

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

---

JAIME MARQUES-PEREIRA\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

me comme un fait social total.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ÉTAT DE DROIT, STABILISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## NOTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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