

**MEDIATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA REGULATION SOCIALE ET  
DYNAMIQUES MACRO-ECONOMIQUES**

**Quelques enseignements pour la théorie du développement  
d'une comparaison des caractères spécifiques nationaux  
du Brésil et du Mexique à l'époque de l'ISI**

*Jaime Marques-Pereira*

Université de Lille I et CREDAL, CNRS  
[jmarques@club-internet.fr](mailto:jmarques@club-internet.fr)

et

*Bruno Théret*  
IRIS, CNRS - Université Paris Dauphine  
[theret@dauphine.fr](mailto:theret@dauphine.fr)

mai 2000

Le contraste entre les trajectoires économiques et politiques du Brésil et du Mexique est devenu évident dans les années quatre-vingt, la crise de la dette servant en quelque sorte de révélateur de cette situation. Toutefois cette divergence a pris naissance une décennie plus tôt, quand est apparue presque simultanément dans les deux pays une crise endogène de leur régime d'accumulation "excluant" fondé sur l'industrialisation par substitution aux importations (ISI). L'ISI restreinte à des biens durables de consommation dont le marché était réservé aux classes moyennes et supérieures par une structure profondément inégalitaire de répartition du revenu national a atteint, en effet, ses limites dans les deux pays au début des années soixante-dix. A cette date, le dépassement de ce qui n'est encore qu'une petite crise appelle un aménagement du régime d'accumulation et c'est alors que les différences des régimes politiques et des formes institutionnelles de la régulation, les médiations sociales, orientent les deux pays vers des choix de politique économique radicalement divergents. Au Brésil, le régime militaire privilégie un élargissement à "marche forcée" du côté de la production en approfondissant l'ISI vers les biens de capital sans toucher à la répartition des revenus. Au Mexique, le PRI choisit au contraire d'élargir la demande en mettant en œuvre une politique de répartition plus favorable aux classes populaires, le "développement partagé", mais sans se préoccuper véritablement de réaménager la structure productive.

Bien que les choix effectués soient opposés, ni l'un ni l'autre n'empêchent que la crise de l'ISI ne s'approfondisse. Les stratégies de politique économique qu'ils impliquent ne s'attaquent, en effet, qu'à un côté du problème et elles accroissent les déséquilibres offre/demande en ne faisant que repousser dans le temps l'heure de vérité du nécessaire ajustement entre production et répartition. A vrai dire, la conjoncture financière internationale d'abondance de capital de prêt à des taux d'intérêts réels négatifs qui prévaut à l'époque détermine pour partie les choix faits. En effet, au Brésil, elle rend aisément le recours à un endettement externe croissant pour compenser le manque de financement interne qui se fait évidemment sentir étant donné les limites qui restent assignées au marché intérieur. De même, au Mexique, alors que le rythme de croissance fléchissant d'un système économique laissé en l'état oblige à financer le nouveau partage des revenus en ponctionnant le secteur public productif, celui-ci peut se ressourcer aisément sur les marchés internationaux de capitaux pour compenser ce prélèvement.

Dès lors, le retournement de la conjoncture financière internationale au début des années 80 ne peut que révéler les déséquilibres initiaux toujours présents et désormais accentués (ils ont eu une décennie entière pour prospérer) et entraîner un nouveau retournement des conjonctures nationales. Le Brésil est en effet désormais confronté à la nécessité de combler avec ses seules ressources le déséquilibre économique résultant de sa structure inadéquate de répartition des revenus, déséquilibre qui prend la double forme d'un déficit démocratique à l'égard du monde du travail dans l'ordre politique et d'une sous-valorisation des capacités productives du pays dans l'ordre économique. Le Mexique, de son côté, connaît un déséquilibre global de même nature quoique conduisant à des déficits politique et économique impliquant prioritairement des acteurs différents : le déficit de légitimité du régime politique concerne principalement le capital privé et le déficit économique a trait surtout au financement du secteur public.

Les réponses données alors à ces doubles défis seront cette fois plus radicales l'une autant que l'autre, mais là encore opposées l'une à l'autre : le Brésil privilégiera la démocratisation politique et l'ajustement externe aux dépens de la libéralisation économique et de l'ajustement interne ; le Mexique effectuera un choix politique symétrique consistant à rechercher l'ajustement externe à partir d'un ajustement interne obtenu en mobilisant les ressources d'un système politique corporatiste inchangé. Ainsi le Brésil de la "marche forcée" est-il devenu le Brésil de "l'hyperinflation rampante", fruit de transformations politiques démocratiques combinées à un conservatisme économique, alors que le Mexique, privilégiant la conservation de son système politique, opère une bifurcation économique en s'intégrant à l'espace nord-américain, ce qui le fait basculer du "développement partagé" dans le "consensus de Washington".

Dans les années 1990, avec la stabilisation monétaire consécutive au plan Réal et une libéralisation accentuée de la politique économique, le Brésil peut sembler converger à

nouveau vers le même modèle que le Mexique, c'est-à-dire vers le modèle économique libéral canonique prôné par les organisations internationales sises à Washington. Néanmoins, on peut également considérer que les différences entre les formes institutionnelles nationales de la régulation qui ont marqué les régimes d'ISI dans les deux pays sont à l'origine du fait que ceux-ci sont aujourd'hui encore les deux pôles instituant de modalités alternatives d'insertion internationale qui se font concurrence dans la construction des intégrations régionales. L'alternative entre le marché commun et la zone de libre échange que sont respectivement le MERCOSUR et l'ALENA dépasse en effet l'opposition traditionnelle entre les régimes d'accumulation de type ISI et ELG (croissance tirée par les exportations). Le MERCOSUR est pour le Brésil une base pour une ISI revisité et élargie régionalement dans laquelle dynamisme du marché intérieur et compétitivité externe sont liés. Quant à l'ALENA, il représente pour le Mexique une ELG largement dénaturée par une logique de sous-traitance internationale (STI) et impliquant une dépendance économique structurelle unilatérale à l'égard des USA. On ne sait certes pas encore, compte tenu des incertitudes liées à la conjoncture financière internationale, si le Brésil arrivera à se constituer en un véritable pôle de croissance ayant sa dynamique propre à une échelle régionale. Mais le doute règne tout autant quant à la possibilité d'une croissance équilibrée à long terme au Mexique dans le cadre d'un régime d'ELG de type STI, le rééquilibrage de la balance courante qu'affiche aujourd'hui ce pays contrairement au reste de l'Amérique latine paraissant étroitement lié à l'actuelle conjoncture exceptionnelle qui prévaut au Nord du Rio Grande.

L'héritage des formes institutionnelles de la régulation de l'époque de l'ISI a donc modelé différemment au Brésil et au Mexique les réponses aux nouveaux défis posés à ces pays dans les années quatre-vingt à la fois par l'épuisement de leurs régimes d'accumulation et par les bouleversements de l'environnement politique international et de l'économie mondiale (recomposition territoriale des Etats, globalisation financière, libération des échanges et hégémonie idéologique du néolibéralisme). L'objet du présent article se situe à la fois en amont et en aval de l'analyse de cette dépendance de sentier qu'on a développé dans un précédent travail (Marques-Pereira et Théret, 1999). Il cherche en effet à tirer des enseignements pour la théorie du développement sous la forme d'hypothèses théoriques généralisables à d'autres contextes nationaux concernant les relations entre régimes politiques et régimes (économiques) d'accumulation. A cette fin, il s'attache à mieux caractériser la différenciation dans la longue durée des formes de l'Etat et des institutions sociales et financières constituées au Brésil et au Mexique à l'époque de l'ISI, et qui ont servi de cadre contraignant mais aussi de support aux réformes et politiques économiques menées dans les années 80 et 90. La question des *formes* précises de l'interaction entre les évolutions respectives des régimes d'accumulation et des régimes politiques est en effet rarement posée et élucidée, même si la redéfinition des médiations institutionnelles nécessaires pour assurer une articulation vertueuse entre les processus de démocratisation politique et de développement économique apparaît désormais à un nombre croissant d'observateurs latino-américanistes comme une question clé. Ce qui est sans doute du au fait qu'un traitement véritable de cette question implique de rompre avec l'idée pratique, bien ancrée et donc difficile à remettre en question, d'un modèle latino-américain unique de développement.

En effet, on ne peut nier que ce sont les particularités nationales des trajectoires passées de développement et des formes institutionnelles qui leur ont été associées qui ont fait que les formes d'épuisement de l'ancien mode de croissance et les évolutions dans la crise ont été différenciées dans chaque contexte national. Et il faut tirer les conséquences de ce que la dialectique actuelle de la libéralisation économique et de la démocratisation politique s'est ainsi imposée selon des modalités et des rythmes différents selon les pays. L'origine de ces évolutions différentes doit être éclairée car chaque type d'enchaînement entre recompositions socio-politiques et restructurations économiques a des implications fort importantes en termes de changements institutionnels et est susceptible de déterminer une voie spécifique de développement. Dit autrement, pour éclairer la question de la dépendance des trajectoires de croissance à l'égard du chemin préalablement suivi par un pays, encore faut-il préalablement caractériser avec précision, voire typologiser les configurations institutionnelles qui sont à l'origine d'une telle dépendance. C'est là l'objet de cet article.

Pour analyser les phénomènes de dépendance de sentier, on ne saurait toutefois se limiter à prendre en compte le seul jeu des institutions économiques. Toute aussi importante est à cet égard notamment l'histoire longue de la construction de l'Etat et de ses formes particulières sur chaque territoire. C'est évident en tout cas pour le Brésil et le Mexique dans la mesure où ces deux pays, initialement dotés d'un mode de développement du même type, se sont engagés à partir des années soixante-dix dans des paris économiques à l'antipode l'un de l'autre : le premier reste sur une voie qu'on peut qualifier de *desde adentro* (de l'intérieur) alors que le second l'abandonne pour une voie qui apparaîtra à partir des années quatre-vingt comme résolument *hacia afuera* (vers l'extérieur) (Sunkel, 1989).

- Au Mexique, la nature du régime politique permet en effet de préserver les formes institutionnelles de médiation sociale héritées du passé et de les utiliser pour mener une réorientation économique radicale qui résulte à la fois de pressions extérieures et de besoins internes de relégitimation.
- Au Brésil, en revanche, l'inachèvement de l'État-nation a toujours limité la capacité institutionnelle du politique de normaliser les relations de travail et la répartition de la richesse nationale. Les élites demeurent réticentes à s'appuyer sur des compromis institutionnalisés préalablement bien établis en matière de contrôle social pour engager le pays dans le même type d'ajustement.

Pour mieux comprendre ces évolutions, on examine plus particulièrement dans cet article l'influence sur la dynamique macro-économique des régimes politiques et des formes de la régulation sociale qui autorisent une coévolution plus ou moins vertueuse (au sens de mutuellement autorenforçante) de l'Etat et des marchés capitalistes. L'analyse comparative des contextes institutionnels politiques et sociaux brésilien et mexicain y est dans cette perspective menée en trois temps. On brosse d'abord le cadre théorique qui nous conduit à mettre l'accent sur la spécificité institutionnelle des types nationaux de médiation sociale pour comprendre la diversité des trajectoires de développement empruntées par le Mexique et le Brésil à partir des années 1980. On spécifie ensuite ces types nationaux qui, par-delà des données macro-économiques convergentes, ont conduit dans les décennies 1950 et 1960 à fondre le Brésil et Mexique dans une même catégorie de nouveaux pays industrialisés (NPI) ; ces pays se différencient en effet déjà à cette époque au niveau des formes institutionnelles fournissant le cadre des régulations nationales. Enfin, en intégrant dans la comparaison les cas de la Corée du Sud et de Taiwan, deux NPI qui ont des régimes politiques différents - et proches respectivement de ceux du Brésil et du Mexique - et qui partagent en revanche un même mode de croissance tirée par les exportations (ELG), on tire une série d'hypothèses théoriques relatives d'une part à la relation entre le changement de mode de développement et le degré de cohérence de la configuration d'ensemble des formes institutionnelles de la régulation, d'autre part au jeu institutionnel possible entre régimes politiques et régimes d'accumulation.

## I. Le point de départ théorique : prendre acte de la logique propre du politique comme agent du développement économique plutôt que déduire l'Etat de l'économie

Notre perspective théorique consiste à chercher à saisir le jeu économique des formes institutionnelles et des régimes politiques dans un cadre sociétal d'interaction entre le politique et l'économique qui ne se réduit pas à une dérivation du premier à partir du second. L'article s'inscrit par là dans le cadre d'une théorie de la régulation qui prend ses distances par rapport aux théories tant néoclassiques que marxo-keynésiennes concevant l'Etat soit comme un instrument qui doit être nécessairement fonctionnel à l'accumulation du capital, soit comme un comité directeur de la classe capitaliste. L'Etat n'est en effet qu'une forme parmi d'autres de la régulation d'ensemble, forme institutionnelle qui est certes spécifique mais pas nécessairement centrale (Théret, 1998 et 1999). Même si dans certaines périodes historiques et certains espaces territoriaux, il est possible de mettre en évidence un rôle fondamental de l'Etat dans la régulation et la croissance économique, on ne saurait en inférer que ce rôle suffit à définir l'Etat et qu'il s'agit là nécessairement d'une de ses fonctions constitutives.

Approche régulationniste donc, mais approche régulationniste élargie aussi et surtout, car le prix à payer pour une telle prise de distance à l'égard du fonctionnalisme inhérent aux

économies politiques classique et néoclassique a été longtemps une sorte de banalisation théorique de l'État dans la régulation. Forme canonique parmi d'autres de la régulation, l'État a ainsi pu être identifié à un simple facteur environnemental et institutionnel du régime d'accumulation, ce qui a nui à l'élucidation de sa portée régulatrice spécifique par rapport à celle des autres formes institutionnelles considérées également comme canoniques - le rapport salarial, la monnaie, la concurrence et le type d'insertion internationale. Il a été montré ailleurs la nécessité de différencier topologiquement et de recomposer ces diverses formes selon une architecture conceptuelle mettant en valeur leurs interdépendances, ce qui conduit à penser la régulation économique dans sa dimension sociétale comme une mise en cohérence entre des pratiques sociales qui se déploient dans trois ordres : l'économique, le politique et le domestique (Théret 1992, 1994 et 1995). D'où l'indispensable passage d'un simple listage des formes institutionnelles à une analyse théorique de leurs places et rôles dans le système socio-économique ainsi qu'à la recherche de leurs interactions dans le cours du développement historique.

A ce titre, trois points doivent être soulignés tout particulièrement. Tout d'abord, la concurrence entre entreprises et la relation salariale, si on prend cette dernière en son sens étroit de relation de mobilisation de la force de travail et de détermination du salaire, sont des formes structurelles relevant a priori d'une logique économique; elles se différencient donc des autres formes canoniques qui, quant à elles, intègrent des déterminations immédiates d'ordre politique. Ainsi la monnaie ne peut pas être assimilée à une institution déterminée uniquement dans l'ordre économique car elle est aussi l'instrument du fisc, du financement public, des finances publiques. Elle est unité territoriale de compte et moyen de ou du prélèvement fiscal. Le régime monétaire ne régule donc pas seulement les fonctions économiques de la monnaie traditionnellement privilégiées par les économistes (moyen de circulation, de paiement des dettes privées et de réserve). Il règle aussi et d'abord ses fonctions politiques en les rendant compatibles avec ses fonctions économiques. De même le mode d'insertion internationale d'une économie nationale s'inscrit à l'évidence dans des formes institutionnelles dont les dimensions d'ordre politique sont aussi importantes que leurs dimensions proprement économiques. Enfin, l'État relève d'un niveau d'analyse différent en tant qu'il est, comme le "capital en général", une métastructure constitutive à elle-seule d'un ordre de pratiques (politico-administratives et militaires) s'inscrivant dans une logique spécifique, contradictoire quant au fond avec la logique économique du capitalisme.

Ces mises au point sont fondées sur les enseignements de l'histoire longue quant à la genèse de l'État et de la monnaie dans les pays capitalistes centraux. Mais l'histoire et la sociologie de l'Amérique latine les alimentent également. Dans ce sous-continent, en effet, il est aisé d'observer que l'État n'est pas le simple produit de l'économie ou du capital (de laquelle de ses fractions ou composantes d'ailleurs le serait-il ?) et que ses formes d'intervention dans l'économie ont pu aller à l'encontre même du développement capitaliste (ce qui est particulièrement patent dans le cas de l'Argentine). Mais cela ne doit pas conduire toutefois à entériner la thèse néolibérale faisant de l'État un facteur contreproductif par essence puisque l'Amérique latine montre aussi bien que l'État peut favoriser la croissance économique en portant à bout de bras l'accumulation du capital, et cela pas seulement dans une phase initiale. Le paradoxe pour l'approche économique est alors que, du point de vue politique qui est en ce cas le bon, c'est l'accumulation du capital qui est instrumentalisée politiquement en fonction des objectifs propres des classes dominantes qui président aux destinées des États. Ces rapports ambivalents entre l'Etat et l'économie n'ont pas jusqu'à présent fait l'objet d'une réflexion systématique en dépit d'un débat politique qui, depuis longtemps, s'est polarisé sur la question du rôle de l'Etat, qu'on en fasse la clé du développement ou qu'on le stigmatise au contraire comme responsable du sous-développement.

L'ouvrage de G. Mathias et P. Salama (1983) qui s'interrogeait simultanément sur les fondements économiques de l'Etat et sur la place qu'il fallait lui attribuer dans le développement du capitalisme en Amérique latine fait à cet égard tâche dans une littérature qui n'a généralement abordé l'Etat que sous l'angle de la sociologie politique ou des effets de la politique économique. Conscients du caractère "anormal" particulièrement criant de l'État latino-américain du point de vue des thèses économistes standard, et critiques à juste titre sur ce point des thèses structuralistes prévalentes chez les élites développementistes, ces auteurs

ont cherché à faire de cette "anormalité" un trait caractéristique des pays en voie de développement, ce qui permettait de conserver la thèse néo-marxiste de la dérivation de l'État à partir du capital pour les pays où le capitalisme s'est initialement développé. Selon ces auteurs, l'État "surdéveloppé" d'Amérique latine ne serait pas avant tout le produit d'un développement capitaliste interne, mais l'instrument de l'internationalisation de la logique marchande dans le cadre d'une "économie mondiale constituée". Ainsi, si l'État, dans les pays latino-américains, est le vecteur d'une monétarisation-marchandisation des rapports sociaux imposée de l'extérieur à des sociétés où le "fonds culturel" s'oppose à la logique de l'accumulation marchande de capital, la déduction des formes d'intervention économique de l'État ne peut donc s'opérer qu'en prenant en compte la médiation que constitue l'organisation d'une économie-monde hiérarchisée et dominée par les pays capitalistes développés. Ce type d'analyse permet d'adresser des critiques pertinentes à la manière dont les théories tant "endogénistes" qu'"exogénistes" du développement traitent de l'État. Elle n'en reste pas moins elle-même insatisfaisante car, non seulement, au plan historique, elle caractérise les États latino-américains par des traits qui ne leur sont pas véritablement spécifiques puisqu'ils ont valu également pour les États européens dans un temps plus reculé, mais aussi parce qu'au plan théorique, elle reste encore trop empreinte d'économisme et de fonctionnalisme et ne fait pas de place aux caractéristiques du politique qui sont absolument irréductibles à la logique du marché comme à celle du capital et de la dette privée.

Partir de l'autonomie du politique à l'égard de l'économique nous paraît être une voie de recherche plus fructueuse, ne serait-ce que parce qu'elle est plus conforme aux savoirs accumulés sur l'État et le politique dans les sciences sociales qui les prennent comme objets premiers de leurs investigations empiriques (histoire, science politique, sociologie, droit). Cette autonomie - qui est d'ailleurs historiquement une autonomie prise par l'ordre économique à l'égard de l'ordre politique plutôt que l'inverse - ne signifie pas néanmoins indépendance absolue. Elle est en effet immédiatement relative au processus historique de la différenciation de ces ordres, processus qui caractérise la montée en puissance simultanée et interdépendante du système mondial des États territoriaux nationaux, des formes nucléaires de famille et du capitalisme à l'échelle mondiale. Poser l'autonomie implique donc de penser simultanément l'hétéconomie et non de la considérer comme une donnée, ce qui conduit à réfléchir d'une manière dialectique et non fonctionnaliste sur les formes variées de l'interdépendance dans l'indépendance de l'État et du capital.

Dans cette perspective, une approche régulationniste-institutionnaliste est plus appropriée qu'une approche déductionniste-formelle, car elle permet de prendre en compte le fait que la relation de l'État au développement capitaliste passe toujours et partout par l'institution de tout un ensemble de médiations sociales : la monnaie, le droit, la représentation politique, l'idéologie, "l'économie mondiale constituée" et le système des États, médiations qui constituent très précisément le mode de régulation sociétale. Ce type d'approche permet également de considérer que les formes de l'interventionnisme économique public organisées dans ces institutions régulatrices ne valent que pour certaines périodes historiques, les dynamiques propres de l'économique et du politique introduisant nécessairement des tensions dans leur reproduction conjointe et donc sur les institutions qui ont été construites à un moment donné pour l'assurer. L'élasticité et la complémentarité-substituabilité des régimes de médiations peuvent certes, dans certaines limites, rendre tolérables des écarts entre la logique du politique et celle de l'économique, mais lorsque les tensions se généralisent à la plupart des médiations, la crise survient qui impose une recomposition du mode de régulation. C'est cette recomposition qui permet de stabiliser de nouveaux régimes d'accumulation, de nouveaux régimes politiques et de nouveaux modes de développement.

D'un point de vue analytique, la relation de l'État à l'économique à un moment donné peut donc être considérée sans préjuger de son caractère vertueux ou vicieux. Tout dépend... Tout dépend des relations qui sont tissées entre eux, i.e. des médiations qui limitent l'autonomie des pratiques économiques comme des pratiques politiques et établissent les règles d'un jeu politico-économique qui pourra être à somme positive, nulle ou négative. Une telle approche permet également de saisir que des configurations institutionnelles différentes dans deux pays puissent produire des trajectoires de croissance proches lorsqu'elles sont régulatoires, mais

aussi des bifurcations dès lors qu'elles ne le sont plus pour des raisons endogènes et/ou du fait de chocs exogènes dans l'environnement des régulations nationales.

Nous nous centrerons dans la suite de cet article sur les trois grandes médiations ou formes institutionnelles de la régulation que l'on peut qualifier de primaires au sens où ce sont des éléments de base de l'architecture de toute société différenciée où coexistent Etat et marchés, à savoir les formes instituées du droit, de la monnaie et du discours, soit encore :

- le régime juridique ou quasi-juridique qui fixe les droits et obligations des individus (leur place dans la totalité-société) en assurant leur représentation sociale et politique ainsi que la transformation réciproque des intérêts privés et publics, régime qui caractérise les formes politiques stabilisées de domination sociale et qui, par voie de conséquence, conforme le rapport salarial et plus généralement la mise au travail et les modalités de distribution des revenus;
- le régime monétaire qui institue la société comme communauté de paiement au travers d'une unité de compte commune et l'émission de moyens de paiement assurant une possible transformation réciproque des dettes publiques et privées, régime qui caractérise donc le mode de gestion des finances publiques et privées et leurs relations d'interdépendance;
- le régime discursif des idées et des croyances qui inscrit la société dans une communauté de valeurs où l'idée de nation tient une place de référence, régime qui conforme la négociation de l'insertion internationale et le degré d'ouverture sur l'extérieur qui prévaut dans un pays.

## **II. Le Brésil et le Mexique à l'époque de l'ISI : des régimes d'accumulation identiques au plan macro-économique, mais obtenus à partir de régimes politiques et de formes institutionnelles de régulation différenciés et contrastés.**

Le Mexique et le Brésil ont connu sur la période 1945-1970 des taux de croissance économique très voisins (cf. graphique 1, Marques-Pereira et Théret, 1999, p. 372). Du point de vue du régime d'accumulation, ils ont également été considérés comme très proches, tous deux ayant mis en œuvre un même modèle de développement fondé sur l'ISI. Parmi les NPI, ils sont les archétypes d'une voie latino-américaine de développement qui a été opposée à la voie est-asiatique principalement représentée par la Corée du Sud et Taiwan, et fondée quant à elle sur une croissance tirée par les exportations (ELG) (Haggard, 1990). Ce développement de et par l'ISI a abouti à la mise en place de régimes d'accumulation dits "excluants" s'appuyant sur des marchés intérieurs de masse mais dont l'extension restait néanmoins limitée aux classes moyennes (Mathias et Salama, 1983). L'ISI s'est ainsi accompagnée au Mexique comme au Brésil d'une distribution très inégalitaire des revenus tirés de la croissance dans laquelle plus d'un tiers, voire près de la moitié, de la population n'a pas vu sa part dans le revenu national augmenter (au mieux, sur certaines années, elle s'améliore très légèrement pour être réduite dans les années suivantes) (Haggard, 1990; Coutrot et Husson, 1993; Salama et Valier, 1994). Ces degrés extrêmes d'inégalité des revenus opposent encore radicalement ces pays à la Corée du Sud et à Taiwan où les niveaux d'inégalité sont au contraire parmi les plus faibles du monde (Haggard, 1990). L'ISI latino-américaine a en effet été de pair avec le maintien de pouvoirs agrariens patrimonialistes adeptes de comportements financiers rentiers (absence de véritable réforme agraire), ce qui contraste avec l'ELG est-asiatique fondée au contraire sur l'euthanasie des grands intérêts fonciers après la seconde guerre mondiale.

Mais au delà de ces caractéristiques communes, le Brésil et le Mexique se différencient, et cela dès le début de l'ISI, au niveau du cadre institutionnel du régime d'accumulation et du mode de régulation. Cette différenciation concerne au premier chef leurs systèmes politiques et les formes de médiation qui les lient à l'économique, c'est-à-dire pour l'essentiel les régimes d'intermédiation et de reconnaissance publique de la structure des intérêts privés ainsi que les stratégies monétaire et financière déployées par le biais des politiques économiques et industrielles. Il est à cet égard particulièrement intéressant de constater que cette différenciation entre le Brésil et le Mexique dans l'ordre politique recouvre celle qui sépare la Corée du Sud de Taiwan. En effet, d'un côté, au Mexique comme à Taiwan, ce sont des

processus révolutionnaires qui ont fondé la domination politique ininterrompue depuis lors d'un parti confondu avec l'État - respectivement le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) et le Kuomintang (KMT), alors que de l'autre, au Brésil comme en Corée du Sud, le développement industriel a été mené par des régimes militaires dotés d'une capacité plus faible d'encadrement de la société civile, et donc de facilités moindres pour construire par la politique un consensus réglant les conflits distributifs. Dans ces deux derniers pays, à défaut de "réglage" de ces conflits permettant de les circonscrire *ex ante* et donc de mener des politiques monétaristes strictes, leur "règlement" est passé par des politiques "structuralistes" et des politiques monétaires et budgétaires actives se traduisant par un financement très inflationniste de l'accumulation du capital avec distribution large de fonds "privilégiés" (crédits et subventions) au secteur privé (cf. graphique 2, Marques-Pereira et Théret, 1999, p. 372). A contrario, les pays à parti unique, dont les gouvernements sont *a priori* plus autonomes vis-à-vis du capital privé tant financier qu'industriel, ont pu privilégier la stabilité monétaire et la discipline budgétaire, la politique industrielle et l'accumulation de capital passant par un contrôle externe centralisé du système bancaire et de sa politique de crédit au secteur privé ainsi que par la mise sur pied (par création et/ou nationalisation) de grandes entreprises publiques par ailleurs pour la plupart incorporées à l'État au niveau du budget (Haggard, Lee et Maxfield eds., 1993).

Cette autonomie entre régimes politiques et régimes d'accumulation que cette double comparaison révèle montre que c'est moins le type de régime d'accumulation choisi pour obtenir une croissance soutenue que l'intensité de l'impératif de légitimation par celle-ci qu'il faut mettre en relation avec la forme précise du régime politique. En effet, dans tout régime politique qui revêt un caractère autoritaire-coercitif, la légitimation de l'État et la stabilité au pouvoir des classes dominantes doit certes passer par une stratégie de croissance économique forte, mais cet impératif de légitimation est lui-même d'intensité variable selon les contextes historiques, culturels et politiques des pays qui peuvent avoir pourtant sélectionné des régimes identiques de croissance économique. Ce qui conduit à faire l'hypothèse que c'est d'abord dans les traits dominants distinctifs de l'histoire longue de leur État et de son rapport à la société civile que réside la source de la différenciation des trajectoires économiques du Mexique et du Brésil qui se manifeste dès que se fait jour, au début des années 1970, une crise du régime d'accumulation excluant "ISI.2-biens durables de consommation" et que cette crise appelle des réponses politiques. Le Brésil montre alors, en effet, un volontarisme étatique persistant en matière de développement industriel qui le conduit à un approfondissement de l'ISI à "marche forcée" (et inflation croissante) par son extension à une troisième phase centrée sur la production de "biens de production", volontarisme politique qui continuera de s'affirmer dans la décennie quatre-vingt en dépit de la crise de la dette. Le Mexique, en revanche, malgré l'importance de son secteur public qui s'accélère dans les années 1970 jusqu'en 1982 (Hierro et Krause, 1990; Banañez, 1991; Bazdresch et Levy, 1991; Aspe, 1993), n'a jamais élaboré de programmation véritable de son développement industriel d'ensemble si ce n'est, à l'origine, sous les présidences de Cardenas et d'Aleman. C'est ainsi presque "naturellement" que la voie mexicaine sera celle d'une réorientation complète de son modèle dans le sens de l'ouverture au marché mondial<sup>1</sup>.

La distance qui se creuse ainsi entre le Mexique et le Brésil ne fait, selon nous, que traduire une différence majeure de "préférences nationales de structure" inscrite dans la longue durée et illustrée par une différenciation des régimes politiques qui se traduit notamment par une opposition des priorités de politique économique dans les deux pays. Ainsi, la *croissance à tout prix* au Brésil est une priorité qui s'impose du fait d'un système de légitimité politique plus dépendant de pouvoirs sociaux dont le champ d'action politique est avant tout local (Faoro, 1958), témoignant par là d'un inachèvement de l'État-nation lui-même à la racine de

<sup>1</sup> L'augmentation importante de l'investissement public dans les années 1970 correspond certes pour une part à la mise en oeuvre de "beaucoup de projets industriels ambitieux, comme celui d'un complexe sidérurgique, du développement de huit ports industriels et du centre pétrochimique de La Cangrejera" qui étendront la capacité productive du pays (Hierro et Krause, 1990, p. 207). Mais l'essentiel de cet effort est destiné à accroître la production pétrolière et il n'y a guère de plan industriel d'ensemble destiné à "fermer" le système productif qui soit respecté. A contrario, c'est dans la même période que commencent à prendre leur essor les industries maquiladora (Ferreira Jr, 1994).

l'alternance sur la longue durée de phases de militarisation et de libéralisation du régime politique. Les phases de dictature militaire exacerbent les contradictions régionales, les oppositions entre les différentes fractions des classes dominantes et le conflit capital/travail. Seule alors une croissance économique faisant du rapport entre l'État et l'économie un jeu à somme positive permet dans ces périodes de légitimer un régime politique et une gestion sociale autoritaires en atténuant ces contradictions, comme ce fut le cas pour la première époque de Vargas ou lors du "miracle économique" des années soixante-dix. Lorsque ce n'est plus le cas, la pression à la démocratisation s'affirme et la politique monétaire et budgétaire a tendance à devenir encore plus laxiste, comme le montrent les gestions Kubitschek et Goulart ou encore les années 1979-1994. La forte légitimité du régime corporatiste mexicain s'est inscrite au contraire dans la durée et explique aussi bien ce qu'on y a appelé le "développement stabilisateur" qui a pu être mené jusqu'à la fin de la deuxième phase de l'ISI - biens de consommation durables - que l'ajustement interne brutal des années quatre-vingt. C'est dans ce cadre que la crise du modèle de développement du début des années 1970 a pu être essentiellement vécue comme une crise politique et traitée comme un problème de distribution inégale des revenus. Ainsi, à la stratégie de "marche forcée" vers l'intégration-fermeture du système productif brésilien au prix d'une accentuation des inégalités, s'est opposée la réorientation mexicaine vers le "développement partagé" de la rente pétrolière et la sous-traitance internationale<sup>2</sup>.

Pour donner à cette comparaison une portée théorique, il est utile de durcir cette opposition des priorités données à la croissance économique ou à la stabilité politique en forçant quelque peu le trait, c'est-à-dire en faisant une opposition polaire alors qu'il s'agit plutôt de caractéristiques qui, au niveau empirique, renvoient à des combinaisons de caractères généraux différemment pondérés (en termes de plus et de moins). Une telle caractérisation en forme de caricaturisation est d'autant plus légitime dans une perspective de construction d'idéal-types que la série des différences prises en compte fait système et permet de percevoir celles-ci comme des éléments dessinant deux systèmes contrastés d'organisation et de régulation sociétale. On en veut pour preuve les moments de crise où les traits dominants d'un modèle ont fait l'objet d'une tentative d'activation politique dans le cadre de l'autre modèle. Car ces politiques, rapidement vouées à l'échec, n'ont pas été susceptibles de s'inscrire durablement dans les structures réelles et l'imaginaire social des sociétés concernées : ainsi en a-t-il été de la tentative de stabilisation monétaire et de corporativisation de la société menée dans les premières années du régime militaire brésilien<sup>3</sup>, tout comme de la dérive populiste d'Echeverría au Mexique qui n'a finalement prévalu, quant à elle, que sur une période qui n'a pas dépassé son sexennat.

Comme on l'a déjà signalé, on examinera la différenciation des formes institutionnelles de la régulation sociale au Brésil et au Mexique en distinguant trois grands registres de médiations : le registre politico-juridique où se structurent les relations politiques entre acteurs sociaux publics et privés; le registre économico-monétaire où se règlent les relations financières entre ces mêmes acteurs; et le registre symbolico-discursif par lequel se légitiment notamment les relations entre l'intérieur et l'extérieur de la société.

#### *Du côté du politique : clientélisme versus corporatisme dans la gestion du rapport salarial*

<sup>2</sup> Celle-ci présente, d'une part, l'avantage de fournir au capital national des opportunités d'investissement alternatif à celles créées par l'ISI et, d'autre part, celui d'être un vecteur de création nette d'emploi. Elle atténue ainsi la tension latente entre les élites du Nord du pays qui n'ont pas profité de l'ISI et le pouvoir central.

<sup>3</sup> La stratégie monétaire dure initiée par Ottavio de Bulhões et Roberto Campos fait long feu (1964-1967) et celle-ci cède vite la place au pragmatisme "développementiste" du couple Delfim Netto - Ernane Galvães. Quant au projet de corporativisation, il se heurte aux pouvoirs locaux et aussi dès les années 1970 à l'indiscipline ouvrière. De cette faiblesse structurelle du libéralisme économique au Brésil, on a encore eu tout récemment l'illustration avec, en réaction à l'apparition soudaine d'un déficit commercial consécutif à la tentative d'ouverture, le doublement des droits d'importations sur les produits ayant occasionné la montée en flèche des importations.

Dans le registre politique, tout d'abord, l'opposition entre le Mexique et le Brésil peut être saisie en parlant de systèmes respectivement (bureaucratique-)corporatiste (Soria, 1999) pour le premier et (localiste-)clientéliste pour le second. L'État au Brésil n'est pas bien entendu complètement dénué de toute capacité organisationnelle de contrôle social et le corporatisme est également un élément de son régime politique. Mais ce pays n'a jamais connu d'encadrement durable de la société qui soit centralisé dans des organisations nationales, que ce soit au niveau des associations patronales dont l'assise demeure régionale, ou des syndicats qui échappent rapidement dans les années soixante-dix au contrôle corporatiste du ministère du travail instauré par les militaires. Même à l'époque du populisme, l'hypothèse d'un mode de représentation corporatiste des intérêts dans la prise de décision en matière de politiques publiques pose problème (Schmitter, 1971). C'est donc surtout le clientélisme politique qui prévaut dans le contrôle social, ce qui fait de la dépendance du pouvoir central à l'égard des pouvoirs locaux une caractéristique historique structurelle du Brésil; même pendant la période de la dictature militaire, ceux-ci sont parvenus à noyauter les agences locales de l'administration fédérale (Burstyn, 1984). A l'inverse, le clientélisme est aussi présent au Mexique, mais il y est étroitement encadré par le pouvoir central du fait de la symbiose entre les associations professionnelles et le parti unique, symbiose qui s'étend d'ailleurs aux associations de quartier au fur et à mesure que grandit la part de la population active qui survit d'activités informelles et se retrouve donc en marge des syndicats (Bizberg, 1989).

Le régime d'accumulation s'appuie ainsi dans les deux pays sur des types de rapport de mobilisation de la population et des modes de représentation des intérêts qui présentent des agencements institutionnels particuliers du clientélisme et du corporatisme inversement polarisés. C'est pourquoi le rapport salarial y a connu une évolution différente au point qu'on peut opposer une gestion brésilienne plus "libre" à la gestion mexicaine plus étatique de la main d'œuvre et du marché du travail. La productivité du travail dans les branches fordiniennes mexicaines a reposé sur des procédures conventionnelles qui conféraient aux syndicats liés au régime une place importante dans le fonctionnement des grandes entreprises publiques et privées. Aussi l'indexation des revenus salariaux sur la productivité y a-t-elle été beaucoup plus nette qu'au Brésil, pays où la prégnance des rapports d'allégeance du salarié à l'égard de son employeur n'a été que faiblement contrecarrée par une codification des conditions de travail, d'emploi et de licenciement négociée avec les syndicats (Cabannes, 1995). En outre, cette codification ne commencera à y régir les relations professionnelles que dans les années quatre-vingt au moment même où au Mexique, la tendance dominante sera à la remise en cause des acquis syndicaux du passé<sup>4</sup>. Compte tenu de la politique monétaire restrictive qui prévaut par ailleurs au Mexique, le salaire y a donc plus pesé sur la profitabilité du secteur productif qu'au Brésil. Un indice clair en est l'évolution comparée du salaire minimum réel dans les deux pays qui fait ressortir une plus forte croissance de ce salaire de référence au Mexique jusqu'au début des années quatre-vingt (cf. graphique 3, Marques-Pereira et Théret, 1999, p. 373).

Du côté de la protection sociale, même si s'affirme de part et d'autre tout au long de la période une tendance à son extension (Mesa-Lago, 1994) dont le principe est ouvertement posé dans les discours gouvernementaux comme un impératif de la légitimité de l'État, voire comme une dimension fondamentale de la construction de la nation, le même contraste prévaut : l'histoire de l'administration des régimes de protection sociale dans les deux pays est marquée par des dosages opposés de pratiques clientélistes et corporatistes conditionnant l'accès des ayant-droits aux prestations<sup>5</sup>. Comme on ne peut ici faire un point précis de ces différences secteur par secteur, on se contentera de souligner celles que la littérature sur la protection sociale met en évidence à partir de la distinction classique entre mécanismes d'assistance et d'assurance sociales.

La mise au travail de la population a été au Mexique bien moins marquée qu'au Brésil par l'héritage colonial. Sans que celui-ci y soit complètement liquidé, loin de là - comme en témoignent au premier chef la question indigéniste toujours non résolue à ce jour, le caractère limité de la réforme agraire, ou encore les modalités caciquistes exacerbées du pouvoir social -

<sup>4</sup> Pour plus de détails concernant les modes de détermination des salaires, cf. pour le Brésil Saboia (1993) et le Mexique Gutierrez-Garcia (1987).

<sup>5</sup> Pour le Brésil sur ce point, cf. Melo, 1993; pour le Mexique, cf. Soria, 1995b.

, la Révolution a laissé une empreinte dans la constitution de l'État-nation qui fait contrepoids à cet héritage. Ainsi la légitimité de l'État, beaucoup plus tôt qu'au Brésil, s'est posée dans les termes d'une question sociale qui a concerné d'emblée le monde paysan. C'est pourquoi conjointement (ou substitutivement) à la mise en œuvre de la réforme agraire, s'est imposée la nécessité d'une prise en charge par le pouvoir central des laissés pour compte d'un système de protection sociale construit par ailleurs presqu'exclusivement sur la base de l'assurance des risques économiques de l'activité salariée. L'assistance, dans le cas du Mexique, est donc depuis la pacification post-révolutionnaire l'objet d'une politique centrale de l'État qui se traduit par des subsides aux produits de base, des prix garantis aux petits producteurs paysans, et des politiques sociales ciblées d'abord sur les populations indigènes mais qui s'étendront progressivement à l'aménagement des zones d'invasion urbaine pour devenir finalement une politique systématique de gestion de l'extrême pauvreté (Brachet-Marquez, 1993). Comme en témoigne leur renforcement dans les années soixante-dix, l'importance donnée au Mexique aux politiques assistantielles centralisées structure la relation État-société au même titre que le poids des syndicats consacre la primauté du corporatisme dans le système politique. Il s'agit en fait de politiques qui ressortent donc d'une logique de solidarité nationale plus que d'assistance au sens libéral du terme.

Au Brésil, en revanche, le "coronélisme" continuant de régner à la campagne et le clientélisme le relayant dans le secteur informel des villes, la volonté de mettre sur pied une politique assistantiale systématique au niveau du pouvoir fédéral ne se manifestera pas avant le régime militaire du gouvernement Geisel (1974-1979) et le IIème Plan national de développement. Seront alors créées des administrations nationales destinées à ouvrir l'accès à l'habitat et aux soins de santé aux familles qui, n'ayant pas de salariés en leur sein, n'ont pas le statut d'ayant-droits à des prestations reposant sur des cotisations. Mais cette centralisation et unification administrative du système d'assistance sociale n'empêchera pas la recomposition immédiate d'un usage clientéliste du nouveau système (Draibe, Castro et Azevedo, 1991; Guimarães, 1993). Ainsi les rapports clientélistes qui règlent la distribution des biens et services des programmes d'assistance relient surtout au Brésil les populations marginalisées aux pouvoirs locaux alors qu'au Mexique ils sont directement liés à l'extension de la capacité d'encadrement du PRI là où sont absentes les corporations professionnelles.

Une différence majeure entre le Brésil et le Mexique s'impose également à l'observation concernant le degré d'universalisation des assurances sociales (Soria, 1995a). La couverture assurantielle est d'une manière générale plus développée au Brésil qu'au Mexique qui démarre avec retard sur ce plan. Mais ce dernier a presque rattrapé son retard au début des années 1970 (la population d'ayant-droits représente alors un peu plus du quart du total de la population dans les deux pays), ce qui va avec une montée des dépenses sociales plus significative ici que là<sup>6</sup>. En outre, le système mexicain de sécurité sociale est complètement étatisé et corporatisé alors que le système brésilien est orienté vers un universalisme minimaliste et s'appuie beaucoup plus sur le secteur privé pour la fourniture des prestations. On peut ainsi sommairement, en référence à la littérature usuelle sur les modèles-types d'Etat-providence, opposer deux logiques de la protection sociale prévalant au Mexique et au Brésil respectivement. Le système mexicain de protection sociale est composé d'un système d'assurance sociale de type "méritocratique-corporatiste" étatisé ("bismarckien") dont l'extension limitée au salariat urbain est compensée par un système d'assistance sociale nationale également centralisé. Le système brésilien, en revanche, résulte de la combinaison d'un système d'assurance sociale à tendance universaliste minimaliste ("beveridgien"), par ailleurs extrêmement fragmenté, et d'un système assistantiel clientéliste décentralisé<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> L'écart dans les trends d'universalisation se creuse toutefois à nouveau au cours des deux décennies suivantes de telle sorte qu'au début des années 90, la quasi-totalité de la population est officiellement couverte au Brésil tandis que plus de la moitié ne l'est toujours pas au Mexique. Il faut certes relativiser la portée de ces données en termes d'ayant-droits, compte tenu du fait que les indicateurs sanitaires et socio-démographiques sont moins bons au Brésil qu'au Mexique. Elles n'en témoignent pas moins des formes spécifiques prises par le cadre institutionnel de la régulation dans les deux pays.

<sup>7</sup> Ces différences de régime de protection sociale renvoient également à des variables socio-culturelles (rôle protecteur des structures familiales et places respectives de valeurs culturelles individualistes ou

### *Du côté de l'économique : "structuralisme" versus "monétarisme" dans la gestion monétaire et financière*

Ces différences dans la gestion politique de la population et les formes de mobilisation de la main d'œuvre se retrouvent dans les formes économiques contrastées de gestion de la monnaie et de "l'État de finance" qui ont prévalu sur la longue période dans les deux pays. Le régime monétaire brésilien est structurellement de haute inflation, ce qui témoigne non seulement de l'incapacité de l'État à maîtriser les conflits distributifs au sein de la société - que ceux-ci relèvent du rapport capital/travail ou de la concurrence entre fractions du capital -, mais aussi de ce qu'on a fait de nécessité vertu en privilégiant la croissance par rapport à la stabilité monétaire. Ces traits vont avec une configuration du système monétaire tout à fait originale puisque jusqu'en 1964, le Brésil ne dispose pas de banque centrale et qu'ensuite, cette banque centrale (BACEN) non seulement doit partager ses prérogatives d'autorité monétaire avec Banco do Brasil, appendice bancaire du Trésor (la majorité de son capital est détenue par l'État) mais également banque commerciale et banque de développement (Armijo, 1993). Cette dualité des autorités monétaires permet à l'État brésilien de continuer à se financer monétirement sans véritable contrôle, possibilité dont il ne s'est pas privé<sup>8</sup>.

*A contrario*, le système bancaire mexicain est bien plus "achevé" selon les critères contemporains de la modernité bancaire. La banque centrale (Banco de Mexico), constituée dès l'entre-deux guerres (1925), y joue un rôle limitatif important de l'émission monétaire tant du Trésor que des banques commerciales. Là aussi le régime monétaire reflète une situation spécifique au niveau du règlement des conflits distributifs et des modalités de financement de l'industrialisation. Les modalités corporatistes de gestion de la force de travail permettent, par l'établissement de pactes sociaux, de régler juridiquement et de manière coercitive sans fuite en avant dans l'inflation les conflits de répartition entre capital et travail (Roxborough, 1991). Le contrôle du système bancaire et une alliance sur une base monétariste entre la banque centrale et le Trésor permettent également, grâce à l'imposition aux banques commerciales privées de réserves obligatoires sur leurs dépôts, de limiter l'expansion du crédit privé tout en centralisant le financement de l'investissement (Maxfield, 1993).

En cohérence avec cette différenciation des régimes d'émission monétaire, on observe également une opposition concernant les rapports public/privé en matière de financement : jusqu'à la bifurcation des trajectoires qui se fait jour au début des années 1970, alors que le Mexique privilégie un contrôle étatique direct de l'accumulation du capital productif et laisse une plus grande place au secteur financier privé, le Brésil, au contraire, mise sur un capital financier public fort et laisse une place plus large au secteur productif privé<sup>9</sup>. Les années soixante-dix voient un renversement momentané des positions des deux pays par rapport à cette situation : le secteur public productif se développe plus rapidement au Brésil qu'au Mexique qui est alors dépassé sur ce point en dépit du boom que connaît alors PEMEX, l'entreprise nationale d'exploitation du pétrole; du côté bancaire, on observe symétriquement au Brésil un développement des banques commerciales privées qui contraste avec le contrôle accru du secteur privé qui est alors institué au Mexique et qui culminera dans la nationalisation du système bancaire de 1982<sup>10</sup>.

---

communautaristes) ainsi qu'aux évolutions socio-démographiques, mais on laisse ici de côté ces divers aspects.

<sup>8</sup> Avant 1964, l'État brésilien se finance directement par l'intermédiaire du Banco do Brasil (Banque du Brésil), et après cette date par le jeu du "budget monétaire" et du "compte mouvement" de cette banque à la BACEN (Banque centrale) que cette dernière crédite automatiquement (et sans intérêts à partir de 1970) (Gouvêa, 1994).

<sup>9</sup> Pour la place respective des ressources financières contrôlées au Mexique par les institutions financières publiques et privées, cf. Maxfield, 1993. Pour le Brésil, cf. Goldsmith, 1986.

<sup>10</sup> Ces redéfinitions se poursuivront dans les années quatre-vingt avec de nouveaux retournements stratégiques : au Mexique prévaudra dès lors, aux fins de l'ajustement interne, une libéralisation-privatisation généralisée tant du productif que du financier, tandis que la résistance de l'investissement public et le soutien étatique au secteur exportateur s'affirmera au Brésil dans le cadre d'un ajustement limité à la balance extérieure.

Cette symétrie des stratégies se retrouve par ailleurs dans les styles de politique de financement de l'agriculture prévalant dans les deux pays. La réforme agraire au Mexique a donné à la petite production marchande une importance beaucoup plus grande qu'au Brésil dans la production agricole, mais le poids politique de la paysannerie n'a pas été toutefois suffisant pour insuffler une politique de modernisation active. Aussi, à partir des années soixante-dix, l'agriculture mexicaine ne permet plus de desserrer la contrainte externe, ni de baisser le coût de reproduction de la force de travail urbaine et elle participe ainsi au premier chef à la déstabilisation du régime d'accumulation (Aboites, 1989). A *contrario*, au Brésil, l'agriculture connaît dans ces mêmes années une rapide modernisation soutenue par l'Etat et le développement agricole participe de la croissance d'ensemble dans le cadre de l'achèvement d'un système industriel quasiment complet qui est alors entrepris.

La différenciation des systèmes monétaires et financiers laisse enfin son empreinte dans les structures fiscales. Alors qu'au Mexique l'essentiel des ressources nettes du secteur public industriel sert de recettes pour le budget de l'Etat et n'est que faiblement mobilisé en retour à des fins productives (Basañez, 1991; Basdresch et Levy, 1991; Aspe, 1993), au Brésil, en revanche, les transferts État/industrie jouent prioritairement en sens inverse par le biais d'une redistribution de fonds publics vers l'investissement privé passant pour une large part par le biais d'exemptions (dépenses fiscales) et privilégiés fiscaux.

Cela dit, les niveaux de ressources publiques et les modes d'administration de la fiscalité dans les deux pays sont assez proches, ce qui reflète leur proximité du point de vue de l'inégalité des revenus et des patrimoines qui y règne. L'impôt sur le revenu tient dans les deux cas une place minime et fait l'objet d'une évasion et d'une fraude considérables de la part des classes les plus riches qui sont de fait quasiment exemptées<sup>11</sup>. Ce sont les impôts sur les produits qui fournissent l'essentiel des ressources budgétaires, les ressources tirées par l'Etat mexicain de son secteur industriel pouvant être assimilées à un tel type d'imposition. Quant aux places respectives dans les deux pays des cotisations et des dépenses sociales, on peut considérer qu'elles ne font que refléter les différences que nous avons déjà signalé concernant la gestion publique des populations et les modes de mobilisation de la force de travail.

Il est un dernier point qu'il faut noter car il a un impact particulier sur la dynamique budgétaire et le régime monétaire : il s'agit du jeu différent du fédéralisme dans les deux pays. Au fédéralisme fiscal formel qui prévaut au Mexique depuis la Révolution, celle-ci inaugurant un processus ininterrompu jusqu'aux années 70 de monopolisation du contrôle des ressources fiscales par l'Etat fédéral (Astudillo Moya, 1999) s'oppose, en effet, le fédéralisme réel et problématique qui survit au Brésil y compris dans les phases de dictature militaire, la distribution du pouvoir de contrôle des fonds publics entre les diverses entités de la fédération brésilienne étant un enjeu structurel caractéristique de son régime politique (Affonso, 1995; Sola et Kulgemas, 2000).

En résumé, sur la longue durée, au privilège mexicain accordé à la stabilité monétaire aux dépens s'il le faut de la croissance, s'oppose le choix brésilien en faveur de la croissance aux dépens s'il le faut de la stabilité monétaire. Cette opposition reflète sur le plan économique la différence dans les formes de légitimation qui caractérise les régimes politiques des deux pays, lesquels ne peuvent donc plus être fondus dans la catégorie unique de régimes autoritaires ou populistes comme c'est généralement fait (Dornbusch et Edwards eds, 1991). Les régimes à parti unique, contrôlant de près les forces sociales internes et les intégrant au système politique par le jeu de médiations corporatistes, se retrouvent au niveau économique dotés d'une plus grande autonomie décisionnelle que les régimes militaires. Ces derniers sont au contraire conduits à privilégier une voie économique d'intégration des divers groupes d'intérêt et doivent à cette fin manipuler en permanence la redistribution des ressources publiques sous des formes différencierées et combinées de type "universaliste-minimaliste-fragmenté" et/ou "patrimonialiste-clientéliste".

---

<sup>11</sup> Il faut attendre la fin des années quatre-vingt au Mexique et le début des années quatre-vingt dix au Brésil pour qu'un effort véritable soit mené pour réduire l'ampleur de cette "évasion".

*Du côté du symbolique : nationalisme économique versus nationalisme politique dans la gestion de la concurrence entre capitaux et le mode d'insertion internationale*

Il reste à relier ces traits internes aux types d'insertion dans l'ordre international des deux pays. Pour cela, il faut préalablement rappeler que dans le contexte général propre aux pays dépendants, le rapport des élites nationales à l'extérieur est fondateur et fait de la forme d'adhésion au régime des relations internationales un compromis qui marque l'histoire de chaque État-nation jusqu'à nos jours. Il en résulte que la question de la souveraineté de la puissance publique se pose d'abord au niveau de la politique extérieure dont le mode de gestion circonscrit par conséquent pour une part essentielle le champ de la politique économique. Pour illustrer cette caractéristique fondamentale, qu'il suffise de rappeler que longtemps la politique économique en Amérique latine a été limitée à un régime de change et à un régime douanier. La question d'une intervention économique de l'État plus soutenue et pouvant aller jusqu'à porter à bout de bras l'accumulation ne se pose qu'à partir des années quarante, une fois quasiment complétée à la faveur de la guerre la substitution des importations de biens de consommation courante et alors que doit être affrontée l'alternative entre un retour à une vocation agro-exportatrice ou la poursuite de l'industrialisation vers les secteurs plus structurants de production de biens durables de consommation.

Dans ce contexte, le cadre institutionnel de l'accumulation est d'abord différencié en fonction des formes de l'alliance prévalant dans chaque pays entre le capital privé national, l'État et le capital étranger. On ne saurait cependant établir de relation déterministe entre un système spécifique d'alliances de classes et groupes sociaux propre à un régime politique et un type de régime d'accumulation, comme l'indique clairement le rapprochement déjà esquissé au niveau de leurs régimes politiques entre le Brésil et la Corée du Sud d'une part, le Mexique et Taiwan d'autre part, deux paires de pays pourtant hétérogènes l'une comme l'autre du point de vue des formes de l'accumulation du capital. Au Brésil et en Corée du Sud, en effet, on observe un même type de dépendance des régimes militaires à l'égard du capitalisme privé et cette dépendance est compensée d'une part par une division entretenue entre le capital financier et le capital industriel, d'autre part par une faible organisation collective de leurs intérêts respectifs. Ceci contraste fortement là encore avec la fusion et l'organisation centralisée de ces intérêts dans les deux autres pays contrôlés par des partis uniques. La place du capital étranger ne peut alors qu'être différente dans les deux types de régime politique, la politique externe n'occupant pas au sein du système d'ensemble de la légitimation du pouvoir d'Etat une place identique dans les deux cas.

C'est donc de manière relativement indépendante des formes précises prises par l'accumulation du capital et la croissance du produit national que se nouent les rapports entre les élites économiques et politiques, nationales et étrangères. Dans les systèmes politiques où la capacité des élites à bâtir la nation sur un consensus social est faible et les pousse à la militarisation de la société lorsque cette capacité est réduite à une peau de chagrin par l'essoufflement de la croissance, l'affirmation de l'indépendance économique et un contrôle national des capitaux étrangers auront tendance à prévaloir pour deux raisons : ils renforcent la légitimité du pouvoir central en autorisant la mise en scène d'un nationalisme économique; ils sont la conséquence immédiate de "l'indiscipline" monétaire et budgétaire interne qui dissuade toute offre spontanée de capitaux étrangers et implique pour les attirer des politiques publiques particulières qui leur aménagent des marchés spécifiques et/ou leurs garantissent des possibilités de valorisation. Les régimes à parti unique, en revanche, ont moins besoin de renforcer leur légitimité interne de cette manière et sont plus soucieux de leur légitimité externe (surtout à l'égard des USA vu leur origine). Dans le cadre de leur stratégie de contrôle politique centralisé du capital privé national, ils auront alors tendance à laisser rentrer (et sortir) plus librement le capital étranger dans le but aussi bien de réduire leur dépendance politique à l'égard des capitalistes nationaux que de nourrir le financement du secteur productif d'Etat.

Enfin, de manière parfaitement redondante avec les différences de formes institutionnelles déjà notées, les modes de gestion de l'équilibre extérieur et des taux de change sont également différents au Brésil et au Mexique. Ainsi, le premier a privilégié des politiques de contrôle strict de l'investissement étranger et corrélativement des politiques de change souples; le

second s'est illustré au contraire par des politiques de plus grande ouverture et liberté pour les capitaux étrangers allant de pair avec une politique de fixité du taux de change (Maddison et alii, 1993). Le fait que l'on retrouve le même type d'opposition lorsqu'on compare la Corée du Sud à Taiwan (Haggard, 1990; Haggard, Lee et Maxfield (eds), 1993) en montre l'origine essentiellement politique ainsi que l'impossibilité de la réduire à une variation du rôle du secteur exportateur dans le régime d'accumulation.

En fait, en matière de relations internationales, les différences dans les formes institutionnelles de régulation au Brésil et au Mexique peuvent être renvoyées aux particularités des nationalismes qui y prévalent et donc aux formes discursives particulières par lesquelles l'idée de nation comme lien social est mobilisée. Ainsi le nationalisme brésilien est-il avant tout d'ordre économique et a fait d'un développement industriel autonome le pilier de l'idéologie de la sécurité nationale. La politique étrangère peut alors en tant que compensation s'aligner au plus près sur celle des USA (cf. le chantage diplomatique entrepris pendant la seconde guerre mondiale pour obtenir la technologie de la sidérurgie en échange de l'abandon d'un soutien aux puissances de l'Axe). A *contrario*, le nationalisme au Mexique est avant tout politique et culturel et a fait de ce pays un des principaux porte-drapeaux du tiers-mondisme anti-impérialiste. Mais cela ne l'a pas empêché de s'ouvrir au capital étranger (principalement américain) sans chercher à le subordonner à une planification industrielle de long terme comme a pu le faire encore jusque dans les années 90 le Brésil (cf. la réserve de marché maintenue dans ce pays pendant les années quatre-vingt aux fins d'y construire une informatique nationale). Ces particularités de chaque pays, bien établies dans la phase d'ISI, ont certes été soumises à rude épreuve depuis les années 80 sous la pression de la dite "mondialisation". Mais on peut considérer qu'ils transparaissent encore actuellement dans les modèles différents d'intégration régionale que sont le MERCOSUR et l'ALENA.

### **III. Cohérence d'ensemble des formes institutionnelles et changements dans les modes de croissance : quelques hypothèses pour une théorie du développement qui fasse sa place à l'analyse des médiations sociales et des régimes politiques.**

On a regroupé les principales oppositions qu'on vient de mettre en lumière au niveau des médiations sociales au Brésil et au Mexique dans le tableau synoptique de la page suivante. De la sorte, compte tenu de la modélisation opérée, nous disposons d'une représentation en trois dimensions de deux idéal-types polarisés de configuration des formes institutionnelles de la régulation sociale.

#### *Deux idéaux-types de configuration institutionnelle des médiations sociales*

Ces trois dimensions qui nous servent à caractériser les formations sociales brésilienne et mexicaine à l'époque de l'ISI sont a priori indépendantes, orthogonales les unes aux autres. Elles renvoient en effet à trois registres séparés de la vie en société, ceux des pratiques politico-juridiques (corporatiste/clientéliste), économico-monétaires (monétariste/structuraliste) et idéologico-discursives (nationalisme politique/nationalisme économique). Ces registres, s'ils s'influencent mutuellement, ce qui se traduit au niveau de leurs mises en formes institutionnelles, ne se réduisent pas pour autant l'un à l'autre et n'entretiennent pas de relations fonctionnelles nécessaires entre eux. Par là est d'ailleurs ouverte la possibilité d'une absence ou d'une faible cohérence d'ensemble des formes institutionnelles de la régulation.

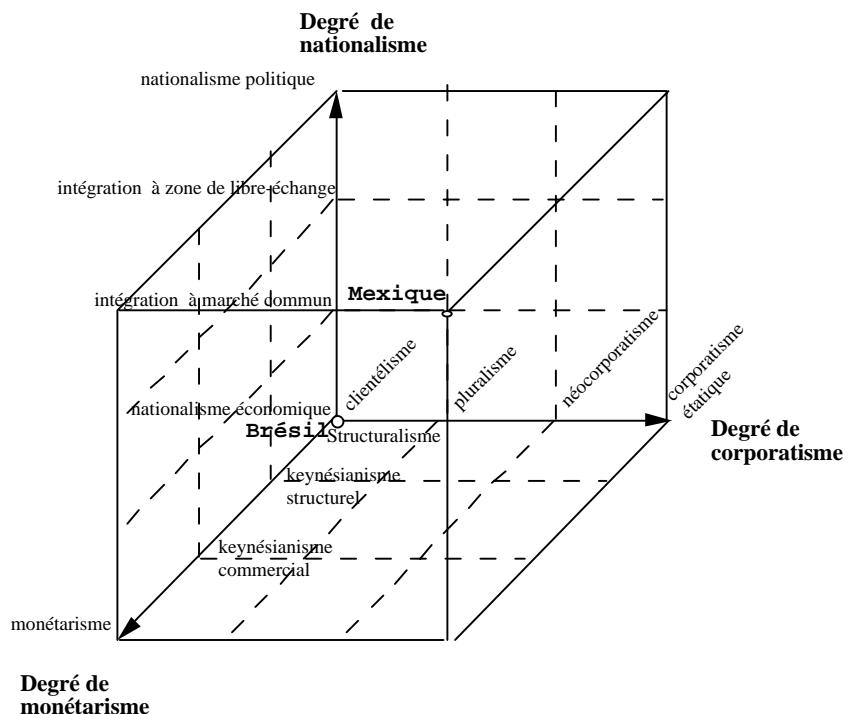
En revanche on peut spécifier comme étant idéal-typique, car mieux structuré, un mode de régulation doté d'une cohérence sociétale forte, ce qui est le cas des exemples ici analysés. On vient de voir, en effet, qu'au Brésil le clientélisme politique appelait une politique économique "structuraliste" faisant de nécessité vertu : un contrôle social faible conduit à une politique de haute inflation (nécessité) par ailleurs favorable à une croissance forte, condition de légitimité d'un régime politique (vertu) fondé sur un nationalisme économique conduisant à donner la priorité sur l'ajustement interne à l'ajustement externe, condition de l'indépendance économique nationale. On a vu également que dans le cas mexicain, le corporatisme étatique était cohérent avec une politique économique de type monétariste et libérale à l'égard de la

finance privée, politique cohérente avec le contrôle étatique étroit d'une large partie du secteur productif qui

<b>Caractères structurels</b>	<b>BRÉSIL</b>	<b>MEXIQUE</b>
<u>Régime juridique du lien social</u>	<b>CLIENTELISTE</b> concurrentielle, gestion "libérale" et décentralisée de la force de travail  Etat-providence mixte universaliste minimaliste (béveridgien) et assistanciel clientéliste avec prestations par secteur privé	<b>CORPORATISTE</b> administrée, contrôle étatique de la gestion de la force de travail  Etat-providence mixte assurantiel corporatiste fragmenté (bismarckien) et assistanciel centralisé avec démarchandisation des prestations
Relation salariale		Contrôle politique du capital par l'Etat
Protection sociale		Secteur public industriel fort mais largement autonome par rapport au gouvernement (autarcies) dans le cadre d'un plan de développement
Politique industrielle		Bureaucratisation forte et emploi public sur la base du corporatisme
Administration publique	Bureaucratisation faible et emploi public à base clientéliste.	Secteur public industriel fort et en majeure partie contrôlé au niveau budgétaire mais sans plan global de développement
Structuration du capital	Fragmentation des divers intérêts capitalistes et pas d'intégration privée du capital industriel et du capital financier	Organisation corporatiste centralisée des intérêts patronaux et intégration du capital industriel et financier (grands groupes privés)
<u>Régime monétaire de la communauté de paiements</u>	<b>STRUCTURALISTE</b>	<b>MONETARISTE</b>
Politique macro-économique	Priorité à une croissance rapide et à l'ajustement externe Planification centralisée du développement et importance cruciale du financement public direct	Priorité à la stabilité monétaire et à l'ajustement interne Confiance dans l'initiative privée avec politique de crédit ciblée et limitée
Emission monétaire	Hautement inflationniste : l'émission monétaire résout à court terme le conflit distributif et sert d'instrument de politique industrielle.  Absence de banque centrale <i>de jure</i> jusqu'en 1964, puis <i>de facto</i> avec autorité monétaire partagée entre la BACEN et Banco do Brasil (agissant pour le compte du Trésor Public)	Inflationniste : le conflit distributif est en général résolu <i>ex ante</i> par des pactes sociaux.  Emission monétaire contrôlée par une banque centrale forte (Banco de Mexico, 1925) agissant en accord avec le Trésor public.
Financement privé	Secteur bancaire et financier majoritairement étatisé; contrôle étatique du crédit à des fins de développement	Secteur bancaire et financier faiblement étatisé; contrôle étatique du crédit à des fins de stabilisation
Financement public	Déficit et charge de la dette structurellement élevés; décentralisation (fédéralisme) et fragmentation budgétaire Gestion par Banco do Brasil des fonds publics	Déficit structurellement limité ; centralisation budgétaire et "fiscalisation" du secteur public marchand Gestion par les banques commerciales des fonds publics
<u>Régime discursif de l'unité nationale</u>	<b>NATIONALISME ECONOMIQUE</b>	<b>NATIONALISME POLITIQUE</b>
Relation de l'Etat à la nation	Etat-nation inachevé : problèmes récurrents posés par le fédéralisme	Etat-nation achevé : fédéralisme formel et nationalisme culturel
Rapport au capital étranger	Fermeture commerciale, ouverture au financement extérieur avec contrôle serré de conformité des investissements étrangers aux politiques de développement;	Fermeture commerciale, ouverture au financement extérieur avec dépendance économique à l'égard des investissements étrangers agissant sur la politique de change
Régime de change	Change flottant et multiple (par rapport au dollar)	Change fixe (par rapport au dollar)

permet un financement de l'Etat ne faisant que faiblement directement appel au crédit et privilégiant l'ajustement interne sur l'ajustement externe dans le cadre d'un régime politique se légitimant par un discours nationaliste de type politico-culturel.

Disposant de ces deux pôles idéal-typiques des régulations “clientéliste” et “corporatiste”, il est alors possible de donner une portée théorique plus large à l'analyse des modes de régulation, jusqu'alors purement inductive, en construisant un espace tridimensionnel intermédiaire entre ces deux pôles et borné par eux, susceptible de représenter une plus grande diversité de configurations institutionnelles de la régulation sociale. Nous représentons cet espace dans le graphique suivant.



Dans cet espace analytique, les trois dimensions constituées par les médiations sociales primaires sont représentées par trois axes orthonormés sur chacun desquels sont distinguées quatre positions, les situations polaires correspondant aux idéaux-types brésilien et mexicain et deux positions supplémentaires situées entre ces pôles<sup>12</sup>.

1° Ainsi, tout d'abord, entre le clientélisme élevé au rang d'une institution constitutive de l'Etat<sup>13</sup> et le corporatisme étatique, on distingue deux degrés de corporatisme renvoyant à ce

12 Pour plus de détails sur ce type de représentation “structurale” des modes de régulation, cf. Théret, 1997a. Il y est montré que le système de représentation politique s'inscrit dans l'espace juridique de médiation entre les ordres alors que celui de la protection sociale est établie dans l'espace monétaire.

13 Et considéré dans cette représentation relativiste (c'est-à-dire en termes de dominance relative d'une forme sur l'autre) comme le degré zéro du corporatisme dans la mesure où l'idéalt-type du clientélisme

que, dans la vaste littérature spécialisée, on qualifie respectivement de pluralisme et de néo-corporatisme. Le premier est l'idéal-type de la démocratie libérale à l'américaine dans laquelle l'intermédiation des intérêts, conçus comme strictement individuels, se fait à la fois par le système électoral qui met en compétition des partis politiques et par le lobbying auprès des représentants élus de ces partis; le second correspond à l'idéal-type de la social-démocratie à la suédoise dans laquelle les intérêts sont d'emblée conçus comme des intérêts de groupes organisés et sont pris en compte dans l'ordre politique à la fois par la représentation électorale via le système des partis et par l'intégration des représentants des organisations sociales dans l'appareil administratif de l'Etat. On peut ainsi considérer que le pluralisme est une forme institutionnelle intermédiaire entre le clientélisme, dont il est proche du fait de l'atomisation des intérêts sociaux qu'il organise, et le néo-corporatisme social-démocrate, dont il se rapproche par le jeu du lobbying. De même le néo-corporatisme est une forme intermédiaire entre le pluralisme, avec lequel il partage le système de compétition électorale et de représentation politique, et le corporatisme étatique, dont il reprend le mode d'intégration à l'Etat par l'intermédiation des organisations syndicales et professionnelles.

2°/ De la même façon, en ce qui concerne la gestion de la monnaie et de la finance, on peut introduire entre le structuralisme et le monétarisme deux degrés intermédiaires<sup>14</sup> : un "keynésianisme structurel" ou "social" à l'euro-péenne, qui ne se borne pas à une gestion active de la monnaie mais dote également l'Etat d'un rôle d'intermédiation financière dans le cadre d'une planification de l'investissement infrastructurel et social; un "keynésianisme commercial" ou "libéral" à l'américaine qui se borne, quant à lui, à une gestion publique de la monnaie destinée à régulariser le cycle des affaires en dehors de toute politique de structures<sup>15</sup>. Le keynésianisme structurel est clairement une forme institutionnelle médiane entre le structuralisme, avec lequel il partage une intervention financière sur les structures économiques, et le keynésianisme commercial, dont il est proche au niveau des formes de la régulation monétaire; ce dernier est, quant à lui, une forme intermédiaire entre le keynésianisme structurel et le monétarisme pur avec lequel il partage le refus d'une gestion politique de l'épargne propre au keynésianisme structurel et au structuralisme, mais dont il se sépare par son acceptation du financement monétaire des opérations du trésor public à des fins de lissage du cycle macro-économique conjoncturel.

3°/ Enfin, dans le registre de la représentation de l'unité et de la souveraineté nationale, on peut également introduire deux degrés entre le nationalisme de type purement économique (peu soucieux d'une identification politique ancrée dans une tradition historique ou sur un enracinement culturel mais fondant en revanche la souveraineté sur la puissance économique) et le nationalisme politique (qui, à l'inverse, fort d'une identité culturelle établie de longue date et entretenu discursivement est moins attentif aux risques de l'ouverture économique)<sup>16</sup>. Ces degrés intermédiaires ont trait à l'intégration régionale soit à un marché commun, soit à une zone de libre-échange. L'intégration dans un marché commun, pouvant aller jusqu'à une intégration monétaire, correspond en effet à un relâchement de la fermeture économique

---

est une relation directe, sans médiation collective, entre ceux qui personnifient le pouvoir politique et les individus, alors que le corporatisme commence quand la relation du politique à la société passe par la constitution de groupes dont les intérêts spécifiques sont reconnus par le politique.

14 Toujours dans cette représentation relativiste, le structuralisme est le degré zéro du monétarisme dans la mesure où il soumet entièrement l'émission monétaire aux plans et demandes de l'Etat alors que le monétarisme pur interdit au contraire tout financement monétaire de ce dernier.

15 On emprunte ces qualifications du keynésianisme à la sociologie historique américaine qui les a forgées pour spécifier le type de politique économique qui a prévalu dans l'après-guerre aux USA, après la réaction du parti républicain contre toute politique tendant à compléter le système américain de sécurité sociale dans la ligne du New Deal (cf. Théret, 1997a).

16 Dans cette représentation relativiste, le nationalisme économique est le degré zéro du nationalisme, au sens où celui-ci atteint son degré maximum lorsque la nation est vécue comme se confondant avec l'Etat qui n'est alors autre que la forme de sa réalisation. A la limite, le nationalisme politique peut admettre une ouverture économique totale, un internationalisme économique, à condition que la souveraineté monétaire soit maintenue - cas des petits pays développés très extravertis et à Etat unitaire. A l'inverse, le nationalisme économique tend facilement vers le cosmopolitisme et le multiculturalisme - cas de grands pays continentaux et à système politique de forme fédérale.

propre au nationalisme économique et à une fermeture politique par rapport à son cosmopolitisme. Elle est porteuse, d'un côté, d'une perte de souveraineté économique *de jure*, mais aussi, d'un autre, d'un gain politique puisqu'elle équivaut à une projection du nationalisme économique à une échelle régionale plus large, et donc à une récupération *de facto* d'autonomie (dans le sens de marges de manœuvres de la politique économique). L'intégration dans une zone de libre-échange est une position symétrique : elle préserve la souveraineté politique *de jure* mieux que la participation à un marché commun tout en donnant à l'ouverture économique une dimension institutionnelle internationale qui limite les possibilités d'ouverture tous azimuts dont est théoriquement porteur le nationalisme politique. Cette limitation étant encore plus forte dans un marché commun, la participation à une zone de libre-échange correspond donc à un degré de nationalisme (politique) intermédiaire entre le nationalisme pur de type culturel et l'intégration dans un marché commun, tout comme cette dernière est une situation intermédiaire entre la zone de libre-échange et le nationalisme économique "cosmopolitique" et multiculturel.

#### *Dépendance de sentier et cohérence des institutions*

Les diverses formes intermédiaires qu'on peut ainsi introduire sur les axes représentatifs des trois médiations sociales primaires de régulation des sociétés contemporaines renvoient aux modèles de référence des stades plus avancés de développement tant en termes de production par tête que de contrôle démocratique de l'Etat. Ces niveaux de développement sont fortement corrélés à l'extension de la salarisation accompagnant la plus grande différenciation des ordres économique, politique et domestique qui prévaut dans ces sociétés<sup>17</sup>. Il ne rentre pas dans l'objet de cet article d'examiner la cohérence des diverses configurations institutionnelles que la combinaison des trois catégories de médiations de la régulation sociale qu'on vient de présenter permettent de dessiner. En revanche, on doit examiner comment la grille analytique ainsi construite permet de concevoir pour le Brésil comme pour le Mexique des trajectoires institutionnelles cohérentes et des formes d'innovations politiques compatibles à la fois avec leur ouverture externe et leur héritage institutionnel interne. Dans le graphique suivant, on a dessiné une évolution de ce type pour chacun des deux pays.

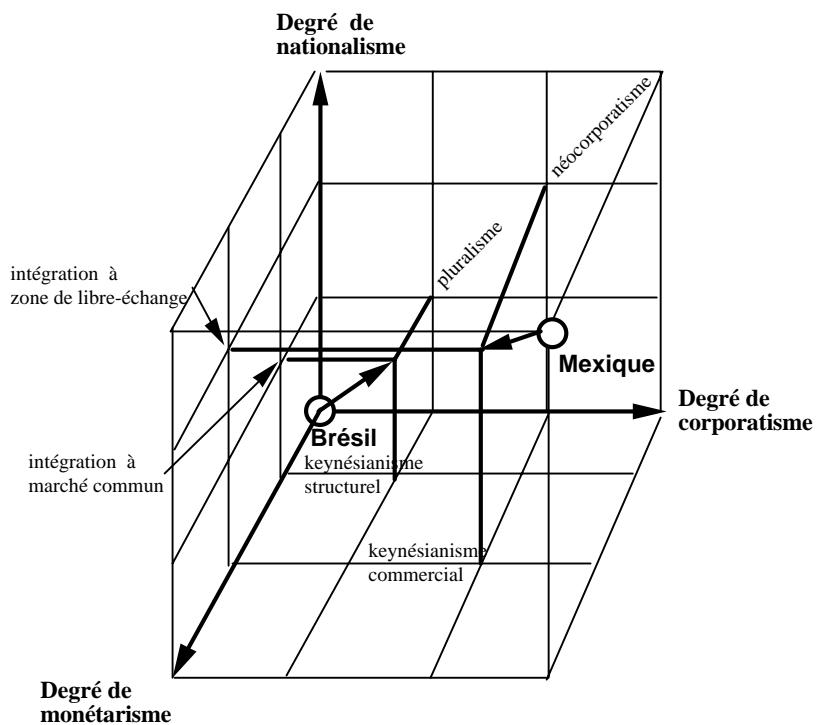
Ces trajectoires sont construites en prenant comme donnée de départ l'ouverture économique observée<sup>18</sup>, et en faisant jouer les deux contraintes limitant l'innovation institutionnelle, une contrainte de dépendance de sentier et une contrainte de cohérence de la configuration institutionnelle d'ensemble. La dépendance de sentier implique que le déplacement sur les axes soit limité à un seul degré à la fois. La contrainte de cohérence des médiations doit enfin permettre de statuer sur la qualité de la transition institutionnelle effectuée et donc sur la probabilité de tensions pouvant pousser à des changements institutionnels ultérieurs<sup>19</sup>.

---

17 C'est pourquoi, bien qu'on les qualifie ici d'intermédiaires, elles peuvent tout aussi bien être considérées à l'inverse comme centrales et points de mire dans une perspective d'évolution sociale, les régulations clientéliste et corporatiste apparaissant alors comme périphériques et/ou plus traditionnelles.

18 L'ouverture extérieure tant du Brésil que du Mexique n'a cependant rien d'une nécessité d'ordre économique imposée de l'extérieur, mais trouve d'abord sa source dans l'impossibilité ou le refus des classes dominantes d'envisager la solution alternative à la crise endogène de l'ISI qui aurait consisté à effectuer un importante redistribution des revenus susceptible de redynamiser l'ISI à l'échelle nationale. Ces pays, en effet, compte tenu de leur grande taille géographique et démographique, ont d'énormes gisements de demande encore en attente de prospection. Dans ces conditions, l'ouverture externe apparaît bien comme la recherche d'une sortie de la crise de l'ISI plus aisée que celle passant par une redistribution du revenu national et impliquant une réforme fiscale drastique.

19 On remarquera que les évolutions modélisées vont à la fois dans le sens d'un rapprochement des modes de régulation des deux pays par rapport à leur diversité initiale, mais qu'ils maintiennent toujours une différenciation fondamentale de leurs modes de régulation.



Selon cette analyse, la forme d'ouverture économique du Brésil compatible avec son héritage institutionnel doit l'orienter vers une intégration dans un marché commun et non vers le libre-échange (ce qui a été effectivement le cas avec le MERCOSUR). La rationalisation de l'Etat, l'assimilation des normes de sa "modernisation" et la recherche de sa plus grande productivité sont par ailleurs la condition d'une amélioration de la compétitivité externe du pays tout en conduisant également logiquement au niveau politique du clientélisme vers le pluralisme (bureaucratisation wébérienne de l'administration, modernisation des partis politiques, transformation des clientèles en lobbies concurrentiels, décentralisation et renouveau du fédéralisme favorisant le lobbying régional)<sup>20</sup>. Enfin, la libéralisation des marchés joue dans le sens d'une transformation des politiques structuralistes en keynésianisme structurel (fin du monopole de l'Etat sur l'émission monétaire, privatisations, constitution d'une autorité monétaire unique, mais maintien d'une intermédiation financière publique et d'un contrôle du taux de change) et non pas au keynésianisme libéral ou au monétarisme.

Au Mexique, l'intégration préférentielle dans l'économie nord-américaine qui est compatible avec le nationalisme politique est du type zone de libre-échange, celle-ci n'impliquant pas au plan symbolique d'aussi grandes pertes de souveraineté politique que la participation à un marché commun, notamment en matière monétaire. Ce type de régionalisation est par ailleurs cohérent avec une réduction dans le degré de monétarisme destinée à compenser par le jeu des taux de change les différentiels de productivité et d'inflation entre les pays participants. Enfin, la libéralisation associée à une ouverture désormais institutionnalisée implique logiquement une réduction du corporatisme étatique et

<sup>20</sup> C'est un passage du clientélisme au pluralisme de ce type qui a caractérisé l'Etat américain dans "l'ère progressive" au début du XX ème siècle (Skocpol, 1992 et 1995).

sa transformation en néo-corporatisme (maintien du rôle des syndicats dans l'Etat, mais réactivation démocratique du système de représentation politique partisan).

On ne saurait toutefois assimiler ces trajectoires institutionnelles largement déductives aux évolutions réellement suivies ou que suivront les deux pays en question. L'exercice vaut surtout dans la mesure où il met l'accent sur des évolutions logiquement compatibles avec une dépendance de sentier institutionnel et conduisant à une meilleure cohérence entre médiations sociales, ce qui semble être une condition de leur stabilité, voire de leur viabilité même. Mais, en pratique, l'histoire n'est pas nécessairement logique et "raisonnable", surtout dans les périodes de crises où le désarroi des peuples libère l'initiative des élites et permet des innovations politiques conçues d'en haut (de manière hypothético-déductive) et/ou tout simplement importées sous la pression des agences internationales, ce qui fait qu'elles sont le plus souvent peu articulées du point de vue institutionnel et faiblement ancrées dans les réalités sociales. C'est pour cela qu'on a pu observer beaucoup de "thérapies de choc" et de plans d'ajustement fondés sur des recettes universelles peu adaptées aux contextes locaux, toutes médecines qui ont plus participé à un approfondissement de la crise et de la décomposition des systèmes sociaux qu'à leur recomposition et amélioration de leur capacité à renouer avec un développement équilibré. Ainsi, en tout cas, en a-t-il été au Mexique avec la tentative de Salinas de Gortari de passer brutalement d'un Etat corporatiste à un Etat clientéliste en même temps qu'était institué l'ALENA, politique qui a vidé l'Etat d'une grande partie de sa substance et qui a été encore plus propice au développement de la violence politique qu'à la stabilisation du nouveau régime d'accumulation *hacia afuera* (Bizberg, 1999). Ainsi également au Brésil de certains excès monétaristes et d'une ouverture initiale brutale et sans discernement de type libre-échangiste qui ont été autant de coups portés à la cohérence de la structure productive du pays.

Les échecs désormais patents de ces expérimentations, leur illégitimité, ont montré néanmoins qu'il était difficile de forcer un corps social à sauter d'un seul coup plusieurs degrés dans les formes des médiations, tant les réquisits combinés de la cohérence d'ensemble des changements institutionnels et de la dépendance de sentier constituent des forces de rappel. Toutefois le jeu de telles forces de rappel n'est pas suffisant à lui seul pour susciter des innovations qui orientent le changement institutionnel de telle sorte qu'il permette de répondre aux nouveaux défis (crise endogène et chocs externes) tout en assurant le maintien de la cohésion sociale. Pour qu'un tel changement se produise, il faut aussi des acteurs politiques dont les stratégies d'innovation s'inscrivent dans le cadre des cohérences institutionnelles héritées. Or l'émergence de tels acteurs n'est pas assurée, même si on peut tabler sur certains effets d'apprentissage, car la capacité d'apprentissage est elle-même fonction de certaines conditions institutionnelles.

#### *Marges de manœuvre de l'action politique et configurations institutionnelles*

Si on envisage maintenant la question de la cohérence des formes institutionnelles de la régulation, non plus seulement en termes synchroniques d'effets de système entre médiations sociales, mais aussi au niveau diachronique de la compatibilité structurelle en dynamique des formes du régime politique et du régime d'accumulation, il semble que la situation au Brésil soit plus favorable à l'émergence de tels acteurs que celle qui prévaut au Mexique. Une fois institués, les régimes politiques et les régimes d'accumulation ont leurs propres dynamiques que le jeu des médiations sociales peut avoir de grandes difficultés à maintenir dans un cadre de coévolution ; le rythme d'évolution de ces médiations est en effet plus lent que celui des autres institutions, leur stabilité étant une condition requise de leur capacité d'intégration sociale, c'est-à-dire de leur existence même en tant que formes d'institutionnalisation de compromis entre logiques d'action hétérogènes. Et lorsque la coévolution entre sous-systèmes sociaux est rompue, lorsque les formes institutionnelles de la régulation sociale deviennent de moins en moins capables de l'assurer en raison de leur inertie, lorsqu'elles se mettent à fonctionner comme des isolants plutôt que comme des canaux de transmission, on est alors dans des situations de crise et non plus de régulation, situations typiques des années 80 et 90.

De ce fait, le double constat que l'on a pu dresser d'une part des évolutions contrastées du Brésil et du Mexique dans la crise, d'autre part de la parenté des oppositions spécifiant les

modes brésilien et mexicain de régulation et de celles qui séparent la Corée du Sud de Taiwan, est encore porteur d'enseignements au plan théorique. La parenté des régimes politiques et des médiations sociales entre le Brésil et la Corée du Sud d'un côté, le Mexique et Taiwan de l'autre, montre tout d'abord en effet que plusieurs configurations institutionnelles sont susceptibles de fonder un même régime d'accumulation, et qu'à l'inverse des régimes d'accumulation différents peuvent s'inscrire dans des cadres institutionnels proches. Ce qui, par déduction, permet de considérer qu'un changement de régime d'accumulation n'implique pas nécessairement de changement de régime politique, ou qu'un changement de régime politique peut aller de pair avec la continuité d'un régime d'accumulation.

La divergence des trajectoires économiques du Brésil et du Mexique dans les années 1980-90 montre, pour sa part, que la résistance d'un même régime d'accumulation à la crise est variable selon les pays du fait que les configurations institutionnelles nationales ne présentent pas toutes les mêmes points de fragilité face à des changements de leur environnement externe. Ainsi, tout se passe au Brésil comme si le noyau dur du régime d'accumulation résistait au changement de conjoncture internationale, l'adaptation à ce changement passant alors essentiellement par des transformations institutionnelles de la régulation et le jeu d'une certaine flexibilité du système politique, alors qu'à l'inverse, au Mexique, la résistance du cadre institutionnel de la régulation et du régime politique paraît si forte que le choc externe ne peut plus être absorbé que par une mutation du régime d'accumulation. Cette différence de réaction indique que d'un point de vue économique, certains régimes politiques et configurations institutionnelles d'un même régime d'accumulation sont plus cohérents et "vertueux" que d'autres au sens où ils résistent mieux aux chocs externes. En d'autres termes, dès qu'on se pose la question de la cohérence structurelle des régimes politique et économique d'une société, leur autonomie respective que met à jour la confrontation des NPI latino-américains et est-asiatiques doit être relativisée par ce qu'enseigne les évolutions de ces divers NPI dans la crise et sous l'impact d'un choc externe.

Cette série d'observations conduit alors à poser l'hypothèse que dans les sociétés capitalistes dépendantes à systèmes politiques non démocratiques, les régimes politiques qui alternent phases de libéralisation et de militarisation sont plus cohérents avec des régimes d'accumulation de type ISI tandis que les régimes à parti unique le sont, quant à eux, avec des régimes économiques de type ELG (cf. tableau suivant).

Tableau : Corrélations entre régime économique et régime politique dans les NPI.

Régime politique --> Régime économique	Régime alternant militarisation et libéralisation	Régime de parti unique d'origine révolutionnaire
I.S.I	<b>Brésil</b> <b>(harmonique)</b>	<b>Mexique</b> _ (disharmonique)
E.L.G	<b>Corée du Sud</b> _ (disharmonique)	<b>Taiwan</b> <b>(harmonique)</b>

Il apparaît en effet, tout d'abord que le nationalisme économique d'un régime politique clientéliste à tendance militariste, s'appuyant sur des politiques monétaires et industrielles structuralistes, est plus favorable (et lié) au développement du marché intérieur et d'un capitalisme national que le nationalisme essentiellement politico-culturel d'un régime corporatiste à parti unique, lequel ne peut que se méfier de l'autonomisation au sein de la société d'acteurs économiques susceptibles de nourrir une contestation politique de l'ordre social. LocalServer32 a établi, et qui, par conséquent, a tendance à limiter son interventionnisme économique à une recherche de la stabilité et à une maîtrise bureaucratique des processus marchands par le biais de politiques monétaristes et réglementaires.

Par ailleurs, depuis les années soixante-dix, on observe une certaine convergence des régimes d'accumulation de la Corée du Sud et du Brésil d'une part, de ceux de Taiwan et du Mexique d'autre part. A la suite de son "big push", la Corée s'est orientée vers une combinaison d'ELG mise à jour et d'un retour à une ISI approfondie dans les secteurs lourds avec développement du marché intérieur (Haggard, 1990); le Brésil de son côté a persisté dans sa stratégie de substitution aux importations en l'approfondissant de manière à se constituer un système productif intégré susceptible de soutenir une politique d'exportations compétitives permettant de dégager un surplus commercial externe durable. Symétriquement, en ce qui concerne Taiwan et le Mexique, on observe que Taiwan continue dans la voie "libérale" en approfondissant sa stratégie de croissance tirée par les exportations alors que le Mexique abandonne l'ISI et renoue avec le mode libéral de gestion de sa période de "développement stabilisateur" dans le cadre d'une réorientation de son régime d'accumulation vers une ELG.

Conformément à l'hypothèse posée, le Brésil et Taiwan apparaissent comme deux exemples de pays opposant une forte résistance au changement de leur système économique en raison de la cohérence qui y prévaut entre le mode de reproduction de ce système et le régime politique. Au contraire, le Mexique et la Corée du Sud sont des cas de basse résistance au changement de leur régime d'accumulation qu'on peut imputer à une faible cohérence dynamique de leurs architectures institutionnelles d'ensemble. Sous un autre angle, le Mexique et Taiwan ont en commun de connaître une plus forte résistance au changement politique que le Brésil et la Corée du Sud qui partagent une certaine flexibilité en ce domaine, compte tenu des oscillations qui y prévalent sur le long terme entre des phases civiles et militaires de gouvernement. La combinaison de ces deux angles d'observation conduit alors à soutenir l'idée que *politics matters* au plus haut point : n'est-ce pas en effet la forme du régime politique qui apparaît dans ce panel de pays au fondement, d'un côté, de trajectoires économiques convergentes en dépit de différences historiques, géographiques et sociologiques radicales, et de l'autre, de trajectoires divergentes en dépit cette fois de caractères historiques, géographiques et sociologiques communs ?<sup>21</sup>

Cette idée de l'importance, voire de la primauté de la politique (et donc des systèmes d'idées qui la pilote) comme facteur du changement n'implique pas pour autant la dénégation de l'inscription des orientations du changement dans la longue durée des structures, résultats d'une accumulation de couches géologiques d'institutions enfouies et retravaillées en permanence par les climats sociaux, les intempéries politiques, les catastrophes historiques. De même qu'il y a du capital vivant, le travail actuel, et du capital mort, le travail cristallisé dans le système de machine et les savoirs professionnels disponibles, il y a de la politique vivante et de la politique morte, cristallisées, objectivées dans les institutions. Et le cours de l'histoire présente est le résultat de la combinaison de ces deux formes de politique, la politique vivante et les institutions, les comportements, actions et idées politiques étant eux-mêmes structurés par le temps long dans lequel s'institue l'imaginaire de chaque société. Ce qui signifie que, dans les évolutions actuelles dont on ne peut encore savoir si elles s'inscriront véritablement telles quelles dans la durée, l'action politique a sans doute moins comme efficace de vaincre des pesanteurs historico-géo-sociologiques générales que de favoriser certaines de ces pesanteurs structurelles aux dépens d'autres et de proposer de nouvelles combinaisons, de nouvelles pondérations. Et c'est la cohérence de ces nouvelles combinaisons, produits de la dialectique entre innovation et institutions, qui est à terme une condition de leur stabilisation.

C'est en tout cas ce que l'analyse en terme de cohérence sociétale du politique et de l'économique appliquée aux quatre NPI ici considérés semble bien illustrer. Elle montre, en effet, d'une part que l'innovation politique trouvera d'autant plus de place pour s'exprimer que la cohérence sociétale des structures est moins assurée, tout se passant comme si la politique était en quelque sorte guidée souterrainement par la recherche de cette cohérence, d'autre part que l'innovation s'attaque en priorité aux maillons les plus faibles de la configuration

<sup>21</sup> Il y a en effet des différences géographiques et démographiques considérables entre les deux groupes de pays. Le Brésil et le Mexique sont des pays continentaux de respectivement 8,5 et 2 millions de km<sup>2</sup> environ et dont les populations sont passées entre 1960 et 1992 de 72 à 154 millions et de 36 à 85 millions. Par contraste, la Corée du Sud et Taiwan ont des superficies respectives de 100 000 et 36 000 km<sup>2</sup> environ et des populations qui ont cru entre 1960 et 1992 de 25 à 44 millions et de 11 à 21 millions.

d'ensemble du social. Ainsi la Corée du Sud apparaît-elle comme le pays le plus ouvert aux transformations sociales (changement économique dans les années 70 et démocratisation dans les années 80) aussi bien en raison de la flexibilité de son système politique que de la faible cohérence de son régime d'accumulation avec ce système politique. Taiwan *a contrario* apparaît comme le pays le plus conservateur des quatre (persistance dans l'être économique et politique). Le cas mexicain illustre, quant à lui, une situation où la conservation du régime politique en place prime sur celle du régime économique, les formes de l'accumulation du capital devant alors subir l'essentiel des chocs externes, le PRI (parti-Etat) au pouvoir étant conduit dans le nouveau contexte international des années quatre-vingt à un retournement complet de sa stratégie économique dans un sens plus cohérent avec son système politique. Le Brésil, enfin, apparaît comme plus conservateur (de ses structures longues) que le Mexique et la Corée du Sud, car en régulant par une souplesse institutionnelle les contradictions économiques de son régime d'accumulation de manière à l'inscrire dans la longue durée et en répondant au choc externe par des transformations politiques allant dans le sens de la démocratisation, il se borne à mobiliser une flexibilité qui est déjà inscrite dans son système politique. Du point de vue de la persistance dans l'être, il est donc assez proche de Taiwan.

De ces remarques sur les marges de l'action politique face aux pesanteurs institutionnelles, on déduira également que les chances respectives de réussite des stratégies d'adaptation au nouveau contexte mondial adoptées par le Brésil et le Mexique ne sont pas identiques, l'ampleur des risques encourus par l'un et par l'autre n'étant pas de même échelle. Ainsi la voie mexicaine ne permet pas de consolider une croissance exportatrice comparable à celle de Taiwan dans la mesure où le contexte international actuel de libéralisation des échanges et de la finance est très différent de celui dans lequel s'est construit le succès économique de Taiwan. Il est donc normal que le Mexique ne soit pas apparu dans les vingt dernières années plus performant sur la voie d'un développement fondé sur l'ELG qu'il ne l'avait été dans les années soixante-dix sur celle de l'ISI. A cela il faut ajouter que le contexte intérieur mexicain en matière d'inégalités sociales est aux antipodes de la situation taiwanaise, si bien qu'on peut douter que la nouvelle stratégie libérale adoptée soit viable à régime politique inchangé et/ou sans un soutien à bout de bras de l'Etat ... américain, soutien qui d'ailleurs différencie encore le Mexique de Taiwan puisque ce dernier pays a construit son régime d'ELG dans un contexte de rupture de ses relations avec les États-Unis. C'est pourquoi l'accumulation du capital au Mexique se dirige moins vers un régime d'ELG susceptible de conforter le nationalisme politique du pays, que vers un régime de sous-traitance intégrée (STI) à l'espace économique US, impliquant une dépendance étroite vis-à-vis de ce voisin surpuissant (Ferreira Jr., 1994).

La trajectoire du Brésil montre, au contraire, que son potentiel de croissance continue d'être dans le prolongement de l'ISI. Les marges de manœuvre gouvernementale y sont donc plus larges, même si de ce fait, et quel que puisse être l'avenir du MERCOSUR, les élites dirigeantes se retrouvent confrontées au lancinant problème des obstacles à l'expansion du marché intérieur .. Pour autant, on ne peut exclure que les élites brésiliennes n'en viennent à se ranger sous la bannière de l'ALCA (*Acuerdo de libre Cambio de las Américas*) en cours de négociation, en reprenant à leur compte le rêve d'une intégration internationale à la mexicaine. L'incertitude concernant la trajectoire du Brésil est alimentée par l'absence de consensus au sein du gouvernement sur la manière de desserrer le lien entre stabilité monétaire interne et financement externe et par le fait que le retour actuel de la confiance financière n'est en rien un gage de viabilité - économique ou politique - de la recomposition productive et patrimoniale opérée par le gouvernement Cardoso.

Le traditionnel pragmatisme de l'action gouvernementale au Brésil et ce qu'est devenu l'ancien clivage entre conceptions développementiste et libérale conduisent à se souvenir des tentatives "monétaristes" avortées du passé. Dans les années 1964-1967, les militaires ont déjà tenté une telle politique qui s'est traduite notamment par l'institution de la BACEN, mais ils sont rapidement revenus à un structuralisme bon teint<sup>22</sup>. Aussi la recherche d'un contrôle centralisé de la monnaie par l'Etat fédéral, aujourd'hui au centre de l'agenda gouvernemental, ne doit pas être interprétée comme exprimant nécessairement une volonté de tenir une politique monétaire purement restrictive et peut être vue également comme la condition

---

22 Cf. note 3.

nécessaire d'une relative stabilité monétaire (Sola et Kugelmas, 1997). La stabilisation monétaire au Brésil, en effet, porte la marque d'un keynésianisme structurel allant de pair avec une exigence de modernisation de l'Etat et de renouvellement du pacte fédéral. Le passage d'un clientélisme pur au pluralisme politique (une amélioration du système des partis) devrait s'avérer sur ce plan décisif.

Quand bien même la conception fondamentaliste du libéralisme a été utilisée par le président Cardoso comme une ressource politique nécessaire pour imposer sa volonté d'en terminer avec l'ère Vargas, il semble bien que, depuis la fin de l'année 1996, plus personne ne croit vraiment aux vertus de la politique monétaire comme moyen de ramener les finances publiques à l'équilibre (Sallum, 2000). Seuls les grands opérateurs de marché font encore semblant d'y croire afin de promouvoir la vente aux enchères internationales des fleurons privés et publics du système productif brésilien. La crise financière de 1998-1999 et la dévaluation subséquente du Real, sans reprise de l'inflation, apparaît de ce point de vue comme un événement salutaire corrigeant les dérives monétaristes de la période précédente du gouvernement Cardoso. Pour autant, un nouveau mode de régulation ne pourra se stabiliser que lorsque les taux d'intérêt reviendront à un niveau raisonnable et qu'un nouveau partage des revenus plus favorable au développement du marché intérieur sera obtenu.

Comme une approche institutionnaliste en terme de dépendance de sentier ne saurait être réduite à un déterminisme historique, la question du degré d'irréversibilité de la différenciation des trajectoires de développement à partir de régimes économiques au départ semblables ne saurait recevoir de réponse définitive. La représentation orthonormée de l'interaction entre les variétés des dynamiques monétaires, les recompositions de l'agencement des intérêts économiques et les redéfinitions de l'exercice de la souveraineté, permet toutefois d'identifier les risques spécifiques à chacune des trajectoires. Au risque d'enrayement de la régulation politique au Mexique par dégénérescence mafieuse et insurrection armée des territoires "non compétitifs" et non pris en charge par le néo-corporatisme (le Mexique commercialement inutile), s'oppose le risque économique du Brésil inhérent à sa vulnérabilité financière, laquelle s'exprime dans un déséquilibre externe et un endettement public très élevés. Les autorités monétaires brésiliennes sont ainsi placées dans une situation où elles ne peuvent simultanément garantir une certaine stabilité monétaire et répondre au risque financier de système (en assurant leur fonction de prêteur en dernier ressort) qu'avec le concours des institutions financières internationales. Or ce concours n'est pas lui-même assuré dès lors que le Brésil continue à suivre *de facto* une trajectoire autonome de développement ; pour le moins, il n'a pas l'évidence de la garantie que procure au Mexique ses liens privilégiés avec la première puissance financière du monde. Le risque Brésil ne peut dès lors que demeurer élevé aux yeux des opérateurs de marché, d'où des taux d'intérêts qui se maintiennent à de hauts niveaux et qui grèvent la possibilité d'obtenir les gains de compétitivité nécessaires pour desserrer la contrainte macro-financière en permettant une remontée en régime de l'accumulation productive.

## Conclusion

De ce qui précède, il ressort que la vieille opposition entre modèles de développement de type ISI ou ELG dont on est parti est remise en cause par l'affirmation de nouvelles modalités alternatives d'insertion internationale reposant, l'une, sur un renouveau de la dynamique du marché interne et, l'autre, sur une intégration à des filières de production globalisées dont la sous-traitance internationale, du type de la *maquila*, n'est d'ailleurs qu'une option parmi d'autres (Marques-Pereira, 1998). Le Brésil et le Mexique, qui sont en outre, en Amérique latine, les pôles instituants respectifs des formes d'organisation supranationale correspondant à ces deux nouveaux modèles, le MERCOSUR et l'ALENA, s'orientent donc respectivement vers des régimes économiques qui ne recoupent plus exactement l'ancien clivage ISI/ELG.

En effet, si d'un côté l'ELG mexicaine est plutôt, à proprement parler, un régime de sous-traitance internationale, de l'autre l'ISI brésilienne, considérée dans sa configuration institutionnelle d'ensemble, a également manifestement atteint ses limites, ce dont atteste la perte d'autonomie du pays au plan monétaire. Alors qu'il doit toujours compter sur le potentiel d'expansion de son marché interne, ne serait-ce que pour maintenir dans des limites

acceptables aux yeux des opérateurs financiers le cycle de l'activité et donc les fondamentaux, le Brésil doit également désormais institutionnaliser de nouveaux compromis financiers susceptibles d'assurer une certaine stabilité monétaire. Maintenir cette stabilité tout en conservant une indépendance significative à l'égard des institutions monétaires sises à Washington requiert notamment la mise en place d'institutions publiques et privées capables pour le moins de garantir de façon endogène l'intermédiation financière du potentiel d'épargne que génère l'activité<sup>23</sup>. On peut en outre supposer que le capital financier brésilien a aujourd'hui des partenaires étrangers susceptibles d'être "convaincus" par l'Etat d'adhérer à un nouveau projet d'industrialisation<sup>24</sup>. On verrait dans ce cas se confirmer l'hypothèse que la reconstruction de l'Etat et de sa capacité de régulation au niveau fédéral ont en fait avancé sous le gouvernement Cardoso (Sola et Kugelmas, 1997), mais cela non pas du fait que les réformes structurelles d'obéissance néo-libérale sont susceptibles de liquider l'héritage clientéliste et corporatiste, mais par une sorte d'effet de ricochet des dégâts sociaux de ces politiques, lesquelles ont fini par dissiper le soutien dont elles avaient bénéficié au départ, associées qu'elles étaient alors à une stabilisation monétaire productrice d'effets-richesse largement redistribués.

Il reste néanmoins à voir si la vision alternative des élites dirigeantes que Brasílio Sallum appelle "libéral-développementistes" peut s'imposer (Sallum, 2000). Leurs représentants au gouvernement, appuyés par certains économistes en vue, artisans de la croissance brésilienne du passé, ont certes fait passer une gestion plus pragmatique du régime douanier et officialisé en outre l'idée d'une politique de filières productives. Mais sont-ils capables de trouver une voie de sortie du dilemme que l'ouverture internationale institue entre préservation du nationalisme économique et perte d'autonomie de la politique monétaire, un dilemme qui implique une confrontation d'intérêts que l'action gouvernementale doit "régler" pour se légitimer dans une société où l'Etat ne dispose pas de ressources d'organisation corporative à l'image du Mexique ? Car ce que le courant structuraliste caractérisait dès le début des années 90 comme *un équilibre macro-économique du fond du puits* (Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel, 1993) - la nécessité de freiner le potentiel de croissance du fait de l'entièvre liberté laissée aux marchés dans la fixation des taux de rémunération de la dette - demeure plus que jamais d'actualité au Brésil, même si les anticipations financières permettent pour l'instant un relâchement – tout relatif – du taux d'intérêt. Sortir d'un tel "équilibre" implique des choix politiques s'apparentant à un "keynésianisme structurel" et dont on ne peut exclure qu'ils soient pris<sup>25</sup>, ne serait-ce que pour préserver une légitimité de nouveau mise à mal par la nécessité de redéfinir le pacte fédéral et la disparition de l'effet richesse de la stabilisation monétaire<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> A moins de supposer que les gains financiers de la classe moyenne brésilienne soient la source d'une demande effective à l'américaine, ce qui, manifestement, est difficilement concevable compte tenu de la hauteur des taux d'intérêt qui limite le crédit à la consommation.

<sup>24</sup> Maria da Conceição Tavares (1999, p. 476) rappelle que "la finance rentière et la spéculation ont toujours présidé, sous une forme chaotique et inorganique, à l'accumulation du capital dans ce pays, ..., trait structural du caractère "associé" de notre bourgeoisie nationale, toujours dépendante des finances publiques et des bienfaits de l'Etat et utilisant comme il lui plaît au travers de "nos" autorités monétaires l'inconvertibilité de fait de la monnaie brésilienne".

<sup>25</sup> Maria da Conceição Tavares (1999) a fort opportunément récemment rappelé que *Wall Street* n'a pas la capacité de coordination des créanciers qu'avait la *City* sous le régime de l'étalement or, et que c'est au moment de son effondrement que Vargas avait réussi à imposer le financement de l'industrialisation brésilienne. Quelque soit la conjoncture internationale, la renégociation de la dette qui tôt ou tard risque fort d'avoir lieu en cas de nouvelle crise financière devrait politiser le débat sur un moratoire. Le contrôle monétaire par le pouvoir fédéral a contraint les gouverneurs d'Etats d'accepter sans broncher la diminution des rentes qu'il distribuent à leurs clientèles à l'heure où les effets légitimatoires de la politique économique ont bel et bien disparu. Cette question de fédéralisme budgétaire est au cœur du fonctionnement du système de santé et des régimes de retraites, et est donc un enjeu électoral crucial.

<sup>26</sup> La relation étroite entre états des croyances financières et de la légitimité politique qui se fonde sur les représentations dominantes en matière de politique économique explique la montée géométrique de l'inflation durant trois décennies jusqu'à la désinflation des derniers cinq ans (Marques-Pereira, 2000). Elle conduit également à faire l'hypothèse que la légitimité gouvernementale n'est plus actuellement au Brésil qu'une légitimité en quelque sorte par défaut, reposant d'une part sur la décomposition des

A vrai dire, comme on l'a déjà suggéré, un tel retournement politique n'aurait rien de bien nouveau dans l'histoire du Brésil. Toutefois, l'histoire ne se répète jamais vraiment et, dans le contexte international actuel, c'est dans l'intégration monétaire du MERCOSUR que se trouve la véritable solution du dilemme brésilien. Au même titre que pour l'Europe, une monnaie unique semble en effet indispensable pour restaurer la possibilité d'une finance publique capable de soutenir des politiques industrielles et des politiques de revenus. Une telle perspective suppose certes une évolution du débat politique qui lève le voile sur les enjeux sociaux de la souveraineté monétaire des Etats et place en son centre une répartition plus équitable de la richesse comme condition économique d'une croissance durable. L'interaction entre la répartition et l'insertion internationale apparaîtrait ainsi pour ce qu'elle est d'un point de vue politique, l'enjeu par définition de la souveraineté monétaire<sup>27</sup>.

L'ampleur du risque proprement financier que signifie dans le cas du Brésil la réduction d'un potentiel de croissance qui continue de reposer sur l'expansion d'un marché intérieur, même élargi à l'échelle du MERCOSUR, dépend donc de la scène politique. Au regard de la longue durée, dans le schéma analytique qu'on a ici proposé, on est porté à croire que le système politique devrait, au Brésil, offrir moins de résistance à une remise en cohérence de la configuration institutionnelle d'ensemble que dans le cas du Mexique. Pour ce dernier, se pose en effet au premier chef le problème de l'irréversibilité de la réorientation du régime d'accumulation. Si d'un côté, l'intégration de son système productif à celui du grand marché nord-américain s'explique par la résistance au changement de son système politique, de l'autre, la préservation de ce dernier semble loin d'être assurée, si ce n'est à travers une dérive dans la violence qui trouve elle-même sa limite dans le risque d'éclatement du pays. D'ores et déjà, en effet, les difficultés actuelles du néo-corporatisme à assurer une cohésion sociale minimale le montrent, et cela non seulement sur l'ensemble du territoire national, mais aussi jusque dans le Nord du pays où, pourtant, est concentré l'essentiel du potentiel exportateur et où les mafias de la drogue trouvent dans la concentration de la richesse, accentuée par le nouveau régime économique, le terrain de leur développement.

En ce sens, la conclusion qui s'impose sur un plan normatif de cette analyse comparative du jeu sur la longue durée des médiations institutionnelles de la régulation est que la réduction des inégalités sociales et régionales constituent, dans un cas comme dans l'autre, une condition fondamentale du développement.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aboites, J., 1989, *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, Ed. Plaza Valdes/UAM, Mexico.
- Affonso, R., 1998, "El federalismo en Brasil ante el nuevo orden internacional", in *Alba, C. et Bizberg, I. (eds.), La competitividad de los territorios*, Colegio de México, Mexico.
- Armijo, L. E., 1993, "Brazilian Politics and Patterns of Financial Regulation 1945-1991", in *Haggard, S., Lee, C. H. et S. Maxfield (eds)*, p. 259-90.
- Aspe, P., 1993, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Astudillo Moya, M., 1999, *El federalismo y la coordinación impositiva en Mexico*, Mexico, UNAM-IE.
- Basañez, M., 1991, *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*, Siglo Veintiuno, Mexico.
- Bazdresch, C. et Lévy, S., 1991, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982" in *Dornbusch. R. et Edwards, S. (eds)*, p. 223-262.
- Bizberg, I., 1992, "Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles", *Problèmes d'Amérique latine*, n°4, Paris.
- Bizberg, I., 1999, "Les transformations du pouvoir politique au Mexique", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. CVII, pp. 429-455.

---

collectifs de travail dans la restructuration productive entraînée par le plan Réal et, d'autre part, sur l'absence de thématisation politique des enjeux sociaux de la souveraineté monétaire par les économistes.

<sup>27</sup> Pour plus de développement sur la question voir Marques-Pereira, 1999.

- Brachet-Marquez, V., 1993, Repenser la démocratie au Mexique, *Cahiers des Amériques latines*, n° 16.
- Braga, J. C., 1992, "As finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento", *IEDI, Mudar para competir*, São Paulo.
- Burstyn, M., 1984, O poder dos donos, Vozes.
- Cabannes, R., 1995, "Le travail et le syndicalisme entre corporatisme, clientélisme et paternalisme (São Paulo, Brésil)", ORSTOM, ronéo.
- Coutrot, T. et M. Husson, 1993, *Les destins du Tiers Monde, analyse, bilan et perspectives*, Circa - Nathan, Paris.
- Dornbush, R. et Edwards, S., eds., 1991, *The macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago.
- Draibe, S., de Castro, M. H. G. et Azevedo, B., 1991, *O Sistema de Proteção social no Brasil*, NEPP - UNICAMP, Vol. I, ronéo, Campinas.
- Fanelli, J., Frenkel, R. et Rozenwurcel, G., 1993, "Crecimiento y reforma estructural en América Latina", in Ros, J. (ed.), *La edad de plomo del desarrollo Latinoamericano*, Lecturas n° 77, El Trimestre Económico - Fundo de Cultura Económica, Mexico.
- Faoro, R., 1958, *Os Donos do Poder*, Globo, Porto Alegre.
- Ferreira Jr, Hamilton de Moura, 1994, *Restruturação Industrial e Inserção Internacional : a Liberalização Conservadora Mexico - 1982-992*, Thèse de doctorat, Institut d'Economie, UNICAMP, Campinas.
- Goldsmith, R., W., 1986, *Brasil 1850 - 1984 : Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*, Harper & Row do Brasil, São Paulo.
- Gouvêa, G., 1994, *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, Paulicéia, São Paulo.
- Guimarães, D. M., 1993, "As Políticas Sociais no Brasil: uma Análise Histórica", in *As Políticas Sociais no Brasil*, SESI, Caderno Técnico, n° 18.
- Gutierrez Garza, E., 1983, *L'accumulation du capital et le mouvement ouvrier au Mexique: 1950-60*, Thèse, Université de Paris VIII.
- Haggard, S., 1990, *Pathways from the periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca.
- Haggard, S., Lee, C. H. et S. Maxfield, 1993, *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hierro, J. et Krause, A. S., 1990, "El comportamiento del sector público en México : 1970-1985", in *Larrain y Selowsky*, p. 188-253.
- Larrain, F. et Selowsky, M., 1990, *El sector público y la crisis de la América Latina*, Lecturas n° 69, Trimestre económico, Fundo de Cultura Económica, Mexico.
- Maddison, A. et alii , 1993, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento : Brasil y México*, Fundo de Cultura Económica, Mexico.
- Marques-Pereira, J., 1998, "Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo, el caso del Norte de Mexico" in Alba, C. et Bizberg, I. (eds.), *La competitividad de los territorios*, Colegio de México, Mexico.
- Marques-Pereira, J., 1999, "Souveraineté monétaire, légitimité politique et société salariale : l'enjeu du Mercosur à la lumière de la construction européenne ", *Cahiers des Amériques latines*, n°30, IHEAL.
- Marques-Pereira, J. et Théret, B., 1999, "Regímenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias económicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economías brasileña y mexicana desde los años setenta", *Estudios sociológicos*, XVII, n° 50, pp. 331-374.
- Marques-Pereira, J., 2000, "Crises financières et régulation politique en Amérique latine", in Couffignal, G. ( ed), *L'état de l'Amérique latine*, IHEAL/La documentation française, Paris.
- Mathias, G. et Salama, P., 1983, *L'Etat surdéveloppé, des métropoles au Tiers Monde*, La Découverte, Paris.
- Maxfield, S., 1993, "The Politics of Mexican Financial Policy", in Haggard, S., Lee, C. H. et S. Maxfield (eds), p. 230-58.
- Melo, M., 1993, "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República", *Dados*, Vol. 36, n°1.

- Mesa Lago, C. , 1994, La reforma de la seguridad social y de las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización, série “Reformas de las Políticas Públicas”, n°28, CEPAL, Santiago de Chile
- Roxborough, Ian, 1991, "La inflación y los pactos sociales en Brasil y en Mexico", *Foro Internacional*, XXXII(2), oct-déc., p. 165-198.
- Saboya, J., 1993, "Travail, revenu et pauvreté dans les années quatre-vingt", *Problèmes d'Amérique latine*, n°9.
- Salama, P. et Valier, J., 1994, *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La découverte, Paris.
- Sallum, B., 2000, *O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo*, Tempo Social, Université de São Paulo, sous presse.
- Skocpol, T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers : The political origins of social policy in the United States*, Cambridge (Ma.) - London (GB), Harvard University Press.
- Skocpol, T., 1995, Social policy in the United States, Princeton, Princeton University Press.
- Sola, L., 1993, "Estado, Transformação econômica e democratização no Brasil", in Sola, L. (ed.), *Estado, mercado e democracia*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Sola, L. et Kugelmas, E., 1997, "Statecraft, Economic Liberalization and Democracy. The case of Brazil in Comparative Perspective", communication au congrès de la *Latin American Studies Association*, Guadalajara.
- Soria, V., 1995a, "Formes institutionnelles et mode de régulation. Le cas du pacte tripartite pour réguler les prix et les salaires au Mexique", *La lettre de la régulation*, n° 13, février.
- Soria, V., 1995b, "Les transformations en cours du système de protection sociale", in Lautier, B. et Marques-Pereira, J., eds, *Démocratisation et ajustement structurel : une comparaison entre le Brésil et le Mexique*, rapport de recherche CREDAL/IHEAL, Paris.
- Soria, V., 1999, *Crecimiento Económico, Crisis Estructural y Evolución de la Pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, Mexico, UAM Iztapalapa.
- Sunkel, O., ed, 1990, *El desarrollo desde adentro : un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Schmitter, P., 1971, *Interest, Conflict and Political Change in Brasil*, Stanford University Press, Stanford.
- Tavares, M., 1999, "Império, Território e Dinheiro" in Fiori, JL., (éd.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Vozes, Petrópolis.
- Théret, B., 1992, *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris.
- Théret, B., 1993, "Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers: le cas du Brésil", *Tiers Monde*, n° 133.
- Théret, B., 1994, "To have or to be: on the problem of the interaction between State and economy and its "solidarist" mode of regulation", *Economy and Society*, 23(1).
- Théret, B., 1997a, "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", *L'Année de la régulation*, Vol. 1, pp. 163-228.
- Théret, B., 1997b, *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada*. Paris, IRIS, Rapport de la convention d'études n° 5/95 avec le Commissariat Général du Plan, miméo.
- Théret, B., 1998, "Política Econômica e Regulação : uma Abordagem Topológica e Autopoietica", in *Regulação econômica e Globalização*, Théret, B. et Souza Braga, J. C. (eds), São Paulo, UNICAMP - IE.
- Théret, B., 1999, "L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social ", *L'Année de la régulation*, Vol. 3.