

# L'Année de la régulation 2001

*Économie, Institutions, Pouvoirs*

PRESSES DE SCIENCES-PO

Catalogue Electre-Bibliographie avec le concours des services de documentation de la FNSP

Année de la régulation (L'), 5, 2001-2002 / éd. Association recherche et régulation – Paris : Presses de Sciences Po. 2001.

ISBN 2-7246-0857-7

RAMEAU :       régulation (théorie économique)  
                     économie du développement  
                     développement économique

DEWEY :        338.7 : Economie de la production. Politiques et programmes de  
                     développement économique

Public concerné : Niveau universitaire. Public motivé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droits (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

*Couverture* : Emmmanuel Le Ngoc

© 2001 . PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE  
DES SCIENCES POLITIQUES

# Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques



Quelques enseignements pour la théorie du développement  
d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil  
et du Mexique à l'époque des régimes d'industrialisation  
par substitution des importations

Jaime MARQUES-PEREIRA<sup>1</sup>, Bruno THÉRET<sup>2</sup>

*Résumé . L'héritage des formes institutionnelles de la régulation de l'époque de l'Industrialisation par Substitution aux Importations (ISI) a modelé différemment les réponses du Brésil et du Mexique aux défis que, dans les années 1980, l'épuisement de leurs régimes d'accumulation ainsi que les bouleversements de l'environnement politique international et de l'économie mondiale ont posés à ces pays. Les trajectoires différentes qu'ils ont alors empruntées se sont traduites dans les années 1990 par les deux formes contrastées d'intégration régionale que sont le MERCOSUR et l'ALENA. Dans la perspective d'intégrer à la théorie du développement la question des relations entre régimes politiques et régimes (économiques) d'accumulation, cet article utilise cet exemple comparatif pour en tirer des hypothèses théoriques généralisables à d'autres contextes nationaux. À cette fin, l'analyse comparative des cas brésilien et mexicain y est centrée sur l'influence en termes de dynamique macroéconomique des régimes politiques et des formes de la régulation sociale. Elle est dans cette perspective menée en trois temps. On présente d'abord un cadre théorique qui met l'accent sur la spécificité institutionnelle des types nationaux des médiations monétaire, juridique et discursive pour comprendre la diversité des trajectoires de développement. On spécifie ensuite ces types nationaux pour le Brésil et le Mexique, repérables dans la période de l'ISI, en montrant qu'ils s'opposent, par-delà des données macroéconomiques convergentes qui font qu'ils ont été classés dans une même catégorie de nouveaux pays industrialisés (NPI). Enfin, en intégrant dans la comparaison les cas de la Corée du Sud et de Taïwan, deux NPI qui ont des régimes politiques différents mais qui partagent un même mode de croissance tirée par les exportations, on tire une série*

---

1.  Université de Lille I et CREDAL, CNRS –  jmarques@club-internet.fr

2.  IRIS, CNRS — Université Paris-Dauphine –  theret@dauphine.fr

*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 antérieure, d'autre part au caractère plus ou moins vertueux des relations entre régimes politiques et régimes d'accumulation.*

Le contraste entre les trajectoires économiques et politiques du Brésil et du Mexique est devenu évident dans les années 1980, 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 « excluante » 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 1970. À 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. À vrai dire, la conjoncture financière internationale d'abondance de capital de prêt à des taux d'intérêt réels négatifs qui prévaut à l'époque détermine pour partie les choix faits. En effet, au Brésil, elle rend aisé 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 1980 ne peut que révéler les déséquilibres initiaux toujours présents et désormais accentués (ils ont eu une décennie entière pour prospé-

rer) 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 à cette époque 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 : au Brésil, on privilégiera la démocratisation politique et l'ajustement externe aux dépens de la libéralisation économique et de l'ajustement interne ; au Mexique, on 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, les différences entre les formes institutionnelles nationales de la régulation qui ont marqué les régimes d'ISI dans les deux pays se retrouvent dans le fait que ceux-ci sont aujourd'hui encore deux exemples alternatifs d'insertion internationale qui illustrent une concurrence entre deux choix possibles 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 revisitée 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 États-Unis. 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'a pu afficher ce pays contrairement au reste de l'Amérique latine dans les toutes dernières années paraissant étroitement lié à la conjoncture exceptionnelle qui a prévalu 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 1980 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 États, 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. À cette fin, il s'attache à mieux caractériser la différenciation dans la longue durée des formes de l'État 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 1980 et 1990. 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 dû 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 diverses évolutions 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. Tout aussi importante est à cet égard notamment l'histoire longue de la construction de l'État 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 1970 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 1980 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 macroéconomique des formes des régimes politiques et des médiations monétaire, juridique et discursive de la régulation sociale qui autorisent une coévolution plus ou moins vertueuse (au sens de mutuellement autorenforçante) de l'État et des marchés capitalistes (Théret [1999]). 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 brièvement 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 macroéconomiques convergentes, ont conduit dans les décennies 1950 et 1960 à fondre le Brésil et le 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 Taïwan, 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 extrait 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.

#### LE POINT DE DÉPART THÉORIQUE :

PRENDRE ACTE DE LA LOGIQUE PROPRE DU POLITIQUE  
COMME AGENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE  
PLUTÔT QUE DÉDUIRE L'ÉTAT 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 dérivé 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'État soit comme un instrument qui doit être nécessairement fonctionnel à l'accumulation du capital, soit comme un comité directeur de la classe capitaliste. L'État n'est pas en effet la forme exclusive de la régulation économique et sociale ; c'est certes un ensemble de formes institutionnelles spécifique mais qui n'est pas toujours et en tous lieux nécessairement central pour la régulation (Théret [1999]). En outre même quand il est possible de mettre en évidence une place hiérarchiquement supérieure de l'État dans la régulation et le développement économique, on ne peut en inférer que cette place que tient l'État constitue nécessairement une des fonctions constitutives.

L'histoire et la sociologie de l'Amérique latine montrent à l'envi 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). Sinon comment comprendre que l'Amérique latine est restée une zone sous-développée en dépit de la forte présence de l'État qu'on y observe ? Ce constat ne saurait pour autant conduire 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. Ces rapports ambivalents entre l'État et l'économie en Amérique latine 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'État, 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'État et sur la place qu'il fallait lui



attribuer dans le développement du capitalisme en Amérique latine fait à cet égard tache dans une littérature qui n'a généralement abordé l'État 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 prévalant chez les élites développementistes, ces auteurs ont cherché à faire de cette « anormalité » un trait caractéristique des pays en voie de développement. 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 « endogénéistes » qu'« exogénéistes » 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'hétéronomie 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.

D'un point de vue analytique, la relation de l'État à l'économique à un moment donné doit être considérée sans préjuger de son caractère vertueux

ou vicieux. Tout dépend des relations qui sont tissées entre eux, *i.e.* des formes institutionnelles 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. Afin de montrer que des configurations institutionnelles différentes dans deux pays peuvent produire des trajectoires de croissance proches lorsqu'elles sont régulatrices, 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, on se centrera dans cet article sur les trois grandes médiations sociales 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 État et marchés, à savoir :

- les formes instituées du droit, soit 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 conversion réciproque des intérêts privés et publics, régime qui institue des 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 ;

- les formes instituées de la monnaie, soit le régime monétaire qui fait de la société une 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 ;

- les formes instituées du discours sur la société, soit le régime intellectuel 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.

## 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 DIFFÉRENTS

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 Taïwan, 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 Taïwan 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'économie, 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 Taïwan. En effet, d'un côté, au Mexique comme à Taïwan, 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 témoignant d'une capacité étatique plus faible d'encadrement interne de la société civile, et donc de facilités moindres pour construire un consensus national 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 1980 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>3</sup>.

La distance qui se creuse ainsi entre le Mexique et le Brésil est à rapporter, selon nous, à une différence majeure de « préférences nationales de structure » inscrite dans la longue durée et illustrée par la différenciation des régimes politiques des deux pays qui se traduit notamment par une opposition de leurs

---

3. L'augmentation importante de l'investissement public dans les années 1970 correspond certes pour une part à la mise en œuvre de « beaucoup de projets industriels ambitieux, comme celui d'un complexe sidérurgique, du développement de huit ports industriels et du centre pétrochimique de La Cangaçara » 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]).

priorités de politique économique. 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 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 1970. 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 Kubitchek 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 1980. 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>4</sup>.

Pour donner à cette comparaison une portée théorique plus large, il nous faut durcir cette opposition des priorités données à la croissance économique ou à la stabilité politique en forçant le trait, c'est-à-dire en en faisant une opposition polaire entre deux « types idéaux » quand bien même, au plan empirique, on est plutôt en présence de traits généraux pondérés différemment (en termes de plus et de moins). Cette idéal-typification tire sa pertinence du fait 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. Cette cohérence institutionnelle explique que dans les moments de crise où, pour y répondre, les institutions dominantes d'un modèle font l'objet d'une tentative politique d'activation dans le cadre de l'autre modèle, ces politiques sont rapidement vouées à l'échec ; perturbatrices de la cohérence institutionnelle, elles n'arrivent pas à s'inscrire durablement dans les structures réelles et l'imaginaire social des so-

---

4. 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.

ciétés concernées : ainsi en a-t-il été de la tentative de stabilisation monétariste et de corporativisation de la société menée dans les premières années du régime militaire brésilien<sup>5</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.

### Du côté de la politique et du régime des droits : clientélisme *versus* corporatisme dans la gestion du rapport salarial

Dans le registre juridico-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 du système 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 1970 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]). À l'inverse, le clientélisme également présent au Mexique 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 ges-

---

5. La stratégie monétariste 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 Galvêas. 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 consécutive à la tentative d'ouverture, le doublement des droits d'importations sur les produits ayant occasionné la montée en flèche des importations.

tion 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 fordiennes 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 1980 au moment même où, au Mexique, la tendance dominante sera à la remise en cause des acquis syndicaux du passé<sup>6</sup>. Compte tenu de la politique monétaire plus restrictive qui prévaut par ailleurs au Mexique, le salaire y a donc plus pesé sur la rentabilité 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 1980 (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 ayants-droits aux prestations<sup>7</sup>. Ces différences peuvent être mieux saisies 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 –, la Révolution a laissé une empreinte dans la constitution de l'État-nation qui fait contre-poids 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 presque exclusivement sur la base de l'assurance des risques économiques de l'activité salariée. L'assistance, dans le

---

6. Pour plus de détails concernant les modes de détermination des salaires, cf., pour le Brésil, Saboia [1993] et, pour le Mexique, Guttierrez-Garcia [1987].

7. Pour le Brésil sur ce point, cf. Melo [1993]; pour le Mexique, cf. Soria [1995b].

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]). Cette prédominance des politiques assistantielles centralisées est pour les non-salariés l'équivalent de la primauté du corporatisme dans le monde salarial. Ces politiques ressortent plus en effet d'une logique de solidarité nationale 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 assistantialiste systématique au niveau du pouvoir fédéral ne se manifesterait pas avant le régime militaire du gouvernement Geisel (1974-1979) et le II<sup>e</sup> 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 cette unification administrative du système d'assistance sociale n'empêcheront 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 s'accompagne d'une montée des dépenses sociales plus significative ici que là<sup>8</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 schématiquement, en référence à la littérature usuelle sur les modèles-types d'État-providence, opposer ces deux logiques de la protection

---

8. 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 quatre-vingt-dix, 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.



sociale prévalant au Mexique et au Brésil. 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>9</sup>.

Du côté de l'économie et du régime monétaire :

« 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 monétairement sans véritable contrôle, possibilité dont il ne s'est pas privé<sup>10</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

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

10. 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]).

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>11</sup>. Les années 1970 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>12</sup>.

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, et le poids politique de cette paysannerie a été de pair avec une absence de politiques actives de recherche de gains de productivité. Aussi, à partir des années 1970, 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'État, et le développement agricole participe de la croissance d'ensemble dans le cadre de l'achèvement d'un système industriel national 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

---

11. 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].

12. Ces redéfinitions se poursuivront dans les années 1980 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'affirmeront au Brésil dans le cadre d'un ajustement limité à la balance extérieure (Marques Pereira et Thérêt [1999]).

l'État 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 privilèges 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 minimale 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>13</sup>. Ce sont les impôts sur les produits qui fournissent l'essentiel des ressources budgétaires, les ressources tirées par l'État mexicain de son secteur industriel (notamment et surtout la rente pétrolière) 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 signalées 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 soixante-dix de monopolisation du contrôle des ressources fiscales par l'État 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 (Dornbush 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

---

13. Il faut attendre la fin des années 1980 au Mexique et le début des années 1990 au Brésil pour qu'un effort véritable soit mené pour réduire l'ampleur de cette «évasion».

d'intérêt et doivent à cette fin manipuler en permanence la redistribution des ressources publiques sous des formes différenciées et combinées de type « universaliste-minimaliste-fragmenté » et/ou « patrimonialiste-clientéliste ».

Du côté de la symbolique et du régime discursif :

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 1940, 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 propres 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 Taïwan 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'État 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 leur 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 États-Unis vu leur origine). Dans le cadre de leur stratégie de contrôle politique centralisé du capital privé national, ils auront alors tendance à laisser entrer (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'État.

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 de liberté pour les capitaux étrangers allant de pair avec une politique de fixité du taux de change (Maddison et al. [1993]). Le fait que l'on retrouve le même type d'opposition lorsqu'on compare la Corée du Sud à Taïwan (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.

Tableau 1. *Droit, monnaie, discours : une comparaison des configurations brésilienne et mexicain*

Caractères structurels	BRESIL	MEXIQUE
RÉGIME JURIDIQUE DU LIEN SOCIAL	CLIENTÉLISTE	CORPORATISTE
<i>Relation salariale</i>	Concurrentielle, gestion « libérale » et décentralisée de la force de travail	Administrée, contrôle étatique de la gestion de la force de travail
<i>Protection sociale</i>	État-providence mixte universaliste minimaliste (bénéficiaire) et assistanciel clientéliste avec prestations par secteur privé	État-providence mixte assurantiel corporatiste fragmenté (bismarckien) et assistanciel centralisé avec démarchandisation des prestations
<i>Politique industrielle</i>	Contrôle économique du capital par l'État	Contrôle politique du capital par l'État
<i>Administration publique</i>	Secteur public industriel fort mais largement autonome par rapport au gouvernement (autarcies) dans le cadre d'un plan de développement	Secteur public industriel fort et en majeure partie contrôlé au niveau budgétaire mais sans plan global de développement
<i>Structuration du capital</i>	Bureaucratisation faible et emploi public à base clientéliste.	Bureaucratisation forte et emploi public sur la base du corporatisme
RÉGIME MONÉTAIRE DE LA COMMUNAUTÉ DE PAIEMENTS	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)
<i>Politique macroéconomique</i>	STRUCTURALISTE	MONÉTARISTE
<i>Émission monétaire</i>	Priorité à une croissance rapide et à l'ajustement externe Planification centralisée du développement et importance cruciale du financement public direct 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)	Priorité à la stabilité monétaire et à l'ajustement interne Confiance dans l'initiative privée avec politique de crédit ciblée et limitée Inflationniste : le conflit distributif est en général résolu <i>ex ante</i> par des pactes sociaux Émission monétaire contrôlée par une banque centrale forte [Banco de Mexico, 1925] agissant en accord avec le Trésor public
<i>Financement privé</i>	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
<i>Financement public</i>	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
RÉGIME DISCURSIF DE L'UNITÉ NATIONALE	NATIONALISME ÉCONOMIQUE	NATIONALISME POLITIQUE
<i>Relation de l'État à la nation</i>	État-nation inachevé : problèmes récurrents posés par le fédéralisme	État-nation achevé : fédéralisme formel et nationalisme culturel
<i>Rapport au capital étranger</i>	Fermature commerciale, ouverture au financement extérieur avec contrôle serré de conformité des investissements étrangers aux politiques de développement	Fermature commerciale, ouverture au financement extérieur avec dépendance économique à l'égard des investissements étrangers agissant sur la politique de change
<i>Régime de change</i>	Change flottant et multiple (par rapport au dollar)	Change fixe par rapport au dollar

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 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 États-Unis (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 1990 le Brésil (cf. la réserve de marché maintenue dans ce pays pendant les années 1980 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 1980 sous la pression de ladite « mondialisation ». Mais on peut considérer qu'ils transparaissent encore actuellement dans les modèles différents d'intégration régionale que sont le MERCOSUR et l'ALÉNA.

#### 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

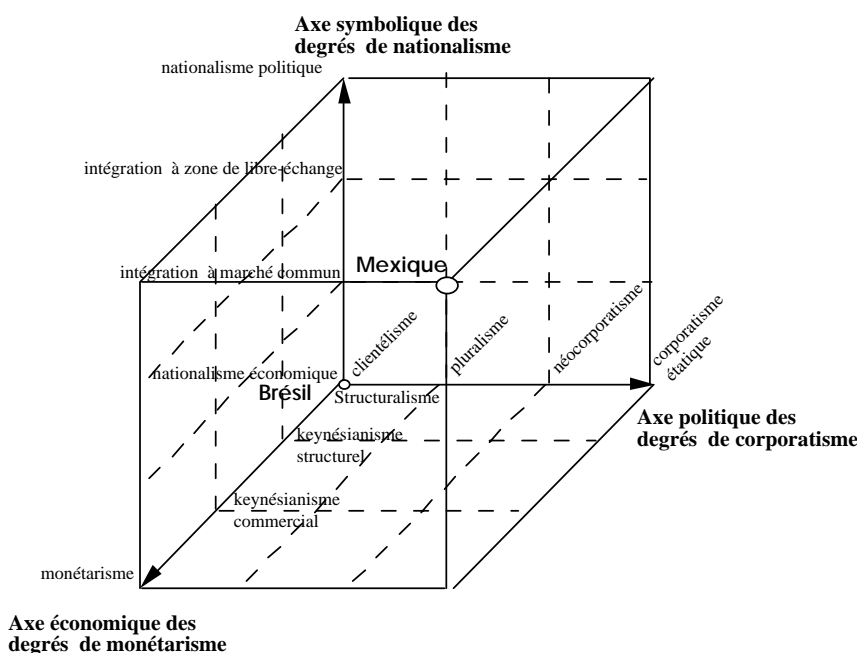
On a regroupé les principales oppositions qu'on vient de mettre en lumière au niveau des formes institutionnelles des médiations de la régulation sociale au Brésil et au Mexique dans le tableau 1 (ci-dessus). De la sorte, compte tenu de la modélisation opérée, nous disposons d'une représentation en trois dimensions de deux idéal-types polarisés de configuration des formes institutionnelles de la régulation sociale. Deux idéal-types de configuration institutionnelle des médiations sociales

Les trois dimensions qui viennent de nous servir 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), économique-monétaires (monétariste/structuraliste) et symbolico-discursives (nationalisme politique/nationalisme économique). Ces registres, s'ils s'influencent mutuellement, ce qui se traduit au niveau de leurs mises en forme 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 institutionnelle 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 permet un financement de l'État 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.

Figure 1. Un schéma simplifié  
de la configuration institutionnelle de la régulation





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 pôles et borné par eux, susceptible de représenter une plus grande diversité de configurations institutionnelles de la régulation sociale. Nous représentons cet espace dans la figure 1. 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>14</sup>.

1. Ainsi, tout d'abord, entre le clientélisme élevé au rang d'une institution constitutive de l'État<sup>15</sup> et le corporatisme étatique, on distingue sur un axe politique deux degrés de corporatisme renvoyant à ce 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'État. 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'État 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 sur un axe économique introduire entre le structuralisme et le monétarisme deux degrés intermédiaires<sup>16</sup> : un « keynésianisme structurel » ou

---

14. 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 établi dans l'espace monétaire.

15. 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'idéal-type du clientélisme 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.

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

« social » à l'européenne, qui ne se borne pas à une gestion active de la monnaie mais dote également l'État 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>17</sup>. Le keynésianisme structurel est clairement une forme institutionnelle intermédiaire 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 macroéconomique conjoncturel.

3. Enfin, sur un axe symbolique, on peut également, dans le registre de la représentation de l'unité et de la souveraineté nationale, 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 entretenue discursivement, est moins attentif aux risques de l'ouverture économique)<sup>18</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, équivaut à une projection du nationalisme économique à une échelle régionale plus large. Elle correspond certes à un relâchement territorial de la fermeture économique et donc à une perte de souveraineté (économique) *de jure*. Mais dans un cadre libre-échangiste, elle représente un gain politique puisqu'elle permet une récupération *de facto* d'autonomie régionale (au sens de marges de manœuvre 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 théorique-

---

17. 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 États-Unis, 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]).

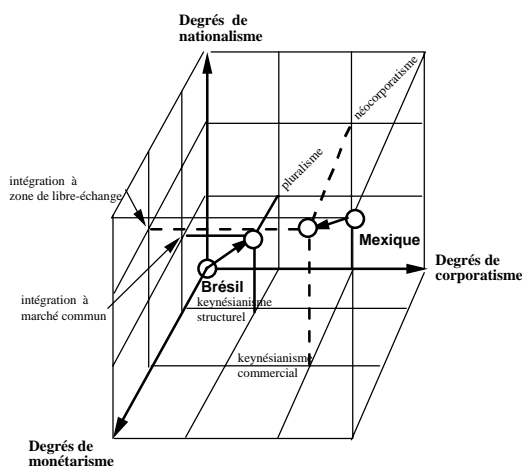
18. Dans cette représentation relativiste, le nationalisme économique est le degré zéro du nationalisme, au sens où celui-ci atteint son degré maximal lorsque la nation est vécue comme se confondant avec l'État qui n'est alors autre que la forme de sa réalisation. À la limite, le nationalisme politique 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 État unitaire. À 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.

ment 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 multiculturaliste.

### Dépendance de sentier et cohérence institutionnelle

Les diverses formes intermédiaires qu'on peut ainsi introduire sur les axes représentatifs des trois médiations sociales primaires de régulation des sociétés contemporaines renvoient à des niveaux plus élevés de développement tant en termes de production par tête que de contrôle démocratique de l'État, niveaux correspondant à une extension de la salarisation<sup>19</sup>. Du point de vue d'une approche relativiste du développement, on peut ainsi considérer qu'ils représentent effectivement des modèles de référence pour les pays moins développés. Mais la question reste du comment une telle grille analytique 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. On esquisse une réponse dans la figure 2 où on a dessiné une évolution de ce type pour chacun des deux pays.

Figure 2. *Les conséquences de l'ouverture sur les trajectoires brésilienne et mexicaine*



19. 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, « traditionnelles », et associées au sous-développement.

Ces trajectoires sont construites en prenant comme donnée de départ l'ouverture économique observée<sup>20</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 correspondante et donc sur la probabilité de tensions pouvant pousser à des changements institutionnels ultérieurs<sup>21</sup>.

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'État, 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 sur l'axe politique du clientélisme vers le pluralisme (bureaucratisation webérienne de l'administration, modernisation des partis politiques, transformation des clientèles en lobbys concurrentiels, décentralisation et renouveau du fédéralisme favorisant le lobbying régional)<sup>22</sup>. Enfin, la libéralisation des marchés joue dans le sens d'une transformation des politiques structuralistes en keynésianisme structurel (fin du monopole de l'État 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 sa

---

20. 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 une 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.

21. 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.

22. C'est un passage du clientélisme au pluralisme de ce type qui a caractérisé l'État américain dans « l'ère progressive » au début du XX<sup>e</sup> siècle (Skocpol [1992] et [1995]).

transformation en néo-corporatisme (maintien du rôle des syndicats dans l'État, 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 nécessairement les deux pays. 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 unilatéralement 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 à l'amélioration de leur capacité à s'orienter vers un développement équilibré. Ainsi, en tout cas, en a-t-il été au Mexique avec la tentative de Salinas de Gortari de clientéliser la domination politique et la relation de l'État à la société en même temps qu'il signait l'ALENA, politique qui a moins participé à la stabilisation du nouveau régime d'accumulation *hacia afuera* qu'elle n'a conduit au développement de la violence politique et à la pénétration de l'État par les mafias de la drogue (Bizberg [1999] ; Rivelois [1998]). Ainsi également au Brésil des excès monétaristes du premier gouvernement Cardoso 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 institutionnelles 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 portées par l'action collective. Toutefois le jeu de telles forces 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 tableer 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 formes institutionnelles des 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 des médiations est en effet plus lent que celui des autres formes institutionnelles, 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 des médiations sociales 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 1980 et 1990.

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 Taïwan, 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 Taïwan de l'autre, montre tout d'abord en effet que plusieurs configurations institutionnelles sont susceptibles de soutenir 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 1980-1990 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. À l'inverse, au Mexique, la résistance du cadre institutionnel de la régulation et du régime politique est si forte que le choc externe doit d'abord être absorbé 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.

La confrontation des NPI latino-américains et est-asiatiques 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 2).

Tableau 2. *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
ISI	Brésil (harmonique)	Mexique (disharmonique) ↓
ELG	Corée du Sud (disharmonique) ↑	Taïwan (harmonique)

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 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 1970, on a observé un certain rapprochement des régimes d'accumulation de la Corée du Sud et du Brésil d'une part, de ceux de Taïwan et du Mexique d'autre part. À la suite de son « big push », la Corée s'est orientée vers une combinaison d'ELG mise à jour et d'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, on observe que Taïwan a continué dans la voie « libérale » en approfondissant sa stratégie de croissance tirée par les exportations, alors que le Mexique a abandonné l'ISI et renoué 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 Taïwan apparaissent ainsi 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 Taïwan 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 souligner l'importance en dernier ressort de la politique : 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>23</sup>?

Cette idée de l'importance, voire de la primauté de la politique (et donc des systèmes d'idées qui la pilotent) 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, cristallisée, objectivée 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 structu-

---

23. 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 Taïwan 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.



rés 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 termes 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 d'ensemble du social. Ainsi la Corée du Sud apparaît comme le pays le plus ouvert aux transformations sociales (changement économique dans les années 1970 et démocratisation dans les années 1980) 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. Taïwan *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 forte résistance du régime politique au changement a orienté l'impact des chocs externes sur le régime économique et les formes de l'accumulation du capital, le PRI (parti-État) au pouvoir opérant alors dans le nouveau contexte international des années 1980 un retournement complet de sa stratégie économique. 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 en fait 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 Taïwan.

De ces remarques sur les marges de manœuvre 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 Taïwan 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 Taïwan. 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. À cela il faut ajouter que le contexte intérieur mexicain en matière d'inégalités sociales est aux antipodes de la situation taïwanaise, 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'État... américain, soutien qui d'ailleurs différencie encore le Mexique de Taïwan, 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 américain, impliquant une dépendance étroite vis-à-vis de ce voisin surpuissant (Ferreira J.-R. [1994]). En retour, cette dépendance à l'égard des États-Unis est un facteur de réforme du régime politique et favorise le passage du corporatisme au néo-corporatisme (Bizberg [1999]).

La trajectoire du Brésil montre, à l'inverse, 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 de l'obstacle majeur à l'expansion du marché intérieur que représente pour le pays la distribution extraordinairement inégale des revenus qui y règne. Aussi, ne peut-on 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 et/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 néanmoins 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. Aussi la recherche d'un contrôle centralisé de la monnaie par l'État fédéral, aujourd'hui au centre de l'agenda gouvernemental, ne doit-elle pas être interprétée comme exprimant nécessairement une volonté de tenir une politique monétaire purement restrictive et peut être vue également comme la condition nécessaire d'une relative stabilité monétaire (Sola et Kugelman [1997] ; [2001]). La stabilisation monétaire au Brésil, en effet, porte la marque d'un keynésianisme structurel allant de pair avec une exigence de modernisation de l'État et de renouvellement du

pacte fédéral. La transition du clientélisme au pluralisme politique (par « modernisation » du système des partis) devrait s'avérer sur ce plan décisif.

Bien que ce soit la conception fondamentaliste du libéralisme que le président Cardoso a utilisé comme une ressource politique 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 Jr [2000]). Seuls les grands opérateurs de marché font encore semblant d'y croire afin de continuer à 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, apparaissent 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 termes de dépendance de sentier et de cohérence institutionnelle 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 changements de régime monétaire, recompositions de l'agencement des intérêts économiques et politiques, et 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 procurent 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'intérêt 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 les pôles des formes d'organisation supranationale — le MERCOSUR et l'ALENA — correspondant à ces deux nouveaux modèles, s'orientent 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 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>24</sup>. On peut en outre supposer que le capital financier brésilien a aujourd'hui des partenaires étrangers susceptibles d'être « convaincus » par l'État d'adhérer à un nouveau projet d'industrialisation<sup>25</sup>. On verrait dans ce cas se confirmer l'hypothèse que la reconstruction de l'État 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 parce que les réformes structurelles d'obédience néo-libérale sont susceptibles de liquider l'héritage clientéliste-structuraliste, 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 (Sallum Jr [2001]).

---

24. À 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.

25. 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'État et utilisant comme il lui plaît au travers de « nos » autorités monétaires l'inconvertibilité de fait de la monnaie brésilienne ».

Il reste néanmoins à voir si la vision alternative des élites dirigeantes que Brasílio Sallum appelle « libéral-développementistes » peut s'imposer (Sallum Jr, [1999] ; [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'État ne dispose pas de ressources d'organisation (néo) corporative à l'image du Mexique ? Car ce que le courant structuraliste caractérisait dès le début des années 1990 comme *un équilibre macroéconomique du fond du puits* (Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel [1993]) – la nécessité de freiner le potentiel de croissance du fait de l'entière 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>26</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>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 sys-

---

26. 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'étalon-or, et que c'est au moment de son effondrement que Vargas avait réussi à imposer le financement de l'industrialisation brésilienne. Quelle que 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'État 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.

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

tème productif à celui du grand marché nord-américain s'explique par la forte résistance au changement de son système politique dans le contexte de la crise de la dette des années 1980, de l'autre, la préservation actuelle de ce dernier n'est pas assurée, comme le montrent, d'une part, la dérive dans la violence du régime qui trouve elle-même sa limite dans le risque d'éclatement du pays, d'autre part, la récente perte par le PRI du pouvoir présidentiel avec l'élection du candidat du PAN, (Vicente Fox Bizberg [2001]). D'ores et déjà, en effet, les difficultés du néo-corporatisme à assurer une cohésion sociale minimale le montrent, et cela 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 notre analyse comparative est que la réduction des inégalités sociales et régionales constituent, dans un cas comme dans l'autre, mais pour des raisons différentes — politiques ici (Mexique), économiques là (Brésil) —, une condition fondamentale du développement.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABOITES J. (1989), *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, Mexico, Ed. Plaza Valdes/UAM.
- AFFONSO R. (1998), « El federalismo en Brasil ante el nuevo orden internacional », dans ALBA C. et BIZBERG I. (dir.), *La competitividad de los territorios*, Mexico, Colegio de México.
- ARMÍJO L. E. (1993), « Brazilian Politics and Patterns of Financial Regulation 1945-1991 », dans HAGGARD S. Lee C. H. et S. MAXFIELD (eds), p. 259-290.
- ASPE P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- 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*, Mexico, Siglo Veintiuno.
- BAZDRESCH C. ET LÉVY S. (1991), « Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982 », dans DORNBUSH R. et EDWARDS S. (eds), p. 223-262.
- BIZBERG I. (1992), « Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles », *Problèmes d'Amérique latine*, 4.
- BIZBERG I. (1999), « Les transformations du pouvoir politique au Mexique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 107, p. 429-455.
- BIZBERG I. (2001), « Transition or restructuring of society : the case of Mexico », *Working paper*, Colegio de Mexico.
- BRACHET-MARQUEZ V. (1993), « Repenser la démocratie au Mexique », *Cahiers des Amériques latines*, 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*, Petrópolis, Vozes.

CABANNES R. (1995), « Le travail et le syndicalisme entre corporatisme, clientélisme et paternalisme (São Paulo, Brésil) », ORSTOM, ronéo.

COUTROT T. et HUSSON M. (1993), *Les destins du Tiers Monde, Analyse, Bilan et Perspectives*, Paris, Circa-Nathan.

DORNBUSH R. et EDWARDS S. (eds) (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.

DRAIBE S., DE CASTRO M. H. G. et AZEVEDO B. (1991), *O Sistema de Proteção social no Brasil*, Campinas, NEPP – UNICAMP, vol. I, ronéo.

FANELLI J., FRENKEL R. et ROZENWURCEL G. (1993), « Crecimiento y reforma estructural en América Latina », dans ROS J. (ed.), *La edad de plomo del desarrollo Latinoamericano*, Lecturas n° 77, Mexico, El Trimestre Economico-Fundo de Cultura Económica.

FAORO R. (1958), *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, Globo.

FERREIRA JR, HAMILTON DE MOURA (1994), *Restruturação Industrial e Inserção Internacional : a Liberalização Conservadora Mexico — 1982-1992*, thèse de doctorat, Institut d'économie, Campinas, UNICAMP.

GOLDSMITH R. W. (1986), *Brasil 1850-1984 : Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*, São Paulo, Harper & Row do Brasil.

GOUVÊA G. (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, São Paulo, Paulicéia.

GUIMARÃES D. M. (1993), « As Políticas Sociais no Brasil : uma Análise Histórica », dans *As Políticas Sociais no Brasil*, SESI, Caderno Técnico, n° 18.

GUTIERREZ GARZA E. (1983), *L'accumulation du capital et le mouvement ouvrier au Mexique : 1950-1960*, thèse, Université Paris VIII.

HAGGARD S. (1990), *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.

HAGGARD S., LEE C. H. et MAXFIELD S. (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 », dans LARRAIN F. et SELOWSKY M., p. 188-253.

LARRAIN F. et SELOWSKY M. (1990), *El sector público y la crisis de la América Latina*, Lecturas n° 69, Trimestre económico, Mexico, Fundo de Cultura Económica.

MADDISON A. et al. (1993), *La economia política de la pobreza, la equidad y el crecimiento : Brasil y México*, Mexico, Fundo de Cultura Económica.

MARQUES-PEREIRA J. (1998), « Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo, el caso del Norte de Mexico » dans ALBA, C. ET BIZBERG, I. (eds), *La competitividad de los territorios*, Mexico, Colegio de México.

MARQUES-PEREIRA J. (1999), « Souveraineté monétaire, légitimité politique et société salariale : Penjeu du Mercosur à la lumière de la construction européenne », *Cahiers des Amériques latines*, 30, IHEAL.

MARQUES-PEREIRA J. (2000), « Crises financières et régulation politique en Amérique latine », dans COUFFIGNAL G. (dir.), *L'état de l'Amérique latine*, Paris, IHEAL/La Documentation française.

MARQUES-PEREIRA J. et THÉRET B. (1999a), « 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*, 17 (50), p. 331-374.

MATHIAS G. et SALAMA P. (1983), *L'État surdéveloppé, des métropoles au Tiers Monde*, Paris, La Découverte.

MAXFIELD S. (1993), « The Politics of Mexican Financial Policy », dans HAGGARD S., LEE C. H. et MAXFIELD S. (eds), p. 230-258.

MELO M. (1993), « Anatomia do Fracasso : Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova Republica », *Dados*, 36 (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, Santiago de Chile, CEPAL.

ROXBOROUGH IAN (1991), « La inflación y los pactos sociales en Brasil y en Mexico », *Foro Internacional*, 32 (2), octobre-décembre., p. 165-198.

SABOIA J. (1993), « Travail, revenu et pauvreté dans les années quatre-vingt », *Problèmes d'Amérique latine*, 9.

SALAMA P. et VALIER J. (1994), *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte.

SALLUM JR B. (1999), « O Brasil sob Cardoso : neoliberalismo e desenvolvimentismo », *Tempo Social*, 11 (2), p. 23-48.

SALLUM JR B. (2000), « Globalização e desenvolvimento : a estrategia brasileira nos anos 90 », *Novos Estudos CEBRAP*, 58, p. 131-156.

SALLUM JR B. (2001), « Crise politique et succession présidentielle au Brésil », *Critique internationale*, à paraître.

SKOCPOL T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (Mass.) et London, 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 », dans Sola, L. (dir.), *Estado, mercado e democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SOLA L. et KUGELMAS E. (1997), « Statecraft, Economic Liberalization and Democracy. The Case of Brazil in Comparative Perspective », Guadalajara, communication au congrès de la *Latin American Studies Association*.

SOLA L. et KUGELMAS E. (2001), « Fédéralisme, stabilisation monétaire et démocratisation au Brésil », *Critique internationale*, 11, p. 131-144.

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*, 13, février.

SORIA V. (1995b), « Les transformations en cours du système de protection sociale », dans LAUTIER B. et MARQUES-PEREIRA J. (dir.), *Démocratisation et ajustement structurel : une comparaison entre le Brésil et le Mexique*, rapport de recherche, Paris, CREDAL/IHEAL.

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. (dir.) (1990), *El desarrollo desde adentro : un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Mexico, Fondo de Cultura Economica.

SCHMITTER P. (1971), *Interest, Conflict and Political Change in Brasil*, Stanford, Stanford University Press.

TAVARES M. DA C. (1999), « Império, Território e Dinheiro » dans FIORI J.-L. (dir.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Vozes.

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

THÉRET B. (1993), « Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers : le cas du Brésil », *Tiers Monde*, 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*, 1, p. 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. (1999), « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », *L'Année de la régulation*, 3, p. 127-167.