, ou quelques mois à Mérida, et retournent dans leur foyer de façon régulière. Dans certains cas, les entreprises étrangères n'ont pas hésité à s'installer en milieu rural, comme *Lee Cooper*, implantée en 1996 à Izamal.

L'impact des IDE sur la " gouvernance " locale constitue un autre thème de réflexion. Plus précisément, il s'agit de savoir quel est l'impact des IDE sur le mode de gestion des entreprises, si le milieu des entrepreneurs yucatèques a été perméable à leur influence, et s'il n'existe pas d'interférences entre les IDE et le jeu politique local. En réalité, la plupart des entreprises étrangères demeurent très discrètes sur la scène locale, et n'apparaissent pas comme un vecteur de changement dans les modes de régulation du travail ou de la vie publique, mais plutôt - à leur insu il est vrai - comme un facteur d'immobilisme :

- sur le mode d'organisation du travail à l'intérieur de l'entreprise, les entreprises étrangères n'apportent pas de changement ou d'innovation particulière (elles ignorent notamment les pratiques syndicales qui prévalaient dans les grandes entreprises de la région, comme Cordemex).

- Elles n'ont pas contribué à améliorer le système local de formation professionnelle. Aucun centre de formation, aucune filière spécifique n'ont été créés dans les établissements scolaires (ce qui aurait pu être le cas, au moins pour la confection, qui emploie 72% des salariés des *maquiladoras*).

- On retrouve au sein du patronat local des pratiques observées autrefois à la frontière nord, avec un comportement volontiers spéculatif et rentier. Les entrepreneurs locaux cherchant à investir leur capital en association avec

les entreprises étrangères, dans l'espoir d'un retirer un profit rapide et sans risque (n'hésitant parfois pas à se détourner de leurs activités traditionnelles).

- Enfin les entreprises étrangères restent délibérément à l'écart des joutes politiques locales. Mais la réciproque n'est pas vraie : les entreprises étrangères sont fréquemment instrumentalisées par la classe politique, qui cherche à les utiliser dans ses combats. En effet, Mérida est une des villes mexicaines les plus anciennement administrées par l'opposition (le PAN), tandis que l'État du Yucatán reste contrôlé par le parti gouvernant (le PRI). Or, la politique d'incitation aux IDE est rigoureusement contrôlée, depuis 1984, par l'État du Yucatán, en collaboration avec les milieux d'affaires locaux. Naturellement, les autorités du Yucatán invoquent les IDE comme un élément légitimant leur politique, et les utilisent même dans leur lutte contre les autorités municipales de Mérida, en cherchant par exemple à canaliser les investissements en dehors de la ville (sous couvert d'un argument légitime, qui est la nécessité de déconcentrer l'économie régionale). Parallèlement, l'opposition dénonce les sommes colossales qui ont été englouties par l'État dans la politique d'incitation aux IDE (marketing urbain, dépenses en infrastructures...).

Pour terminer, les IDE ont eu, à l'échelle du Yucatán, un effet clairement concentrateur. En effet, les IDE cherchant à la fois les économies d'agglomération et une ouverture sur l'extérieur, la ville de Mérida est nettement favorisée. Non seulement elle une population importante, mais elle offre aussi des aménités qu'aucune ville yucatèque ne peut lui disputer : un aéroport international, plusieurs parcs industriels, des infrastructures de transports et de services publics, un port maritime à proximité (Progreso, distant d'une quarantaine de kilomètres.)...

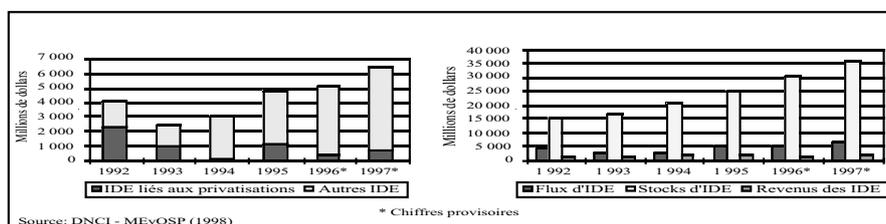
### L'IMPACT DES IDE DANS LE SUD-OUEST DE LA PROVINCE DE BUENOS AIRES (ARGENTINE)

L'Argentine est un pays qui s'est ouvert très tôt et massivement aux IDE. L'aménagement des grandes infrastructures de services publics et de transports (voies ferrées, ports, tramways, etc.) attirait en masse les capitaux européens (surtout anglais) dès la fin du XIX<sup>e</sup>, et la croissance économique rapide de l'Argentine au début du XX<sup>e</sup> siècle doit beaucoup aux IDE (Rapport, 1994 : 11-21).

Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les IDE sont restés limités jusqu'en 1991, notamment en raison des incertitudes politiques (en dépit d'une législation favorable aux IDE adoptée par la junte militaire en 1976) et économiques (fort interventionnisme de l'État, instabilité financière chronique, hyperinflation...). Les IDE sont restés relativement modestes pendant les années 1980, (0,6 milliards de dollars par an en moyenne entre 1984 et 1989), et, à cause de la dette extérieure, le pays est devenu exportateur net de capitaux. L'Argentine, qui concentrait 18,2% du stock des IDE en Amérique latine en 1980, n'en détenait plus que 13,7% en 1990.

L'année 1991 a constitué un tournant. Le *Plan de convertibilidad* du gouvernement Menem a donné le ton, avec une série de PAS d'inspiration néolibérale (rigueur financière, austérité budgétaire, déréglementation, privatisations à tout va, libéralisation douanière...). L'Argentine a adhéré en 1991 à " l'Accord multilatéral de garantie sur les IDE ", puis a voté en 1993 une nouvelle loi sur les investissements étrangers, plus souple que celle de 1976 (les investisseurs bénéficiant d'une grande liberté d'action, notamment pour rapatrier les capitaux investis et les bénéfices réalisés). L'afflux de capitaux étrangers depuis cette date est spectaculaire (figure n° 4). Dans un premier temps (de 1990 à 1993), ce sont surtout les privatisations qui ont amorcé la pompe : pétrole, gaz, eau, électricité, transports, communications, etc. Entre 1990 et 1993, l'Argentine a capté 48% des flux d'IDE en Amérique du Sud (Nations Unies, 1997), et sur ce total, la moitié environ a été investis dans les privatisations (DNCI, 1998). Ensuite, les privatisations devenant moins nombreuses, les IDE se sont diversifiés, au profit notamment des banques (contrôlées à 40% par des capitaux étrangers) et de l'industrie : agro-alimentaire (aliments, boissons, tabac), chimie (pétrochimie, chimie lourde), industrie automobile (équipementiers et sous-traitants). Le commerce (grande distribution) et les communications ont également été touchés par ce mouvement.

FIGURE N°4  
LES IDE EN ARGENTINE (1992-1997)



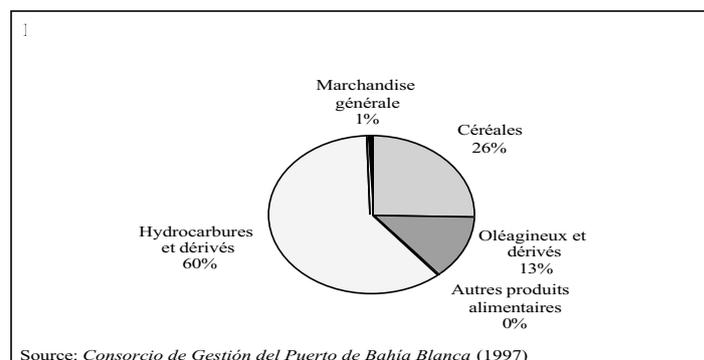
### Étude de cas : le sud-ouest de la Province de Buenos Aires

L'exemple régional retenu ici est celui du sud-ouest de la Province de Buenos Aires, c'est-à-dire le port de Bahía Blanca et son hinterland *bonaerense*. Il s'agit d'une région dont l'économie est largement extravertie, depuis la fin du XIXe siècle. L'arrière-pays de Bahía Blanca, qui se rattache au domaine de la Pampa (la plus riche région agricole d'Argentine) a une vocation agro-exportatrice marquée depuis longtemps (blé, céréales et oléagineux divers, élevage bovin). Le quart de la production industrielle locale (agro-alimentaire et pétrochimie surtout) est exportée. Bahía Blanca est d'ailleurs le cinquième port exportateur argentin. Il exporte des céréales (premier rang national), des oléagineux, du pétrole et des produits dérivés du pétrole.

Historiquement, l'État est le premier responsable du caractère extraverti de l'économie locale. C'est lui qui a décidé de faire de Bahía Blanca un pôle pétrochimique important, en investissant, entre 1981 et 1988, massivement en ce sens (*Polo Petroquímico, Polisor, Indupa, YPF*). L'État contrôlait l'ensemble de la filière des hydrocarbures, depuis l'exploitation des gisements (dans le Neuquén voisin), jusqu'au la transformation et l'exportation des produits à Bahía Blanca. C'est aussi l'État, au sens large (administrations fédérale, provinciale et parfois municipale), qui a planifié la construction d'un réseau ferroviaire, puis d'un réseau routier centrés sur le port de Bahía Blanca. C'est l'État qui régulait, jusqu'à une date récente, le commerce de la viande et des céréales (Gouëset, 1998 : 109-110). C'est l'État, enfin, qui administrait le port de Bahía Blanca, via l'entreprise AGP (*Administración General del Puerto de Bahía Blanca*).

Au total, l'économie locale souffrait d'un double héritage : une trop grande dépendance à l'égard du secteur public, ce qui n'a pas contribué à améliorer la compétitivité de l'économie locale, et une trop grande spécialisation productive, autour de commodités soumises aux aléas de la conjoncture internationale, laquelle s'est dégradée récemment (figure n° 5).

FIGURE N°5  
LES EXPORTATIONS DU PORT DE BAHIA BLANCA EN VOLUME (1995)



L'économie régionale s'est plutôt bien portée tant que l'État avait les moyens d'assumer ses prérogatives, et tant que les cours mondiaux des commodités se maintenaient à un niveau relativement élevé. Il pouvait garantir aux producteurs des prix élevés, y compris pendant la période d'hyperinflation, en raison de la stabilité intrinsèque de la valeur des produits sur le marché mondial. Depuis le début des 1990, c'est l'ensemble du système qui s'est effondré. Les cours mondiaux des commodités se sont dégradés. L'état, surendetté, a privatisé la plupart des entreprises publiques (pétrole, gaz, électricité, chemins de fer, téléphone, administration du port, *Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes*, entreprises du pôle pétrochimique...) ; les protections douanières et le système de garantie

publique des prix ont été démantelés. En conséquence, les avantages comparatifs de l'économie locale se sont trouvés sérieusement ébranlés (Sili, 1998).

Les conséquences locales de ces bouleversements sont très graves, tant à Bahía Blanca que dans son arrière-pays.

En zone rurale, où les emplois publics et industriels étaient moins nombreux, la crise a essentiellement porté sur la filière agro-exportatrice, dont tous les maillons ont été affectés : les agriculteurs (d'autant plus que dans la région de Bahía Blanca les exploitations sont plus petites que dans le reste de la Pampa), les coopératives (la région constituant un des berceaux historiques du mouvement coopératif argentin), les intermédiaires, et par voie de conséquence, les industries de transformation (minoteries, abattoirs, etc.).

À Bahía Blanca, l'impact a été plus fort encore. Le taux de chômage, qui était voisin de la moyenne nationale jusqu'en 1992 (environ 10%), a brusquement dérapé, pour plafonner autour de 20% depuis 1994. Cette évolution est notamment due aux privatisations et aux "dégraissages" consécutifs, qui ont détruit près de 4 000 emplois entre 1990 et 1994 (Gorenstein, Cerioni & Scudelati, 1995). Mais les privatisations ne sont pas les seules responsables. De nombreuses PME liées à la filière agro-exportatrice, ou qui travaillaient en sous-traitance pour les entreprises publiques du pôle pétrochimique, ont fait faillite ou subi de lourdes pertes (comme les entreprises frigorifiques du port).

D'autre part les industries " substitutives " (alimentation, textile, industries mécaniques, imprimerie et édition...), qui avaient prospéré dans la période précédente, grâce aux barrières douanières, ont connu de grosses difficultés, du fait de l'ouverture du marché local à la concurrence étrangère.

Un bon exemple est celui du groupe Gatic, qui possède quatre usines dans la région de Bahía Blanca. Il s'agit au départ d'une petite entreprise familiale de chaussures, originaire de Buenos Aires, qui a su négocier dans les années 1960 un accord d'exclusivité avec l'allemand Adidas et l'italien Vibram, pour produire sous licence un nombre croissant de marques européennes (Adidas, Arena, New Balance, Benetton, Bata, Le Coq Sportif, etc). Grâce au coût prohibitif des taxes douanières sur les importations de chaussures, et à sa position hégémonique sur le marché intérieur, le groupe a prospéré, ouvrant 19 usines dans le pays, et créant plus de 6000 emplois (dont 2000 dans les usines de la région). Naturellement, avec l'ouverture commerciale des années 1990 et l'agressivité de la concurrence étrangère (*Nike, Reebok...*), la situation de l'entreprise s'est nettement dégradée, à partir de 1992. Aucun site de production n'a encore été fermé, mais l'entreprise est aujourd'hui en crise, et a dû procéder à plusieurs centaines de licenciements.

### L'impact spécifique des IDE sur le développement local

Quel est, dans ce contexte morose, le rôle spécifique des IDE ? Bien qu'on ne puisse pas, faute de statistiques, quantifier avec précision le volume des IDE dans le sud-ouest de la Province de Buenos Aires, on sait qu'ils ont afflué en masse à partir de 1990, profitant simultanément de l'ouverture du pays aux IDE, des privatisations, et des recompositions rapides de la filière agro-alimentaire (sans parler des aménités du Mercosur, qui permettent à certains groupes de rayonner désormais à une échelle subcontinentale). On peut citer notamment le cas de *Shell* et *Esso* pour le pétrole, de l'italien *Camuzzi* pour le gaz, de la *Dow Chemical* et *Solvay* pour la pétrochimie, de la *Telefónica* espagnole pour le téléphone, des groupes *Cargill*, *Glencore & Toepffer* pour les céréales, des groupes *Canadian malting* (canadien), *Bhrama* (brésilien) et *Nordon* (français) pour les malteries et la bière, etc.

Naturellement, on ne peut pas imputer aux seuls IDE la responsabilité des difficultés économiques locales. Les restructurations consécutives aux privatisations étaient sans doute inévitables, et d'ailleurs les entreprises qui sont restées aux mains de groupes argentins ont été restructurées de la même façon. Les mutations observées dans la région de Bahía Blanca s'inscrivent dans un processus général dont les IDE ne constituent qu'une facette. Pourtant, on peut retenir plusieurs enseignements quant à l'impact des IDE sur le milieu local :

- l'afflux massif d'IDE depuis 1990 est indissociable des PAS : il n'y aurait pas eu d'investissements étrangers sans une transformation radicale de l'économie argentine.

- La réciproque est également vraie. Les ajustements structurels n'auraient pas pu avoir lieu sans un apport massif de capitaux étrangers. De fait, les entreprises publiques qui ont été rachetées par des groupes nationaux sont minoritaires (comme le groupe Moreno pour les oléagineux, ou Techint pour les transports ferroviaires).

- Précisément, la grande majorité des IDE se sont contentés du rachat d'entreprises pré-existantes, et n'ont quasiment pas créé d'activités et d'emplois nouveaux (hormis de rares exemples dans l'agro-alimentaire, comme la malterie ouverte à Puán par le consortium *Bhrama-Canadian malting*). La différence avec les *maquiladoras* du Yucatán est frappante : dans un cas, les IDE sont synonymes de restructurations et de perte d'emplois ; dans l'autre les IDE s'accompagnent de la création d'entreprises nouvelles, qui génèrent de nombreux emplois.

- Les rachats des entreprises publiques par des groupes étrangers se sont accompagnés de profondes restructurations, en modernisant à la fois l'appareil productif et les méthodes de gestion. Comme l'ont signalé de nombreux auteurs, cet effort " *d'aggiornamiento* technique et stratégique " (Ferrer, 1998), qui, à long terme, jette sans doute les bases d'une croissance saine pour les entreprises, a produit, à court terme, des effets dévastateurs en termes d'emplois.

- Les pouvoirs publics ont de toute évidence perdu une grande partie de leur pouvoir d'intervention sur l'économie locale. Aucune négociation ou concertation n'a été menée avec les entreprises étrangères pour limiter par exemple les effets sociaux des restructurations. L'État a laissé faire, avec un certain fatalisme, renonçant à l'espoir d'intervenir pour sauvegarder des emplois (il est vrai qu'il n'en avait guère pas les moyens).

- Enfin les IDE n'ont concerné ici qu'un nombre limité de branches (si on fait abstraction des filiales des entreprises qui ont été privatisées à l'échelle nationale, comme les banques ou les télécommunications) : les hydrocarbures, la pétrochimie, l'industrie l'agro-alimentaire. Ils renforcent donc le problème initial de spécialisation de l'économie locale. Cette spécialisation paraît logique : les IDE se limitent aux secteurs d'activités pour lesquels la région bénéficie d'avantages comparatifs à l'échelle internationale. Or les facteurs de production les plus attractifs pour les entreprises étrangères sont ici les denrées agricoles, le pétrole (ainsi que les infrastructures du pôle pétrochimique de Bahía Blanca), et le port, bien connecté à son hinterland, qui offre d'évidentes aménités pour le transport des pondéreux.

Les IDE sont surtout attirés à Bahía Blanca par les matières premières, contrairement à ce qu'on peut observer dans le Yucatán, où la main-d'œuvre, les avantages fiscaux et la situation géographique sont les principaux facteurs d'investissement. Il est vrai que la région cumule plusieurs handicaps : elle n'est pas située à proximité des États-Unis, et ne peut donc pas bénéficier de " délocalisations de proximité " ; la main-d'œuvre n'y est pas spécialement bon marché (contrairement au Brésil), sans bénéficier pour autant d'une qualification ou d'un savoir-faire recherchés (comme à Buenos Aires) ; le marché local y est relativement restreint, dans une région peu peuplée et en crise. Or la majorité des IDE en Argentine visent aujourd'hui le marché intérieur, voire celui du Mercosur (Bisang R., Burachik G. & Katz J., 1995 : 28).

En définitive, Bahía Blanca représente sans doute un cas intermédiaire à l'échelle de l'Argentine : favorisée par sa position littorale et par la richesse de son hinterland en matières premières, elle ne présente pas les attraits d'une métropole, et souffre d'une situation relativement excentrée, à l'échelle continentale.

### L'IMPACT DES IDE DANS UNE ENCLAVE PETROLIERE : LE CASANARE (COLOMBIE)

Même si son histoire économique obéit aux mêmes cycles que dans le reste de l'Amérique latine, la Colombie se distingue par une plus grande stabilité au cours de la période récente : la crise des années 1980 y a été moins forte qu'ailleurs (endettement et inflation notamment), et les réformes néolibérales du gouvernement Gaviria (1990-1994) y ont été moins brutales. L'intervention de l'État dans l'économie étant moins forte

qu'en Argentine ou au Mexique ; les privatisations y ont pris une moindre ampleur. Longtemps, la Colombie était restée relativement fermée aux IDE. La législation sur les IDE, adoptée dans ses grandes lignes en 1967, était assez restrictive, jusqu'au vote en 1991 d'un nouveau " Statut des investissements étrangers ", qui a accordé aux filiales des entreprises étrangères les mêmes facilités qu'aux entreprises nationales, et qui a supprimé l'autorisation préalable à l'investissement -sauf dans quelques domaines réservés, comme la défense, les banques, l'immobilier, ou les projets miniers de plus de 100 millions de dollars, (De Lombaerde, 1997 : 168-173).

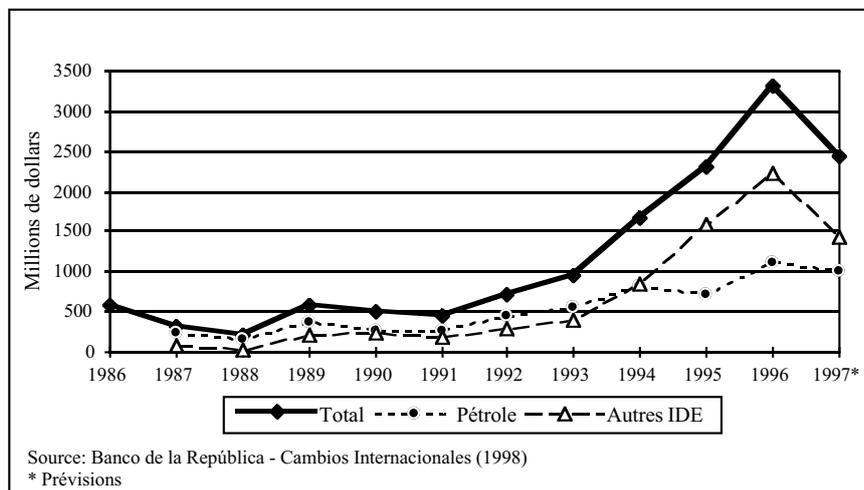
La Colombie a occupé une place relativement privilégiée dans la géographie des IDE au cours des 10 dernières années, en captant 7% des flux d'IDE dans la région (ce qui la place au quatrième rang continental, juste devant le Chili). Jusqu'en 1991, les IDE sont restés assez modestes (moins de 600 millions de dollars (figure n° 6), et peu diversifiés. Le pétrole représentait en moyenne 63% des IDE entre 1987 et 1991 (une situation d'autant plus originale que la Colombie n'est pas, traditionnellement, une puissance pétrolière, contrairement au Venezuela ou au Mexique), et les autres activités minières (gaz, charbon, fer, nickel...), équivalaient à 51% des IDE non pétroliers sur la même période (De Lombaerde, 1997 : 284). Le " secteur minier " au sens large (hydrocarbures + autres minerais) représentait donc 82% des IDE en Colombie. Le seul autre secteur d'investissement important était celui des industries de substitution aux importations (tournées essentiellement vers le marché intérieur), qui représentait 15% du volume total des IDE entre 1987 et 1991. Les autres IDE étaient insignifiants (3% du volume total des IDE).

Après 1991, les flux d'IDE se sont littéralement envolés (figure n° 6), atteignant plus de 3,3 milliards de dollars en 1996 (10 fois plus qu'en 1987). Les investissements pétroliers ont progressé moins vite que les autres, et ne représentaient plus que 40% du volume total des IDE entre 1992 et 1996. Les investissements qui ont le plus progressé sont l'industrie, les finances, les transports et les télécommunications (respectivement 25%, 15%, 9% et 5% du volume total des IDE entre 1992 et 1996). Cette diversification est due à l'assouplissement de la législation sur les IDE, ainsi qu'à la privatisation (et déreglementation) du système financier, à partir de 1991, bientôt suivie par celle des transports, des communications, des médias, ou encore des services publics urbains (eau, assainissement, électricité), etc.

### **La dépendance pétrolière et le rôle des IDE dans le Casanare**

Le boum pétrolier actuel est consécutif à la découverte et à la mise en exploitation de gros gisements dans l'Arauca (Caño Limón) et le Casanare (Cusiana et Cupiagua), qui ont permis à la Colombie de redevenir un pays exportateur de pétrole. L'économie nationale est de plus en plus

FIGURE N°6  
LES IDE EN COLOMBIE (1986-1997)



dépendante du pétrole, qui représente encore moins de 5% du PIB colombien, mais déjà le quart de la valeur totale de ses exportations. Le processus évoqué en introduction de " reprimarisation " de l'économie est bien à l'œuvre en Colombie, et les IDE jouent un rôle actif dans ce sens. Certes, l'État exerce un rôle important dans l'économie pétrolière : la Nation garde la propriété exclusive du sous-sol ; l'entreprise publique Ecopetrol exploite elle-même une partie des gisements ; et elle contrôle l'activité des compagnies étrangères. Près d'une soixantaine d'entreprises étrangères ont investi dans l'exploitation du pétrole colombien. La plus importante actuellement est la *British Petroleum*, qui a investi plus de 2,2 milliards de dollars en Colombie (soit l'équivalent d'un quart de tous les IDE réalisés en Colombie entre 1991 et 1996), dont la plus grosse partie dans le Casanare (*La nota económica*, n°7, 1998).

Le département du Casanare est situé sur le piémont oriental de la cordillère des Andes, dans une région périphérique, rurale et enclavée, encore en voie de colonisation agraire au début du cycle pétrolier. Au recensement de 1993, la densité y restait inférieure à 5 hab./km<sup>2</sup>. Jusqu'à la nouvelle Constitution de 1991, le Casanare n'était d'ailleurs qu'une *Intendencia*, une entité territoriale distincte des départements, administrée par l'armée, et sans gouvernement élu. L'économie locale était essentiellement agricole. L'industrie était quasiment absente, et les services concentrés à Yopal, la capitale administrative et seule véritable ville (avec 16 000 habitants recensés en 1985).

Tout a changé avec la découverte du pétrole. On connaissait depuis les années 1950 l'existence d'un " couloir pétrolier " le long du piémont andin, mais il a fallu attendre le début des années 1980 pour que soit identifié et exploité le gisement de Caño Limón, dans l'Arauca voisin, puis 1989 pour

que soient découverts les gisements de Cusiana, puis de Cupiagua, dans le Casanare. Mais les réserves découvertes sont énormes, et leur exploitation fut aussitôt lancée. L'État colombien a concédé l'exploitation du pétrole à *British Petroleum*, en collaboration avec l'entreprise française Total, l'américaine Triton, l'allemande Preussag Energie, ainsi qu'un grand nombre de sous-traitants étrangers et colombiens. Ce sont donc surtout des capitaux étrangers qui ont assuré l'exploitation du pétrole du Casanare. Après une première phase d'exploration, lancée en 1989 et aujourd'hui achevée, l'exploitation proprement dite qui a démarré vers 1992 sur les sites de Cusiana et Cupiagua. La production actuelle de Cusiana est d'environ 300 000 barrils/jour, ce qui en fait, de loin, le premier gisement colombien.

Dans son sillage, le pétrole a entraîné de nombreuses entreprises étrangères, une kyrielle de PME colombiennes, une abondante main-d'œuvre, ainsi qu'une importante population flottante vivant à la remorque du pétrole. Cet afflux massif d'hommes, de capitaux et d'entreprises, sur une période très courte, a naturellement provoqué d'importants bouleversements dans la géographie locale.

### **L'impact du pétrole dans le Casanare : beaucoup de migrants, beaucoup d'argent, mais aussi beaucoup d'effets pervers...**

Les mutations socio-économiques liées au pétrole ont été étudiées par une équipe franco-colombienne IRD-*Universidad de los Andes* (Dureau, Florez *et al.* ; 1996-1998). Des enquêtes ont porté sur les trois villes les plus touchées par le pétrole : Tauramena (où est situé le gisement de Cusiana), Aguazul (où est situé celui de Cupiagua), et Yopal (capitale du département, qui sert de base opérationnelle pour une grande partie des activités pétrolières). Ces travaux nous permettent d'appréhender l'impact des IDE pétroliers sur l'espace et la société d'une région colombienne autrefois rurale et isolée. On peut relever plusieurs types d'impacts.

Le premier impact est démographique. Le boum pétrolier a provoqué un afflux migratoire spectaculaire, et une croissance très rapide des villes concernées, bien supérieure aux moyennes départementale et nationale (tableau n° 2). Le record est atteint par Tauramena, dont la population a été multipliée par 2,5 en trois ans seulement! L'image d'une "ruée vers le pétrole" ("*fiebre petrolera*") n'est pas excessive pour caractériser l'essor de Tauramena. D'autant plus que ces chiffres ne prennent en compte que la population "permanente", c'est-à-dire la population résidente, selon la définition du DANE (l'Insee colombien), à l'exclusion des personnes présentes dans la ville pour des séjours temporaires. Or, les enquêtes menées par l'équipe franco-colombienne ont montré l'importance des populations "flottantes", c'est-à-dire des personnes qui ne résident pas de façon permanente sur place, mais de façon temporaire, pour les besoins du travail pétrolier. Ces migrants temporaires (ou "circulaires"), représentaient entre 6

et 9% de la population des 3 villes en 1996. De même, l'enquête a montré que les migrants "récents" (ceux arrivés dans les trois dernières années) représentaient respectivement 56%, 58% et 70% de la population totale de

TABLEAU N°2  
LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DANS LE CASANARE  
ET DANS TROIS VILLES PÉTROLIÈRES (1973-1996)

ANNÉE	Population permanente	Taux de croissance	Indice de masculinité
CASANARE*			
1973	89 186		90**
1985	147 474	4,2%	97**
1993	175 537	2,2%	101**
YOPAL**			
1973	4 846		85,7
1985	15 221	9,5%	105,0
1993	36 490	10,9%	101,4
1996	43 159	6,0%	91,4
AGUAZUL**			
1973	2 745		97,4
1985	4 710	4,5%	100,8
1993	9 637	8,6%	106,1
1996	10 943	5,6%	95,2
TAURAMENA**			
1973	661		76,9
1985	946	3,0%	96,5
1993	2 873	13,9%	125,2
1996	7 047	32,0%	109,4

Source: FLOREZ, DUREAU & MALDONADO, 1998.

Recensements de 1973, 1985, 1993 (DANE).

Enquête de mobilité "Casanare 1996" (CEDE-ORSTOM)

\* Population totale

\*\* Population urbaine

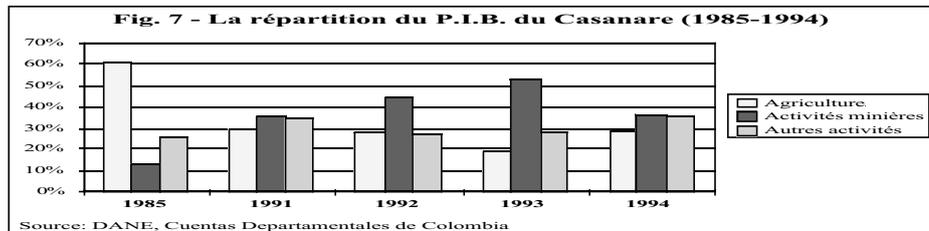
Yopal, Aguazul et Tauramena! Le problème est que l'ancrage territorial des migrants reste étroitement lié à la conjoncture pétrolière. Que l'activité pétrolière vienne à faiblir, et Tauramena pourrait bientôt ressembler à une nouvelle "ghost town"...

Le deuxième impact est urbanistique. Compte-tenu de la rapidité de l'accroissement démographique, les villes pétrolières ont poussé comme des "villes-champignons", avec les difficultés qu'on peut imaginer. La superficie de Yopal a été multipliée par 3,2 entre 1988 et 1996, celle d'Aguazul a été multipliée par 2,6 entre 1989 et 1996, et celle de Tauramena a été multipliée par 4 entre 1976 et 1994 (Dureau, Florez *et al.*, Vol. 6, 1998). Naturellement, cet accroissement très rapide a posé de nombreux problèmes : conflits fonciers sur la propriété du sol, urbanisation spontanée et illégale, dégradation générale des conditions d'hébergement (la moindre pièce est louée ou sous-louée à prix d'or aux nouveaux arrivants), promiscuité dans les logements, etc... Les pouvoirs publics, totalement débordés par le phénomène, n'ont pas pu faire face. L'offre de services publics individuels (eau, électricité, téléphone, assainissement) et collectifs (éducation, santé, etc...) n'a pas suivi ; le taux de couverture en services publics s'est même dégradée, en termes relatifs, entre 1993 et 1996

(*ibid.*). Pourtant les *royalties* pétrolières perçues par les collectivités locales ont considérablement augmenté leur capacité d'investissement, et de fait, de grosses dépenses ont été réalisées en infrastructures (voirie, bâtiments publics, établissements sanitaires et scolaires, services publics, etc...).

Le troisième impact, très fort, est économique. Le boum pétrolier a donné un coup de fouet à l'économie locale. Le PIB global du Casanare a progressé de 16,5% entre 1990 et 1994, ce qui constitue une des plus fortes hausses parmi les départements colombiens. La structure de l'économie locale s'est radicalement transformée (figure n°7). Avant le décollage pétrolier (en 1985), l'agriculture représentait les deux tiers du PIB local. Depuis, le poids du seul secteur pétrolier oscille entre le tiers et la moitié du

FIGURE N°7  
LA RÉPARTITION DU PIB DU CASANARE (1985-1994)



PIB départemental. Le poids total du pétrole est encore plus lourd, puisque celui-ci génère de nombreux emplois induits (des pans entiers de l'activité pétrolière sont sous-traités) et indirects (dans le commerce, la restauration, les transports, les banques, etc...).

Sur la figure n°7, on voit s'accroître le poids des " autres activités ". En réalité, il ne s'agit pas ici de l'industrie (négligeable dans la région), mais plutôt du commerce, de la construction, de l'hôtellerie, ou des services financiers ; autant d'activités qui sont "dopées" par le pétrole et par les flux d'hommes et d'argent qu'il génère.

Aucune source ne permet d'estimer avec précision le volume d'emplois directs et indirects créés par le pétrole (notamment parce que les recrutements sont souvent sous-traités, et parce que les contrats sont généralement de courte durée, renouvelables ou non en fonction des besoins). En revanche, on peut constater qu'entre 1993 et 1996, la population permanente des trois villes pétrolières s'est accrue de 12 000 personnes, et que le taux d'activité a augmenté d'environ 5% (soit un gain de 7 000 actifs environ), alors que, sur la même période, le chômage a légèrement diminué. Compte tenu de la taille du bassin d'emploi local, l'impact du pétrole est donc énorme et se chiffre en milliers d'emplois créés.

Les sommes d'argent injectées par le pétrole dans l'économie locale sont également considérables. Non seulement les entreprises pétrolières versent des salaires à leurs employés et consomment des biens et des services aux

entreprises locales, mais en plus elles versent des *royalties* aux collectivités locales, ainsi que des " subventions d'intérêt social ". À titre d'exemple, la B.P. a injecté près de 250 millions de dollars dans le département du Casanare en 1996 (101,5 millions en *royalties*, 77 millions en salaires, 61 millions en dépenses diverses, et 9 millions en subventions sociales). On estime que les *royalties* pétrolières représentent 87% du budget départemental du Casanare (moyenne 1995-1997), 80% des recettes municipales de Tauramena (exercice 1997), et 77,5% des recettes municipales de Aguazul (idem). Autant dire que malgré l'afflux de populations (et donc de charges) nouvelles, les collectivités locales disposent grâce au pétrole de moyens financiers considérables.

La rançon de ce succès est une formidable dépendance de la région à l'égard du pétrole. L'économie locale n'est pas assez diversifiée, et la filière agro-alimentaire, qui en constitue le pilier historique, est en crise depuis 1992. Cette crise est en partie due à la politique générale d'ouverture commerciale (qui a porté un rude coup à la compétitivité des productions locales par rapport aux produits importés), mais elle a été accélérée par le boum pétrolier, qui a capté une part importante de la main-d'œuvre rurale. En effet, les salaires pétroliers sont beaucoup plus élevés que les salaires agricoles, et de nombreux ouvriers (ainsi que des petits paysans indépendants) ont déserté les campagnes pour aller tenter leur chance du côté des puits de pétrole. De même, de nombreuses PME locales ont délaissé leurs activités d'origine pour chercher à travailler en sous-traitance pour les entreprises pétrolières, n'hésitant pas à mobiliser le capital de leur entreprise, au détriment des activités d'origine (ex : un entrepreneur agricole d'Aguazul ayant vendu des terres pour acheter un véhicule tout-terrain, qu'il loue au service de la BP). Cette situation rappelle bien sûr le syndrome de la *dutch disease* (la " maladie hollandaise "), c'est-à-dire que l'essor démesuré d'une seule activité, dans un contexte économique à l'origine morose, porte préjudice à la viabilité des autres branches de l'économie locale. Cet effet est aggravé par deux facteurs au moins :

- l'injection brutale de sommes d'argent considérables, dans une région au départ pauvre et peu peuplée, a provoqué une flambée des prix qui fait de cette région une des plus chères du pays (un problème que la Colombie avait déjà connu avec la drogue) ;

- en raison de l'enclavement du Casanare, la BP, en accord avec l'État colombien, a décidé de ne pas développer d'activité industrielle d'aval (raffinerie, pétrochimie, etc...). Le pétrole et le gaz sont transportés vers d'autres sites industriels et vers les ports de la côte caraïbe, d'où il sont exportés. L'effet d'induction industrielle locale est donc très faible.

De manière générale, toute l'activité locale est soumise aux fluctuations de la conjoncture pétrolière, qui subit le poids de contingences essentiellement extérieures, sans rapport avec la situation régionale : les fluctuations des cours du pétrole, l'évolution des coûts de production sur les autres champs de pétrole, les choix stratégiques opérés par la BP, etc. Que la

production vient à ralentir, et c'est toute l'économie locale qui se trouve en difficulté (comme cela s'est produit au premier semestre 1998). La crainte du caractère éphémère et sans lendemain du boom pétrolier est partagée par tous les acteurs du développement local, dont le souci avoué est de " semer le pétrole ", c'est-à-dire profiter de la manne financière actuelle pour jeter les bases d'un développement diversifié et durable. Pour le moment, on en est loin...

Enfin, on ne peut conclure ce tour d'horizon sans parler de l'impact social. La richesse générée par le pétrole a induit de fortes disparités dans les villes concernées, où la société était autrefois plus homogène. Le niveau général de pauvreté a nettement augmenté entre 1993 et 1996.

TABLEAU N°3  
PAUVRETÉ ET CHOMAGE DANS TROIS VILLES PÉTROLIÈRES DU CASANARE (1996)

	YOPAL		AGUAZUL		TAURAMENA	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
<b>Taux de pauvreté*:</b>						
• parmi la population totale	31,7%	43,5%	37,5%	53,0%	49,1%	58,4%
• parmi la pop. née sur place	33,9%	46,5%	40,1%	57,0%	53,7%	62,2%
• parmi les migrants récents	32,3%	42,7%	36,8%	58,5%	45,7%	59,6%
<b>Taux de chômage:</b>						
• parmi la population totale	3,7%	3,3%	6,8%	7,5%	16,4%	5,7%
• parmi la pop. née sur place	3,8%	6,5%	9,9%	3,7%	13,0%	5,9%
• parmi les migrants récents	3,9%	4,1%	6,9%	14,5%	20,5%	5,9%

Source: FLOREZ, DUREAU & GUZMAN, 1998.

Recensement de 1993 + Enquête de mobilité "Casanare 1996" (CEDE-ORSTOM)

\* Pauvreté définie selon le critère des "besoins élémentaires non satisfaits" du PNUD

Il est passé respectivement de 31,7% à 43,5% de la population à Yopal, de de 37,5 à 53% à Aguazul, et de 49,1% à 58,4% à Tauramena (Dureau, Florez *et al.*, Vol. 7, 1998 : 15). Cet appauvrissement relatif touche autant les vieux habitants que les migrants récents, venus pour le pétrole (tableau n° 3). Il est dû au formidable afflux de migrants, qui a oblitéré en grande partie, en termes sociaux, les effets bénéfiques des emplois offerts par le pétrole.

Sans doute le taux de chômage a-t-il légèrement diminué entre 1993 et 1996, mais les disparités de revenus entre ceux qui ont réussi à travailler directement dans le pétrole ou dans les activités lucratives qui en dérivent (commerce, hôtellerie-restauration, services aux entreprises), et ceux qui sont restés en marge du mouvement, se sont accentuées. Globalement, les emplois pétroliers sont plutôt aux mains des migrants récents, dont beaucoup sont des cadres ou des ouvriers spécialisés du pétrole. La population locale, dont le niveau d'éducation et de qualification est en général plus bas, en profite moins. Cette situation ne manque pas de

provoquer un ressentiment parmi les vieux habitants de la région. Un dispositif a d'ailleurs été mis en place pour favoriser le recrutement de la main-d'œuvre locale : ce sont les CILA (*Centros de Información Laboral*) qui se chargent de recruter sur place le personnel de basse et moyenne qualification, et dont l'objectif est de " Casanariser " l'emploi pétrolier. Mais la tâche reste difficile.

Dans un autre registre, le niveau de violence a fortement augmenté dans la région depuis l'arrivée du pétrole. Le Casanare occupait, en 1995, le troisième rang national (sur 31 départements) pour le taux de délits contre le patrimoine et pour le taux d'enlèvements, le sixième rang pour le taux d'homicides et le dixième rang pour le nombre d'actions des groupes séditieux (guérillas et groupes d'autodéfense) (Bejarano, 1997 : 110-116). La progression de la violence est due à la fois à une recrudescence de la délinquance commune (en raison de l'atmosphère d'argent facile qui règne dans les villes de la région, et de l'accroissement des inégalités, avec un nombre important de " laissés-pour-compte " du pétrole), et au renforcement des acteurs collectifs de la violence, et notamment les groupes de guérilla (FARC et ELN), pour qui les entreprises minières sont une importante source de revenus (en recourant à l'extorsion de fonds). Sans doute les IDE ne sont pas intrinsèquement responsables de cette situation, mais ils constituent ici un vecteur important de la dégradation de l'ordre public.

### CONCLUSION : DES IMPACTS DIFFÉRENCIÉS SELON LES SITUATIONS

Quelles sont les tendances qui se dégagent des trois études de cas ? De toute évidence, les effets des IDE sur le milieu local sont très diversifiés, en fonction des caractéristiques du milieu local et de la nature des investissements réalisés. Même si on ne peut pas généraliser à partir d'exemples qui doivent nécessairement être resitués dans leur contexte, on peut retenir les enseignements suivants :

1. Les effets des IDE sur le développement local sont indissociables des mutations économiques qui les ont rendus possibles. Les IDE ne sont qu'une facette du changement global de modèle de développement économique qui affecte aujourd'hui toute l'Amérique latine. Les économies nationales, hier protégées et régies par une forte intervention de l'État, sont aujourd'hui ouvertes aux vents de la mondialisation. Dans les mutations que subissent les milieux locaux, il est difficile - voire illusoire - de séparer ce qui relève de la responsabilité stricte des FMN, et ce qui incombe aux PAS et à leurs effets. Quand par exemple une entreprise privatisée passe aux mains d'une multinationale, et que des vagues de licenciements s'en suivent, il serait injuste d'en attribuer l'entière responsabilité aux IDE. Si l'entreprise a du être privatisée, c'est souvent qu'elle n'était plus rentable, et que des restructurations étaient inéluctables.

2. L'impact des IDE sur l'économie locale varie selon la nature et les modalités des investissements concernés. Les IDE à stratégie de main-d'œuvre, comme dans le Yucatán (où joue également la proximité des États-Unis) sont plus créateurs d'emplois (des emplois qui sont en revanche peu qualifiés et médiocrement rémunérés) que les IDE à stratégie de matières premières, comme dans le Casanare ou le sud-ouest de la Province de Buenos Aires. Dans ces deux cas, le coût de la main-d'œuvre n'a guère d'incidence. L'impact sur l'emploi et les systèmes productifs locaux varie selon les modalités d'investissement. En Argentine, les IDE concernent essentiellement des privatisations, sans créations d'entreprises nouvelles, et ils suppriment plus d'emplois qu'ils n'en créent. En Colombie au contraire, dans une région au départ exclusivement agricole, l'irruption d'une grande multinationale pétrolière a créé, sur une période très courte, plusieurs milliers d'emplois directs, et un nombre encore plus important d'emplois induits et indirects (mais il s'agit d'emplois qui ne sont pas durables). Il n'y a donc aucun effet "mécanique" des IDE sur l'emploi, ni à court ni à long terme.

3. Les effets des IDE sur la diversification et la modernisation des systèmes productifs locaux ne sont pas non plus automatiques, et ils renforcent souvent les tendances pré-existantes. Les IDE privilégient les branches d'activités les plus compétitives, et renforcent le degré de spécialisation initiale des économies régionales (cas de Bahía Blanca) ; quand ils n'introduisent pas une nouvelle spécialisation, plus forte encore, porteuse d'effets pervers sur l'économie locale (cas du Casanare). Ils provoquent un effet "d'*aggiornamento* technique et stratégique" évidemment positif, sauf quand les filiales des FMN viennent à concurrencer les entreprises locales de la même branche (cas du textile dans le Yucatán).

4. L'impact des IDE sur la " gouvernance " locale, au sens large, est relativement modeste. Les filiales des FMN ne sont guère innovantes dans le mode de gestion des entreprises, si ce n'est qu'elles sont de plus en plus hermétiques à l'influence des syndicats (et d'un mode de régulation parfois qualifié de " fordisme créole "), ainsi qu'à celle des milieux politiques locaux. Mais il s'agit d'une évolution générale, qui ne concerne pas seulement les entreprises étrangères : les pouvoirs publics, qui ont privatisé en masse et accepté, bon gré mal gré, les nouvelles règles économiques, n'ont plus les moyens d'exercer un contrôle aussi fort sur les systèmes productifs locaux.

De même se pose le problème de la relation entre les entrepreneurs locaux et les entreprises étrangères. On a parfois dit, dans le nord du Mexique notamment, que les IDE pouvaient stimuler le patronat local, et même contribuer à l'affranchir de la tutelle politique de l'État (Prévôt Schapira & Rivière d'Arc, 1997). Nos observations nous invitent à nuancer ce point de vue. Les *maquiladoras* du Yucatán fonctionnent en vase clos, sans synergie avec le patronat et le système productif local. En Argentine comme en Colombie, les entrepreneurs locaux paraissent lancés dans une sorte de " course au partenariat " avec les FMN, en n'hésitant à mobiliser une part importante de leur capital pour y parvenir, mais elles suivent en cela une

stratégie qui paraît davantage " rentière " que véritablement " entrepreneuriale ". C'est un constat qui avait déjà été fait par les économistes de l'école de la dépendance dans les années 1970, et qui reste en grande partie valable aujourd'hui.

5. De toute évidence les IDE contribuent à accroître la dépendance des économies locales à l'égard d'acteurs dont les stratégies, les enjeux, et les temporalités obéissent à des contingences et des règles de fonctionnement sans lien avec le milieu local. Le cas le plus extrême est celui du Casanare, où le milieu local est totalement à la merci de la conjoncture pétrolière mondiale, des choix stratégiques de la B.P., et des caprices géologiques de son sous-sol. C'est vrai pour les collectivités locales (dont les budgets sont devenus dangereusement " pétro-dépendants "), pour les habitants (qui sont en majorité migrants et prêts à repartir au moindre retournement de conjoncture), et pour les entreprises (qui toutes ont cherché à tirer profit, d'une manière ou d'une autre, de la manne pétrolière).

6. Enfin, on retiendra que les IDE contribuent à accroître les disparités régionales au sein des pays concernés. En effet, même si les IDE s'accompagnent d'effets pervers, ils favorisent globalement les régions qui les reçoivent par rapport aux autres. Le processus est d'ailleurs cumulatif : ce sont les régions au départ les mieux dotées en avantages comparatifs qui attirent en priorité les IDE, et ces derniers contribuent à leur tour à accroître ces avantages initiaux. Cet effet discriminant joue à plusieurs échelles. À l'échelle continentale, ce sont les pays les plus peuplés (comme le Brésil) et les mieux situés par rapport aux investisseurs potentiels ou aux marchés visés (comme le Mexique) qui sont favorisés. À l'échelle nationale, ce sont les espaces les plus peuplés (comme les métropoles) et les mieux situés (comme les ports ou les zones productrices de matières premières) qui attirent en priorité les IDE. Dans un contexte territorial latino-américain où les disparités régionales sont au départ très marquées, et où il n'existe pas de mécanismes institutionnels forts pour corriger ces déséquilibres, comme en Europe de l'ouest, cette évolution pourrait s'avérer préoccupante sur le long terme.

### Bibliographie

- BEJARANO J.A. (dir.), *Colombia : inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, FONADE - Universidad Externado de Colombia.
- BISANG R., BURACHIK G. & KATZ J. (1995), *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial - CEPAL - United Nations University Press, 318 p.
- DUREAU F., FLOREZ C. E. et al., *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión : los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)*, Bogotá, CEDE - ORSTOM, 7 volumes, 1996-1998.
- CUERVO L. M. & GONZALEZ J. (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Colciencias - CIDER, 467 p.

- DIRECCION NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (1998), *La inversión extranjera directa en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (rapport consultable sur internet).
- DE LOMBAERDE P. (coord.) (1997), *La inversión extranjera en Colombia. Régimen jurídico y análisis económico*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, Serie Investigaciones - 2, 347 p.
- FERRER A. (1997), *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 140 p.
- FFRENCH-DAVIS R & REISEN H. (dir.) (1998), *Mouvements des capitaux et performances des investissements. Les leçons de l'Amérique latine*, Paris, CEPAL - Centre de Développement de l'OCDE, 263 p.
- GONZALEZ GOMEZ O. (1997), "Maquila no fronteriza, implicaciones regionales", *Ciudades*, n° 34, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 33-41.
- GORENSTEIN S., CERIONI L. & SCUDELATI M. (1995), *Reestructuración productiva y mercado de trabajo en Bahía Blanca. Repercusiones de los procesos de privatización, Bahía Blanca*, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía.
- GORENSTEIN S. & BUSTOS CARA R. (compil.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización, Bahía Blanca*, "Red Iberoamericana de investigadores en globalización y territorio", Editorial de la Universidad Nacional del Sur, 1998, 528 p.
- GOUSET V. (1997), "Impacto territorial y globalización en Mérida", *Ciudades*, n° 34, Puebla, *Red Nacional de Investigación Urbana*, pp. 23-32.
- GOUSET V. (1998), "Du local au global. Territorialité et construction régionale dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires", in TULET J.C. (dir.), *Dynamique des systèmes productifs de la mosaïque socioculturelle du sud de la province de Buenos Aires*, Toulouse, Conseil Régional Midi-Pyrénées, Rapport final, Chapitre III, pp. 62-128.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997), *Latin America after a decade of reforms. 1997 Report*, Washington, The Inter-American Development Bank.
- MUJICA SAN MARTIN M. E. (1997), "Inversión extranjera y privatización", in DE LOMBAERDE P. (coord.), *La inversión extranjera en Colombia. Régimen jurídico y análisis económico*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, Serie Investigaciones - 2, pp. 237-250.
- NATIONS UNIES (1996), *World Investment Report 1996. Investment, trade and international policy arrangements*, Genève, United Nations Publications.
- NATIONS UNIES (1997), *World Investment Report 1997. Transnational corporations, markets structure and competition policy*, Genève, United Nations Publications, 1997, 381 p.
- PRÉVOT SCHAPIRA M.-F. & RIVIERE D'ARC H. (1997), "À la recherche de nouvelles formes d'intégration. Stratégies et identités d'entrepreneurs en Amérique latine", *Cahiers des Amériques Latines*, IHEAL, n° 21, Dossier spécial, pp. 77-183.
- RAMIREZ L. A. (1993), "Sociedad y población urbana en Yucatán, 1950-1989", *Cuadernos del CES*, n° 36, El Colegio de México.
- RAPOPORT M. (1994), *Crisis y decadencia del modelo agroexportador argentino, Tucumán*, Instituto de Estudios Socio-económicos, Universidad Nacional de Tucumán, 81 p.
- REVEL-MOUROZ J. (1993), "La nouvelle frontière : au coeur de l'intégration aux États-Unis", in PRÉVOT SCHAPIRA M.-F. & REVEL-MOUROZ J. (coord.), *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, Paris, CREDAL - IHEAL, pp. 105-146.

- SILI M. (1998), " La Pampa argentine : un siècle d'évolutions et de restructurations ", *Cahiers d'Outre-mer*, Vol. 51, N°201, janvier-mars 1998, pp. 35-64.
- TONELLOTTI S. (1998), " La ruptura de la simbiosis entre Estado Nacional, Nación y Puerto de Bahía Blanca ", in CERNADAS M. & BUSTOS R. (compil.) (1998), *Estudios regionales interdisciplinarios, Bahía Blanca*, Universidad Nacional del Sur, pp. 239-254.
- TREILLET S. (1997), " Politiques d'ajustement structurel et IDE industriels en Amérique latine ", in GUERRAOUI D. & RICHET X. (dir.), *Les investissements directs étrangers, facteurs d'attractivité et de localisation*, Casablanca, Les éditions Toubkal - L'Harmattan, pp. 75-84.

#### RÉSUMÉ - RESUMEN

Avec le virage néolibéral amorcé depuis la fin des années 1980, l'Amérique latine est entrée de plain pied dans la mondialisation de l'économie ; une mondialisation qui se caractérise notamment par une ouverture massive aux investissements étrangers. On connaît déjà un peu l'impact macroéconomique de ces investissements, mais on connaît moins leur impact local, c'est-à-dire leur capacité à transformer l'espace et les sociétés des territoires qu'ils affectent. Même s'il est encore un peu tôt pour mesurer cet impact, surtout à long terme, trois études de cas, choisies dans des régions relativement périphériques du Mexique, d'Argentine et de Colombie, nous permettent de dresser un premier bilan, plutôt nuancé, sur le sujet.

*Con las reformas neoliberales iniciadas a finales de los años 1980, América latina entró en pleno proceso de globalización ; una globalización económica que se caracteriza, entre otro, por un aflujo macizo de inversión extranjera. Ya se conoce un poco el impacto macroeconómico de esa inversión extranjera, pero se desconoce bastante lo que es su impacto local, es decir su capacidad a transformar el espacio y las sociedades en los territorios afectados. Aunque todavía es temprano para medir este impacto, sobretudo en el largo plazo, tres estudios de caso, seleccionados en regiones relativamente periféricas de México, Argentina y Colombia, nos permitirán plantear un primer balance, y matizar un poco el tema.*

# INFORMATION SCIENTIFIQUE

JULES FRANCE FALQUET



---

## PARCOURS COMMENTÉ DANS LA BIBLIOGRAPHIE SUR LES "MOUVEMENTS RURAUX" AU BRÉSIL.

(DEUXIEME PARTIE)

JULES FRANCE FALQUET\*

**D**epuis une quinzaine d'années, les questions liées au genre, à la situation et à la participation des femmes dans la société brésilienne constituent un champ de recherche bien développé et jouissant d'une indubitable légitimité. Trois sources principales alimentent ce champ : d'abord, les analyses produites par les groupes et centres de documentation de femmes indépendants, issus du fort mouvement de femmes qui s'est développé depuis plus d'une décennie au Brésil. Ensuite, les fort nombreuses recherches d'universitaires des deux sexes, qui se sont donné pour tâche dans leurs disciplines respectives de compléter la perspective tronquée - aveugle au genre- qui existait auparavant. Enfin, les travaux réalisés par les différents mouvements sectoriels de femmes -on présentera ici les publications des mouvements de femmes rurales. Notons finalement que, comme dans le cas des études générales sur les mouvements ruraux (voir première partie in *Cahiers des Amériques latines* n°28-29), ces trois sources se conjuguent souvent pour produire des recherches-actions commanditées par un mouvement et menées par des universitaires et/ou des chercheuses indépendantes.

Nous présenterons ici principalement la bibliographie que nous avons réunie concernant la participation des femmes rurales-paysannes à la production agricole et aux mouvements ruraux. Dans un premier temps, nous décrirons brièvement l'organisation des recherches universitaires sur le "genre" et nous évoquerons pour mémoire quelques grandes recherches qui

\* CREDAL

campent la participation politique et sociale des femmes au Brésil. Nous apporterons ensuite des éléments de réflexion générale sur comment les transformations du monde rural affectent les femmes, dans l'ensemble du continent latino-américain. Nous verrons ensuite comment a été analysée la participation des femmes à la production agricole : invisibilité du travail féminin, femmes dans la petite production familiale et salariées agricoles. Pour finir, nous passerons en revue les recherches qui analysent la participation des femmes aux luttes rurales, dans le syndicalisme mixte, dans le syndicalisme féminin et enfin dans le cadre d'autres organisations paysannes.

### ORGANISATION DE LA RECHERCHE ET CADRE GÉNÉRAL SUR LA PARTICIPATION POLITIQUE ET SOCIALE DES FEMMES

Il faut d'abord remarquer que, dans la communauté scientifique brésilienne, il est aujourd'hui pleinement légitime d'adopter dans les différentes disciplines une perspective "de genre" -c'est-à-dire d'étudier non seulement des thèmes concernant les femmes, mais aussi toutes sortes de thèmes généraux *en y faisant apparaître la situation des femmes et surtout les rapports sociaux de sexe*. La plupart des universités se font un point d'honneur de posséder au moins un "noyau d'études de genre". Mixtes, pluridisciplinaires et transversaux, ces "noyaux" se coordonnent à l'échelon régional et au plan national. Ils sont à l'origine d'un considérable enrichissement de la recherche : on leur doit à la fois d'avoir étudié des expériences jusque-là ignorées, comme les mouvements de femmes, mais aussi d'avoir lancé de profondes remises en cause des grilles d'analyse existantes, qui constituent un apport épistémologique de première importance.

Le cœur du pays -Rio de Janeiro et São Paulo- est particulièrement actif, notamment grâce à l'existence de l'excellente revue *Cadernos feministas*, créée en 1992 et animée par Lena Lavinias, de l'Université Fédérale de Rio (UFRJ). Celle-ci est d'ailleurs, avec Mary G. Castro (1992), l'auteure d'un important article théorico-méthodologique intitulé : "Du féminin au genre, la construction d'un objet". Cependant, les régions plus déshéritées du Nord et du Nordeste ne sont pas en reste. Ainsi, la "Première rencontre régionale des études sur la femme et le genre", tenue en cette même année 1992 à Salvador de Bahia, donnait naissance au réseau REDOR<sup>1</sup>. Celui-ci articule les groupes de recherches à l'échelle régionale et réalise des rencontres annuelles —qui donnent lieu à d'importants débats et de riches publications. Énergiquement coordonné par Maria Luiza Alvares Miranda et publié par le GEPEM<sup>2</sup>, un premier recueil intitulé "La femme existe-t-elle?" réunit pas moins de seize contributions à l'étude des femmes et du genre en Amazonie (1995). Deux ans après, le REDOR publiait les meilleures communications de sa Vème rencontre annuelle, organisée par le GEPEM à Belém. Coordonné à

nouveau par Maria Luiza Alvares Miranda (1997), le recueil rassemble vingt-sept textes très variés : identité et culture, politique et féminisme, mais aussi littérature, vieillissement, santé et violence, et bien entendu expériences de recherche sur le genre.

La participation politique et sociale des femmes a fait l'objet de nombreuses études. Pour illustrer la variété des angles d'approche, signalons d'abord le panorama général qu'offrent Vera Lúcia Silveira Botta Ferrantes et Heleieth Saffioti (1985) sur la manière dont les femmes participent aux différents mouvements sociaux. Plus spécifiquement, le rôle des femmes dans la transition politique -lutte contre la dictature et pour la démocratisation du pays- a été analysée par Sonia Alvarez (1990). Concernant plus particulièrement l'apparition et les pratiques du féminisme dans le Brésil contemporain, on verra la thèse d'Anette Goldberg soutenue à Jussieu-Paris VII (1991). Il existe également des travaux centrés sur des régions spécifiques. Pour le Sud du Brésil par exemple, on consultera celui de Maria Noemi Brito Castilhos (1987) à propos des mouvements de femmes entre 1975 et 1986, ainsi que celui de Jussara Reis (1992), qui aborde la représentation politique des femmes. La participation féminine dans les "nouvelles" luttes urbaines a aussi été analysée, comme l'illustre par exemple le travail d'Aig Lemos (1992) sur la participation des femmes aux luttes pour le logement et l'appropriation de l'espace urbain à São Paulo. Notons également qu'est apparu un nouveau champ de recherches : la participation des femmes à la lutte armée contre la dictature, en particulier avec une thèse publiée par la Fondation Gétulio Vargas, dans laquelle Elizabeth Xavier Ferreira présente treize témoignages d'anciennes prisonnières politiques (1996), et le livre d'un journaliste, Luiz Maklouf Carvalho, aux éditions Globo, sobrement intitulé : "Femmes qui sont allées dans la lutte armée" (1998). Signe que les études sur les femmes et le genre se portent bien, signalons enfin la parution des trois volumes de "L'histoire des femmes au Brésil" coordonnée par Mary del Priore et Carla Bassanezi (1997) -sorte d'équivalent brésilien de la vaste somme historique réunie en France par Michèle Perrot et Georges Duby. On y trouve notamment, concernant les luttes de femmes, un article de Paola Capellin (1997) sur les luttes dans le domaine du travail salarié.

### **Les femmes et les transformations du monde rural : comparaisons continentales**

Les recherches qui abordent les effets des grandes transformations du monde rural latino-américain sur les femmes peuvent être regroupées autour de trois axes qui se complètent et se chevauchent partiellement : impact des réformes agraires sur les femmes, effets de la globalisation sur le marché du travail, et finalement répercussions et enjeux des politiques de développement.

Si les réformes agraires sont un sujet particulièrement étudié sur le continent latino-américain, il fallu attendre le milieu des années quatre-vingt

pour que leur impact sur les femmes soit enfin analysé, grâce à la féconde collaboration de Carmen Diana Deere et Magdalena León. Dans un premier recueil qu'elles ont dirigé (1986), plusieurs chercheuses comparent les effets des politiques agraires sur les femmes dans différents pays du continent. Fiona Wilson y réexamine dans la perspective des femmes les concepts de recherche relatifs aux transformations agraires, tandis que Carmen Diana Deere y compare l'impact sur les femmes des différentes réformes agraires du continent. Une dizaine d'années plus tard, Deere et León co-signent à nouveau un passionnant article sur le droit à la terre, les femmes et -signe du temps- les contre-réformes agraires du continent (1998)<sup>3</sup>. A propos du seul Mercosur, Maria Sisto (1994) a analysé les politiques concernant les femmes productrices d'aliments au Brésil, au Paraguay et en Uruguay. Pour le Brésil en particulier, une des rares sources est un article d'Isaura Rufino Fischer et Ligia Albuquerque de Melo (1990), intitulé "position des femmes dans le processus de réforme agraire", dans un ouvrage collectif consacré à la politique agraire dans le Nordeste.

La deuxième perspective, celle des effets de la globalisation sur les femmes rurales, peut également être appréhendée à travers un recueil de textes portant sur l'ensemble du continent, publié au Mexique. Dirigé par Sara María Lara Flores (1995), chercheuse de la UNAM<sup>4</sup>, il analyse le visage féminin du marché du travail rural en Amérique Latine, proposant une lecture globale du travail des femmes, mais aussi de leurs conditions de santé et de leur vie dans le cadre des évolutions internationales du travail agricole. Sara María Lara Flores ouvre le recueil en décrivant les effets de la flexibilisation sauvage sur la féminisation du travail salarié, en particulier avec le développement sur tout le continent d'un vaste secteur d'exportations non-traditionnelles. L'ouvrage présente ensuite la situation dans cinq pays : Brésil, Mexique, Equateur, Argentine, Chili. Deux articles abordent le travail agricole salarié des femmes au Mexique, soulignant pour le premier l'habileté manuelle des femmes qui empaquettent la mangue et l'avocat dans le Michoacán (Blanca Suarez), pour le deuxième la manière dont les travailleuses de la fleur rendent "féminin" le processus de travail auquel elles participent (Ofelia Becerril). Quatre articles sont consacrés au Brésil. Edna Maria Ramos de Castro évoque les travailleuses de la noix du Brésil (*castanha*) et la division sexuelle et technologique du travail, tandis que Deis Siqueira, Lourdes Bandeira et Amin Mostafa analysent les questions de santé, de reproduction et d'accès à la citoyenneté des travailleuses rurales<sup>5</sup>. Enfin, deux auteures font le point sur les *bóias frias*<sup>6</sup> : Maria Aparecida de Moraes Silva évoque le difficile art de (sur)vivre au Brésil, tandis que Vera Lucía Botta Ferrante fait état de leurs luttes pour la terre.

Enfin, la question du développement, et plus récemment du développement soutenable, a été abordée depuis le milieu des années quatre-vingt. On remarque d'abord, dans le premier recueil mentionné de Deere et León, l'article de deux chercheuses mexicaines réputées, Lourdes

Arizpe et Carlota Botey (1986), qui analyse l'impact sur les femmes des politiques de développement agricole au Mexique. Pour le Brésil, Mireya Suárez et Marlene Libardoni apportent plus récemment une "perspective de genre" sur les femmes et le développement agricole (1992). L'université fédérale de Porto Alegre consacre ensuite un recueil entier, coordonné par Clio Presvelon, Francesca Rodrigues Almeida et Joaquín Anecio Almeida (1996), à "la femme, la famille et le développement rural", dans lequel on remarquera en particulier un article d'Anita Brumer portant spécifiquement sur les femmes. Enfin, signalons un exposé général de la question du rôle des femmes dans les projets de développement soutenable, réalisé au Brésil par une Espagnole vivant au Mexique, Pilar Alberti Manzanares (1998).

### **Les femmes rurales au travail. Problèmes méthodologiques**

En préambule, il faut rappeler que la participation des femmes à la production agricole a longtemps été méconnue ou tout simplement ignorée. En effet, d'un côté, dans les études du salariat agricole, les femmes sont simplement considérées comme des prolétaires agricoles "neutres", au même titre que les hommes. De l'autre, dans les recherches qui portent sur la petite production, les rapports sociaux de sexes qui prévalent dans l'unité familiale font considérer le travail des femmes comme une simple "aide" naturellement fournie au mari ou à la famille. Ce travail est donc à la fois gratuit et invisible.

Pourtant, la participation quantitative et qualitative des femmes à la production agricole est considérable, comme l'a souligné une réflexion pionnière de Luis Sergio Pires Guimaraes sur la femme comme force de travail dans l'agriculture brésilienne (1978). On trouve également de manière précoce, dans un recueil consacré au travail féminin, un article d'Heleieth Lara Bongiovanni Saffioti et Vera Lucia Silveira Botta Ferrante qui présente un certain nombre d'aspects de la vie des femmes dans les familles rurales de l'Etat de São Paulo (1982). Le rôle des femmes dans l'économie domestique apparaît peu à peu comme un élément central qui permet de comprendre pourquoi leur travail passe inaperçu. C'est ce que montre une étude de Maria de Fátima Lopes (1983), qui analyse l'évolution du rôle social des femmes quand une famille paysanne entre dans le salariat. À la même époque, Anita Brumer et Nadia Maria Schuch Freire, de l'université de Porto Alegre, se penchent sur le travail des femmes dans la petite production agricole (1983-1984). Cependant, ce n'est que dans la deuxième moitié des années quatre-vingt qu'apparaissent de véritables analyses théoriques qui rendent visible, en la problématisant, la participation des femmes à la production agricole. Paru d'abord en espagnol dans un recueil argentin coordonné par Estela Grassi (1986), puis l'année suivante en portugais, un premier article de Maria Ignez Paulilo ouvre le débat sur le travail dit "léger" des femmes. Publié cette même année et également hors

du Brésil -dans le recueil déjà cité de Deere et León- un article de Cheyva Spindel souligne et analyse l'invisibilité sociale du travail des femmes dans l'agriculture brésilienne (1986). Toujours au plan théorique, on trouve quelques années plus tard la tentative de la féministe nord-américaine Ruth Dixon Muller (1991) d'évaluer la participation globale des femmes dans la force de travail agricole des pays en développement. Il faut également remarquer que depuis quelques années, les institutions internationales contribuent au développement d'un regard sexué sur la production agricole, comme le montre le projet de recherche du PNUD<sup>7</sup> sur la perspective de genre dans la production rurale au Brésil, mené par Zuleide Araújo Texeira, Helena Mussi de Carvalho, Mireya Suárez et Juraci Silva de Souza (1994). Même les syndicats ont fini par s'intéresser à cette question : c'est à la demande de la CUT que Renata Menasche et Maria Saete Escher ont récemment réalisé une monographie exemplaire sur la division sexuelle du travail dans la production familiale de lait dans le Paraná (1996). Tout récemment, Nilca da Penha Migueles Panzutti (1997) a publié un bref article dont le titre résume la constatation qui se dégage de l'ensemble de ces réflexions : "Femme rurale : éminence cachée". On retiendra également qu'il convient de différencier le style de vie des femmes qui travaillent au champ et celles qui restent travailler à la maison, comme le souligne une recherche d'Inez Eunice Bassanezi, sous la direction de Neide Miele, de l'université de João Pessoa (1994). En effet, point n'est besoin d'aller aux champs pour contribuer à la production agricole, comme le montre le travail d'un étudiant du Minas Gerais, Ignacio Hugo Rockenbach (1995) qui se penche sur le rôle des femmes dans l'administration des entreprises familiales rurales dans l'Etat de Santa Catarina.

Grâce à ces avancées théoriques, qui permettent de *voir* d'abord -et donc ensuite de pouvoir analyser- le travail des femmes de la campagne, la sociologie rurale brésilienne a pu produire un corpus important et problématisé sur la participation des femmes non seulement à la production agricole mais aussi, de manière plus large, à la vie du monde rural. Ce corpus peut être présenté selon deux axes. D'un côté, celui des femmes qui travaillent gratuitement dans le cadre de la petite production familiale. De l'autre, celui des salariées agricoles, qui tentent de vendre leur force de travail à des entreprises plus ou moins grandes. Il faut cependant noter que chaque femme peut passer plusieurs fois d'une catégorie à une autre au cours de sa vie, voire durant un même cycle agricole. Surtout, il faut remarquer que chacune des deux problématiques éclaire l'autre, dans le sens où l'accession au salariat pour les unes, et à la propriété de la terre et des moyens de production pour les autres, peuvent constituer des aspirations ou des stratégies individuelles ou collectives des femmes rurales visant à une moindre exploitation de leur travail.

### Salariées agricoles

Les travailleuses saisonnières, salariées agricoles ou prolétaires rurales constituent probablement le domaine le plus étudié. On peut proposer à cela plusieurs explications : d'abord, le salaire qu'elles reçoivent montre bien qu'elles travaillent et permet d'isoler leur contribution individuelle à la production agricole. Ensuite, parce que pour qui envisage la prolétarianisation de la paysannerie comme une étape nécessaire de la lutte des classes, le salariat agricole est un domaine d'étude privilégié. À cela, on peut ajouter l'intérêt que suscite, dans une perspective de genre, l'idée que l'entrée dans le salariat puisse constituer une avancée pour les femmes, la reconnaissance de leur travail et l'obtention d'une plus grande autonomie. Enfin, parce que ce "prolétariat rural" s'est beaucoup développé sous l'effet de la modernisation du monde rural. En effet, d'abord la fulgurante extension de la culture de la canne à sucre (dans la cadre d'un vaste projet énergétique de substitution de l'alcool de canne à l'essence), puis la multiplication des cultures d'exportation, expulsent de leurs terres un nombre chaque fois plus important de familles paysannes. Si certaines femmes décident alors de tenter leur chance en ville, beaucoup restent à la campagne ou en marge des villes et s'engagent dans le salariat agricole, rejoignant ainsi le vaste contingent des *bóias-frias*.

À propos des salariées agricoles, on trouve d'abord la recherche d'Anita Moser sur les femmes rurales dans le processus de travail industriel, soutenue dans le Rio Grande do Sul (1983). Neide Miele, de l'université de João Pessoa a également analysé la situation des travailleuses de la canne à sucre, particulièrement symboliques du salariat agricole (1985). Plus récemment, un passionnant article de Vera Lucia Silveira Botta Ferrante et Maria Aparecida Silva de Moraes (1989) montre comment la prolétarianisation des femmes *bóias-frias* amène pour elle une perte de ce qu'elle appelle le "savoir domestique". Cette analyse en termes de savoirs doit être rapprochée de l'ouvrage désormais classique d'Olinda Maria Noronha intitulé "de paysanne à 'Madame', travail féminin et relations de savoir en milieu rural" (1986). Spécialistes des *bóias-frias*, Vera Lucia Silveira Botta Ferrante (1992) a ensuite étudié leur lutte pour la citoyenneté dans l'Etat de São Paulo, tandis que Maria Aparecida Silva de Moraes (1997) analysait de son côté leur cheminement de leur ancienne situation de *colonas* à celle de *bóias-frias*. L'entrée dans le salariat permet-elle une libération économique et culturelle des femmes, ou n'est-elle qu'une stratégie de survie ? C'est la question que pose Lucia Marisy S. R. de Oliveira (1997) en étudiant la situation des bahianaises. Le fait de devenir salariées de grandes entreprises agricoles, où s'établissent des rapports de travail bien particuliers, permet-il aux femmes d'être plus conscientes et plus organisées ? Vera Lucia Silveira Botta Ferrante (s/f) tente de répondre à cette interrogation à travers l'étude des luttes politiques des femmes dans les champs de canne de São Paulo. C'est aussi le sujet des recherches d'Adelia Melo Branco : actuellement membre de la

fondation Joaquín Nabuco, c'est au Canada qu'elle a écrit sa thèse sur l'emploi, la mobilisation et les changements vécus par les femmes travailleuses saisonnières du Nordeste du Brésil (1997). Également sous l'égide de la fondation Joaquín Nabuco, Izaura Rufino Fischer et Ligia Albuquerque ont elles aussi largement analysé les conséquences de la prolétarianisation de la force de travail féminine rurale. Ensemble, elles ont publié un livre sur les effets de la modernisation agricole sur le travail féminin (1996), ainsi que deux articles, l'un sur le salariat agricole féminin au Brésil (1996 a) et l'autre sur le passage de la force de travail féminine au salariat sous les effets de la modernisation agricole (1996 b). L'année suivante, Izaura Rufino Fisher soutenait une passionnante maîtrise en administration rurale portant sur la conscientisation des travailleuses rurales dans l'entreprise agricole moderne (1997). Signalons enfin que ces recherches sont parfois destinées à être utilisées par les syndicats et/ou les associations de femmes travailleuses agricoles pour produire du matériel pédagogique, comme la petite bande dessinée qui porte sur les effets de la modernisation agricole pour les journalières, réalisée par Lailson Cavalcanti de Holanda (1994).

### **Agriculture familiale**

Face au développement massif du salariat agricole, la petite production familiale —également qualifiée de "petite production" ou "d'agriculture familiale"— constitue un important enjeu, aussi bien d'un point de vue théorique que pour les organisations rurales et paysannes. Après avoir été longtemps perçue comme retardataire, non-rentable, vouée uniquement à une agriculture d'auto-subsistance, la petite production familiale a en effet été largement "réhabilitée". D'abord, parce qu'il a été largement prouvé qu'elle permettait d'assurer une certaine auto-suffisance alimentaire et de nourrir les villes à moindre coût. Il s'agit alors de favoriser un modèle paysan de type *farmer* nord-américain, après avoir constaté les limites des politiques visant à développer une agro-industrie exportatrice modernisée à grande échelle. Ensuite, parce qu'elle fixe les familles à la campagne et se profile ainsi comme une alternative au développement pléthorique et incontrôlé des villes. Enfin, par exemple pour le MST, parce qu'elle semble bien constituer la forme de production —mais aussi un ensemble de pratiques socio-culturelles traditionnelles— la plus adaptée aux vœux de la paysannerie elle-même<sup>8</sup>. Ainsi, depuis le début des années quatre-vingt-dix, le MST s'est rallié lui aussi à la promotion de la petite production familiale.

Parmi les travaux généraux, signalons un livre devenu classique de Beatriz Maria Alasia de Heredia (1979), sur la vie et le travail familial de petits producteurs du Nordeste. À partir d'un cas particulier, Stela Cristina Fernandes Eigenheer a étudié la petite production et le travail familial dans une zone du Haut Jequitinhona, dans l'Etat du Minas Gerais (1982). Thèse d'économie, une troisième étude de cas effectuée à la même période sur la petite production agricole dans l'Etat du Rio Grande do Sul par Nadia Maria

Schuch Freire sous la direction d'Anita Brumer (1984) analyse les rapports entre femmes, travail et capitalisme dans le monde rural. Constatons enfin que l'agriculture familiale suscite actuellement un intérêt renouvelé, comme en témoigne la parution en 1995 d'un numéro spécial de la revue *Reforma Agraria* consacré à la question. On y trouve notamment une perspective statistique sur la petite production familiale par Sonia Maria Bergamasco Pessoa Pereira, et une délimitation théorique par José Eli Da Veiga). Enfin, signalons deux documents récents sur la question : un profil de l'agriculture familiale dû au FAO/INCRA (1996) et une recherche du DESER sur le genre et l'agriculture familiale (1996). Constatons finalement que, malgré la qualité de ces travaux, du fait même de l'invisibilité/gratuité structurelle du travail des femmes dans la sphère domestique, la participation féminine à la petite production familiale n'a pas encore été suffisamment analysée. Il s'agit donc d'un champ qui reste largement à défricher.

### **Luttes de femmes rurales : syndicalisme et mouvements de femmes**

En rapport avec l'invisibilité et la non-reconnaissance du travail des femmes paysannes, il faut constater que leur participation dans les syndicats et dans les mouvements paysans est à la fois traditionnellement faible (ou invisible) et peu étudiée. Cependant, les luttes des femmes pour obtenir une place plus importante dans les syndicats et les mouvements, la création d'organisations de femmes autonomes et les efforts que certains syndicats, notamment la CONTAG et la CUT, ont fait en direction des femmes, ont fait apparaître ici encore un nouveau champ de recherche. Le thème est complexe : nous ne pourrions présenter ici qu'un premier aperçu de ce qui fera l'objet de nos recherches ultérieures. En effet, trois sortes de luttes se mêlent. On trouve des femmes dans les syndicats agricoles traditionnels, à la fois dans les anciens STR (Syndicats de travailleurs ruraux) fédérés dans la CONTAG et dont la "rébellion" donne naissance au "nouveau syndicalisme" que symbolise la CUT (où la CONTAG s'est finalement insérée). D'autres femmes participent à des mouvements paysans nouveaux, non-syndicaux, comme le MST. D'autres enfin s'organisent de manière autonome, de diverses manières. D'un côté, certaines ont créé un mouvement syndical autonome de femmes travailleuses rurales. De l'autre, une partie d'entre elles sont davantage liées au mouvement des femmes et au mouvement féministe, éventuellement en lien avec le reste du mouvement à l'échelle continentale. Pour compliquer plus encore l'approche de la question, il existe des rapprochements stratégiques, des alliances et des rivalités entre ces différentes organisations. Comme le montre un récent article de Aloisio Ruschinsky, la plus grande diversité règne dans l'action socio-politique des femmes rurales (1997). Dans le cadre de cet article, nous ne pourrions offrir qu'une première perspective sur ces travaux singulièrement entremêlés.

En ce qui concerne les travaux sur la participation des femmes dans les syndicats mixtes, on remarque d'abord une thèse précurseuse de Maria Noemi Castilhos Brito (1985), intitulée "syndicalisme au féminin : une lutte de fourmi" et soutenue à l'université de Campinas. L'année suivante, pour l'université du Paraíba, Paola Capellin Guiliani et Lilia M. Venancio dos Santos réalisent une enquête particulièrement intéressante qui compare la participation des femmes dans les syndicats urbains et ruraux (1986). Paola Capellin Guiliani a continué à travailler sur la question. Elle a réalisé une communication sur le thème "genre et classe : femmes travailleuses rurales" (1990), puis une analyse très instructive sur le profil des femmes syndicalistes, qui permet de comprendre d'où elles viennent et comment elles en sont arrivées au militantisme syndical (1994). Ces travaux doivent être rapprochés de deux articles récents, l'un de Maria Berenice Godinho Delgado (1996), qui analyse la féminisation de la direction de la CUT et l'autre de Mary Garcia Castro, qui fait le point sur les contradictions de genre et de race auxquelles les syndicats doivent faire face à l'époque de la globalisation (1996)

Les organisations de femmes rurales pour leur part ont été surtout étudiées régionalement. Rappelons qu'à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt, apparaît dans le sud du Brésil un important Mouvement de femmes travailleuses rurales (MMTR, qui s'appelle également mouvement de femmes travailleuses agricoles, selon les régions). Ce mouvement, apparu dans le cadre de la lutte pour la prise de contrôle des STR, du renouveau du syndicalisme et de la lutte contre la dictature, n'a pas tardé à prendre son autonomie. Il regroupe aussi bien, selon les régions, des petites productrices (surtout dans le Sud) que des salariées agricoles (en particulier dans le Nordeste) et a pour principal objectif la reconnaissance professionnelle des femmes paysannes, autour de trois grandes revendications concrètes : congé maternité, droit à la retraite, et participation politique et sociale en tant que femmes. Il possède une coordination nationale et ses pratiques ont été décrites comme particulièrement démocratiques. Un recueil dirigé par Frances O'Gorman (1987) offre un premier aperçu de la question.

Dans le sud du Brésil, il semble que le mouvement autonome de femmes travailleuses agricoles ait commencé dans l'État de Santa Catarina, bien que les femmes de la Paraíba et du Rio Grande do Sul n'aient pas été en reste, comme le montre un travail pionnier de Maria Ignez Silveira Paulilo (1982) sur la question des femmes et de la terre dans le Brejo Paraibano. Pour un panorama d'ensemble de ces premières années, on consultera d'abord la présentation historique des mouvements de femmes dans le Sud du Brésil réalisé par Anita Brumer (1988). On verra également un article de Regina Zilberman sur les femmes du Rio Grande do Sul, la voix derrière le *gauchesco* (1991). On lira enfin la passionnante comparaison effectuée par Lynn Stephen (1996) entre trois organisations de femmes rurales au Mexique et dans le Rio Grande do Sul. Pour l'État de Santa Catarina, on trouve deux

thèses à l'université fédérale, une à l'université de l'État et une recherche menée par l'organisation de femmes elle-même. Le mouvement social des femmes agricultrices du Santa Catarina a d'abord été analysé par Jacir Leonir Casagrande (1991), sous l'angle de la sociologie politique, sous la direction d'Ilse Scherer Warren et Maria Inez Paulilo. Ilse Scherer Warren a dirigé ensuite la recherche de Pedro Carlos Daboit (1996) sur la nouvelle relation entre le mouvement de femmes agricultrices et l'Eglise dans l'ouest du Santa Catarina. On y constate notamment comment la morale de l'Eglise est problématique pour les femmes et comment cette alliance évolue. Le mouvement des femmes travailleuses rurales, en s'appuyant sur l'équipe de recherche du DESER, a lui-même réalisé un diagnostic très complet des femmes agricultrices dans l'Etat, modèle de recherche-action par et pour le mouvement, signé par Justina Cima, Eliane Nilsen Konkel et Amadeu A. Bnato et mené par une vaste équipe "non professionnelle" du mouvement (1994). Enfin, signalons la recherche exploratoire de Maristela Francisca Martin (1995) sur la sexualité des femmes agricultrices dans un *assentamento* de Santa Catarina. Pour compléter la perspective, on consultera la thèse de droit de Marcia Ester Zorzo Barros, sur l'organisation et la participation syndicale des femmes (1990) et l'article de Deis Elucy Siqueira sur l'organisation des femmes rurales, à la croisée des problématiques de sexe et de classe (non daté).

Dans le Nordeste du pays, le mouvement a rencontré un écho particulièrement marqué dans le Nordeste, autour de Serra Talhada, dans le Sertão central de l'État de Pernambuco, où il a rencontré d'autres traditions de lutte. En effet, il s'agit du berceau des Ligues paysannes, proches du parti communiste, ainsi que d'une région davantage caractérisée par le salariat agricole et ses organisations. Enfin, le MST commence à s'y implanter, sans avoir le poids qu'il possède dans sa région d'origine, le Sud du Brésil. À propos des Ligues paysannes, déjà largement étudiées, on lira le témoignage poignant d'Elizabeth Teixeira, veuve d'un des principaux dirigeants qui reprend le flambeau après l'assassinat de son compagnon, enfin publié après de nombreuses difficultés par Lourdes Bandeira, Neide Miele et Rosa Godoí (1998). À propos de la participation des femmes aux luttes syndicales de cette région, signalons la thèse soutenue par Neide Miele à l'université de Poitiers (1992), qui évoque plusieurs grandes figures syndicales féminines, en particulier Margarida Maria Alves, assassinée en 1983. Enfin, une brève communication sur la syndicalisation des femmes travailleuses rurales (1987) fait apparaître le nom de Vaneti Almeida, qui travaille avec le puissant "Pôle syndical du Sertão central". Dix ans plus tard, on retrouve Vaneti Almeida et ce Pôle syndical parmi les principaux responsables de l'organisation de la première rencontre latino-américaine et des Caraïbes de femmes rurales et paysannes, qui a fait l'objet d'un passionnant compte-rendu bilingue qui fournit quantité d'informations et de réflexions émanant des paysannes elles-mêmes (1997). La recherche de Maria Eunice Figueiredo Guedes (1995) pour l'université de la Paraíba, aborde les organisations et syndicats de

femmes rurales dans le Nord et le Nordeste du pays. Enfin, Silvia Maria Dos Reis Maia et Jeovane Marusia Fernandes (1997) présentent dans un article analytique un panorama bref mais complet du flux et du reflux du mouvement social de femmes rurales de l'Etat de Bahia. Notons par ailleurs l'apparition de nouvelles pistes de recherche. D'un côté, les luttes pour la survie, qu'aborde un article d'Adelia de Melo Branco (1995), à propos d'une étude de cas d'un groupe de femmes du Sertão d'Araripe. De l'autre, la réflexion à propos de et réalisée par les femmes noires se développe vigoureusement. On remarquera en particulier la volumineuse thèse de Neusa Maria Mendes de Guzmão (1996), qui examine la situation d'un quartier rural Noir et évoque la "terre de Noirs, terre de femmes", ainsi qu'un court article de Benedicte Celeste de Moraes Pinto (1997) sur la construction de la mémoire et de symboles de pouvoirs féminins dans des communautés rurales noires du Tocantins.

Pour l'Etat du Maranhão, où les conflits sont particulièrement forts, notamment le long de sa frontière amazonienne, avec la zone connue comme Bico de Papagaio, plusieurs travaux semblent exister sur les luttes des femmes, produits par le groupe de femmes de la Ilha. Surtout, signalons deux textes d'une même auteure sur les effets de la répression des luttes rurales et paysannes. Non seulement les femmes peuvent être victimes directes de la répression (voir la thèse de Neide Miele ou le témoignage d'Elizabeth Teixeira), mais elles sont également affectées "indirectement" par les enlèvements et les assassinats qui frappent les hommes. Ainsi, Maristela de Paula Andrade (1997 et 1997) a réalisé sa thèse sur les massacres à la campagne, ainsi qu'un livre sur les veuves, prises entre la violence et l'impunité.

Enfin, pour l'Amazonie, où il existe comme on l'a vu une équipe particulièrement dynamique à l'université de Bélem, on trouve de nombreux travaux que nous présenterons pas tous ici. Signalons seulement qu'en anthropologie sociale, Maria Angelica Motta Maves a soutenu dès 1977 une thèse monographique sur les relations de genre, le symbolisme et la ritualisation dans une communauté amazonienne. Celle-ci a été publiée en 1993 avec le titre : "travailleuses et camarades". Plus qu'agricultrices ou rurales au sens "classique", les femmes de cette région ont été étudiées selon leurs activités ou identités spécifiques : Indiennes, pêcheuses (on remarquera par exemple les travaux de Maria Cristina Maneschy, Edna Alencar et Ivete Herculano Nascimento (1995) sur les pêcheuses en quête de citoyenneté) ou encore *seringueiras* (on verra notamment l'article de Ligia T. L. Simonian (1995) sur l'invisibilité de ces dernières). Signalons aussi un article de Maria Joana Pompeu Amorim (1997) sur les espaces féminins, le genre et l'identité dans les communautés rurales amazoniennes.

Pour conclure cette brève présentation qui, une fois encore, n'est pas exhaustive, rappelons à la fois les difficultés qui entourent les recherches sur les femmes rurales, la fécondité des travaux déjà effectués et la nécessité qu'il y a à approfondir l'analyse. Les difficultés sont de plusieurs ordres. D'abord,

l'immensité du pays, les situations fort différentes qui existent dans chaque région, à la fois du point de vue du type de femmes rurales (femmes de diverses origines ethniques et culturelles, salariées, petites productrices, pêcheuses, *seringueiras*, etc) et d'organisations (syndicats mixtes, syndicats autonomes de femmes, mouvements paysans de diverses traditions politiques) face auxquelles on se trouve. Ensuite, l'invisibilité structurelle du travail des femmes rurales et de leur participation politico-sociale. D'importants outils conceptuels ont été élaborés pour donner à voir la complexité de la situation des femmes, en même temps que les actrices des mouvements et organisations ont commencé à réfléchir sur elles-mêmes et à s'organiser davantage, en partie autour de nouvelles revendications. En l'état actuel de la recherche et des évolutions socio-politiques que l'on peut observer au Brésil, une série de questions apparaissent donc.

Du côté des femmes salariées agricoles, le fait de recevoir un salaire est-il une avancée -comme le supposent par exemple les perspectives marxistes et féministe ? Quelles conséquences a le passage au salariat, en termes d'autonomie personnelle, de développement de nouvelles formes de conscience et de nouvelles organisations, dans l'apparition de nouveaux mouvements ? Du côté de la petite production familiale, régie par le mode de production domestique où le travail des femmes -et des jeunes- est gratuit par définition, deux tendances contradictoires sont à l'œuvre. Les autorités de la réforme agraire, une partie du monde scientifique et des mouvements paysans aussi importants que le MST préconisent un renforcement de cette petite production familiale. On peut se demander, alors, quelles conséquences cela peut avoir sur le maintien ou le renforcement de l'exploitation des femmes. La deuxième tendance est précisément celle d'une partie des femmes paysannes, à la fois à travers leurs organisations autonomes, dans les syndicats et dans les mouvements paysans, en particulier le MST. Critiquant précisément l'exploitation dont elles font l'objet en n'étant ni reconnues comme agricultrices, ni payées pour leur travail, elles réclament la reconnaissance professionnelle, la possibilité d'être chefs de famille et donc l'accès en propre à la terre et aux crédits. Ce faisant, elles sapent les fondements mêmes de la petite production familiale. Comment évoluera cette contradiction ? C'est précisément une des questions auxquelles nous espérons répondre par nos recherches sur la participation des femmes dans le MST.

### Notes

- 1 Réseau Nord-Nordeste de recherche sur les femmes et les rapports de genre.
- 2 Groupe d'étude et de recherche Eneida de Morais, de l'université de Belém.
- 3 Magdalena León a également et entre temps coordonné un considérable recueil sur le pouvoir et "l'empowerment" des femmes (1997).
- 4 Universidad autónoma de Mexico.

- 5 Leur réflexion avait été déjà présentée l'année précédente à l'université de Brasília, en lien avec le syndicat rural CONTAG, puis lors de la XVIII<sup>e</sup> rencontre de l'ANPOCS.
- 6 *Bóias frias* : le terme évoque les gamelles contenant un repas froid : ce terme désigne des travailleuses saisonnières et salariées agricoles, prolétaires rurales, dont l'archétype sont les travailleuse de la canne à sucre.
- 7 Programme des Nations unies pour le développement.
- 8 De fait, le MST a longtemps promu dans ses *assentamentos* des formes d'habitat (agrovilles) et de production (coopératives) collectives. Or les résultats se sont avérés assez décevants : dans la plupart des *assentamentos*, de très nombreuses personnes optent plutôt pour la petite production familiale. Quand on observe ces "nouvelles communautés" que sont les *assentamentos*, force est de constater que les rapports sociaux fondamentaux demeurent organisés autour de la cellule familiale de production et de consommation.

### Bibliographie

- ALASIA DE HEREDIA, Beatriz Maria. (1979). *A morada da vida : trabalho familiar de pequenos produtores do Nordeste do Brazil*. Paz e terra. (164 p) d'après mestrado de posgrado en Anthropologia, Museo nacional, Río de Janeiro, sous la direction de Moacir Palmeira. Zona da mata de Pernambuco.
- ALBERTI MANZANARES, Pilar. (1998). *El papel de las mujeres en los proyectos de desarrollo sostenido*. Ponencia presentada al Simposio latinoamericano de desenvolvimento rural sustentável. Programa Alfa-Estrela. 31-5 de septiembre 1998. Universidad de Campinas, São Paulo. Photocopie. (23 p).
- ALMEIDA, Vaneti. (1987). *A sindicalização da mulher trabalhadora rural*. Pernambuco : Polo sindical Sertão Central. (14 p).
- ALVARES, Maria Luiza Miranda; D'INCAO, Maria Angela, (organizadoras). (1995). *A mulher existe? Uma contribuição ao estudo da mulher e gênero na Amazônia*. Belém : GEPEM. (243 p).
- ALVARES, Maria Luiza Miranda; DOS SANTOS, Eunice Ferreira, (organizadoras). (1997). *Desafios de identidade. Espaço-tempo de mulher*. Belém : CEJUP. (487 p).
- ALVAREZ, Sonia E. (1990). *Engendering democracy in Brazil : women's movements in transition politics*. New Jersey : Princeton University Press. (304 p).
- ANDRADE, Maristela de Paula (organizadora). (1997). *Chacinas e massacres no campo*. São Luis de Maranhão : Nucleo de apoio a viúvas de trabalhadores rurais mortos em conflitos de terra. (264 p). Mestrado en políticas públicas.
- ANDRADE, Maristela de Paula. (1997). *Viúvas : entre a violência e a impunidade*. São Luis de Maranhão : Nucleo de apoio a viúvas de trabalhadores rurais mortos em conflitos de terra. (224 p).
- ARIZPE, Lourdes; BOTEY, Carlota. (1986). Las políticas de desarrollo agrario y su impacto sobre la mujer campesina en México. pp 133-149. In LEON,

- Magdalena; DEERE, Carmen (Organizadoras). *La mujer y la política agraria en América Latina*. Mexico : Siglo XXI; Bogotá : Asociación colombiana para el estudio de la población. (290 p).
- BANDEIRA, Lourdes; MIELE, Neide; GODOY, Rosa (organizadoras). (1998). *Eu marcharei na tua luta. A vida de Elizabeth Teixeira*. João Pessoa : Editora universitária/Manufatura. (173 p).
- BASSANEZI, Inez Eunice. (1994). *Estilo de vida das pequenas produtoras rurais : "as mulheres do roçado e do sítio"*. João Pessoa : Universidad. Mestrado en servicio social. (118 p). Sous la direction de Neide Miele.
- BECERRIL, Ofelia. (1995). *Cómo las trabajadoras agrícolas de la flor en México, hacen femenino el proceso de trabajo en que participan?* (pp 181-192). In LARA FLORES, Sara Maria (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. (maio-dez. 1995). "Caracterização da agricultura familiar no Brasil, a partir dos dados da PNAD". pp 167-177. *Reforma agrária*. Revista da associação brasileira de reforma agrária, Agricultura familiar, n°2 e 3, Vol. 25.
- BOTTA FERRANTE, Vera Lúcia Silveira; DE MORAES SILVA, Maria Aparecida. (1989). *A proletarização da mulher bóia-fria e a perda do saber doméstico*. pp 55-68. *Anais do X Congresso brasileiro de economia doméstica. 17 a 21 de julho de 1989*. Associação brasileira de economia doméstica. Piracicaba, São Paulo. Photocopie.
- BOTTA FERRANTE, Vera Lucía. (1995). *Las trabajadoras bóias frias en la lucha por la tierra en Brasil*. (pp 193-208). In LARA FLORES, Sara Maria (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- BOTTA FERRANTE, Vera Lucía. (sf). *A trabalhadora rural na luta política : abrindo picadas nos canaviais paulistas*. Photocopie. (22 p).
- BOTTA FERRANTE, Vera Lucía. (1992). "A lute pela cidadania das mulheres bóias-frias (um estudo de trabalhadoras da região de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil)". pp 323-329. *Boletim de geografia teórica*, Vol. 22 (43-44).
- BRITO, Maria Noemi Castilhos. (1985). *Sindicato no feminino : uma luta de formiga*. Universidad estadual de Campinas. Posgrado en Antropología social. (192 p).
- BRITO, Maria Noemi Castilhos. (1987). "Movimento de mulheres no Sul do Brazil : 1975-1986". pp 51-57. In *Mulheres : da domesticidade a cidadania*. Aguas de São Pedro : ANPOCS.
- BRUMER, Anita (1988). "Movimento de mulheres no campo no Sul do Brasil". pp 650 *Congrès international des américanistes*. Amsterdam : Urije University. (737 p).
- BRUMER, Anita. (1996). *Mulher e desenvolvimento rural*. pp 39-58. In PRESVELON, Clío; RODRIGUES ALMEIDA, Francesca; ANECIO ALMEIDA, Joaquin. *Mulher, família e desenvolvimento rural*. Porto Alegre : Universidade federal Santa Maria. (162 p).

- BRUMER, Anita; SCHUCH FREIRE, Nadia Maria. (1983-84). "O trabalho da mulher na pequena produção agrícola". pp 305-322. *Revista do Instituto de filosofia e ciências humanas da UFRGS*, Vol. 11-12. Porto Alegre.
- CAPELLIN GIULIANNI, Paola; LAVINAS, Lena. (dezembro 1989). *Gênero e classe : mulheres trabalhadoras rurais*. Roneo. (31 p).
- CAPELLIN GIULIANI, Paola; VENANCIO DOS SANTO, Lilia M. (1986). *A participação feminina na estrutura sindical rural e urbana, Paraíba 1976-1985*. Campina Grande : UFR de Paraíba/CNPQ. (28 p plus annexes).
- CAPELLIN, Paola (1997). Os movimentos de trabalhadores e a empresa brasileira. In PRIORE, Mary del (organizadora) e BASSANEZI, Carla (coordenadora). *Historia das mulheres no Brasil*. São Paulo : Contexto/UNESP.
- CAPELLIN, Paola. (1994). *Atrás das práticas : o perfil das sindicalistas*. Ponencia apresentada no III Congresso Luso-afro-brasileiro de ciências sociais, grupo de trabalho "gênero e identidades sociais". Photocopie. (41 p).
- CARVALHO, Luiz Maklouf. (1998). *Mulheres que foram à luta armada*. São Paulo : Globo.
- CASAGRANDE, Jacir Leonir. (1991). *Movimentos sociais do campo. Mulheres agricultoras em Santa Catarina*. Florianópolis : UFSC. Posgrado en sociologia política, sous la direction de Ilse SCHERER WARREN, Maria Inez PAULILO, Luisa Alonso FERNANDES. (87 p).
- CASTRO, Edna Maria Ramos de (1995). Del castañal a la fábrica : división sexual del trabajo y persistencia de patrones tecnológicos en Brasil. (pp 89-102). In LARA FLORES, Sara Maria (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- CASTRO, Mary G.; LAVINAS, Lena. (1992). Do feminino ao gênero : a construção de um objeto. pp 216-251. In COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Cristina. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro : Fundação Carlos Chagas, Rosa dos tempos. (336 p).
- CAVALCANTI, Lailson de Holanda (adaptação, roteiro e desenho). (1996). *Vida de mulher. Efeitos da modernização agrícola no cotidiano da mulher rural*. Recife : FUNDAJ, Ed. Massangana. Bande dessinée. (20 p).
- CIMA, Justina; NILSEN KONKEL, Eliane; BNATO, Amadeu A. (1994). *A mulher agricultora em Santa Catarina*. MMA-SC, DESER. Photocopie. (108 p).
- DA VEIGA, José Eli. (maio-dez. 1995). "Delimitando a agricultura familiar". pp 128-141. *Reforma agrária*. Revista da associação brasileira de reforma agrária, Agricultura familiar, n°2 e 3, Vol. 25.
- DABOIT, Pedro Carlos. (1996). *Do socio-religioso ao socio-político : a nova relação entre o movimento de mulheres agricultoras e a Igreja no Oeste Catarinense*. Florianópolis : UFSC. Mestrado de sociologia política, sous la direction de Ilse SCHERER WARREN. (104 p).

- DE MORAES PINTO, Benedicta Celeste. (1997). O fazer-se das mulheres rurais : a construção da memória e de símbolos de poder feminino em comunidades rurais negras do Tocantins. pp 11-24. In ALVARES, Maria Luiza Miranda; DOS SANTOS, Eunice Ferreira, (organizadoras). *Desafios de identidade. Espaço-tempo de mulher*. Belém : CEJUP. (487 p).
- DE OLIVEIRA, Lucía Marisy S. R. (1997). *As mulheres ribeirinhas no assalariamento rural : libertação econômica-cultural ou estratégia de sobrevivência?* pp 89-100. In *Bahia mulher : análise e dados*. Vol. 7, nº2. Salvador : SEI.
- DEERE, Carmen Diana. (1986). La mujer rural y la política estatal : la experiencia latinoamericana y caribeña de reforma agraria. pp 187-208. In LEON, Magdalena; DEERE, Carmen (Organizadoras). *La mujer y la política agraria en América Latina*. Mexico : Siglo XXI; Bogotá : Asociación colombiana para el estudio de la población. (290 p).
- DEERE, Carmen Diana; LEON, Magdalena. (1998) "Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina". pp 129-153. *Debate agrario*, nº27.
- DESER. ( fevereiro 1996). *De olho no mundo : gênero e agricultura familiar*. Curitiba : DESER. (15 p).
- DIXON-MUELLER, Ruth. (1991). Women in agriculture. Counting the labor force in developping countries. In COOK, J; PONOW, M. (editors). *Beyond methodology : feminist scolarship as vivid research*. Indiana University Press.
- DOS REIS MAIA, Silvia Maria; FERNADES, Jeovane Marusia. (1997). Notas sobre o movimento social de mulheres rurais da Bahia : fluxo e refluxo. pp 161-178. In ALVARES, Maria Luiza Miranda; DOS SANTOS, Eunice Ferreira, (organizadoras). *Desafios de identidade. Espaço-tempo de mulher*. Belém : CEJUP. (487 p).
- FAO/INCRA. (agosto de 1996). *Perfil da agricultura familiar no Brasil : dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília : INCRA. (24 p).
- FERNANDES EIGENHEER, Stela Cristina. (1982). A pequena produção e o trabalho familiar numa área do Alto Jequitinhonha. (pp 135-162). In : BRUSCHINI, Maria Cristina A.; ROSEMBERG, Fúlvia. *Trabalhadoras do Brazil*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas, Editora brasileira. (202 p).
- FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; SAFFIOTI, Heleieth I. B. (1985). "Formas de participação de mulher em movimentos sociais". pp 255-284. *Política e administração*. Vol. nº2. Julho-Setembro 1985. Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO GUEDES, Maria Eunice. (1995). *O xote das meninas. o instinto de investigação que instiga, move (remove)...* João Pessoa : Universidade federal da Paraíba. Mestrado em Ciências Sociais, sous la direction de Edna Maria Ramos Castro et Lourdes Maria Bandeira. (258 p).
- FRANCISCA MARTIN, Maristela. (1995). *Um estudo exploratório sobre a sexualidade das mulheres agricultoras do projeto de assentamento 30 de outubro Campos Novos-Santa Catarina*. Florianópolis : Universidade do Estado de Santa Catarina. Pos graduação em educação sexual, sosu la direction de Nilton João Ramos. (62 p).
- FREIRE, Nadia Maria Schuch. (1984). *Mulher, trabalho e capitalismo no campo : um estado da pequena produção em Cruzeiro do Sul, Rio Grande do*

- Sul. Porto Alegre : UFRGS. Doutorado en ciências económicas, posgrado en economía rural e sociedad rural. Sous la direction de Anita Brumer.
- GARCIA CASTRO, Mary. (1996). "Raça, gênero e sindicato em tempo de globalização". pp 36-51. *Cadernos do CEAS*, n°166, nov/dez 1996. Salvador.
- GODINHO DELGADO, Maria Berenice. (1996). "Mais mulheres na direção da CUT". pp . *Estudos feministas*, vol 4, n°1. IFCS/UFRJ. PPCIS/UERJ. Rio de Janeiro.
- GOLDBERG, Anette. (1991). *Le dire et le faire féministe : une approche socioculturelle du Brésil contemporain*. Thèse de doctorat en Histoire et civilisation. Paris : Université de Jussieu-Paris VII. (632 p).
- GUIMARAES, Luis Sergio Pires. (1978). "A mulher como força de trabalho na agricultura". pp 189-288. In *Reunion nacional sobre a mão de obra volante na agricultura*. 4 : 78. Botucatu : UNESP. (382 p).
- GUZMAO, Neusa Maria Mendes de. (1996). *Terra de pretos, terra de mulheres : terra, mulheres e raça num bairro rural negro*. Brasília : Fundação Cultural Palmeras. (260 p).
- LARA FLORES, Sara María (coordinadora). (1995). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- LARA FLORES, Sara María. (1995). La feminización del trabajo asalariado en los cultivos de exportación no tradicionales en América Latina : efectos de una flexibilidad salvaje. (pp 13-34). In LARA FLORES, Sara María (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- LEMONS, Aig. (1992). "Mulher, moradia e movimentos sociais urbanos na apropriação do espaço metropolitano de São Paulo". *Boletim de geografia teórica*, Rio Claro, Vol. 22, n°43-4. (pp 288-291).
- LEON, Magdalena, compiladora. (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá : TM-UN-Facultad de ciencias humanas.
- LEON, Magdalena; DEERE, Carmen (Organizadoras). (1986). La mujer y la política agraria en América Latina. Mexico : Siglo XXI; Bogotá : Asociación colombiana para el estudio de la población. (290 p).
- LOPES, Maria de Fatima. (1983). *Redefinição social do papel da mulher na economia doméstica : da família camponesa a família asalariada*. Vicosa Ufv : ESALQ.
- MANESCHY, Maria Cristina; ALENCAR, Edna; NASCIMENTO, Ivete Herculano. (1995). Pescadoras em busca de cidadania. pp 81-96. In ALVARES, Maria Luiza Miranda; D'INCAO, Maria Angela, (organizadoras). *A mulher existe? Uma contribuição ao estudo da mulher e gênero na Amazônia*. Belém : GEPEM. (243 p).
- MELO BRANCO, Adelia de. (diciembre 1995). "Organizadas para sobrevivir : el caso de un grupo de mujeres del Sertão de Araripe". pp 127-138.

- Desastres e sociedade*, revista semestral de la Red de estudios sociales en prevención de desastres en América latina. Año 3, n°5. Lima.
- MELO BRANCO, Adélia de. (1997). *Women of the drought : a study of employment, mobilization and change in northeastern Brazil*. Winnipeg, Manitoba : University of Manitoba. Thèse pour le doctorat de philosophie en anthropologie.
- MENASCHE, Renata; SALETE ESCHER, Maria. (1996). *Género e agricultura familiar. Cotidiano de vida e trabalho na produção de leite*. Curitiba : DESER, CEMTR, DETR-CUT, PR. (107 p).
- MIELE, Neide. (1985). *A mulher na palha da cana*. Campina Grande : UFR de Paraíba. Mestrado de sociologia rural. Orientadora : Paola Capellin Guiliani.
- MIELE, Neide. (1992). *Syndicat : une affaire de femmes. Etude sur les femmes présidentes des syndicats de travailleurs ruraux de l'Etat de la Paraíba au Brésil*. Université de Picardie, Amiens. Thèse doctorale sous la direction de Sylvia Ostrowetsky. (434 p).
- MIGUELES PANZUTTI, Nilca da Penha. (1997). "Mulher rural : eminência oculta". pp 59-79. *Cadernos CERU*, série 2, n°8. Centro de estudos rurais e urbanos, NAP-CERU, Universidade de São Paulo, facultade de filosofia e letras.
- MORAES SILVA, Maria Aparecida. (1997). De colona a boia fria. pp 554-577. In PRIORE, Mary del (organizadora) e BASSANEZI, Carla (coordinadora). *Historia das mulheres no Brasil*. São Paulo : Contexto/UNESP.
- MORAES SILVA, Maria Aparecida. (1995). Mujeres bóias frias : el difícil arte de vivir en Brasil. (pp 73-88). In LARA FLORES, Sara María (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- MOSER, Anita. (1983). *Mulheres da zona rural no processo de trabalho industrial*. Porto Alegre : PUCRES. (133 p). Mestrado de ciências sociais, políticas e económicas, Pontificia universidade católica RGS. Sous la direction de Antonio David Cattani.
- MOTTA MAVES, Maria Angélica. (1993). *Trabalhadoras e camaradas. Relações de género, simbolismo e ritualização numa comunidade amazônica*. Belém : Editorial UFPA. (228 p). Mestrado en antropología social, Brasília, 1977.
- NORONHA, Olinda Maria. (1986). *De camponesa a "Madame" : trabalho femenino e relações de saber no meio rural*. São Paulo : Loyola. (232 p).
- O'GORMAN, Frances (et al.) (1987). *Água do céu, barro da terra : as mulheres do campo contam sua luta*. São Paulo : Paulinas. (131 p).
- PAULILO, Maria Ignez S. (1986). O peso do trabalho leve. 133-148. In GRASSI, Estela (compiladora). *La antropología social y los estudios de la mujer*. II Congreso argentino de antropología social. Buenos Aires : Humanitas. (220 p).

- PAULILO, Maria Ignez Silveira. (1982). A mulher e a terra no Brejo Paraibano. (pp 163-190). In : BRUSCHINI, Maria Cristina A.; ROSEMBERG, Fúlvia. *Trabalhadoras do Brazil*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas, Editora brasileira. (202 p).
- PAULILO, Maria Ignez Silveira. (1987). "O pesado do trabalho leve". *Ciência Hoje*, 5 (28) : 64-71.
- POMPEU AMORIM, Maria Joana. (1997). Espaços femininos : gênero e identidade em comunidades rurais na Amazônia. pp. 39-52. In ALVARES, Maria Luiza Miranda; DOS SANTOS, Eunice Ferreira, (organizadoras). *Desafios de identidade. Espaço-tempo de mulher*. Belém : CEJUP. (487 p).
- PRESVELON, Clio; RODRIGUES ALMEIDA, Francesca; ANECIO ALMEIDA, Joaquin. (1996). *Mulher, família e desenvolvimento rural*. Porto Alegre : Universidade federal Santa Maria. (162 p).
- PRIORE, Mary del (organizadora) e BASSANEZI, Carla (coordinadora). (1997). *Historia das mulheres no Brasil*. São Paulo : Contexto/UNESP.
- REIS, Jussara. (1992). *Representação política da mulher no Brasil, 1982-1990 : a articulação de gênero no sul do país e a questão institucional*. São Paulo : USP. Doutorado de ciencias politicas. (271 p).
- ROCKENBACH, Ignacio Hugo. (1995). *A mulher na administração da empresa familiar rural : o caso de um grupo de gestão agrícola em Santa Catarina*. Minas Gerais : Universidad federal Lavras. Mestrado sous la direction de Ricardo DO SOUZA SETTE. (80 p).
- RUFINO FISCHER, Isaura; ALBUQUERQUE DE MELO, Lígia. (1990). Posição da mulher no proceso de reforma agrária. pp 361-384. In PESSOA, Dircen, (coordinadora). *Política fundiaria no Nordeste : caminhos e descaminhos*. Recife : Ediciones Massangana, Fundação Joaquín Nabuco. (384 p).
- RUFINO FISCHER, Isaura; ALBUQUERQUE DE MELO, Lígia. (1996 a). "O assalariamento da força de trabalho feminina rural". pp 56-65. *Cadernos do CEAS*, n°162, mar/abr 1996. Salvador.
- RUFINO FISCHER, Isaura; ALBUQUERQUE DE MELO, Lígia. (1996 b). *O trabalho feminino : efeitos da modernização agrícola*. Recife : Editora Massangana, Fundação Joaquín Nabuco. (193 p).
- RUFINO FISCHER, Izaura. (1997). *A trabalhadora rural : conscientização na empresa agrícola moderna*. Universidade federal rural de Pernambuco. Mestrado de Administração rural, sous la direction de Marlene Maria da Silva. (211 p).
- RUSCHEINSKY, Aloísio. (1997). "Gênero e questão agrária : a diversidade da ação socio-política das mulheres do campo". pp 81-96. *Cadernos CERU*, série 2, n°8. Centro de estudos rurais e urbanos, NAP-CERU, Universidade de São Paulo, facultade de filosofia e letras.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani; BOTTA FERRANTE, Vera Lucia Silveira. (1982). Famílias rurais do estado do São Paulo : algumas dimensões da vida femenina. (pp 111-134). In : BRUSCHINI, Maria Cristina A.; ROSEMBERG, Fúlvia. *Trabalhadoras do Brazil*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas, Editora brasileira. (202 p).

- SIMONIAN, Ligia T.L. (1995). Mulheres seringueiras na Amazonia brasileira : uma vida de trabalho silenciada. pp 97-116. In ALVARES, Maria Luiza Miranda; D'INCAO, Maria Angela, (organizadoras). *A mulher existe? Uma contribuição ao estudo da mulher e gênero na Amazônia*. Belém : GEPEM. (243 p).
- SIQUEIRA, Deis Elucy. (s/f). "A organização das mulheres trabalhadoras rurais : o cruzamento de gênero e de classe social". pp 57-89. *Nom de la revue invisible sur la copie*.
- SIQUEIRA, Deis; BANDEIRA, Lourdes; AMIN, Mostafa. (1994). *Trabalhadoras rurais sindicalizadas : saúde, poder e cidadania*. Brasília : CONTAG-Universidade de Brasília. Departamento de sociologia. (54 p).
- SIQUEIRA, Deis; BANDEIRA, Lourdes; AMIN, Mostafa. (1994). *Trabalhadoras rurais sindicalizadas : saúde, poder e cidadania*. Caxambu, trabalho apresentado no XVIII Encontro anual da ANPOCS. (25 p).
- SIQUIERA, Deis; BANDEIRA, Lourdes; MOSTAFA, Amin. (1995). Mujeres trabajadoras rurales : salud, reproducción y ciudadanía en Brasil. (pp 163-180). In LARA FLORES, Sara María (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- SISTO, Maria. (1994). *As mulheres agricultoras no Mercosul. Relatório do IICA "Análisis das políticas do setor agropecuario para a mulher produtora de alimentos no Brasil, Paraguai, Uruguai*. Seminario regional, Montevideo. Photocopie. (6 p).
- SPINDEL, Cheyva. (1986). La invisibilidad social del trabajo de la mujer en la agricultura brasileña. pp 27-41. In LEON, Magdalena; DEERE, Carmen (Organizadoras). *La mujer y la política agraria en América Latina*. Mexico : Siglo XXI; Bogotá : Asociación colombiana para el estudio de la población. (290 p).
- STEPHEN, Lynn. (1996). Relações de gênero : um estudo comparativo sobre organizações de mulheres rurais no México e no Brasil. pp 29-61. In NAVARRO, Zander (organizador). *Política, protesta e cidadania no campo. As lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre : Editora da universidade/UFRGS. (228 p).
- SUAREZ, Blanca (1995). Las manos más hábiles de los empaques : el aguacate y el mango en Michoacán. (pp 103-122). In LARA FLORES, Sara María (coordinadora). *Jornaleras; temporeras y bóias frias. El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas : Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo social (UNRISD)/Nueva Sociedad. (226 p).
- SUAREZ, Mireya, LIBARDONI, Marlene. (1992). *Mulheres e desenvolvimento agrícola no Brasil : uma perspectiva de gênero*. Brasília : IICA, programa de organização e administração para o desenvolvimento rural, programa III. (121 p).
- TEXEIRA, Zuleide Araújo (coordinadora); MUSSI DE CARVALHO, Helena; SUAREZ, Mireya; SILVA, Juraci de Souza (assistente de pesquisa). (1994).

*Perspectiva de gênero na produção rural. Estudos de política agrícola n°2.* IPEA, Projeto PNUD/BRA/91/014. (85 p).

WILSON, Fiona. (1986). La mujer y las transformaciones agrarias en América Latina : revisión de algunos conceptos que fundamentan la investigación. pp 265-290. In LEON, Magdalena; DEERE, Carmen (Organizadoras). *La mujer y la política agraria en América Latina*. Mexico : Siglo XXI; Bogotá : Asociación colombiana para el estudio de la población. (290 p).

XAVIER FERREIRA, Elizabeth F. (1996). *Mulheres, militância e memória*. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas. (214 p).

ZILBERMAN, Regina. (1991). "Mulheres sul-riograndenses : a voz por tras do gauchesco". pp 37-54. *Travessia*, n° 23. Florianópolis.

ZORZO BARROS, Marcia Ester. (1990). *Sindicatos rurais : organização e participação da mulher em Santa Catarina*. Florianópolis : UFSC. Posgrado em direito. (141 p. plus annexes).

## CAHIERS DES AMÉRIQUES LATINES

### Prochaines livraisons

#### **N°31-32 : ¿ Cuba sí, Cuba no ?**

Sous la direction de Denise Douzant-Rosenfeld, Janette Habel et Maryse Roux. Numéro livré avec un CD-audio contenant la conférence de Carlos Fuentes :  
"Les cinq soleils du Mexique".

#### **N° 33 : Religions et religiosités en Amérique latine**

Sous la direction de Thérèse Bouysse-Cassagne.

#### **N°34 : An 2000 : le Brésil a 500 ans**

Sous la direction de Martine Droulers,  
Paulo Cesar da Costa Gomes et Laurent Vidal.

#### **N°35 : La ville latino-américaine, de l'espace public aux espaces privés**

Sous la direction de Marie-France Prévôt-Schapira.

---

## LECTURES

Keith PEZZOLI. *Human settlement and planning for ecological sustainability, the case of Mexico City*. Cambridge, Massachusetts, London, England, The MIT Press, 1998, xviii et 437 pp., 64 illustrations, appendices, notes, bibliographie et index.

La ville de Mexico est l'objet de tant de fantasmes écologiques et de prophéties apocalyptiques, qu'il est souvent difficile de dégager, dans l'abondante littérature qu'elle suscite, les travaux qui ne sombrent pas dans les lieux communs pessimistes, les écrits catastrophistes ou les imprécations politico-sociologiques. Même s'il choisit son camp et dénonce les incohérences d'une politique environnementale le plus souvent inadaptée aux besoins de ses habitants (particulièrement les plus démunis), l'ouvrage de Keith Pezzoli échappe à ces travers et brosse un tableau à la fois dynamique et stimulant des programmes d'aménagement urbain réalisés dans une ville considérée à juste titre comme un modèle des mégapoles du XXI<sup>e</sup> siècle. Pourtant, le titre du livre *Human settlement and planning for ecological sustainability, the case of Mexico City*, porte en lui-même les germes de nombreuses controverses : l'habitat, la planification urbaine, le développement durable sont des thèmes particulièrement sensibles, surtout quand ils sont appliqués à un espace aussi conflictuel que la ville de Mexico. Fondé à la fois sur une grande expérience du terrain et sur l'analyse scrupuleuse de la politique mise en place par le gouvernement mexicain pour tenter de résoudre une crise écologique latente, sur un fond persistant de crise économique et sociale, le travail de Keith Pezzoli dépasse largement le cadre des problèmes du bassin de Mexico pour s'inscrire dans une perspective plus large : l'évolution et l'avenir de des villes géantes où va se concentrer une part croissante de la population urbaine au cours du siècle prochain. Dans cette perspective, le choix de Mexico est particulièrement judicieux.

Mais pour mieux comprendre tous les enjeux des relations Ville/ Environnement, Habitat/ Ecologie, Pouvoir/ Société, Keith Pezzoli a travaillé à différentes échelles, tant spatiales que temporelles. En effet, si les problèmes écologiques de la ville de Mexico sont perçus à l'échelle de la région géographique et du bassin hydrographique (c'est l'ancienne zone des lacs drainés par les Espagnols au cours de l'époque coloniale), ils sont étudiés en détail à l'échelle d'une micro-région située au sud de l'aggloméra-

tion : la montagne de l'Ajusco. De la même manière, les conflits pour la terre et pour le droit au logement, qui touchent l'ensemble de l'agglomération, sont analysés à partir des communautés de squatters installés dans un espace " protégé ", constitué en réserve foncière par le gouvernement afin de conserver une ceinture verte destinée à assurer un minimum de bien-être théorique aux habitants " officiels ", " réguliers " ou " légaux " de la capitale. De la même manière, mais sur le plan temporel, l'essentiel de l'étude porte sur la période contemporaine (les années 1980-1990), mais l'auteur replace l'ensemble de son propos dans un cadre historique plus large qui permet de mieux apprécier à la fois l'évolution des espaces étudiés et leur perception par les habitants de Mexico, mais aussi les hésitations et les déboires des politiques urbaines décidées par l'Etat afin de limiter, ou tout au moins de réguler, l'expansion territoriale de la capitale fédérale.

Pour traiter l'ensemble de ces problèmes, Keith Pezzoli les replace dans une première partie générale (*Human Settlements and the Question of Sustainability*) qui fait le point sur les théories développées par l'ensemble de la communauté scientifique, mais aussi sur les pratiques actuelles et les grands débats de l'aménagement urbain à l'échelle de la planète. Le cas de Mexico est alors replacé dans son contexte international. Cette perspective comparatiste, loin de nuire à la cohérence du propos, permet de démontrer que les difficultés rencontrées par la capitale mexicaine, si elles sont exemplaires, ne sont pas uniques, ce qui rend leur étude d'autant plus intéressante. Pollution atmosphérique, manque d'eau potable, déficit en logements sont des problèmes qui touchent non seulement les villes du Tiers-Monde, mais aussi, et peut-être de plus en plus, les grandes cités des pays riches. La documentation présentée par l'auteur est immense : celui-ci appuie sa démonstration sur de nombreux travaux réalisés par des bureaux d'étude, des universités, des organismes ministériels ou des institutions internationales (UN, World Bank). Si les informations de cette première partie sont pour l'essentiel de seconde main, elles sont présentées de manière claire et pertinente, et tous les étudiants en urbanisme trouveront ici de quoi nourrir leurs réflexions sur le monde urbain.

La deuxième partie de l'ouvrage (*The Valley of Mexico : History, Power, and the Environment*) s'attache plus particulièrement

à comprendre les mécanismes économiques, politiques et culturels qui ont conduit Mexico dans ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une impasse politique, sociale et écologique. Sans la remettre explicitement en cause, Keith Pezzoli s'interroge sur l'idée du "développement durable" et sur les relations Homme/Milieu naturel qui sont au centre de sa problématique. Ses interprétations de la cité préhispanique, considérée avec Luis Vitale (et d'autres encore) comme "more ecologically sustainable", sont cependant discutables. Certes, une ville comme Tenochtitlan ne faisait venir de l'extérieur qu'une faible partie de l'énergie dont elle avait besoin pour assurer son fonctionnement. Certes, les déchets de l'agglomération étaient en grande partie recyclés (c'était le cas des excréments humains, utilisés pour fumer les champs et accroître les rendements d'une agriculture déjà très performante). Il n'en reste pas moins qu'à l'époque de Moctezuma la capitale aztèque fondait sa prospérité sur l'immense tribut en nature qu'elle prélevait sur les cités soumises à son pouvoir et qu'elle avait dû modifier l'écosystème des lacs sur lesquels elle était bâtie pour se préserver des inondations qui la menaçaient régulièrement. On peut par ailleurs s'interroger sur la validité du concept d'autosuffisance appliqué à des centres urbains dont la l'agriculture n'était pas la principale source de richesse, même si certains ont pu parler, parfois de manière abusive, d'"agrarian cities" pour caractériser les villes préhispaniques.

La partie historique du livre de Keith Pezzoli est à cet égard la plus sujette à discussions (c'est la preuve de son intérêt), même si les analyses proposées reposent sur une longue liste d'auteurs reconnus, liste dont sont exclus, comme trop souvent chez nos collègues anglo-saxons, les chercheurs français ou allemands et même d'illustres Mexicains comme Angel Palerm ou Teresa Rojas (pour ne citer qu'eux). Les chapitres 5 et 6, plus tournés vers le monde contemporain, sont en revanche particulièrement éclairants et stimulants, puisqu'ils montrent comment l'argument écologique a été utilisé par l'État pour tenter de freiner l'expansion des périphéries pauvres dans une ville en croissance continue. Dans ce contexte, la création d'une réserve naturelle sur les flancs de l'Ajusco, officiellement présentée comme une tentative pour résoudre les problèmes écologiques rencontrés par la capitale mexicaine, peut être interprétée de différentes manières.

La troisième partie du livre de Keith Pezzoli, *Mexico City's Contested Ecological Reserve*, nous fait comprendre tous les enjeux locaux et nationaux de cette décision, grâce à une analyse approfondie des différents acteurs du drame, depuis les familles de squatters établies sur des terrains très convoités jusqu'aux plus hautes sphères de l'État,

en passant par les fonctionnaires de la CORETT (organisme chargé de régulariser les titres de propriété) ou de la SEDUE (Ministère de l'urbanisme et de l'écologie), les paysans spoliés, les profiteurs du système et les lotisseurs (plus ou moins clandestins). L'étude scientifique d'un cas d'école n'exclut pas ici l'humanité du propos. Sans tomber dans un militantisme de mauvais aloi, Keith Pezzoli réussit à rendre vivante la lutte quotidienne de ces illégaux qui tentent de préserver à la fois leur maigre patrimoine et leur dignité. Depuis le début des années 1980, leur combat est devenu le symbole des tensions qui déchirent la société mexicaine. Dans ce contexte, les maigres apports du Programme National de Solidarité (Pronasol), lancé à la fin de la décennie pour tenter d'amortir le choc des mesures de restructuration lancées par l'État, n'ont pas réussi à combler une fracture sociale rendue encore plus sensible par la crise économique de 1995.

Tout le mérite de Keith Pezzoli est alors de ne pas céder au défaitisme. La quatrième partie de son ouvrage (*Toward a Political Ecology of Human Settlement*) ne se contente pas de faire le bilan de l'expérience du Belvédère de l'Ajusco. L'étude de solutions alternatives, comme le mouvement "Colonia Ecológica Productiva", montre que, contrairement aux apparences, la situation de l'agglomération mexicaine (et de ses franges les plus déshéritées), n'est pas désespérée. Le titre même de cette partie incite le lecteur à explorer de nouvelles pistes de recherche, mais aussi d'engagement personnel. Alors que les gouvernements tentent d'apporter des solutions ponctuelles à des problèmes bien définis (le logement, le développement économique, la crise écologique), l'auteur préfère, comme les associations de l'Ajusco, envisager le développement urbain dans une perspective globale, afin de répondre à la fois aux nécessités sociales de la population et aux contraintes écologiques du milieu naturel, sans perdre de vue la viabilité économique des projets.

L'exemple des CEP (*Colonias Ecologicas Productivas*), à la fois discutable et discuté, est à son tour replacé dans une perspective comparatiste qui permet à Keith Pezzoli de justifier son point de vue initial : "Mexico City's problems epitomize many of the Third World's worst urban-ecological ills" (Préface). En ce sens, son livre ne se contente pas de faire le point sur un cas particulier, il donne à ses lecteurs des clés indispensables pour comprendre l'évolution des villes contemporaines, et peut-être une méthode et des outils pour tenter de résoudre une partie de leurs immenses problèmes.

Alain Musset