

Les principes du modèle néo-conservateur de gouvernabilité appliqué en Amérique Latine pendant les années quatre-vingt dix

Rodrigo Contreras Osorio

Le scénario politique et les conditions actuelles de la démocratie en Amérique latine sont le résultat de la crise du modèle de gouvernabilité politique et économique instauré en Amérique latine durant la décennie des années quatre-vingt-dix, en étroite relation avec le principe néo-conservateur de la gouvernabilité des sociétés. Cette notion, inspirée fortement par la pensée de Samuel Huntington, part de l'idée que les conflits vécus durant les années 60 et 70 ont montré que le système politique libéral peut devenir facilement incontrôlable, et que cela porte atteinte à la stabilité du système productif. La stratégie pour assurer la gouvernabilité du système consiste alors à dépolitiser les problèmes sociaux pour décharger l'Etat et à les transférer au marché. Il s'agit en définitive d'une forte limitation de la démocratie libérale qui est réduite au domaine de la procédure. Mais limiter la participation politique, c'est limiter le pouvoir des citoyens: limiter leur capacité d'action.

Rodrigo Contreras Osorio: docteur en Sociologie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) et chercheur associé au Centre d'Études des Mouvements Sociaux. Courrier électronique: <rcontrer@ehess.fr>.

Mots clefs: neoliberalisme, marché, État, gauche, Amérique latine.

Introduction

Le processus de transformation que vit actuellement la région représente une nouvelle période historique en Amérique latine. Il s'agit d'un processus qui a commen-

cé avec le soulèvement militaire conduit par Hugo Chávez en février 1992 contre le gouvernement de Carlos Andrés Pérez ; il s'est renforcé des années plus tard, avec son investiture comme Président du Venezuela. Mais, l'accès de Chávez au pouvoir n'est pas seulement le symptôme d'une crise profonde du système politique vénézuélien ; il représente aussi pour nous le début de la crise du modèle de gouvernabilité politique et économique qui découle du «Consensus de Washington» qui s'est imposé dans la région durant la décennie des années quatre-vingt-dix.

Dès le début de la présente décennie, la région a été marquée par l'arrivée au pouvoir de présidents dont l'élection était en grande partie le résultat du malaise des citoyens vis-à-vis du modèle néolibéral, des crises et de la perte de légitimité des systèmes politiques. L'investiture d'Hugo Chávez en 1999 a été suivie de celle de Lucio Gutierrez en Equateur en 2002. Au début de l'année 2003 arrivent au pouvoir au Brésil Luiz Inácio «Lula» da Silva; vers le milieu de la même année, Néstor Kirchner est élu président de l'Argentine. En 2005, Tabaré Vázquez accède à la présidence de l'Uruguay et, en décembre de la même année, Evo Morales dirigeant des producteurs de coca, gagne les élections présidentielles de son pays.

A la fin de l'année 2005 la plupart des gouvernements sud-américains font partie de ce que l'on appelle la «gauche progressiste». Ce nouveau contexte, signifie-t-il une nouvelle ère de démocratisation dans la région? Ou s'agit-il plutôt d'un souffle qui présage de nouveaux orages? La réponse n'est pas évidente. La plupart de ces gouvernements (à l'exception de celui de Lucio Gutierrez, déjà renversé) ont une certaine sensibilité de «gauche non libérale». Mais c'est en fait une gauche sans programme, sans organicité et sans projet si ce n'est le fait d'être réfractaire au néolibéralisme, aux politiques du FMI et à l'hégémonie économique et politique des Etats-Unis dans la région. Après deux décennies de néolibéralisme, ces nouveaux gouvernements prétendent, par la voie des réformes graduelles, surmonter les séquelles de l'ultralibéralisme, atteindre la stabilité économique et avancer dans la voie de la démocratisation de la société.

Dans cet article, nous nous proposons de comprendre le scénario politique et les conditions actuelles de la démocratie en Amérique latine comme étant le résultat de la crise du modèle de gouvernabilité politique et économique instauré en Amérique latine durant la décennie des années quatre-vingt-dix. C'est à dire, nous aborderons le modèle néo-conservateur de gouvernabilité que l'on a essayé d'implanter dans la région et qui est en étroite relation avec les politiques néo-libérales

de croissance économique. On décrira ses principales principes, son origine et ses caractéristiques.

Une «nouvelle politique» pour l'Amérique Latine

Suite à la «crise de la dette» dans les années quatre-vingt, un nouveau cycle de réformes de l'Etat latino-américain commence; mais cette fois-ci, elles se feront sous l'égide du néolibéralisme économique et du conservatisme politique. En suivant les recettes néolibérales, on essaie alors en Amérique Latine de construire un Etat minimal auquel on enlève son rôle de planificateur, d'entrepreneur, de fournisseur de services publiques, de redistributeur de richesses et de bénéfices sociaux et, finalement, de médiateur dans les luttes d'intérêts et dans les conflits sociaux. Ces transformations sont le résultat d'un changement idéologique et d'un nouveau rapport de forces au niveau international. A partir de là, un nouvel ordre mondial surgit et un nouveau patron d'accumulation de richesses –le capitalisme financier– se consolide.

Le résultat de l'amalgame entre politiques économiques ultralibérales et définitions idéologiques néoconservatrices constitue un schéma de gouvernabilité économique et sociale qui entrera en crise dans la plupart des pays à partir de la fin des années 1990. Pour mieux comprendre le rejet actuel dans la région de ce modèle de gouvernabilité ultralibéral et néo-conservateur, il faut décrire ses principaux arguments, afin d'établir comment ces «nouvelles politiques» n'ont fait que donner une continuité, voire même approfondir les contradictions historiques de l'Amérique latine.

La nouvelle réforme de l'Etat a conservé intactes les institutions et les relations politiques traditionnelles, elle renforce la concentration du pouvoir politique et économique; elle cherche à dépolitiser la société et, en général, à désarticuler les forces sociales et politiques qui, par leurs revendications, pouvaient être un obstacle au fonctionnement du marché. Autrement dit, à la différence de ce que devrait être une réforme à caractère libéral, la réforme conservatrice de l'Etat n'a pas favorisé les politiques de distribution du pouvoir dans la société. Au contraire elle a diminué les espaces de participation et technicisé les décisions politiques, dissociant ainsi les aspects politiques et les problèmes sociaux.

Cette nouvelle réforme a été faite en étroite relation avec le principe néo-conservateur de la gouvernabilité des sociétés. Cette notion, inspirée fortement par la pensée de Samuel Huntington, part de l'idée que les conflits vécus durant les années

60 et 70 ont montré que le système politique libéral peut devenir facilement incontrôlable, et que cela porte atteinte à la stabilité du système productif. L'effervescence des mobilisations sociales, des demandes et des attentes réformistes de la part des citoyens a été interprétée par les néo-conservateurs –parmi eux, Huntington– non seulement comme une crise des valeurs et des instruments d'autorité et du système, mais aussi de la démocratie libérale elle-même. Or, comme le dit Habermas, dans la pensée néo-conservatrice les causes de cette crise sont à chercher non pas dans le mode de fonctionnement du système économique, ou dans le fonctionnement de l'appareil administratif de l'Etat, mais dans les problèmes de légitimation culturelle du système capitaliste et, spécialement, dans la relation perturbée entre culture, économie et société¹.

L'argument sur lequel s'appuie ce diagnostic de crise est qu'une fois que se sont manifestées la «fureur démocratique» et l'«augmentation incontrôlée des désirs de participation», il devient logique que se produise une exacerbation des attentes sociales et une politisation excessive de la société, ce qui, évidemment, mettrait en danger les bases culturelles et institutionnelles de la société capitaliste et les mécanismes de légitimation de l'autorité.

Le problème de cette «passion participative» est que, si elle se généralise à l'excès, on arrive à une situation de «surcharge» du système politique, à le saturer et même à le rendre ingouvernable. On débouche également sur une «crise de liquidité» dans l'Etat, étant donné qu'il ne peut plus répondre aux demandes et aux pressions sociales. Selon Huntington, lorsque les demandes sont trop nombreuses, elles minent l'effectivité et l'autorité politique². Les crises politiques et économiques des années soixante et soixante-dix seraient donc le résultat d'une surcharge de demandes auxquelles on a répondu par l'augmentation des dépenses publiques et par l'intervention étatique, ce qui provoquait inévitablement une crise fiscale.

En d'autres termes, une plus forte participation politique produit une pression idéologique plus puissante sur les affaires publiques et souligne le manque de contrôle des activités gouvernementales³. Quand les demandes ne peuvent pas être satisfaites, cela produit des problèmes de gouvernabilité du système et, par consé-

¹ Jürgen Habermas: *The New Neoconservatism*, The MIT Press, Cambridge, 1989.

² Samuel P. Huntington, Michel Crozier et Jaji Watanuki: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, cop., 1975.

³ Samuel P. Huntington: «Consideraciones para una democracia estable» en *Revista de Estudios Públicos* N° 22. Santiago, 1986 p. 23; voir aussi: Samuel Huntington: *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, London, 1968.

quent, une perte de légitimité pour l'autorité. C'est pour cette raison que les maux de la démocratie ne se soignent pas avec plus de démocratie mais avec moins de démocratie⁴. Il faut modérer les exigences pour que le système puisse fonctionner.

La séparation du politique du social

La stratégie pour assurer la gouvernabilité du système consiste alors à dépolitiser les problèmes sociaux pour décharger l'Etat. On réussirait cela en démantelant les services publics; par leur privatisation, on les transférerait au marché et, ainsi, on résoudrait le problème en satisfaisant les demandes et les besoins sociaux. Il s'agit ainsi de réduire le volume de l'activité de l'Etat : la privatisation des services publics et sociaux permettrait un contrôle plus expéditif des demandes sociales irréductibles. Mais, surtout, cela permettrait de restaurer le contrôle social, car la perte de l'autorité est due surtout à la perte du contrôle sur les demandes des citoyens.

Pour réussir la dépolitisation des besoins sociaux il faut donc les transférer de l'Etat au marché. L'instrument pour y parvenir est la séparation du politique et de l'économique et, en conséquence, du social. Ainsi, le politique, en perdant sa capacité d'intervenir dans l'économie, devient un système fonctionnel aut centré. On assure et on protège la stabilité économique face aux va-et-vient politiques et aux demandes sociales. Comme l'a dit Polanyi, l'un des principes du credo libéral est que la société doit être gérée en tant qu'auxiliaire du marché. L'économie est désencastree des rapports sociaux; ce sont les rapports sociaux qui doivent s'encastrer dans le système économique⁵.

La séparation du politique et du social a été effectivement un instrument fondamental, dans par exemple, la «transition chilienne vers la démocratie». Eugenio Tironi, l'un des intellectuels les plus en vue du bloc d'opposition à Pinochet –transformé par la suite en coalition gouvernante– disait que, pour parvenir au gouvernement, l'opposition devait accepter cette séparation. Pour lui,

les demandes sociales ou les demandes de transformation, d'un côté ou de l'autre, devraient être subordonnées aux exigences d'ordre politique. Pour cela, il faudrait donc voir dans la transition un moment politique qui exige une désarticulation entre le politique et le social. Cette rupture ne semble possible qu'à condition que l'on brise aussi l'imaginaire politique latino-américain qui confond la démocratie (une notion qui fait référence au domaine politique institutionnel) avec la démocratisation (qui, elle, renvoie au domaine socio-économique)⁶.

⁴ Samuel P. Huntington: «El sobrio significado de la democracia» en *Revista de Estudios Públicos* N° 33, Santiago, 1989.

⁵ Karl Polanyi : *La grande transformation*, Gallimard, Paris, 1983 p. 88.

Ainsi, durant les années 90 en Amérique latine, l'Etat tente de consolider son rôle d'agent subsidiaire dans le domaine économique. Le système politique se voit attribuer le rôle d'administrateur et de contrôleur de l'action de l'Etat, que ce soit dans le domaine économique ou dans le domaine social. L'économique devient ainsi autonome du politique et, en même temps, du social. Le système économique, autorégulé, est régi seulement par les lois du marché et non plus par la rationalité politique.

Le renversement de la politique

L'idée fondamentale est que, en transférant la solution des problèmes sociaux au domaine du marché, la solution et la satisfaction individuelle des demandes et des nécessités permettra de rétablir le principe de la responsabilité individuelle. En remplaçant le principe de responsabilité collective par celui de la responsabilité individuelle, on parvient à un bien meilleur contrôle d'un des facteurs les plus déstabilisateurs du système politique et économique. En effet, on enlève à la responsabilité de l'Etat l'obligation d'assurer le bien-être des personnes et donc d'être l'instrument pour résoudre le problème des demandes et des revendications qui proviennent des groupes d'intérêt organisés. C'est le marché qui doit agir à la place de l'Etat ; c'est un mécanisme socialement neutre, qui renvoie la responsabilité aux consommateurs –qui agissent indépendamment les uns des autres– et qui rétablit la responsabilité individuelle. C'est pour cela que, en dernière instance, pour les néo-conservateurs et les ultralibéraux, le marché est la forme véritablement efficace de l'autorité sociale.

Aux variables politiques traditionnelles (l'Etat, le système politique, les citoyens) on en ajoute donc une quatrième : le marché. On construit ainsi un système de gouvernement dans lequel l'Etat devient indépendant de l'économie et protecteur du libre jeu du marché. C'est un gouvernement où on assigne au système politique un rôle d'administrateur et de contrôleur de l'action de l'Etat. Le marché devient donc le champ du social dans lequel, les intérêts et les besoins des personnes se diagnostiquent par eux-mêmes ; car le marché est le seul mécanisme capable de les satisfaire. L'action sociale est conçue comme la conduite de citoyens individualisés qui opèrent comme des consommateurs ; l'Etat et le service public doivent leur offrir les meilleures conditions pour canaliser leurs demandes et leurs besoins.

⁶ Eugenio Tironi: «Marginalidad, movimientos sociales y democracia» en *Proposiciones* N° 22, Sur Investigadores, 1992, Santiago de Chile, p. 11.

Ce phénomène a caractérisé l'Argentine des années quatre-vingt-dix. Maristella Svampa affirme que, dans ce pays, «l'image du citoyen consommateur» a été l'une des seules manifestations de la citoyenneté, l'un des seuls mécanismes d'intégration offert à certains secteurs sociaux par le modèle de convertibilité néolibéral. Somme toute, «alors que certaines formes de citoyenneté (celles qui supposent une définition plus universelle du destinataire) étaient restreintes drastiquement (atteinte aux droits sociaux, précarisation, augmentation des inégalités, réduction d'opportunités de vie), le modèle favorisait le développement d'autres formes de citoyenneté liées à l'intégration au marché et à la participation par la consommation»⁷.

L'objectif est que l'autonomie du domaine économique par rapport au politique et au social assure et protège sa stabilité face au va-et-vient politique et aux demandes sociales. La tension de l'activité politique –comprise comme un champ de lutte entre des intérêts opposés– ne se transmettra pas à l'économie ; par conséquent, celle-ci sera régie uniquement par la rationalité formelle. Au lieu de soumettre les conditions matérielles de la vie à la volonté humaine, on cherche à « libérer » le processus économique de toute interférence politique. Il s'agit, en définitive, de trouver la meilleure et la seule liberté possible, celle qui se réfère à la liberté économique et privée.

En définitive, la notion de gouvernabilité qu'on a voulu installer en Amérique Latine pendant les années quatre-vingt-dix a cherché la subordination de tous les rapports sociaux aux lois du marché, en éliminant tout conflit entre des intérêts matériels opposés, c'est-à-dire en abolissant la politique. La justification de cette idée vient d'Hayek, pour qui la politique est devenue trop importante, trop coûteuse et nocive, absorbant trop d'énergie mentale et trop de moyens matériels ; c'est pour cela que, en tant que facteur de déstabilisation économique et sociale, il est nécessaire de la supprimer du quotidien des personnes⁸.

On pourrait dire que l'objectif ultime de cette notion de gouvernabilité d'inspiration néoconservatrice est la contention du pouvoir de l'Etat et, par conséquent, le «renversement de la politique». La politique se trouve réduite à la défense et à la promotion de la propriété et de l'initiative privée; la participation politique rejoint la participation au marché, c'est-à-dire une participation basée sur une rationalité

⁷ María Svampa: «Las dimensiones de las nuevas protestas sociales» en *El Rodaballo. Revista de Cultura Política*, Buenos Aires, VIIIe année, juillet 2002.

⁸ Friedrich Hayek: «El ideal democrático y la contención del poder» en *Revista Estudios Públicos* N°1, Santiago, 1980 p. 77. Voir aussi: Friedrich Hayek: «Los principios del orden social liberal» en *Revista Estudios Públicos* N° 6, Santiago, 1982.

formelle. Il s'agit en définitive d'une forte limitation de la démocratie libérale qui est réduite au domaine de la procédure: rotation des présidents, approbation ou rejet de lois secondaires.

Limiter la participation politique, c'est limiter le pouvoir des citoyens : limiter leur capacité d'action. Toute discussion collective sur le mode de production et sur les modes d'organisation sociale disparaît. Ainsi, l'accumulation et la distribution de la richesse doivent suivre un cours naturel et spontané, sans aucune interférence de la part d'une autre rationalité matérielle ou d'«illusions constructivistes» ou «volontaristes». ☒