

DE LA PROVIDENCE À L'OPULENCE : LES ÉTATS LATINO-AMÉRICAINS FACE AUX INÉGALITÉS SOCIALES*

Bernard CASTELLI

Ce chapitre a pour objet l'analyse critique des expériences latino-américaines, des tentatives basées sur la récupération des fonctions sociales de l'État mises à mal par deux décennies de néolibéralisme. L'expression canonique d'« État-providence » cristallise aujourd'hui autant la genèse que la singularité de politiques publiques menées dans le champ social par des gouvernements qualifiés de « progressistes ».

Dans une première partie, j'entreprendrai une révision des conditions d'apparition de l'État-providence dans les pays d'Europe dès la fin de la seconde guerre mondiale. La brève histoire proposée ici rappellera d'abord ses caractéristiques centrales (gestion des inégalités, compromis social avec le capitalisme fordien), soulignant ensuite les limites intrinsèques de ce genre de protection sociale. La deuxième partie poursuivra une réflexion critique sur les politiques de bien-être actuellement mises en œuvre en Amérique latine, dont on a pu dire qu'elles s'inspiraient du modèle européen. La présence d'une économie extractiviste dynamique dans la région – comme source majeure de financement extérieur des programmes sociaux en cours – représente un atout original par rapport à un archétype historique d'État-providence qui prospérait grâce à un taux élevé de fiscalité intérieure. Renforçant son rôle redistributeur en période de conjoncture favorable au prix des matières premières, cet avantage aléatoire se mue paradoxalement en une véritable malédiction financière pour le devenir des

* Je remercie tout particulièrement Monique Selim pour ses réactions et suggestions à une première mouture de ce texte.

régimes sociaux à la moindre inversion de tendance. Nous concluons en insistant sur le contenu assistanciel de ces expériences qui diffèrent d'un État-social où toutes les solidarités seraient incluses sans pour autant compromettre les droits politiques des citoyens.

L'ÉTAT-PROVIDENCE : UNE PERSPECTIVE CRITIQUE

La naissance ainsi que le développement de l'État-providence ont été sous-tendus par une conception de la justice sociale, fruit de nombreuses luttes séculaires menées par divers acteurs politiques et syndicaux scandalisés par la présence d'inégalités et d'injustices au sein des classes laborieuses (Rosanvallon 1981). Face aux défaillances répétées du marché structurellement incapable d'atténuer les risques issus du travail et des aléas de la vie, c'est à l'État qu'est revenue la tâche d'assurer un ensemble de prestations non marchandes susceptibles de réduire l'écart croissant entre les pauvres et les riches engendrés par l'industrialisation capitaliste (Laurent 2014).

Un corpus légal adossé à des normes pratiques structure alors son existence au travers de politiques dites de « bien-être » (*Welfare*) ou sociales, qui, au fil des ans, se métamorphosent en modèle, en paradigme représentatif d'une époque aujourd'hui révolue de l'histoire économique des premiers pays industrialisés (Peña y Lillo, Ubasart-González 2013). Érigé en exemple emblématique au vu de ses réels succès, l'État-providence a été l'objet de critiques questionnant tant sa philosophie intrinsèque que ses présupposés fondateurs (Fleurbaey 2006). Avec l'approfondissement de la phase financière de la mondialisation actuelle, sa remise en cause s'intensifie au rythme des mutations rapides du travail et de la prolifération incoercible d'inégalités en tous genres. Ces involutions récentes contestent son utilité sociale foncière sous le prétexte d'en mesurer « objectivement » l'efficacité.

Émergence et quintessence

Brève histoire de l'État-providence

L'élaboration historique de politiques de bien-être ou sociales (*Welfare*) emprunte le chemin de mouvements collectifs ayant œuvré au cours du temps, à l'amélioration continue des conditions de travail et de vie des masses défavorisées de l'Europe et des États-Unis (Dardot, Laval 2014 ; Peña y Lillo, Ubasart-González 2013) : la formation de la conscience sociale de la classe ouvrière, l'importance de coalitions politiques suffisamment influentes pour impulser la transition d'une économie rurale vers une société urbaine de classes moyennes, l'institutionnalisation des préférences de classes et de comportements politiques favorables au bien-être des

populations, etc. participent à la diffusion lente, difficile de la figure bienveillante de l'État-providence dans la plupart des pays européens dès la fin de la seconde guerre mondiale.

Sur un plan général, le cadre institutionnel marquant la présence juridique de l'État-providence a façonné une forme historique quasi unique et stable pendant un peu plus de trente années. Un principe commun semble unir au moment de sa fondation les différentes sociétés européennes : son efficacité future dépendra de la stricte observation de règles de participation spécifiques fournissant en même temps une couverture collective du risque – sous toutes ses formes –, et des possibilités, certes limitées, d'ascension sociale. Grâce aux réformes institutionnelles, l'objectif à atteindre consisterait en un double processus de transformation des conditions générales du travail et d'épanouissement d'un salarié mieux protégé.

Plus important était en réalité ce que le cadre institutionnel autorisait comme manifestation concrète d'un schéma de société en Europe (Paramio 2009 ; Campana Alabarce 2015) : l'État garantissait la reconnaissance légale de droits sociaux liés à une citoyenneté exercée dans le cadre de régimes parlementaires. La compensation des inégalités engendrées par un marché impuissant à les réguler serait dès lors associée à une responsabilité publique garante de la cohésion sociale. Le mode différencié de coordination des économies européennes – (marché privé concurrentiel aux États-Unis et en Grande-Bretagne, régulation mixte en Allemagne et en France par exemple), permet de décliner des « régimes de bien-être » plus ou moins représentatifs, adaptés aux cultures politiques locales ; selon une typologie classique des États-providence, on avait coutume de distinguer quatre modèles principaux (Campana Alabarce 2015 ; Peña y Lillo ; Ubasart-González 2013) : un modèle marchand (anglo-saxon), un modèle mésocorporatiste (Japon), un modèle sociodémocrate (pays scandinaves) et enfin un modèle à impulsion étatique (pays latins dont France).

La période de l'après-guerre bénéficiant d'une croissance soutenue, le coût financier de la formation et de la consolidation des politiques sociales de contenu universel n'est jamais ou presque évoqué comme facteur possible de difficultés futures. Ce ne sera que plus tard que le poids des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales) deviendra un des leitmotifs des néolibéraux partisans d'un État dit minimal (Laurent 2014). La part relativement importante de la fiscalité (en moyenne 40 % du PIB) ne représentera un problème récurrent qu'au cours des périodes de récession qui essaieront l'histoire du capitalisme fordien. À partir du mitan des années 1970, le thème néolibéral du financement onéreux pour la collectivité d'une protection sociale efficace tend à prédominer sous la fameuse expression réductrice de « crise de l'État-providence » (Rosanvallon), sans qu'elle soit directement articulée aux transformations radicales (automatisation des

postes de travail, déqualification professionnelle de la main-d'œuvre, chômage de masse...) surgissant à l'époque dans la sphère du salariat industriel.

Les bases de la protection sociale

En plus des prérequis indispensables de la croissance économique et de la matrice institutionnelle, quatre piliers principaux impulsent l'État-providence dans le sens d'une orientation délibérément « sociale » de l'action publique en Europe (Campana Alabarce 2015 ; Paramio 2009) :

1. Une politique d'assurance chômage qui confère une certaine stabilisation automatique de l'économie domestique des travailleurs en cas de perte d'emploi tout en incluant aussi parfois un mécanisme de protection des personnes et des familles (logement et subsistance).

2. Un système de santé universel dont le financement unique par couverture publique diffère en Europe de celui des États-Unis (où les entreprises financent partiellement les frais de santé).

3. Des systèmes de retraites – avec un mécanisme de financement au choix selon les options de répartition ou de capitalisation (Grande-Bretagne) –, dont le coût financier croissant dépendra de plus en plus du vieillissement futur de populations de mieux en mieux soignées.

4. Un ensemble de services de prestations, de soins aux personnes âgées et aux malades chroniques compose enfin la dernière caractéristique fondamentale du modèle social instauré presque partout à la fin de la seconde guerre mondiale.

Comme nous le verrons, le contenu principalement redistributif, au sens large ¹, des services fournis par l'État ne peut se développer que dans la mesure où la solidarité de l'époque repose sur une conception « positive » du travail nécessaire au bon fonctionnement du capitalisme fordien : d'une part, la valorisation d'un salariat standardisé, protégé sous la forme réglementaire d'un contrat classiste institué (prégnance des conventions collectives) régule dans le temps le dialogue social tripartite entre les travailleurs, les patrons et les pouvoirs publics. Les bénéfices distribués s'inscrivent d'autre part dans la mouvance d'une citoyenneté consubstantielle au sentiment d'appartenir à une association solidaire, à une coopération sociale réglementée par l'État national. Tous les avantages réels obtenus ont pu contribuer à une sorte d'ascension collective du salariat européen sans pour autant éliminer l'exploitation capitaliste (Dardot, Laval 2014).

Parmi les objectifs stratégiques assignés à l'État-providence, le premier consiste à maintenir un taux élevé d'occupation, masculine au départ puis

1. Une différence majeure avec la situation présente où la redistribution monétaire prend le dessus sur la fourniture de prestations sociales non pécuniaires.

féminine ultérieurement, afin d'éviter non seulement les conflits sociaux toujours envisageables autour de la répartition du surplus économique mais également la formation d'un chômage structurel dommageable à l'équilibre financier des comptes sociaux. Pendant presque trois décennies l'équation keynésienne de la demande effective (apogée de la société de consommation) a ainsi permis *grosso modo* d'assurer un fonctionnement soutenu de l'économie européenne.

Un peu moins contextuel, le deuxième objectif renvoie plus directement à une des finalités spécifiques des politiques de bien-être sous la forme d'une reproduction massive de la force de travail (éducation, logement, santé...). Une redistribution d'aides sociales variées tellement substantielle en volume que l'on a pu même parler, pour ces prestations complémentaires à l'activité principale, de « salariat indirect ». Le dernier objectif relève finalement d'une dynamique autonome d'allocation de revenus par rapport à la sphère productive du capitalisme fordien. Une quantité croissante de flux financiers liés à certaines catégories sociales exclues, de façon définitive ou temporaire, de la relation salariale est en permanence répartie par le biais de divers réseaux publics de financement (Reinprecht 2011) : il s'agit plus particulièrement des chômeurs et de « nouveaux pauvres » (SDF, personnes âgées, veuves en voie de paupérisation...) lesquels constituent la majorité des bénéficiaires de ce type de transferts monétaires. Avec le temps, le modèle social originel/original s'est malheureusement mué en un complexe administratif, bureaucratique, monopoliste et rigide selon les catégories usuelles wébériennes.

Les limites d'un paradigme

Après avoir longtemps réussi à pallier les défaillances du marché dans le champ social, les politiques publiques ont commencé à montrer un certain essoufflement, une certaine inefficacité à résoudre les problèmes liés aux mutations intrinsèques de la norme salariale et aux crises du capitalisme fordien. La montée du chômage et, plus largement, de l'insécurité sociale en Europe, a favorisé une remise en cause du contenu ainsi que des performances réalisées auparavant par l'État-providence. Deux types de critiques ressortent ici comme représentatives d'une désillusion généralisée sur le sens du travail et l'instabilité macroéconomique.

Une conception holiste jugée obsolète

De manière préliminaire, les raisons historiques de la formation de l'État-providence en Europe doivent être au départ nuancées par la prise en compte des transformations survenues au sein de l'économie capitaliste. La bonne santé des différents régimes d'accumulation européens a en général permis

d'atteindre les objectifs mentionnés précédemment. Or les multiples politiques dites *stop-and-go* menées au cours de la décennie 1960, sont devenues inefficaces sur le plan économique, contre-productives d'un point de vue social dès lors que l'absorption d'un chômage, au départ frictionnel puis de plus en plus massif, s'est mise à dépendre d'un impératif de reprise économique durable. Le référent normatif global de la providence publique renvoyait à la centralité du salariat, au plein-emploi des travailleurs comme cotisants bénéficiaires des avantages d'une couverture sociale élargie (Campana Alabarce 2015 ; Reinprecht 2011) : l'ensemble des droits sociaux, piliers du bien-être, se trouve ébranlé dans sa viabilité économique et financière à partir du moment où le mythe de l'employabilité des salariés vacille sous les coups de butoir d'une conjoncture économique morose. On commence à évaluer les limites d'une vision trop large du social, d'une modélisation holistique assez schématique sous la forme de typologies incapables de saisir la fragmentation rapide de la force de travail industrielle. Une telle approche surplombante du travail en voie d'éclatement peine à appréhender la nouvelle complexité de rapports sociaux moins paisibles.

De manière paradoxale, la structuration verticale de la protection sociale existante produit dans la pratique de l'exclusion supplémentaire, de nouveaux marginaux qui demeurent plus longtemps en dehors de la sphère officielle du salariat. Ils ne survivent que grâce l'assistance individuelle ou philanthropique (Restos du cœur) : chômeurs en fin de droit, main-d'œuvre précaire, nouveaux pauvres, etc. Concevoir des politiques sociales plus adaptées, mieux ciblées sur un salariat toujours plus fragmenté s'avère d'autant plus difficile que la conception classique de l'État-providence reposait sur la préservation des fameux acquis que les partenaires sociaux ne sont plus disposés à abandonner (Reinprecht 2011). Une critique soulignait également une évolution tendancielle vers un État de type corporatiste où chaque catégorie sociale ou groupe particulier défend prioritairement avantages et positions gagnés de haute lutte sans trop se soucier de l'intérêt général (Fleurbaey 2006). Une nouvelle protection sociale moins étatique, plus décentralisée, en phase avec les réalités des transformations récentes du marché du travail européen serait donc en train de s'élaborer.

Le travail en mal de providence

La fonction redistributive de l'État par rapport aux inégalités sociales devenant moins efficace face aux dernières métamorphoses du travail, l'idée que le contenu, de même que les moyens des politiques providentielles, devraient être aussi révisés gagne peu à peu en importance. L'éternel retour du thème déjà ancien de la « crise de l'État-providence » illustre concrètement l'épuisement auquel celui-ci serait parvenu en raison justement

de sa trop grande générosité (Rosanvallon 1981 ; Laurent 2014) : l'impossibilité de continuer à financer les prestations comme au temps des Trente Glorieuses focalise les débats sur les réformes à entreprendre pour rationaliser leur coût tout en évitant simultanément les effets pervers, non désirés d'une protection sociale devenue inefficace et, contradiction suprême, considérée comme injuste !

L'amalgame des concepts de dépense sociale et de dépense publique favorise systématiquement l'approche financière, certes non négligeable, comme cause principale des difficultés à assurer le même niveau quantitatif et qualitatif de prestations sans pour autant entraîner la faillite généralisée (Laurent 2014) : le diagnostic d'orientation libérale très répandu fait des subventions publiques des boucs émissaires commodes dans la mesure où elles seraient seulement destinées à financer des systèmes de sécurité sociale onéreux. Ce qui conduit à préconiser immédiatement des changements radicaux dans la philosophie intrinsèque de la redistribution. À travers le rééquilibrage financier des comptes sociaux déficitaires, l'austérité est maintenant introduite comme une réponse technocratique susceptible d'optimiser les effets des transferts publics sur le bien-être des travailleurs. Sous le vrai/faux prétexte d'économies incontournables, l'on substitue une logique marchande de l'assistance à moindre coût à une régulation publique de la protection sociale (Barrientos 2012). Puisque les prestations fournies ont maintenant un « vrai » prix, le développement d'outils d'évaluation adaptés, supposés performants, permettrait en prime un suivi financier des politiques menées, offrant une nouvelle crédibilité aux décisions de leurs responsables. Cette exigence d'efficacité est redoublée par la nécessité impérieuse d'augmenter la pression fiscale, pour parvenir à éliminer l'endettement massif des organismes publics spécialisés dans la lutte contre les vulnérabilités sociales et les pauvretés.

Or la restructuration néolibérale du régime de l'État-providence ne suffit à résoudre ni son financement problématique ni les nouvelles inégalités engendrées par l'intensification de la mondialisation financière (Bresser-Pereira 2009). Les économies budgétaires ne traitent que des effets, des symptômes d'un mal plus profond qui affecte la matérialité et le sens même du travail contemporain : d'une part, la situation actuelle du marché du travail dans l'UE (Union européenne) ne correspond plus aux configurations antérieures d'emploi ancrées autour d'un point de stabilité, d'un contrat constitué par la norme salariale auquel étaient agrégés divers avantages et services sociaux. Ce modèle continue bien sûr d'exister en Europe sous des adaptations locales liées aux spécificités historiques de chaque société mais il ne semble plus être « l'idéal-type » dominant de l'État-providence né de la seconde guerre mondiale.

D'autre part, ce qui se généralise aujourd'hui représente une régression significative vers des formes d'emploi temporaires, peu ou prou protégées par les grands dispositifs sociaux habituels. La notion de précarité tend également à se substituer à celle de protection pour désigner l'accroissement de l'insécurité dans presque tous les domaines de la vie sociale. Le premier à en être affecté, c'est évidemment le travail, lequel devient instable, incertain, non seulement en temps mais qui supporte en outre des conditions de plus en plus détériorées (Pérez Sainz 2009 ; Reinprecht 2011). La précarisation progressive du travail consiste en une durée généralement limitée, en un emploi partiellement couvert en matière de droits sociaux, en un individu plus exposé aux risques psychosociaux : jeunes avec ou sans diplômes, mères célibataires, seniors déqualifiés par la technologie, minorités culturelles et ethniques, etc. Ces outsiders de l'État-providence en déréliction ne parviennent plus à bénéficier de ses largesses. Leurs désillusions successives nourrissent de critiques acerbes les mouvements politiques et sociaux les plus extrêmes. Ils symbolisent le retour de la figure ancestrale du travailleur pauvre, inutile et superflu de l'ère précapitaliste. En accord avec la logique dominante du marché du travail globalisé, il est superflu parce qu'il ne peut se « ré-activer » à l'intérieur du système de travail rémunéré. Cette expérience douloureuse, longue, le neutralise en le faisant devenir invisible non seulement aux yeux du reste du monde professionnel mais du système de redistribution et de reconnaissance sociale dont il est de plus en plus expulsé. Parler de crise de l'État-providence peut sembler trop euphémique face à ces déclassements, à cette insécurité généralisée que l'interventionnisme social a du mal à endiguer.

ENTRE OPULENCE ET PROVIDENCE : LES DEUX TENSIONS DES ÉTATS LATINO-AMÉRICAINS CONTEMPORAINS

De ce qui précède, il ressort que la conception originelle de l'État-providence répondait de moins en moins au contexte d'accélération, d'approfondissement de la phase financière du capitalisme fordien. Au-delà de la finance, les marchés du travail des pays industrialisés ont subi également la stagnation productive et son lot d'inégalités sociales. L'atténuation de l'effet global des relances keynésiennes a suscité par ailleurs un excédent de chômeurs et une inflation à deux chiffres.

À partir des années 1980, l'orientation néolibérale dominante en Europe et aux États-Unis consacre en outre l'idée qu'un « État-minimal » représente la solution adéquate, idéale, pouvant libérer les potentialités d'un marché bridées par un interventionnisme anachronique. La redistribution publique à finalité compensatrice des excès produits dans le domaine économique tend à se déliter lorsque le sujet principal de l'action sociale devient de plus en

plus un individu décontextualisé, seul porteur de filtres d'attributs (genre, ethnie, extrême pauvreté...). Et de moins en moins le salarié permanent dont la disparition programmée, à plus ou moins long terme, se nourrit des discours iréniques sur les avantages d'une flexibilité du travail non corsetée par un Code du Travail considéré complexe et foisonnant. Dans les pays dits développés, le recul de l'État-providence prend en fin de compte la forme de politiques sociales sectorielles, ciblées sur la santé, l'éducation et autres services essentiels (Paramio 2009).

Jusqu'à une époque récente, le processus de réduction du champ social de l'État semblait refléter une tendance en voie d'internationalisation rapide. Depuis plus de deux décennies, plusieurs économies d'Amérique latine illustrent le scénario inverse, celui d'un retour de l'État favorisé par une conjoncture économique internationale bénéfique. Après une période d'ajustements structurels controversés où les politiques sociales n'étaient plus prioritaires par rapport à la question des dettes souveraines, des gouvernements dits progressistes (Argentine, Bolivie, Brésil, Équateur, Venezuela, etc.) tentent aujourd'hui de récupérer certaines fonctions de l'État-providence mises en veilleuse pendant les décennies de libéralisme outrancier. La plupart des nations concernées appartiennent en réalité au club privilégié des économies rentières de la globalisation (Stefanoni 2012). Cette opulence conjoncturelle incite à s'interroger sur l'emploi des moyens financiers mobilisés en faveur de la protection sociale et sur les finalités de l'objectif suprême du « Bien-être pour tous ».

Quels que soient les différents agendas politiques nationaux, la question fondamentale du contenu du modèle social retenu ne peut être éludée *ad aeternam*. Ainsi le choix à effectuer entre des transferts monétaires ou des droits sociaux révèle un des dilemmes les plus débattus actuellement tant par les responsables politiques que par les chercheurs latino-américains. Mais les faiblesses structurelles de ces économies rentières prennent le dessus sur les politiques de solidarité fragilisant leur poursuite à long terme : par nature temporaires, les phases de boom économique, de prospérité spectaculaire finissent toujours par péricliter obérant la viabilité financière du modèle providentiel avec un risque corrélatif de régression sociale.

Le marché contre l'égalité

On a coutume d'affirmer que l'Amérique latine est l'une des régions les plus inégales de la planète. Loin d'être statiques, les évolutions inégalitaires dépendent des stratégies de développement mises en œuvre (Pérez Saínz 2009). Du mitan du XX^e siècle jusqu'à la période actuelle, l'orientation du développement latino-américain semble balancée alternativement entre le marché et l'État selon les idéologies politiques dominantes (Gudynas 2009).

La question de la lutte contre les pauvretés n'échappe pas à ce manichéisme récurrent entraînant un engagement plus ou moins intense des pouvoirs publics dans l'action sociale. L'ajustement néolibéral des décennies 1980 et 1990 a conduit à une exacerbation des inégalités qu'accompagnait une progression constante de l'insécurité sociale. La libéralisation, la privatisation et la dérégulation sont parvenues à démanteler une partie des appareils économiques d'État à seule fin de « marchandiser » la protection sociale existante (Campana Alabarce 2015).

Décennies néolibérales et inégalités en Amérique latine

Qu'elles soient qualifiées de « perdues », de « gâchées » voire même de « piégées », la floraison d'adjectifs pour qualifier les décennies 1980 et 1990 exprime de façon imagée un des rares consensus concernant leur bilan social (Peña y Lillo, Ubasart-González 2013) : l'ère néolibérale s'est caractérisée par un écart profond entre le retour à une croissance économique – non imposante mais concrète –, et la détérioration de nombreux indicateurs sociaux dévoilant un réel appauvrissement des classes défavorisées et moyennes. Avec cependant des différences notables entre les pays : la montée des inégalités fut ainsi moindre pour certains (Chili, Uruguay, Mexique, Panama) tandis qu'elle empirait pour d'autres. Dès le début, l'impact social des politiques d'ajustement se fit sentir sur le niveau de l'emploi qui baissa au lieu de croître. Là où le chômage était en partie absorbé, dans le même temps étaient créés des emplois informels de faible ou presque nulle productivité.

S'il est vrai que beaucoup de femmes, exclues auparavant du monde du travail, ont pu y accéder, en revanche le fossé entre les travailleurs spécialisés et ceux de l'économie dite informelle n'a cessé de se creuser, offrant une nouvelle jeunesse au concept déjà ancien d'hétérogénéité structurelle que justifiait la présence de secteurs productifs et de marchés du travail toujours plus éloignés les uns des autres (Gudynas 2009). Les différences sociales pays par pays sont devenues si amples qu'elles reproduisaient presque symétriquement les niveaux inégaux de développement. Quant au taux de pauvreté, des disparités substantielles entre pays ont été aussi observées : il concernait 20 % de la population en Argentine, au Chili ou au Costa-Rica, en Uruguay et pouvait s'élever jusqu'à 50 % en Bolivie, en Uruguay, en Équateur et en Colombie. Le diagnostic technique du creusement des écarts sociaux relatifs peinait à dissimuler une nette tendance à un appauvrissement généralisé.

La persistance de cette inégalité structurelle suscita une effervescence intellectuelle inédite, de nombreux débats à l'intérieur des sciences sociales. Historiens et économistes s'opposent aujourd'hui encore sur les causes

réelles de l'extension des pauvretés en Amérique latine à la fin du XX^e siècle (Bresser Pereira 2009 ; Burchardt 2012) : les inégalités constatées sont-elles imputables au modèle économique néolibéral en vigueur ou relèvent-elles plutôt d'un approfondissement de processus inégalitaires déjà présents en d'autres périodes ? Pour les contempteurs du libéralisme, vieux ou nouveau, le doute n'a pas lieu d'être : seul ce courant s'avère responsable des blessures infligées à un tissu social supposé autrefois plus équitable et cohérent. Pour les plus hétérodoxes, les niveaux élevés d'inégalité sociale seraient dus non seulement aux politiques néolibérales mais aussi à des circonstances plus anciennes, produits de fractures historiques ayant bouleversé le continent depuis ses origines.

Le bilan social précédent risquerait de paraître biaisé voire incomplet si l'on omettait de souligner le dynamisme croissant de mouvements sociaux variés, quelques-uns solides et durables, d'autres plus éphémères, parfois spontanés et autonomes, articulés à des acteurs sociaux plus traditionnels comme les syndicats et les églises, voire même à l'État clientéliste ; d'autres encore provenant soit de secteurs moyens et professionnels, soit de groupes importants de marginaux. De ces divers mouvements héritiers du substrat culturel et idéologique accumulé au cours du temps dans chaque espace national et parfois issus de la convergence du marxisme avec le christianisme en Amérique latine, le communautarisme et l'antilibéralisme étaient – et continuent d'être –, les principaux ingrédients.

Du démantèlement économique au retrait social de l'État

Le dynamisme des luttes sociales ne doit toutefois pas faire illusion quant à leur efficacité concrète en matière de correction des inégalités. L'agenda politique des deux décennies mentionnées ne prenait généralement pas en compte le problème majeur de la détérioration rapide des niveaux de vie de larges couches de la population latino-américaine. Les gouvernements néolibéraux de l'époque préféraient se consacrer à la transformation des structures économiques. Le traitement de la question sociale ainsi marginalisée, le centre de la scène économique de l'époque demeura investi par la mise en œuvre de profondes réformes structurelles qui, sous des modalités différentes selon les pays affectés, aboutirent à un résultat commun (Bresser Pereira 2009) : la diminution du rôle économique de l'État, comme condition préalable à l'ouverture des marchés domestiques à la concurrence internationale, devait être atteinte conformément à une philosophie fidèle aux diktats monétaristes en vogue. L'idéologie de « l'État minimal » en économie allait de pair avec un désintérêt croissant pour les politiques de Welfare. Avant d'analyser les caractéristiques de ce retrait

social, rappelons la teneur des mesures économiques d'orientation néolibérale.

Suivant les termes du Consensus de Washington, il s'agissait d'entreprendre des réformes dites « structurelles », l'emploi de ce qualificatif signifiant une transformation radicale des bases mêmes des systèmes productifs et financiers en Amérique latine. À l'opposé des stratégies antérieures de développement centrées sur le marché interne, les mesures préconisées visaient sans complexe l'échelle internationale. L'objectif fondamental était d'ouvrir les économies locales à la concurrence extérieure afin de les obliger à être plus efficaces, plus innovatrices et d'augmenter de cette manière le poids du capital privé au détriment de celui de l'État.

Depuis le commerce jusqu'aux finances en passant par le marché du travail et la protection sociale, tous ces secteurs furent modifiés tant en volume qu'en qualité. La priorité était avant tout de rétablir les grands équilibres macroéconomiques considérés comme dégradés par l'interventionnisme étatique : la résorption du déficit public, le contrôle de l'inflation et l'assainissement de la balance des paiements constituaient les principaux objectifs financiers des réformes entreprises. Pour y parvenir, les gouvernements ne lésinèrent guère sur les moyens qui prirent la forme de plans massifs de privatisation, de libéralisation de secteurs considérés auparavant comme stratégiques ou interdits au capital privé, et la levée des barrières commerciales. Toutes ces mesures incitèrent au retour de flux substantiels de capitaux externes eux-mêmes attirés par des législations favorables sinon complaisantes pour les investisseurs amateurs du risque financier (*risk lovers*). L'application des politiques économiques néolibérales en Amérique latine eut en résumé une part de responsabilité dans l'avènement des catastrophes financières et monétaires de la fin de la décennie 1990.

Les changements résultant de l'extension du libéralisme économique sur l'action sociale de l'État méritent aussi d'être analysés. Tout d'abord, la matrice néolibérale ne se réduit pas à un ensemble de mesures qui « ajusteraient » seulement les déséquilibres économiques et financiers de l'économie. Elle comprend aussi un projet sociétal global où la notion d'assistance, à la différence de celle de protection, constitue la pierre angulaire (Pérez Saínz 2009) : cette politique n'exerce pratiquement aucun rôle de contrepois réel par rapport aux conséquences sociales induites par l'application de mesures d'austérité. Elle prétend moins encore à une égalisation relative ou à une distribution équitable des ressources socialement produites. Au contraire, le néolibéralisme « laisse agir » l'inégalité en octroyant de manière formelle un minimum vital à ceux qui sont dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins existentiels. Il est

préférable en théorie que les soi-disant meilleurs gagnent de l'argent grâce à un accès libre aux ressources du marché tandis que les « bénéficiaires » des programmes sociaux, en fait les laissés-pour-compte, soient assistés sous la forme généralisée d'aides monétaires ! Une insécurité généralisée justifiant la croissance de l'assistance sociale proviendrait de plusieurs facteurs ou éléments explicatifs (Barrientos 2012 ; Lavinás 2014 ; Reinprecht 2011) :

1. Il existe une incapacité économique et financière à étendre la couverture de la sécurité sociale aux nouveaux salariés qui doivent maintenant s'affilier à des régimes individuels ;

2. L'involution vers une privatisation des droits sociaux implique *de facto* une exclusion des travailleurs de l'économie informelle dont les revenus modestes ne leur permettent pas d'accéder à ce type de protection sociale marchande ;

3. Les changements brusques de l'environnement de l'économie politique sont également sources d'une insécurité sociale tant pour les salariés que pour les travailleurs non salariés, indépendants (Gudynas 2009) : par exemple, le modèle d'industrialisation par substitution aux importations (ISI) historiquement soutenu par l'État offrait une relative stabilité de l'emploi et des services sociaux connexes pour les ouvriers. Parfois même les activités de sous-traitance liées à ces industries bénéficiaient d'une partie des prestations universelles (arrangements sectoriels ou individuels d'affiliation). Le développement axé sur les exportations primaires en suivant les cycles erratiques du capitalisme globalisé contribue à susciter un climat d'incertitude en matière de gestion de la main-d'œuvre et des avantages sociaux afférents. Il est clair que le contrat de travail flexible à durée indéterminée désorganise la continuité temporelle de la couverture sociale. *A fortiori* pour les plus défavorisés du marché du travail en termes de qualification et de rémunération. L'apparition de « nouveaux » pauvres dévalorise en outre la situation antérieure supposée privilégiée de certains (« travailleurs formels ») par rapport à d'autres moins bien lotis (« travailleurs informels ») ;

4. Le monde du travail au temps du néolibéralisme promeut une instabilité permanente de l'emploi ne garantissant ni les revenus ni les statuts professionnels dans la durée. Les pauvretés produites concentrent l'essentiel des actions assistancielles à finalité presque toujours monétaire (*cf. infra*). On se focalise sur les segments les plus pauvres de la population en favorisant une prolifération de fonds « sociaux » imprégnés d'une logique fonctionnelle de marché ;

5. L'ensemble des services de la protection sociale connaît aussi de violents processus de décentralisation et de privatisations. Le rôle subsidiaire de l'État est pleinement assumé par les gouvernements néolibéraux. Sous le prétexte d'une réduction des marges de manœuvre au niveau

macroéconomique (responsabilité des politiques d'austérité), il devient difficile de récupérer une forme de contrôle public sur le marché du travail et la protection sociale ;

6. La prolifération des formes d'insécurité, telles que la précarité, l'inutilité ou la fragmentation de l'activité économique, déplace enfin la protection universelle vers une assistance spécifique, marchande ciblée sur des « exclus » (Lavinias 2014). Il n'est donc pas surprenant que les risques d'une instrumentalisation politique (clientélisme, paternalisme, mercantilisme) deviennent possibles sans un contrôle démocratique.

Les dilemmes sociaux des États latino-américains

Sur le plan théorique, face au désastre social occasionné par les décennies dites perdues, deux options ou manières de résoudre la question de la correction des inégalités s'offrent aux responsables politiques d'Amérique latine (Campana Alabarce 2015 ; Gudynas 2009) : d'une part, une conception focalisée sur l'individu ou des groupes spécifiques (femmes par exemple) auxquels on alloue un volume variable de ressources (souvent monétaires) au travers de programmes sociaux ciblés, définis ou non directement par l'État. Une optique dite universelle envisage d'autre part le bien-être comme un système d'extension de droits sociaux que garantiraient des politiques publiques globales à la cohérence formelle bien assise. Quelle que soit l'idéologie des gouvernements en place, il est possible de rencontrer ces modalités, soit séparément, soit sous une forme de combinaison hybride en fonction d'intérêts électoraux circonstanciels (clientélisme populiste). Bien que conçu initialement comme une notion non marchande, l'État-providence contemporain offre d'importantes variantes par rapport au modèle canonique européen exprimant une confusion permanente entre ce qui devrait relever de l'État et ce qui reviendrait au marché. D'un point de vue économique, les contours flous de l'assistance sociale deviennent généralement sources de difficultés insurmontables dans la mesure où les deux options présupposent une générosité de type financier issue de rentes locales ou internationales.

Vers plus de transferts ou de droits sociaux ?

De manière succincte, la genèse des politiques sociales en Amérique latine exprime presque cycliquement l'alternance historique d'expériences, d'abord à prétention universelle (Argentine péroniste, Pérou vélasquista, Chili de Frei, etc.), puis à prétention sectorielle ou « focale » des années 1980 jusqu'aux actuelles formes comprenant tantôt des transferts monétaires conditionnés, tantôt des systèmes de bien-être social ou les deux à la fois.

Pour les transferts monétaires conditionnés, comme pour n'importe quelle politique de redistribution d'ailleurs, leur finalité principale relève d'une intention compensatrice (Lavinias 2014). C'est-à-dire qu'ils visent à compenser strictement les effets pervers surgis dans d'autres champs de la société. L'émergence d'une pauvreté de masse s'avère dysfonctionnelle tant pour les marchés du travail que pour la rentabilité financière des entreprises globalisées en raison d'un risque latent de conflits sociaux. Ces programmes de transferts pour lutter contre les pauvretés latino-américaines obéissent à ce dessein général. L'expansion de cette forme d'assistance sociale concerne rarement le salariat capitaliste bénéficiaire d'une couverture sociale quasi généralisée : ceux qui ont un travail fixe, les travailleurs salariés, cotisent régulièrement pour un certain nombre de prestations – certes en nombre chaque fois plus réduit –, et complètent leurs besoins supplémentaires en services divers par souscription privée de contrats d'assurance. Jusqu'à une date récente, presque tous les régimes de protection sociale en Amérique latine, qu'ils soient marchands ou non d'ailleurs, ont par conséquent « profité » en priorité aux seuls salariés.

Pour les nombreux exclus de l'économie capitaliste, ceux qui ont le malheur d'exister sans pouvoir obtenir un emploi stable avec une rémunération régulière, la solution des transferts monétaires apparaît plutôt comme un pis-aller économique permettant de survivre grâce à de modestes compléments de revenus ou de prestations (Lavinias 2014). C'est une configuration socialement régressive que l'on pourrait assimiler à l'assistancialisme d'antan mais avec une double différence capitale : d'une part, cette formule à succès ne s'appuie plus sur des dons individuels charitables sans engagement personnel de la part des pauvres. Bien que de contenu marchand, il s'agit bien d'une action publique de redistribution des revenus (pas seulement) que l'on assortit de conditions précises, plus ou moins contraignantes selon les ménages bénéficiaires (Lavinias 2014) : scolarité obligatoire des enfants, visites médicales régulières, activité affichée des chefs de famille pour accéder au logement, participation à des réunions de la communauté, etc. D'autre part, les programmes de transferts ne sont nullement improvisés, ils sont conçus en théorie pour s'adapter à la réalité changeante des pauvretés, quitte parfois à l'édulcorer voire même à la déformer par rétrécissement ou grossissement statistique (Hoffmann 2015).

Cette description des transferts monétaires conditionnés soulève plusieurs critiques (Barrientos 2012 ; Lavinias 2014) : la première concerne d'abord l'évaluation quantitative des résultats atteints en termes de lutte contre la pauvreté et les vulnérabilités sociales. Il y a un vaste débat en cours pour savoir si ces programmes ont vraiment réduit la pauvreté dans la région ou permis de faire reculer les inégalités. Les évidences empiriques irréfutables manquent encore pour établir une corrélation positive entre les sommes

distribuées et l'amélioration même relative d'un panier représentatif d'indicateurs sociaux. La deuxième critique souligne que tant d'assistance sociale déployée – même avec sa philosophie marchande omniprésente –, implique encore un apport étatique, un financement majoritaire à base d'impôts, directs ou non, avec encadrement d'organismes publics spécialisés. On peut dès lors s'interroger sur la fameuse autonomie du marché par rapport à l'État (plus précisément des contribuables) lorsque ce dernier remplit avant tout un rôle de financier en dernier ressort. La visibilité ainsi que la soutenabilité future du schéma de transferts monétaires se heurtent là aussi au défi du financement étant donné la trop faible pression fiscale des pays rentiers ou non. Dernière critique : la modalité quantitative de transférer des revenus aux plus pauvres prend rarement en considération l'aspect qualitatif des services sociaux associés. L'absence d'études fiables sur l'emploi de l'argent distribué aux pauvres ne permet pas de savoir si l'augmentation probable du niveau de vie s'est en outre accompagnée d'une amélioration de la qualité intrinsèque de l'assistance non monétarisée (santé, éducation, logement). Une exigence qualitative qui pourrait être atteinte par une meilleure visibilité des réalisations concrètes de terrain.

La deuxième option de nature plus globale part d'un diagnostic sévère responsabilisant les interventions néolibérales entreprises dans le champ social latino-américain (Campana Alabarce 2015 ; Peña y Lillo, Ubasart-González 2013 ; Pérez Saínz 2009) : ce constat critique s'attache à déconstruire la fragmentation sectorielle issue d'analyses préalables centrées, focalisées exclusivement sur un type concret de politiques éducatives, sanitaires, de sécurité sociale. Le but est de favoriser le dépassement d'une approche quantitative fondée sur le montant des sommes dépensées pour mieux s'intéresser au comment de l'argent distribué, en « sociologisant » désormais les analyses économicistes dominantes. Ne seraient pas seulement prises en compte la sphère étatique productrice de providence mais aussi la logique marchande, communautaire ou sociale voire familiale. Cette vision intégrale et structurelle tenterait de rompre le « noyau dur » des réformes néolibérales antérieures grâce à un effort politique de récupération des fonctions de bien-être social et de régulation économique de l'État : celles qui existaient à moindre échelle avant les décennies d'ajustement. L'introduction de modifications substantielles dans les politiques publiques cherche en fait à créer des droits sociaux ou à approfondir ceux déjà existants en les inscrivant dans le cadre juridique de constitutions nationales promulguées à dessein. Les circonstances économiques et financières favorables ont permis à plusieurs pays latino-américains (Argentine, Bolivie, Équateur, Uruguay, Venezuela...) d'entreprendre les actions sociales qui correspondaient fondamentalement à des formes de redistribution par le haut. Passons en revue plusieurs aspects

communs abordant le contenu d'un État-providence dont l'intervention est renforcée par l'opulence rentière (Gudynas 2009 ; Stefanoni 2012) :

En termes de normativité globale, la plupart des projets politiques dits progressistes, plus ou moins utopiques selon les spécificités nationales (Bolivie, Équateur, Venezuela), placent au centre de leurs objectifs sociétaux le concept d'égalité, bien au-dessus de la sécurité ou de l'assistance. Cette centralité conceptuelle oriente l'ensemble des politiques de bien-être qui ont vocation à culminer en un régime général de droits sociaux, en un « modèle socialiste de la providence ». L'orientation générale pour l'égalité et l'universalité se matérialisent principalement sous la forme de droits à la santé, à l'éducation et au logement. Leur application concrète repose sur un double processus dynamique que faciliterait la rupture du modèle libéral de prestations (Peña y Lillo, Ubasart-González 2013 ; Pérez Sainz 2009) : le premier prône intensément la « démarchandisation » des droits sociaux par le transfert de certains services du marché vers l'État. Le second processus concerne également la sphère non marchande, celle de la famille dont la fonction de reproduction de la vie devrait se diluer à l'avenir dans des réseaux d'attention publique ou communautaire de soins. Bien que l'on observe encore un poids important du marché, la tendance consisterait progressivement à fragiliser, à fissurer le modèle libéral d'assistance sociale. Au-delà du cadre normatif, il s'agit en fait de structurer une protection conçue comme un ensemble de politiques liées à la sécurité sociale, aux problèmes de la dépendance et de l'inclusion. Elles s'articuleraient entre elles par le biais de mécanismes marchands ou non, publics ou privés, familiaux ou non.

Quelques caractéristiques de chacune de ces politiques méritent plus précisément d'être relevées : si l'on se réfère d'abord *au système de sécurité sociale* (maternité, maladie, retraite...), il est fait le pari d'une protection dissociée du marché du travail productif. Le régime de prestations fournies fonctionnerait avec ou sans apports personnels des bénéficiaires. Quant à la référence *aux individus ou aux groupes d'attention prioritaire* (personnes âgées, handicapés), à leur dépendance, l'on se trouve au sein d'une configuration bien connue d'assistance classique : ce sont toujours des politiques fragmentées ayant communément pour centre d'attention des soins, la famille – ou plutôt la femme en tant que récipiendaire des aides –, que l'on combine avec des soutiens étatiques inexistantes auparavant.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la question de l'inclusion apparaît enfin comme un thème crucial, original, décliné formellement au niveau constitutionnel. Hormis quelques programmes phares (Bono del Desarrollo Humano en Équateur, Bolsa Familia au Brésil, Oportunidades au Mexique...), l'agenda des mesures politiques nécessaires pour parvenir à un système national d'inclusion et d'équité sociale demeure

encore dans les limbes bureaucratiques locaux. Reste à décider sur quel type d'intervention(s) devrait être élaboré un tel agenda d'inclusion, sachant qu'il vaudrait mieux laisser la priorité à l'extension de services universels par rapport à la domination progressive du transfert de ressources monétaires (Lavinás 2014). Même si les politiques massives d'investissement public ainsi que l'accent mis sur les actions sociales peuvent avoir des effets visibles immédiats sur la réduction de la pauvreté et les indicateurs d'inégalité, le défi de changer la structure productive et financière de l'économie de rente conditionne l'avenir à plus long terme de la transformation vers un État-social en Amérique latine.

Sortir du modèle opulence-providence

En Amérique latine, le modèle d'État existant – un nouveau pacte social et une intégration des exclus –, ne peut s'épanouir que s'il maintient le contenu fondamentalement extractiviste de ses économies, les dynamiques rentières qui lui sont étroitement associées. Cet élément, commun à la Révolution bolivarienne au Venezuela, à la Révolution démocratique et culturelle en Bolivie, à la Révolution citoyenne en Équateur, engendre au quotidien plusieurs « paradoxes de l'abondance » sous la forme de faibles niveaux d'institutionnalité, de distorsions dans l'allocation des ressources (« la maladie hollandaise »), d'une vision réductionniste du développement² et, enfin, en un étatisme omniprésent que renforcent en permanence le centralisme et la verticalité de la domination politique. Cet État compensateur des inégalités, grâce à la substantielle manne financière redistribuée, dépend fondamentalement de logiques rentières aux conséquences imprévisibles et contradictoires par rapport aux objectifs sociétaux. Parmi celles-ci, on retiendra de manière synthétique les plus néfastes (Gudynas 2009 ; Stefanoni 2012) :

— La faiblesse démocratique des institutions freine le respect des normes et le contrôle des actions gouvernementales ;

— L'opacité réglementaire incite à recourir à une discrétionnalité consensuelle autour de l'emploi arbitraire des ressources publiques et des biens communs ;

— Les politiques à court terme mal servies par une planification déficiente au niveau des gouvernements ;

2. Une philosophie économique qui fait la part belle à un État « magique », où le développement répond avant tout à une culture du miracle plus qu'à un processus social inscrit dans une temporalité historique donnée. Que résume la croyance fort répandue selon laquelle « tout est possible parce que nous sommes riches ».

— L'illusion de la richesse dérivée de l'exploitation et de l'exportation de diverses ressources naturelles irrigue presque toutes les couches de la société et du pouvoir politique.

Sortir de l'abondance rentière n'est pas chose facile dans la mesure où la volonté présidentielle ne suffit pas face aux nombreux intérêts que le système extractiviste sédimente depuis longtemps. Le Venezuela est aujourd'hui un des plus grands importateurs d'aliments d'Amérique latine pour un volume estimé à 5 milliards de dollars en 2010, et ce montant ne cesse de croître. Une dépendance au prix des matières premières peut être également observée en Bolivie malgré les efforts du gouvernement pour susciter un « grand saut industriel ». En Équateur culmine le volontarisme politique avec un Plan national du bon vivre prévoyant un processus de 16 ans pour sortir du modèle primaire agro-exportateur et démarrer une économie de services biologiques.

L'explication des difficultés rencontrées par ces trois pays réside dans la nature même du modèle providentiel qui réunit un faisceau d'interventions variées (Barrientos 2012 ; Bresser Pereira 2009) : il mélange une combinaison d'extractivisme – avec une plus grande présence étatique au travers de nationalisations –, et un populisme ressuscité dans la répartition des rentes naturelles en fonction de politiques sociales plus ou moins universelles. Nous avons vu précédemment que les gouvernements latino-américains contemporains pouvaient opter, soit pour les transferts monétaires conditionnés, soit pour l'expansion de la protection sociale (santé, éducation, alimentation bon marché...), ou une combinaison des deux. Désormais à la différence des « vieux » extractivismes, leurs formes contemporaines prennent appui sur des « États compensateurs », avec un déploiement de politiques redistributives plus actives, qui ne rompent nullement avec le modèle d'exploitation et d'exportation des richesses naturelles (ressources minières, pétrolières et monocultures intensives).

Jusqu'à présent quelques bons résultats provisoires en matière de réduction de la pauvreté ont pu être atteints – dans un contexte favorable de boom international des matières premières – mais, pour parvenir à un État-social « à la sud-américaine » (Stefanoni), il manque cruellement d'alternatives post-extractivistes viables à plus ou moins long terme. Au-delà des discours, l'observation montre que les pratiques économiques peinent à évoluer vers une protection sociale moins dispendieuse en subventions publiques. Tant que les rentes internationales sont à la hausse, les politiques sociales empruntent les voies d'un financement budgétaire généreux où une

transparence *a minima* représente la norme privant les décideurs de tout instrument d'évaluation³.

Les coûts opérationnels élevés ainsi que la corruption latente amoindrissent la capacité de construire un État-social délié d'un horizon prévisionnel à court terme, soumis aux aléas de la conjoncture économique internationale, qui marquerait la fin de l'abondance rentière et la création de futures richesses de substitution post-extractivistes.

Conclusion

En Amérique latine, les politiques économiques et sociales des quinze dernières années ont favorisé le redéploiement l'État vers l'accès aux services publics essentiels, à la protection sociale et aux ressources monétaires. Par le biais d'une croissance massive de la dépense publique, des pans entiers de la population jusqu'alors exclus ont bénéficié de ces avantages sociaux. Or, la fiabilité relative des données statistiques nationales n'autorise pas une évaluation consensuelle de l'impact réel des actions sociales en termes de création d'emplois ou de réduction de pauvreté et, en une moindre mesure, des inégalités (Lavinás 2014 ; Salama 2015).

Les variations du cycle économique pendant cette période – plus particulièrement la crise financière internationale de 2008 et 2009 et les années de récession postérieures – sont en revanche responsables de la baisse de la distribution des ressources disponibles pour le financement des services sociaux et des transferts monétaires aux ménages. Tant et si bien que le « noyau dur » de la marginalité et de l'inégalité structurelles continue à persister révélant d'une certaine manière l'échec relatif d'une réponse technocratique conçue comme une resucée d'un État-providence européen en décalage par rapport à la réalité sociale latino-américaine. La part d'informalité importante des économies de la région empêche jusqu'à présent d'atténuer les risques sociaux des populations par une participation effective aux marchés du travail ou à un meilleur accès aux services publics.

La politique d'inclusion, *via* la générosité étatique, bien que loin d'être négligeable, ne suffit plus lorsque les familles ou les communautés s'en accommodent au quotidien, faute de mieux. Au fur et à mesure, l'accoutumance à l'aide publique, monétarisée ou non, rend plus difficile un retour éventuel sur les marchés du travail productif : une involution observable au sein des économies rentières, condamnées à distribuer toujours plus, sous peine de perdre leur légitimité politique et sociale. La raréfaction des flux financiers, comme conséquence de la chute des cours des matières premières, survient dans un contexte d'incompréhension

3. La réalisation d'audits indépendants des comptes publics n'a jamais ou presque jamais cours.

générale de la population, captive de l'illusion d'une abondance illimitée, pérenne. Des réformes devraient être entreprises accordant aux politiques sociales une plus grande autonomie financière par rapport aux aléas rentiers.

L'abandon d'une culture de la rente présuppose d'abord l'obtention de ressources supplémentaires par rapport aux taxes déjà existantes concernant les activités d'exportation extractiviste : une des solutions efficace, peu coûteuse et réalisable à court terme, consisterait à accentuer la pression fiscale sur les revenus des rentiers et des salariés supérieurs. Les impôts indirects ayant pour inconvénient majeur de creuser les inégalités existantes, la fiscalité directe représente une réponse réaliste, pragmatique face à la diminution des recettes budgétaires qu'implique la chute de la valeur des exportations primaires. Beaucoup de gisements fiscaux non encore exploités par les administrations en Amérique latine ne demandent qu'à être optimisés : épargne locale, capitaux spéculatifs, marché des changes, *private equity*...

Le maintien d'un accès universel à la protection sociale avec la fiscalité afférente permettrait ensuite d'éviter les « coups d'accordéon » financiers qu'exacerbent les rentes tout en freinant la progression des régimes sociaux privilégiés, de type marchand, réservés aux seuls cotisants. Pour atteindre une garantie et un statut égaux des droits pour la majorité de la population, trois grandes composantes devront être réunies : un système de protection sociale sans financement contributif (pouvant inclure tant des mesures universelles que sélectives) ; une protection sociale avec logique contributive (ou sécurité sociale) ; et, enfin, une régulation des marchés du travail conforme aux normes et aux standards internationaux de protection selon les catégories d'emploi.

Or la réalisation des trois réformes précédentes n'aura de sens que si existe la volonté politique de changer le modèle rentier de développement actuel en entraînant une véritable transition énergétique, vers une économie post-extractiviste qui serait attentive à intensifier les échanges productifs et financiers entre les différents secteurs économiques (public, privé et solidaire). Une vision intégrale où ne prédomineraient plus l'exploitation étatique des richesses naturelles mais les valeurs ajoutées des autres sphères économiques formelles ou non. Avec l'espoir que les annonces révolutionnaires se réalisent en définitive sous la forme de politiques sociales effectivement appliquées, comme étape initiale, vers la construction d'un État-social en Amérique latine.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARRIENTOS Armando, 2012: “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?”, *Nueva Sociedad*, n° 239, mai-juin, p. 65-78.
- BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos, 2009: “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica”, *Nueva Sociedad*, n° 221, mai-juin, p. 83-99.
- CAMPANA ALABARCE Melisa, 2015: “Régimenes de bienestar en América latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo”, *Trabajo social global. Revista de investigaciones en Intervención Social*, vol. 5, n° 8, juin, p. 26-46.
- DARDOT Pierre, LAVAL Christian, 2014 : *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 585 p.
- FLEURBAEY Marc, 2006 : *Capitalisme ou démocratie ? L'alternative du XXI^e siècle*, Paris, Grasset, coll. « Nouveau collège de philosophie ».
- GUDYNAS Eduardo, 2009: “Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja. Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo”, *Nueva Sociedad*, n° 221, mai-juin, p. 54-65.
- HOFFMANN Karl-Dieter, 2015: “Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional”, *Nueva Sociedad*, n° 257, juillet-août, p. 77-84.
- LAURENT Eloi, 2014 : *Le bel avenir de l'État-providence*, Paris, LLL Les liens qui libèrent.
- LAVINAS Lena, 2014: “La asistencia social en el siglo XXI”, *New Left Review*, n° 84, janvier-février, p. 7-47.
- PARAMIO Ludolfo, 2009: “¿Modelo económico o modelo social?”, *Nueva Sociedad*, n° 239, mai-juin, p. 90-98.
- PEÑA y LILLO E. Julio, UBASART-GONZÁLEZ Gemma, 2013: *Régimen de bienestar en Ecuador*, Quito (Équateur), IAEN, coll. “Cuadernos subversivos”, 70 p.
- PÉREZ SAÍNZ Juan Pablo, 2009: “¿Estado y mercado en América latina: una mirada desde las desigualdades?”, *Nueva Sociedad*, n° 221, mai-juin, p. 66-82.
- REINPRECHT Christoph, 2011: “El regreso de la inseguridad social”, *Nueva Sociedad*, n° 232, mars-avril, p. 26-30.
- ROSANVALLON Pierre, 1981 : *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 183 p.

SALAMA Pierre, 2015: “¿Se redujo la desigualdad en América Latina. Notas sobre una ilusión?”, *Nueva Sociedad*, n° 257, juillet-août, p. 85-95.

STEFANONI Pablo, 2012: “Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate”, *Nueva Sociedad*, n° 239, mai-juin, p. 51-64.

Castelli Bernard (2016)

De la providence à l'opulence : les états latino-américains face aux inégalités sociales

In : Castelli Bernard (ed.), Selim Monique (ed.). *Réparer les inégalités ?*

Paris : L'Harmattan, p. 211-233. (Questions Contemporaines. Série Globalisation et Sciences Sociales)

ISBN 978-2-343-08948-5