

Stratégies de politique sociale et leçons de l'ajustement structurel : Retour sur l'expérience argentine dans l'horizon latino-américain

Susana Peñalva
CSU-CRESPPA / CNRS-Paris VIII



Gestion des transformations sociales



Stratégies de politique sociale et leçons de l'ajustement structurel : Retour sur l'expérience argentine dans l'horizon latino-américain

Susana Peñalva
CSU-CRESPPA / CNRS-Paris VIII



La série des Documents Politiques MOST-2 utilise une méthodologie novatrice visant à améliorer la diffusion et l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques. Conçue à partir de principes scientifiques d'analyse politique, cette méthodologie est basée sur une structure générique pour la production de documents.

La structure générique permet de produire différents types de documents à partir du même contenu original. Ainsi, compiler les résumés des différentes sections des Documents permet de produire des Brèves (versions condensées). Documents et Brèves sont disponibles en versions imprimées et en versions électroniques.

La structure confère également la même apparence à tous les documents, pour que la facilité de lecture augmente avec la familiarité au format. Un meilleur découpage du texte améliore encore la localisation et l'utilité de l'information : le contenu de chaque section du document devient un élément de connaissance à part entière qu'il est aisé de repérer, d'extraire pour mieux l'étudier, le comparer et le mettre en perspective.

Cette logique est la base de l'outil interactif d'information politique que MOST est actuellement en train de développer. L'outil en ligne fournira l'accès gratuit et rapide à une information comparative utile à la formulation de politiques. Il permettra aux utilisateurs de créer des profils de recherche basés sur des catégories thématiques, de produire des rapports personnalisés en sélectionnant des contenus au sein des documents originaux, et de facilement comparer des cas et évaluer la pertinence des options politiques disponibles.

La méthodologie MOST-2 aide à répondre à différents types de besoins informationnels et facilite l'appropriation des connaissances et leur analyse, améliorant ainsi l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques.

Susana Peñalva est sociologue. Elle est chercheur adjoint au Conseil National des Recherches Scientifiques et Techniques (CONICET) - Centre d'Etudes Urbaines et Régionales (CEUR) de Buenos Aires (Argentine) ; chercheur associée au laboratoire Cultures et Sociétés Urbaines (CSU) Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris (CRESPPA), UMR 7217 CNRS-Université Paris VIII, Paris.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Publié en 2009
Par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
1, rue Miollis – 75732 Paris Cedex 15 – France

SHS-2009/WS/11 – CLD 2493.9

© UNESCO 2009
Printed in France

Table des matières

Résumé 5

Préface 7

Introduction 9

I. Modèles de protection sociale et trajectoires latino-américaines. Connaissance en sciences sociales et formulation de politiques... a l'épreuve du terrain 15

1. Restructuration économique, crise d'intégration sociale et transformations institutionnelles : l'« exclusion » par ses racines 15
2. Le compromis du « consensus keynésien » et le paradigme de « l'Etat de Bien-être à la latino-américaine » : des modèles de référence à leurs écarts 22
 - 2.1. L'« Etat de compromis » en Amérique latine : développement économique et intégration sociale 22
 - 2.2. L'intervention économique et sociale de l'Etat en Argentine : la construction d'un système de protection sociale et la prégnance de la condition salariale 28

II. L'ajustement structurel et les stratégies de politique sociale : une approche dominante de réforme institutionnelle et sa diffusion face à la crise 33

3. L'épuisement du modèle « substitutif-redistributif » dans un cadre de restructuration globale : contrainte extérieure et rapports Etat/économie/société 33
 - 3.1. Linéaments et envergure de l'ajustement structurel sur fond de transnationalisation 33
 - 3.2. Impact et modalités spécifiques du processus en Argentine : ajustement et transformations structurelles 39
4. Effets de politique économique et stratégies de politique sociale dans l'horizon régional : de la « décennie perdue » aux « sorties de crise » néolibérales 43
 - 4.1. La démarche de l'ajustement structurel et sa dynamique économique-politique 43
 - 4.2. Les conséquences distributives de l'ajustement récessif : augmentation de la pauvreté et polarisation sociale – l'exemplarité argentine 45



- 4.3. Les « coûts sociaux » de l'ajustement et la logique de la « compensation sociale » **49**

III. Vers un nouveau paradigme d'intervention publique sur le social : evolution des referentiels et nouvelles politiques sociales **55**

- 5. Diagnostiques à l'origine de la reformulation de l'intervention sociale de l'Etat **55**
 - 5.1. La crise du modèle « traditionnel » de politique sociale en Argentine **55**
 - 5.2. Avancée et profils d'un modèle « minimaliste » de contention sociale **59**
- 6. Orientations de politique, paramètres et instruments de protection sociale **64**
 - 6.1. L'Etat de Bien-être, un paradigme institutionnel remis en cause **66**
 - 6.2. Décentralisation et « territorialisation »... des « problèmes » par temps de crise **68**
 - 6.3. Focalisation, sélectivité et programmes « résiduels » **71**
 - 6.4. Privatisation, participation et " localisation " **75**
 - 6.5. Pauvreté et capital social... dans les marges du territoire ? **77**

IV. Conclusion. la nouvelle question sociale a l'aube du xxi siècle : enjeux théoriques et politiques et référentiels de l'action publique **81**

Sélection bibliographique **93**

Résumé

Ce texte vise à retracer l'évolution des *référentiels normatifs* qui ont façonné les politiques sociales de l'Argentine en comparaison avec d'autres Etats latino-américains au cours des trente dernières années.

L'enjeu est de mettre en lumière la signification et les implications du basculement de paradigme de développement social induit par les directives d'ajustement structurel dans les années 80. Si le cas de l'Argentine en est l'exemple majeur, c'est parce qu'il a été pendant plus d'une décennie un laboratoire d'application de cette politique économique, alors que le pays avait connu, depuis les années 40, un haut degré de développement social. D'après l'auteure, le moteur de cette exception latino-américaine est à situer justement dans la construction du système de protection sociale assurant une certaine dynamique de répartition du produit social – à travers des institutions et des dispositifs associés au modèle de l'Etat-providence. L'origine doctrinale de la formule argentine reste ce qu'on a appelé le *consensus keynésien*, à savoir *un certain mode d'articulation de l'économie et du social en raison duquel, une fois remis en cause l'équilibre du marché et le mythe de la société autorégulée (...), l'Etat était appelé à jouer un rôle décisif*. Cette tutelle étatique a dominé la formulation des politiques publiques argentines jusqu'à la fin des années 70, lorsque de multiples facteurs de récession économique ont encouragé les groupes dirigeants du pays, dans une logique de maintien d'un taux de profit stable, à opter pour un mode d'action « subsidiaire » et d'investissement public minimal.

En toile de fond de cette évolution figure la transition macro-économique, dès la deuxième moitié des années 50, d'un régime d'accumulation basé sur l'industrialisation par substitution d'importations – un développement autocentré avec comme corollaire, notamment, une salarisation conséquente – à une économie de marché ouverte à la concurrence internationale. Depuis la fin des années 70 toutefois, conjugué à la hausse du taux d'intérêt international et à la crise de l'endettement extérieur, l'impact économique-social s'est précipité. En découle une érosion des mécanismes soutenant le lien social dont les symptômes principaux sont le confine-

ment dans le privé, l'anomie, le chômage de masse, l'intensification de la pauvreté urbaine, la concentration du revenu et la désaffiliation.

Au-delà du cas spécifiquement argentin, l'argument central est l'existence d'un basculement de l'entité du rapport normatif qu'entretiennent Etat, société et économie dans l'Amérique latine des années 80, suite à la mise en place des programmes d'ajustement structurel. Ce processus semble avoir remis en cause *la signification même de la régulation à l'échelle de l'Etat national*. On assiste donc à la remise en cause du postulat de la « complémentarité » de l'intervention de l'Etat en matière économique et sociale, avec pour conséquence majeure une « désétatisation » de l'économie. Il ne faudrait voir ici un simple « changement d'orientation » des politiques publiques, mais un véritable renversement du *référentiel normatif*, à savoir une reconceptualisation des idées, des normes et des valeurs qui animent leur définition – à partir d'une certaine représentation générale de la réalité qui constitue ce *référentiel* global et sur laquelle repose la construction du problème sur lequel on intervient. Plus concrètement, pour donner la mesure de ce renversement, on peut citer un certain nombre d'impératifs de réduction des dépenses publiques – ou, pour reprendre les termes de l'auteure, *une redéfinition des critères d'allocation des dépenses publiques* – alors considérés comme *consubstantiels au modèle d'ajustement structurel* promu par les organismes financiers internationaux.

S'ensuit, au cours de la dernière décennie, une réaction étatique, encore une fois inspirée par les recommandations des organismes financiers internationaux, face à l'impact déstructurant de ce basculement, ce qu'on appelle *les fonctions compensatrices des coûts sociaux de l'ajustement structurel*. Il s'agit d'un dispositif de normes et de mesures d'urgence conçues *a priori* comme des instruments temporaires destinés à restaurer l'accès aux services sociaux de base, en se focalisant sur les plus pauvres et les plus vulnérables. On peut dès lors s'interroger sur la signification politique de ce nouvel « appareil normatif », de cette nouvelle hiérarchie des représentations, fruit du basculement de *référentiel* qui a beaucoup influencé une certaine *pensée réformatrice paradoxale* ; car si elle est devenue une nouvelle doctrine d'action publique, ce fut sous la pression d'une idéologie très minimaliste, notamment en matière d'intervention publique sur le social.

Préface

Lancé en 1994, le programme MOST " Gestion des Transformations Sociales ", du Secteur des Sciences Humaines et Sociales de l'UNESCO, a été conçu pour orienter la réflexion et l'action au sein du vaste domaine des transformations sociales. Alors que son mandat original établissait un engagement comparatif, international, pertinent pour les politiques et interdisciplinaire envers la promotion de la recherche à travers le développement de trois champs thématiques, les thèmes et modalités d'opération du Programme ont été réorientés lors de sa Deuxième Phase (2004-2013).

L'accent est alors mis sur l'étude et la promotion de liens entre la connaissance en sciences sociales, les politiques publiques et la pratique. Ici, la connaissance signifie ce qui est produit par les universités et académiques, ainsi que des expériences et savoirs non nécessairement académiques (par exemple, au sein d'organisations non-gouvernementales). En même temps, la formulation de politiques publiques concerne des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, ce qui signifie que, dans cette deuxième phase du programme MOST, la conception des politiques présuppose une dynamique complexe, celle de la Politique, en lien avec:

- la reconnaissance de l'identité (celle des sujets sociaux et de l'inclusion de leurs demandes dans l'agenda politique) ;
- la participation des acteurs (ceux qui jouent un rôle actif dans les processus décisionnels);
- la nature des normes (les différentes sortes de normes pour les politiques concernant l'universalité et/ou la particularité, les objectifs généraux et/ou les résultats focalisés); et
- La coresponsabilité partagée dans la mise en œuvre d'actions (le monopole de l'Etat dans l'action publique versus les approches pluralistes du service public et les partenariats public-privé).

L'objectif de notre action : la réflexion théorique et méthodologique sur les liens entre la recherche et les politiques est d'explicitier la nature du lien entre recherche en sciences sociales et l'élaboration des politiques publiques, à la fois dans les pays dits développées et les pays dits émergents

et en développement. En d'autres termes, le Secrétariat MOST cherche à établir une analyse critique des connaissances sur les fondations théoriques et institutionnelles de la production de connaissances dans le monde, mais également de la manière dont les décideurs politiques utilisent ces connaissances. L'activité se concentre sur quatre buts :

- 1.** Déterminer une méthodologie efficace pour permettre la meilleure insertion possible de la recherche en sciences sociales dans la formulation des politiques.
- 2.** Valoriser, promouvoir et diffuser notre savoir et l'interprétation que nous en faisons auprès des trois catégories principales d'acteurs: les chercheurs en sciences sociales, les décideurs politiques/hauts conseillers et les membres de la société civile.
- 3.** Définir la niche que le programme MOST va développer au sujet des liens entre recherche et politiques
- 4.** Donner des recommandations aux acteurs impliqués.

Cette action de six ans a été proposée en trois périodes biennales. Un des principaux domaines de la période actuelle (2008-2009) comprend une étude de l'état général des liens entre recherche et politiques aujourd'hui. La série des Documents Politiques de MOST présente certaines des conclusions de cette recherche.

GERMÁN SOLINÍS

Introduction

Qu'est-ce que les professionnels des sciences sociales devraient faire qu'ils ne font pas pour contribuer à la relation entre recherche et politique (...) ?

Les sciences sociales ne relèvent pas de l'ingénierie. Il n'y a aucune traduction directe des « résultats » des scientifiques en « mesures » que les politiques essaieraient de mettre en œuvre... Chercheurs et décideurs doivent admettre que la pertinence et la contribution au lien entre recherches et politiques ne sont pas qu'une question de résultats de recherche. Il s'agit aussi de reprendre l'espace dans lequel on peut réfléchir de manière critique à l'action publique.

Heide Hackmann¹

(...) Les notions prédominantes de réduction de la pauvreté – (...) aussi dans la coopération internationale (...) ne prennent pas suffisamment en compte la dimension politique de la pauvreté et d'allègement de la pauvreté. Cette situation est due à certaines zones d'ombre conceptuelles quant à la définition de la politique de la pauvreté, mais aussi causées par des contraintes politiques opérationnelles dans la complexité des environnements internationaux, nationaux et locaux dans lesquels les stratégies de réduction sont élaborées, négociées et appliquées ”.

Kees Koonings²

-
- 1 “3 questions to...” Heide Hackmann, Secrétaire générale du Conseil international des sciences sociales. Propos recueillis par John Crowley, *SHS Regards* 18, UNESCO Social and Human Sciences Sector magazine, Octobre-Décembre 2007, p. 16.
 - 2 Kees Koonings (Utrecht University), “Bringing Politics into Poverty: The Political Dimensions of Poverty Alleviation”. Article publié dans *The Broker*, Issue: 12 February 2009, “Politics and Poverty”, <http://www.thebrokeronline.eu>, 18 p. (p. 5 ; à l'exception de l'expression « *political dimension* », c'est nous qui soulignons). Le site entend ainsi « contribuer à la formulation de politiques fondée sur des résultats empiriques [« *evidence-based policy making* »], mettant en relation des recherches innovatrices dans le domaine du développement et de la mondialisation avec des discussions de politique en cours ». (Notre traduction).

Ce *Document de politique* propose une approche socio-historique des principales transformations dans les orientations et les stratégies de politiques sociales à l'œuvre en Amérique latine au cours des deux dernières décennies, à la suite des programmes d'ajustement structurel. Il s'agit donc, dans le contexte macro-économique, politique et social qui – avec la diffusion des idées néolibérales et des valeurs « pro-marché » – d'une évolution significative du « référentiel global » des politiques publiques et du « référentiel sectoriel » d'intervention publique sur le social, qui donne lieu la formulation et diffusion de nouveaux dispositifs et instruments qui se sont largement répandus dans ce cadre régional.

Du point de vue conceptuel et en ce qui concerne la question sociale, dont la perception est au cœur de ces évolutions, notre approche se fait écho des contributions majeures de la sociologie française ayant problématisé la « nouvelle question sociale » dans le cadre européen, en prenant de la distance par rapport à la notion d'« exclusion » (devenue courante, si ce n'est banalisée) et en la mettant en perspective à l'aide de cette notion plus nuancée, plus appropriée : celle de « désaffiliation » – forgée il y a une quinzaine d'années par Robert Castel. Mais en raison de son objet, notre analyse, centrée sur le changement de l'action publique et des modes d'intervention dans le domaine du social, puise aussi dans les apports de l'un des courants français de la science politique qui semblent des plus féconds³ : à savoir celui qui cherche à analyser les politiques publiques (défini comme ce que fait l'Etat dans son action) sous une approche « cognitive » – les auteurs de référence étant ici notamment Pierre Muller et Bruno Jobert. Cette approche aide à comprendre – dans les changements décrits – la formation et le rôle d'une certaine « vision du monde » qui sous-tend l'action normative désormais aux pouvoirs publics : *construction sociale composite*, fruit des valeurs et des normes, des algorithmes, des images, qui

3 Cf. P. Muller, B. Palier, Y. Surel, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », in *Revue française de Science politique*, Vol. 55, N° 1, février 2005, pp. 5-6 (numéro spécial de la revue consacré à l'analyse des politiques publiques). Et aussi, pour une présentation problématisée des concepts fondamentaux de cette sous-discipline de la science politique : L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 518 p.

désigne à juste titre le terme de « référentiel »⁴, soit des idées *en action*. La pertinence de ce concept se situe dans le fait de configurer une structure de sens dans laquelle l'action publique trouve sa légitimité *en référence* à une certaine représentation : des *valeurs* qui « définissent un cadre global de l'action publique » ; des *normes* qui « définissent des principes d'action plus que des valeurs » ; des *algorithmes* énonçant « des relations causales qui expriment une théorie de l'action » ; des *images* qui « sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes (...) des raccourcis cognitifs qui *font sens* immédiatement »⁵.

Quant à ses bases empiriques, cette analyse se fonde sur nos recherches préalables au sujet des modèles de protection sociale et des trajectoires latino-américaines, et prend appui notamment sur des exemples extraits de nos travaux sur l'expérience argentine⁶, qui visaient à articuler les dimensions macro et micro de la problématique. Ayant effectué aussi une révision sélective de la littérature récente sur d'autres cas nationaux (Brésil, Chili, Mexique, pour rester dans le domaine des économies semi-industrialisées de la région), nous avons cherché à intégrer ces éléments d'analyse dans une relecture critique des processus qui, dès les années 1980, ont conduit la plupart des pays à mettre en œuvre des politiques sociales de nouveau type, notamment celles qui avaient été conçues dans

4 Pour une analyse de l'origine et des applications de ce concept fondateur de la discipline dans le champ de la science politique française, cf. B. Jobert, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 35, août 1985, pp. 654-682 ; G. Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, pp. 25-47.

5 P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 7^{ème} édition mise à jour : février 2008, p. 63-64 (souligné dans l'original).

6 La thématique abordée dans ce « Document Politique » avait été l'objet d'une première élaboration à l'occasion d'une communication au Colloque international sur « *L'Etat et le marché en Amérique latine : nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions* », organisé par le Groupe de Recherche sur l'Etat, l'Internationalisation des Techniques et le Développement (GREITD) avec le soutien de l'Association Française des Sciences Sociales sur l'Amérique Latine (AFSSAL), Chantilly, 9-10 décembre 1993. Ceci a été à l'origine d'un long travail de recherche que nous avons développé par la suite, dans lequel prennent appui les hypothèses et le cadre de référence de cette analyse. Cf. S. Peñalva, « *Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003)* », thèse de Doctorat en Sociologie (Nouveau régime) de l'Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, Paris, mars 2004, 500 p. (à paraître à Paris chez L'Harmattan, coll. « Logiques sociales »).



le cadre des programmes d'ajustement structurel et celles promues par la suite, lorsque leur référentiel semblait fléchir, vus leurs effets régressifs quant au « développement social » tout au long d'une décennie.

Partant de l'hypothèse que ces nouvelles politiques cristallisent l'émergence d'un nouveau paradigme d'intervention face à la crise de l'Etat social (ou de l'Etat de Bien-être à l'échelle régionale), nous cherchons à illustrer le rôle que les « référentiels de pensée » - certes inégalement nourris par les progrès de la connaissance en sciences sociales – ont joué dans ce contexte et dans ce secteur de l'action publique. La formulation des stratégies et des orientations de politique sociale ; y compris l'élaboration d'instruments d'intervention spécifiques, qui sont devenues l'objet de cadres de réflexion dépassant de plus en plus les frontières nationales et suscitant le concours de vastes réseaux d'acteurs, l'analyse à cet égard prend en charge, d'une part, l'identification des facteurs qui entravent le développement – de moins en moins circonscrit à l'échelle nationale. D'autre part, elle se doit de rendre compte de la diffusion et de la circulation internationale croissante des idées et des méthodes d'intervention, tout comme de l'évolution des normes et des valeurs qui fondent les référentiels des politiques novatrices. Il s'agit de dimensions dont la mise en perspective comparative de la question sociale et son traitement ne sauraient être faites par l'économie, au moment d'analyser ses critères et instruments ; à l'heure de définir quel type de réseaux dits « de protection sociale » sont en train de se construire – sans négliger pour autant la gestion territoriale de la pauvreté présente dans certains cas, ni le fait que le « référentiel de marché » n'a pas partout fait son temps.

Mobilisant des enseignements croisés des diverses disciplines des sciences sociales (de la sociologie des politiques publiques à la sociologie historique de la question sociale, en passant par la sociologie critique de l'Etat et l'économie politique du développement), nous nous attachons à tirer des conséquences quant à l'interaction entre connaissance en sciences sociales et formulation de politiques. Et ce, à partir de la caractérisation des enjeux et dynamiques effectives de l'action publique dans des contextes donnés, qui – loin des considérations prescriptives ou normatives qui nuisent à la compréhension des réalités politiques – semblent révéler à quel point ce « lien » est lui-même soumis à l'épreuve du terrain. Surtout dans ce domaine où, à l'aube du XXIe siècle, la « lutte contre la pauvreté » et

l'« extension de la protection sociale » deviennent des expressions emblématiques de la genèse des modes d'intervention publique sur le social d'un Etat en interaction avec des réseaux d'acteurs – tout comme de l'évolution des référentiels des politiques sur fond de mondialisation et de vulnérabilité sociale.



I. Modèles de protection sociale et trajectoires latino-américaines. Connaissance en sciences sociales et formulation de politiques... a l'épreuve du terrain



Restructuration économique, crise d'intégration sociale et transformations institutionnelles : l'« exclusion » par ses racines

Au cours des trente dernières années, et de manière plus profonde au cours du dernier quart de siècle, les dimensions structurelles du fonctionnement de l'économie, le modèle de développement « fordiste » et les modalités de régulation de la question sociale ayant marqué la dynamique du capitalisme et le rôle de l'Etat depuis la fin de la Deuxième Guerre

mondiale ont fait l'objet d'une grande transformation. Son déploiement a été significatif pendant les années 1990, et ses conséquences et implications institutionnelles s'avèrent être maintenant d'une brûlante actualité. A partir du *processus global de crise et restructuration initié au milieu des années 1970*, ces transformations se succèdent – de manière logiquement inégale – tant dans les sociétés capitalistes avancées que parmi les pays de la périphérie qui avaient atteint un certain degré de développement industriel. Comportant des tendances et des dérivations qui n'avaient pas été considérées précédemment (globalisation financière, recomposition des blocs de pouvoir à l'échelle mondiale, constitution de souverainetés politiques supranationales), ledit processus semble avoir *remis en cause la signification même de la régulation à l'échelle de l'Etat national*. Ce qui porte à reconsidérer les termes d'interprétation dont rendaient compte les concepts de « régime d'accumulation » et de « mode de régulation » de l'économie – comme pour d'autres auteurs ces phénomènes appellent à élargir les terrains, si ce n'est les frontières, de la sociologie⁷.

Sur cette toile de fond, bien que sous des modalités différenciées selon les contextes régionaux – selon leurs conditions spécifiques d'insertion dans l'ordre mondial –, on assiste à une *remise en cause de la logique sur laquelle reposait la complémentarité (la compatibilité dynamique) de l'intervention de l'Etat en matière économique et sociale*. La double responsabilité qui en ce sens était attribuée aux gouvernements – et notamment à leur niveau central – se fondait sur le maintien en vigueur et la cristallisation institutionnelle d'un certain compromis social. Celui-ci correspondait à l'accord privilégié auquel faisait référence la notion du « *consensus keynésien* », offrant un horizon propice au développement du modèle de *Welfare State* ou de l'Etat du Bien-être à vocation universelle. Il s'agit d'un paradigme que la légitimité sociale acquise en raison de ce consensus avait contribué à instaurer comme modèle de référence dans une conjoncture internationale structurellement mais aussi culturellement et idéologiquement favorable à ces paramètres d'intervention. Certes, de multiples formules organisationnelles atteignant selon les cas des niveaux de couverture et des performances variables étaient là, et sont toujours là, pour illustrer l'impossible convergence et le poids des traditions institutionnelles diver-

7 Cf. S. Sassen, *La Globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », mars 2009.

ses qui contribuent à façonner l'architecture des systèmes de protection sociale dans différentes sociétés. Y compris dans des contextes que l'on pourrait supposer comme marqués par des valeurs communes et des principes d'organisation sociale assez largement partagés – alors que l'éventail de situations dans le cadre européen est pourtant riche d'enseignements à ce sujet.

Dans le cadre du processus de restructuration globale des deux dernières décennies, et sur la base de la décadence – sinon de l'épuisement – des régimes locaux d'accumulation préalablement en vigueur, les programmes d'ajustement économique mis en place en Amérique latine dans les années 1980 ont introduit une série de changements d'importance. Dérivant des nouveaux rapports de force et cristallisant les nouvelles orientations associées au « *Consensus de Washington* », ceux-ci ont entraîné des effets de transformation profonds en termes de relations entre l'Etat, l'économie et la société. En effet, « le consensus entre le FMI [Fond monétaire international], la Banque mondiale et le Trésor américain sur la *bonne* politique à suivre pour les pays en développement [...] a marqué un tournant radical dans la conception du développement et de la stabilisation »⁸. Ceci a impliqué d'une part *l'abandon de l'orientation keynésienne* du FMI – qui soulignait les insuffisances du marché et le rôle de l'Etat dans la création d'emplois – au profit de l'« hymne au libre marché des années quatre-vingt »⁹. Ensuite, dans les années quatre-vingt-dix, avec l'application des mesures libérales inspirées du Consensus de Washington mettant fin à la longue phase hyper-inflationniste, *les économies latino-américaines se sont ouvertes et deviennent plus sensibles aux processus de globalisation commerciale et financière en cours* »¹⁰.

Se faisant nettement écho du mot qui depuis l'accent mis sur la réappropriation d'un espace de réflexion critique sur les politiques comme l'une des formes possibles de contribution à l'interaction dynamique sciences sociales/politiques, cette section du document vise surtout à examiner les circonstances dans lesquelles – dans le cadre de référence global caractérisé – *le rôle de l'Etat-nation s'est trouvé reformulé*. Et ce, particulièrement,

8 J. E. Stiglitz, *La Grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, p. 41 (souligné dans l'original).

9 *Ibidem*.

10 P. Salama, *Argentine : La hausse des matières premières agricoles, une aubaine ?*, Paris, août 2008, inédit, 27 p. (p. 8, souligné dans l'original).

en gardant à l'esprit du point de vue conceptuel l'évolution des idées, des normes et des valeurs qui donnent tout son intérêt au concept de « référentiel ». Il nous faut ainsi retracer la configuration historique dans laquelle un vaste ensemble d'acteurs, des intérêts en présence et des enjeux de pouvoir ont contribué depuis lors à produire des *transformations profondes* et pour la plupart durables : tant dans *l'articulation/désarticulation entre les effets des politiques économiques et les stratégies de politique sociale*, que dans le contexte même où tend à se vérifier la redéfinition et la restructuration des formes et des instruments d'intervention publique sur le social. L'analyse cherche à mettre en perspective les implications politiques et sociales de la crise d'un paradigme de développement global, et si possible à établir entre elles des relations significatives, dans leur interaction avec les déterminations propres du contexte d'ajustement structurel latino-américain. Un scénario régional dans lequel, à l'instar des idéologies officielles qui tendaient à concevoir le social comme un obstacle à surmonter – une fois que les avantages d'un marché sans Etat se seraient diffusés –, l'avenir incertain de la catégorie de « société » en est venu à être débattu, là-même où la cohésion sociale s'est retrouvée menacée. Ce fut le cas en Argentine, le pays ayant été pendant plus d'une décennie un laboratoire d'application à outrance de l'approche néolibérale.

Dans ce contexte s'inscrit, d'une part, la *remise en cause du modèle « classique » de politique sociale à vocation universelle* (que nous appellerons désormais « traditionnel »), dont la critique s'est vue favorisée par la crise endogène des systèmes de protection sociale qui accusaient des déficiences en termes de financement et de niveaux de couverture, patentes dans certains cas. Mais on a pu également observer l'essor, d'autre part, des *nouvelles orientations*, de croissante diffusion sur le plan international. Ces nouvelles orientations œuvrent souvent en faveur – du moins dans un premier temps – de son remplacement par un *nouveau modèle d'attention à des besoins sociaux de plus en plus élémentaires*, qui semblerait s'éloigner du paradigme antérieur de protection sociale et de construction de la citoyenneté. Sélectif, focalisé et restreint, si ce n'est « minimaliste », celui-ci tend à se définir – à l'encontre des politiques d'inspiration universaliste qui visaient à assurer l'unicité des bénéficiaires et à fournir des prestations à l'ensemble de la population – par l'instrumentation de programmes ciblés ayant des composantes spéciales pour différents *target groups*.

En effet, depuis le milieu des années 1980, sur la toile de fond de la crise du mode de développement qui comporte le déclin des institutions et de l'entité même de l'Etat de Bien-être, tend à se dessiner un autre paradigme d'intervention sociale. Depuis lors, se préfigurent des nouvelles stratégies de politique sociale, qui trouvent leur inspiration dans les *postulats philosophiques de la focalisation et de la « compensation sociale »*, dans la promotion desquels – tel qu'il a été signalé – la Banque mondiale (BM) a exercé une influence considérable, de même que la Banque interaméricaine de développement (BID), parmi les agences financières multilatérales¹¹. Dans cette configuration, en parallèle à la détérioration des secteurs sociaux de base administrés par l'Etat poursuivant l'objectif de diminuer ses dépenses et de les focaliser sur les groupes les plus pauvres ou « les plus vulnérables », les nouvelles politiques sociales assumerait leur fonction en tant que « compensatrices » – du moins dans un premier temps – des coûts sociaux de l'ajustement structurel¹². Dans un horizon plus large, mais *a fortiori* hypothétique, elles chercheraient à pallier les effets « excluants » et potentiellement déstructurants que la seule instauration des lois du marché ne parviendrait pas à éviter, et qu'en revanche elle favoriserait, au détriment de l'intégration sociale, entraînant des sévères déficits de légitimité de l'Etat lui-même. Et ce, particulièrement, dans une phase d'« épuisement des mécanismes soutenant le lien social »¹³, en raison de l'érosion accélérée et progressive des dispositifs qui l'assurent ; érosion qui semblait avoir assumé des dimensions critiques, à la lumière des symptômes et ten-

-
- 11 Parmi les travaux récents qui ont cherché à mettre en regard la production de connaissances en sciences sociales et la formulation de politiques sociales à l'échelle régionale, on peut citer notamment : C. Barba, "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XI, N° 31, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, septembre-décembre 2004, pp. 85-130.
 - 12 Cf. M.R. dos Santos, "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", in S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión-CEUR, coll. "La investigación social", 1996, pp. 243-267.
 - 13 E. de Ipola, "Introducción", in E. de Ipola (Comp.), *La crisis del lazo social. Durkheim, cien años después*, Buenos Aires, Eudeba-Carrera de Sociología/Universidad de Buenos Aires, coll. "Estudios de Sociología", 1998, pp. 5-8 (notre traduction).



dances identifiés : « le confinement dans le privé, l'anomie, le chômage de masse, la désaffiliation... »¹⁴.

L'un des présupposés sous-jacents à cette analyse est le suivant : tant les changements économiques que les innovations institutionnelles liées à l'ajustement structurel, impliquent et renforcent la construction d'un ordre social auquel ne seraient pas étrangères la propre *crise et la reformulation des instruments et fonctions de l'Etat de Bien-être*. En ce sens, l'expérience argentine des années 1990 – et en partie aussi celle d'autres exemples latino-américains – semble confirmer largement que depuis la « décennie perdue » (qui a été pour le « développement social » celle des années 1980) on assiste à la configuration de nouvelles conditions de polarisation et marginalisation sociale. Celles-ci trouvent leur fondement dans la désarticulation des systèmes productifs auparavant orientés principalement vers le marché intérieur ; un espace qui – en raison de sa progressive fragmentation – ne trouve pas de substitut qui soit en mesure d'assurer le rôle d'agent de socialisation qu'il avait su exercer dans le cadre du modèle d'accumulation et de reproduction sociale préalablement en vigueur. C'est en même temps un contexte dans lequel « les politiques d'ajustement ont été [...] productrices de la concentration du revenu, tandis que les politiques [dénommées] compensatoires non seulement n'inversent pas les tendances à l'exclusion sociale mais ne parviennent pas à couvrir des amples catégories [de la population] affectées par l'ajustement »¹⁵. Or, on constate l'émergence de symptômes de désintégration et de désagrégation de la société globale, ainsi que des expressions de détérioration de la solidarité organique et d'une cohésion sociale vulnérable.

Tels sont les phénomènes que, dans le contexte national, aurait accentués la propre dissociation expérimentée, dans le courant de la dernière décennie, par la gestion étatique de l'économie et du social, à l'instar de la vaste restructuration institutionnelle promue sous les auspices d'un certain sens commun officiel qui semblait affirmer : « D'abord le marché, avec lui la croissance, et (seulement) après le social ». En fait, la rétraction

14 E. de Ipola, "Identidad y lazo social (Una lectura de Robert Castel)", in E. de Ipola (Comp.), *La crisis del lazo social*, op. cit., pp. 51-59 (p. 52; notre traduction). En esquissant une problématisation sociologique dans ce sens, l'auteur signale parmi les symptômes de cette crise : « en particulier, le déclin des sujets politico-sociaux émergents dans le cadre de la modernité » ; une dimension sur laquelle nous reviendrons ponctuellement.

15 M. R. dos Santos, op. cit., p. 248 (notre traduction ; c'est nous qui soulignons).

des fonctions sociales que l'appareil de l'État avait assumées auparavant, ainsi que l'emplacement du marché comme substitut des médiations et dispositifs à caractère politico-institutionnel, trouvaient leur correspondance dans la dissociation de la société civile et de l'État, qui apparaissait de plus en plus « colonisé » (par les intérêts de certains groupes et secteurs socio-économiques) et affaibli dans son autonomie relative, et donc dans sa capacité de régulation sociale.

Eu égard à ces réalités, une perspective d'analyse assez répandue en Amérique latine pendant la période récente y a vu se reposer la *question de l'intégration sociale*, qui a connu un regain d'intérêt. Dans ce cadre également, diverses interrogations ont acquis une certaine visibilité pendant les années 1990 notamment quant aux stratégies de politique économique et de politique sociale que les gouvernements tendent à adopter. Certains de ces questionnements portaient sur les perspectives de gouvernabilité (systémique ou progressive) que ces stratégies comportaient de par leurs effets. Il s'agit en effet de stratégies de politique qui ne vont sans *conséquences du point de vue des processus de démocratisation, des formes mêmes de légitimation de l'État et de l'action publique*, ainsi que des nouvelles modalités d'interaction de ces dernières avec le marché et avec la société. Néanmoins, dans un climat idéologique marqué par la montée en puissance du néolibéralisme, les débats à l'ordre du jour sur les impératifs de réduction des dépenses publiques et de contention du déficit public, ainsi que sur l'(in)efficacité de l'intervention étatique, ont été assez fréquemment biaisés. Certainement stimulés pendant les années 1990, ils semblent pour la plupart avoir manqué d'une problématisation capable de rendre compte de la complexité du réel, et tout particulièrement des dynamiques responsables de la production de ladite « exclusion sociale »¹⁶.

Dans ce contexte, une perspective critique de débat intellectuel a signalé assez tôt le caractère équivoque de cette notion, en lui reconnaissant pourtant la vertu d'exprimer la *crise du paradigme « modernisateur »*, qui supposait un processus plus ou moins uniforme d'intégration sociale. La littérature argen-

16 Pour une discussion de cette notion, notamment à la lumière du concept de « désaffiliation ». Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995. Rappelons que dans le contexte latino-américain le concept d'« exclusion » avait été utilisé par J. Martínez, E. Tironi, *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1980*, Santiago du Chili, SUR, 1985.

tine de la dernière décennie s'est fait écho du concept d'« *exclusion* », quand le phénomène de la marginalité a récupéré la centralité qu'il avait eue parmi les thèmes de la sociologie latino-américaine du début des années 1960¹⁷. En relation avec cette thématique, quelques travaux ont effectué une critique des interprétations « duales » du sous-développement, ainsi que des positions théoriques et politiques qui avaient attribué un contenu « modernisateur » au processus de transformation socialement régressive en cours à partir de l'ajustement structurel¹⁸. Certaines de ces analyses ont proposé une lecture de la crise de l'Etat de Bien-être argentin à partir d'une optique privilégiant la problématique de la « *crise d'intégration sociale* » qui comporte la propre crise de ses institutions et instruments, *accentuée en raison de la restructuration productive et des politiques néolibérales* dominantes dès les années 1980. C'est la raison pour laquelle il nous semble pertinent d'y mettre désormais l'accent ; ceci afin de compléter cette mise en perspective comparative avec d'autres éléments historiques et contextuels. Ils contribuent à rendre compte de la manière spécifique dont la trajectoire argentine s'inscrit dans l'évolution mondiale depuis l'Amérique latine et, dans les dernières décennies, en ayant incorporé les contraintes associées – du temps de l'ajustement – au poids de l'endettement dans cet ensemble régional d'une très grande diversité.

Le compromis du « consensus keynésien » et le paradigme de « l'Etat de Bien-être à la latino-américaine » : des modèles de référence à leurs écarts

2.1. L'« Etat de compromis » en Amérique latine : développement économique et intégration sociale

Dans le cadre du modèle de « développement (tourné) vers l'intérieur », qui après la crise mondiale des années 1930 a inspiré dans divers pays de l'Amérique latine l'adoption d'une stratégie « industrialiste » incitée et

17 Cf. E. Tironi (Ed.), "Marginalidad, movimientos sociales y democracia" (introducción), in *Proposiciones*, N° 14, Santiago du Chili, SUR, 1987.

18 Cf. A. Barbeito, R. Lo Vuolo, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada, 2e. édition, 1995.

protégée par l'Etat, une double prémisses – qui a perduré pendant plusieurs décennies – est venue marquer le caractère et l'envergure de *l'intervention de l'Etat en matière économique et sociale*. D'une part, cette prémisses concernait le rôle central attribué aux gouvernements afin d'assurer, au travers de politiques économiques, une demande effective permettant d'atteindre des niveaux satisfaisants d'expansion de la production et de l'emploi. D'autre part, elle était reliée à la principale responsabilité accordée à l'Etat national – comme sommet décisif d'un modèle de politique sociale – dans le but d'assurer la protection des travailleurs et des groupes les plus démunis, favorisant leur incorporation à un ensemble de bénéfices sociaux desquels ils avaient été jusqu'alors privés ou exclus. Ces deux dimensions ont constitué des aspects essentiels d'un accord tacite qui – du moins au niveau des sociétés latino-américaines dotées d'un développement relatif majeur – a engagé les forces sociales et politiques les plus représentatives¹⁹.

A l'échelle régionale – et dans le contexte du développement capitaliste expérimenté sous le modèle d'accumulation « fordiste » s'affirmant dans le deuxième après-guerre –, cet accord aurait été l'expression de ce qui a été dénommé « *le consensus keynésien* ». Il désigne un certain type d'« échange politique » impliquant « d'une part, [...] l'acceptation fondamentale du contrôle privé des moyens de production [...] et, d'autre part, la capacité de l'Etat à intervenir dans le processus économique en affectant les sphères de la circulation et de la réalisation [du capital] »²⁰. Il s'agissait d'un accord et d'un échange qui en viendrait à être caractéristique du « fordisme » du point de vue sociopolitique, et que d'autres auteurs ont conceptualisé comme un « compromis de classe »²¹ en vertu duquel « les travailleurs consentent au contrôle exercé par les capitalistes sur les moyens de production en échange de l'assurance (garantie par l'Etat) que leurs intérêts matériels seront satisfaits »²².

19 E. Tironi, "Crisis, modernización e integración social", in *Proposiciones*, N° 18, Santiago du Chili, SUR, 1990.

20 E. Altvater, K. Huebner, M. Stanger, "The End of the Keynesian Consensus", in B. Jessop, O. Jacobi, M. Regini (Comp.), *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986, pp. 19-20 (notre traduction).

21 Cf. A. Pzeworski, "Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina", in N. Lechner (Comp.) *Estado y política en América Latina, Siglo XXI*, Mexico, 1981; A. Pzeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Paris, Cambridge University Press - Maison de Sciences de l'Homme, 1985.

22 E. Tironi, "Crisis, modernización e integración social", *op. cit.* (notre traduction).



En ce sens, la permanence du consensus keynésien en tant que référentiel de l'action publique apparaissait associée à la présence d'un certain mode d'articulation entre l'économique et le social. Un mode d'articulation en raison duquel, une fois remis en cause l'équilibre du marché et le mythe de la société « autorégulée » – si chers à la pensée libérale de la fin du XIXe siècle –, l'Etat était appelé à jouer un rôle décisif parmi les institutions chargées d'assurer la complémentarité dynamique de ces deux sphères de la vie sociale. Dans cette optique, l'essor du consensus keynésien était lié à l'émergence de l'Etat de Bien-être, en tant que nouvelle forme étatique constituant en elle même – tel qu'il a été suggéré – *l'expression d'un certain compromis social*. Ce modèle supposait *une forme déterminée de gestion publique*, tout en étant la manifestation, à l'échelle nationale, de tendances plus globales et, dans une large mesure, des changements opérés depuis les premières décennies du XXe siècle au niveau international. Parmi les traits caractéristiques de ce modèle de référence global, il faudrait mentionner les suivants²³:

- a) Il se fondait sur un certain « mariage » ou *compromis entre la politique économique (d'inspiration keynésienne) et la politique sociale (d'inspiration beveridgienne)* ; en raison de celui-ci, l'incitation à la croissance économique se combinait à la mise en œuvre de mécanismes et dispositifs (notamment la sécurité sociale) qui assuraient une certaine dynamique de répartition du produit social.
- b) Il ne mettait pas en question les structures fondamentales de l'organisation sociale capitaliste, mais visait plutôt à assurer leur viabilité et leur fonctionnement harmonieux.
- c) Il instaurait dans la société *un ensemble de valeurs perçues petit à petit comme des droits*, parmi lesquelles se trouvaient : l'importance de la redistribution progressive du revenu, la nécessité de la sécurité sociale, la diffusion de l'accès aux biens et services nécessaires à la consommation collective et à la reproduction de la force du travail.

23 Nous suivons à cet égard la caractérisation présentée par M. Bifarello, "Estado social: apogeo y crisis", in *Sobre la reforma del Estado*, coll. "Los Cuadernos", N° 3, Municipalidad de Puerto General San Martín-Universidad Nacional de Rosario, 1990.

- d) Les initiatives et les réalisations en matière de *politique sociale* avaient – dans le cadre de ce modèle – une nette *fonction d'intégration (matérielle et symbolique)*, et prétendaient rendre opérationnel un mode de traitement du conflit social principalement associé au rapport capital-travail ; soit, plus largement, à la question de l'accumulation et de la répartition de la richesse produite socialement.
- e) Il comportait en ce sens une forme étatique dont la mise en œuvre s'accompagnait, en termes sociopolitiques, du *développement de la démocratie de masse*, qui était à son tour associée à la constitution de nouveaux acteurs sociaux et politiques, ainsi qu'au déploiement d'organisations d'intérêts dont les pressions et les demandes – s'adressant surtout à l'Etat – visaient à l'élargissement des garanties sociales.

Le modèle du *Welfare State* ainsi caractérisé ne s'est vérifié « pleinement » – et pourtant non sans limites... – que dans un ensemble de sociétés capitalistes avancées. Néanmoins, pour un certain nombre de pays de la périphérie capitaliste, en l'occurrence pour les économies semi-industrialisées et les sociétés les plus développées de l'Amérique latine en particulier, ce modèle a constitué un *paradigme historique de politique économique et de politique sociale*, représentant pour leurs élites modernisatrices un *idéal de croissance économique et de redistribution sociale* à essayer d'atteindre politiquement. A propos de la valeur de référence de cet « idéal », et tenant compte des questions, sinon des questionnements qui concernent fréquemment la réalisation toujours relative d'un certain modèle – celui de l'Etat providence maintenant – la discussion introduite à l'instar de « l'extraordinaire explosion [contemporaine de la...] notion de risque » dans les sociétés d'Europe occidentale s'avère d'un grand intérêt. L'un de ses contradicteurs déploie son argumentaire – sur lequel nous reviendrons au sujet de « l'insécurité sociale » –, suite à la mise en question des systèmes de protection sociale construits précédemment. Dans le cadre européen, il s'attache à « comprendre pourquoi c'est l'économie des protections elle-même qui produit une *frustration sécuritaire* dont l'existence est consubstantielle aux sociétés qui se construisent autour de la recherche de la sécurité. Et ceci doublement. En premier lieu parce que les programmes protecteurs ne peuvent jamais être pleinement accomplis et produisent

déception et même ressentiment. Mais aussi parce que leur réussite, même relative, en maîtrisant certains risques, en fait émerger de nouveaux »²⁴.

A cet égard, afin de rendre compte du degré de réalisation partiel de ce modèle et des bases sociopolitiques et valeurs de référence sur lesquelles ce paradigme s'est cristallisé à l'échelle de la région, quelques théoriciens des processus de modernisation et développement connus dans la période d'après-guerre par les sociétés latino-américaines, ont fait appel aux notions d'« *Etat de compromis* »²⁵ et d'« *Etat national-populaire* »²⁶. Dans une référence synthétique au contenu de ces notions, il faudrait mentionner que celle d'« *Etat de compromis* » désigne la position centrale de l'Etat qui ne s'identifie à aucune force sociale particulière. Ceci n'implique pas l'existence d'équilibre entre des classes sociales qui se trouveraient préalablement et complètement constituées, aucune d'elles n'occupant une position hégémonique, et en marge desquelles il reviendrait à l'Etat d'intervenir. De façon complémentaire, la conceptualisation en termes d'« *Etat national-populaire* » suppose que « l'Etat populiste n'intervient que dans une situation sociale dans laquelle les acteurs de classe eux-mêmes ne sont pas définis [soit, ne se trouvent pas constitués d'avance] indépendamment des interventions de l'Etat elles-mêmes »²⁷.

En somme, ces conceptualisations faisaient principalement référence à un type d'Etat auquel – après la grande crise des années 1930 – avait été assigné un rôle *crucial dans le développement économique et l'intégration sociale* à l'intérieur des pays de la région. Un rôle qui constituerait en un sens une version locale restreinte de l'Etat de Bien-être, développé depuis les années 1940 dans les pays de capitalisme avancé, sous l'influence de la pensée économique de John M. Keynes et des idées social-réformistes postulées en Angleterre par William Beveridge, le maître d'œuvre de la Sécurité sociale britannique. C'est en prenant acte – quoique de façon sommaire – des particularités de l'implantation de ce modèle global, que

24 R. Castel, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « La République des Idées », 2003, p. 8 (souligné dans l'original).

25 Cf. F. Weffort, "Populismo en la política brasileña", in *Brasil Hoy*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1970. Par rapport aux mouvements et coalitions populistes émergents au niveau de la région, dans le contexte de différentes situations politiques, cf. T. Di Tella, "Populism and Reform in Latin America", in C. Véliz, *Obstacles to Change in Latin America*, Londres-Oxford-New York, Oxford University Press, 1965, pp. 47-74.

26 Cf. G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1962 ; A. Touraine, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa-Mañana, 1989.

27 A. Touraine, *op. cit.*, p. 168.

certains auteurs ont accolé l'expression « à la latino-américaine »²⁸ à la notion de « l'Etat de Bien-être », pour suggérer les limites relativisant la portée du développement de son programme protecteur dans le cadre régional.

Sans entrer ici dans le détail – qui risquerait de rester englobant –, soulignons la pertinence et le regain d'intérêt de la discussion autour des modèles de protection sociale de référence et l'acuité singulière qu'ont acquis depuis les années 1990 « certains débats qui avaient il y a vingt ans un caractère surtout académique »²⁹. A condition toutefois que les circonstances du contexte international définissant des grandes tendances – voire a priori certaines lignes de convergence – ne brouillent pas les spécificités, ainsi que les choix politiques et les marges de manœuvre socio-économiques sur lesquels se fondent les différentes trajectoires nationales dans ce domaine. Ainsi, en parallèle à l'influence du « modèle *beveridgien* » d'inspiration universaliste, celle du « système *bismarckien* » [qui] lie l'essentiel des protections aux cotisations salariales »³⁰ ne fut en rien négligeable – bien au contraire – dans certains cas, étant donné le moment et le rythme de l'industrialisation et les avatars propres à la formation et au développement du salariat à l'échelle nationale. Parmi les contributions récentes à visée comparative, l'une s'avère être d'un intérêt spécifique à ce sujet : partant d'une étude de l'Europe du Nord, traditionnellement considérée comme la patrie d'origine de l'Etat providence, l'auteur s'intéresse à « la relation entre industrialisation tardive et protection sociale dans (...) divers contextes [Asie orientale, Amérique latine, Afrique subsaharienne] et sur une période de plus d'un siècle. Il relève certains points communs à tous les pays arrivés tardivement à l'industrialisation, y compris une foule d'éléments portant à croire à un « *apprentissage des institutions* ». Il y a – affirmant ses commentateurs – certains avantages à être un Etat providence

28 E. Tironi, "Crisis, modernización e integración social", *op. cit.*

29 Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, *op. cit.*, p. 397.

30 *Ibidem*, p. 397. (C'est nous qui soulignons).

tardif et, pour nombre d'Etats, une politique sociale active a servi à stimuler le développement social et économique »³¹.

2.2. L'intervention économique et sociale de l'Etat en Argentine : la construction d'un système de protection sociale et la prégnance de la condition salariale

De l'ensemble des pays de l'Amérique latine, l'Argentine a été historiquement l'un de ceux qui ont atteint un plus grand degré de développement économique, ayant connu en parallèle une meilleure répartition du produit social. En effet, principalement depuis le milieu des années 1940 – bien qu'avec un passé singulier en matière d'intervention de l'Etat et de construction d'un système de protection sociale déjà dans la période 1890-1930 (qui a été celle de l'essor du modèle agro-exportateur) –, la société argentine a connu un développement assez poussé des institutions et dispositifs de l'« Etat de Bien-être ». Ceci a sans doute contribué à spécifier sa voie en termes d'une *modalité de régulation de la question sociale* qui l'a différenciée à plusieurs égards du supposé parcours « à la latino-américaine ». Car, dans ce pays qui avait connu la création précoce des centrales syndicales (la première, en 1890, créée par des socialistes), le passage « de la régulation concurrentielle à la régulation administrée »³² du rapport salarial s'est opéré, moyennant une forte intervention de l'Etat « protecteur », notamment à la suite des luttes salariales de la première moitié du XXe siècle, tout au long de la période 1900-1945. Donc, sous « la pression du

31 Cf. C. Pierson, « Late Industrializers and the Development of the Welfare State », Social Policy and Development Programme, Paper N° 16, Genève, UNRISD, septembre 2004, 25 p. (p. iv, Résumé). Pour ce qui est de l'expérience latino-américaine, avant de suivre l'une des typologies des Etats de la région en fonction du développement des systèmes de sécurité sociale, l'auteur affirme d'emblée : « Latin America was one of the first areas outside Europe to develop Welfare State institutions and it represents, in some sense, a first regional experience of the social policy consequences of late development » (p. 9). Quant à la typologie de référence, cf. C. Mesa-Lago, « Social security in Latin America and the Caribbean », in E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills and A. Sen (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

32 G. Hillcoat, « L'évolution du rapport salarial en accumulation intensive. L'expérience argentine », in *Problèmes d'Amérique latine*, N° 95, La Documentation française, Paris, 1^{er} trimestre 1990, pp. 87-110 (p. 89).

salariat, facilitée par l'expansion de l'emploi industriel et du mouvement syndical [qui a joué] un rôle décisif dans le changement »³³.

La construction d'un système national de protection sociale initiée dans le pays depuis la fin du XIXe siècle avait impliqué déjà un avancement considérable de l'intervention de l'Etat dans l'organisation et la gestion des secteurs sociaux de base, tels que l'éducation, la santé, le logement, mais également en matière de législation du travail et de prévoyance sociale. Cette *vaste intervention de la puissance publique* a été le résultat de la convergence de *trois facteurs* principaux : « la pénurie de force de travail : [...] les luttes continues des syndicats [ouvriers] pour obtenir des réponses à leurs demandes [...] ; l'idéologie modernisatrice de l'élite gouvernementale de la fin du siècle [précédent], dont l'accent mis sur le progrès et la sécularisation l'a amenée à établir l'enseignement gratuit et obligatoire [et à mettre en œuvre un système d'éducation qui s'est avéré] adéquat à son objectif d'homogénéisation de la force de travail »³⁴. Ultérieurement, notamment les dernières années de la décennie de 1930 ont été marquées par « une avancée quant à l'intervention économique de l'Etat et à la régulation étatique du marché du travail, [en amorçant] un régime d'action publique qui allait se consolider pendant la période suivante »³⁵. D'après cette approche, la reconnaissance issue du rôle actif de l'Etat dans la régulation du marché du travail a été le trait caractéristique de la fin de cette période-là, la négociation collective entre syndicats et employeurs étant le mécanisme légitime afin de réguler le conflit en matière de salaires et conditions de travail.

A partir des antécédents issus de ce cadre de référence historico-social, une série de *transformations institutionnelles* se cristallisent en Argentine vers le milieu des années 1940. Elles rentrent en résonance avec un projet politique qui visait à élargir la base de sustentation de l'Etat, lui permettant d'acquérir une « nouvelle autorité ». Il devait assumer la capacité de diriger la trajectoire du pays, en se situant dans une position d'autonomie vis-à-vis des différents secteurs et catégories sociaux, et en contrecarrant la pénétration excessive de l'appareil étatique par des intérêts privés, qui

33 *Ibidem*, p. 91.

34 R. Cortés, A. Marshall, "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990", in *Estudios del trabajo*, N° 1, Buenos Aires, ASET, 1^{er} semestre 1991, pp. 21-46 (p. 28 ; notre traduction).

35 *Ibidem* (p. 29).

avait été caractéristique de l'ordre néoconservateur restauré dans l'étape précédente, avec son lot d'inégalités et d'exclusions. Du fait de cette réorientation, « l'Etat avait fini par s'attribuer le rôle d'un protagoniste, nettement plus central que précédemment. Il s'attribuait le rôle de signaler et développer les stratégies de long terme pour l'ensemble de la société, celles-ci étant engagées avec la reproduction du système social en général, et non pas en fonction des intérêts immédiats de certains secteurs économiques déterminés »³⁶.

D'après cette perspective, les nouveaux buts que s'auto-assigne alors *l'Etat national* concernent ainsi : un rôle plus décisif dans l'organisation du processus économique, dans l'administration des conflits sociaux, et même quant à l'orientation idéologique générale de la société. Bien que ces desseins aient été déjà présents dans le « climat d'idées » de l'époque, l'interrègne 1943-1946 représente, dans la trajectoire institutionnelle de l'Argentine, une conjoncture hautement illustrative de l'« intensification de l'ensemble d'instruments [propres à une posture interventionniste de la puissance publique] à partir de la fixation de finalités plus audacieuses »³⁷. Comme le signale l'auteur d'une étude consacrée spécifiquement aux *transformations de l'appareil de l'Etat* dans cette période, la « clef de voûte » pour atteindre cette position de « suprématie » étatique face à l'ensemble de la société a été « le renforcement de l'appareil étatique lui-même, de sa capacité [et ses outils] d'analyse de la réalité l'environnant, et de prévision et d'orientation future, ainsi que de son potentiel d'action en faveur des catégories sociales reléguées pendant les années précédentes, sous l'ordre néoconservateur. Les travailleurs salariés, les consommateurs urbains, les petits producteurs agricoles, seront alors le centre d'attention des bureaux publics créés à cet effet »³⁸. Ce sont des dispositifs institutionnels et des organismes chargés de la mise en œuvre de politiques publiques dans lesquels vont cristalliser les réformes sociales et les médiations politiques – là où trouveraient leur ciment les « prolégomènes » du péronisme et sa projection ultérieure dans la vie sociale et politique nationale³⁹.

36 D. Campione, "El aparato del Estado. Sus transformaciones 1943-1946", Série INAP-AAG/DNEYD-CEPAS, Buenos Aires, septembre 1996, 48 p. (p. 39, notre traduction).

37 *Ibidem*, p. 7.

38 *Ibid.*, p. 39.

39 A propos du rôle décisif du leadership de J. D. Perón (à la suite du coup militaire de juin 1943) dans le rassemblement des composantes d'une coalition populiste, cf. T. Di Tella, "Populism and Reform in Latin America", in C. Véliz, *Obstacles to Change in Latin America*, *op. cit.*, (p. 71).

Orientées vers une bureaucratisation et une technocratisation croissantes, ces transformations ont cherché à perfectionner la division du travail à l'intérieur de l'appareil de l'Etat, cela étant accompagné d'une notable profusion de normes, ainsi que d'une tendance à ne rien laisser livré au hasard, soit à réduire l'espace où pourraient surgir des initiatives « non organisées ». En effet, en raison d'un vaste processus de « réorganisation » de l'appareil étatique, « une multitude d'organismes, nouveaux ou renouvelés, visent à accomplir des fonctions très diversifiées : [notamment] celles liées au domaine social, la régulation du monde du travail, l'assistance sociale, la santé publique, ainsi que celles destinées à la régulation et au développement de la production, du commerce et de la consommation »⁴⁰. Ainsi, si l'Argentine de 1946, cristallisant en quelque sorte la revendication du « principe d'autorité pour l'Etat »⁴¹, se présentait comme dotée de « plus d'Etat » que celle de quelques années auparavant, cela ne se vérifiait pas purement en termes quantitatifs, mais aussi quant à « la potentialité de produire des changements sociaux importants, de réorganiser la société, à partir de la propre réorganisation «intra-étatique» »⁴². Tout ce qui ne l'empêchait pas d'assumer dans le même temps le sens d'une normalisation et d'une certaine « disciplinarisation » à dessein d'ordre et de paix sociale.

Ce nouvel Etat, avec son caractère « d'organisateur des masses » semblait offrir – d'après certaines analyses – un singulier mode de garantie aux classes dominantes ; fonction qu'il complétait en s'organisant soi-même en tant qu'Etat actif et régulateur. Ainsi : « Cette «organisation» équivaut à se doter d'une colonne vertébrale, d'une structure qui fixe des limites, qui assigne des règles de conduite aux acteurs sociaux les plus divers. Organiser c'est [en l'occurrence] encadrer dans des entités syndicales qui suppriment de leur programme la lutte de classes et acceptent la tutelle étatique. Au sein de l'Etat, cela signifie doter celui-ci d'une division du travail plus complexe, visant à concevoir [et à mettre en œuvre] de plus amples capacités d'action, à résoudre de nouveaux problèmes, et à concilier des intérêts dont le caractère potentiellement contradictoire s'accroît jour après jour »

40 D. Campione, "El aparato del Estado. Sus transformaciones 1943-1946", *op. cit.*, p. 40.

41 Principe que, selon Perón lui-même, " avait été abandonné [précédemment, s'entend] par indifférence, par incapacité ou par calcul... ", J. D. Perón, *El pueblo quiere saber de qué se trata*, 1945, sans mention éditoriale ; Compilation de discours 1943-1944, p. 62 ; cité par D. Campione, *op. cit.*, p. 41.

42 D. Campione, *op. cit.*, p. 41.

jour »⁴³. Certes, cette idéologie d'un Etat « interventionniste » (dont ce discours semble montrer le dessein « paternaliste ») révélerait ses enjeux de maîtrise et de pouvoir dans sa propre mise en scène symbolique, tout comme dans la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques qui comportaient pour beaucoup des objectifs réformistes.

III. L'ajustement structurel et les stratégies de politique sociale : une approche dominante de réforme institutionnelle et sa diffusion face à la crise

3

L'épuisement du modèle « substitutif-redistributif » dans un cadre de restructuration globale : contrainte extérieure et rapports Etat/économie/société

3.1. Linéaments et envergure de l'ajustement structurel sur fond de transnationalisation

En Amérique latine, les limites du modèle de développement dit « substitutif » (par rapport à la substitution d'importations) et « redistributif » (de la richesse produite socialement) ont commencé à se manifester, bien qu'avec des fluctuations et différences entre les pays, depuis la deuxième moitié de la décennie des années 1950. De manière générale, ces limites concernaient la *difficulté croissante pour continuer à assurer* : a) l'expansion industrielle sou-

tenue, mais affectée dans certains cas par des symptômes de décélération de la croissance ; b) *la progressive incorporación sociale*, qui s'exprimait dans la multiplication des conflits autour de la distribution du revenu⁴⁴. Ce dont la trajectoire économique-politique de l'Argentine témoigne, notamment pendant la vingtaine d'années séparant la chute du premier péronisme (renversé par un coup civico-militaire en 1955) du coup d'Etat ayant marqué la prise du pouvoir par la dernière dictature militaire (le 24 mars 1976), qui a été aussi la plus répressive de l'histoire nationale. « De toutes façons, la relation de forces politique qui assurait aux travailleurs un certain poids relatif dans le conflit distributif, les normes associées au modèle de substitution d'importations encore en vigueur, et la politique d'orientation keynésienne maintenue par les gouvernements civils et militaires afin d'obtenir une certaine légitimation (...), ont comporté quelque progrès économique et social pour les couches salariées – au-delà des va-et-vient générés par les processus de crise, de stagnation et de retour à la croissance (...), qui ont impliqué des réductions des salaires ou, dans le meilleurs des cas, une certaine diminution transitoire du pouvoir d'achat du salariat »⁴⁵.

Quelques décennies plus tard, l'abondance de liquidité internationale qui a succédé à la crise ouverte par le premier grand choc pétrolier (en 1973) a favorisé l'accès des pays de la région au crédit externe, permettant d'atténuer et de reporter les effets récessifs entraînés par l'application des politiques économiques et sociales de facture néolibérale et par la situation mondiale elle-même⁴⁶. Mais depuis la fin des années 1970, et notamment à partir de 1982, avec la hausse du taux d'intérêt international et *la crise de l'endettement extérieur* qui est alors survenue, l'impact économique-social de la restructuration globale s'est précipité, sans qu'il puisse continuer d'être différé. On a assisté alors à la diffusion plus intense des tendances préexistantes, avec leurs effets en termes de récession, tertiarisation et « informalisation », émergence du chômage et chute du salaire réel. Certains de ces effets (tels que la tertiarisation et l'apparition de périodes récessives) avaient

44 E. Tironi, "Crisis, modernización e integración social", *op. Cit.*

45 O. Battistini, "Los sectores populares en Argentina. Una cronología de las transformaciones recientes", inédit, 23 p. (p. 2, notre traduction), in G. Mauger, O. Battistini, *La integración en problemas. Un estudio sobre jóvenes, trabajo y sectores populares en Argentina y Francia*, ouvrage en préparation (à paraître en 2009).

46 V. Tokman, "Crisis, ajuste económico y costo social", in *El Trimestre Económico*, N° 209, Mexico D.F., janvier-mars 1986.

déjà été connus, avec une certaine intensité, dans l'économie argentine. Tout cela s'est traduit par la stagnation et le renversement des processus de modernisation sociale de la période précédente, à l'intérieur des sociétés qui – comme l'Argentine – avaient atteint un niveau de développement plus poussé à l'échelle de la région⁴⁷.

Dans le même temps, vers le milieu des années 1970, dans les pays de capitalisme avancé, l'impossibilité de maintenir un taux de profit stable aurait entraîné la crise des « compromis nationaux » en vigueur – d'après certaines analyses d'ensemble qui tendent à styliser les faits économiques soulignant des convergences, en faisant parfois abstraction des spécificités nationales qu'il faudrait considérer. Si l'on suit ces analyses par la trame qu'elles dégagent – tout en sachant que la chaîne viendra étoffer différemment la trame –, à cette cause interne de la fin des « Trente Glorieuses » était venu s'ajouter la transnationalisation et l'interpénétration croissante des économies à l'échelle mondiale. De ce fait (qui n'a fait que s'accroître pendant les dernières décennies), la possibilité de réguler la croissance tend de plus en plus à échapper à la seule sphère des gouvernements nationaux. Or, les réponses politiques, et même institutionnelles, peuvent parfois se ressembler sans être jamais les mêmes.

Dans ce cadre de référence, caractérisé à grands traits, une *importante innovation* a eu lieu *dans le contexte des pays dits « en développement »*, notamment dans le domaine de la gestion publique de l'économie et de l'intervention étatique. Elle a consisté dans la diffusion et la généralisation – au cours des décennies 1980 et 1990 – de *l'approche de l'ajustement structurel*, en tant qu'orientation globale dominante face à la crise économique et comme élément décisif quant à la redéfinition du profil et des fonctions de l'Etat lui-même, de sa relation avec le marché et de son rôle dans la société. Dans ce contexte, l'application des *politiques d'ajustement* mises en œuvre en Amérique latine dès le début des années 1980 a poursuivi – du point de vue de leur logique explicite – *trois types d'objectifs principaux*⁴⁸ :

47 E. Tironi, "Crisis, modernización e integración social", *op. cit.*

48 Cf. E. Tironi, R. Lagos, "Actores sociales y ajuste estructural", in *Revista de la CEPAL*, N° 44, Santiago du Chili, 1991, p. 39 ; P. Mosley, F. Toye, "The Design of Structural Adjustment Programmes", in *Development Policy Review*, Vol. 6, Beverly Hills, Californie, Sage Publications Inc., 1988 ; CLACSO, "La innovación económica como ajuste estructural", in *Le Monde Diplomatique*, Edition Latino-américaine, Année 3, N° 21, 1989.

- a) un objectif de type *financier*, destiné à fournir des ressources aux pays ayant des problèmes aigus d'endettement externe et de balance des paiements ;
- b) un objectif d'*ajustement macro-économique*, visant à retrouver l'équilibre extérieur à court terme, à travers le contrôle de la demande agrégée, c'est-à-dire, via la réduction des dépenses publiques (notamment les dépenses sociales et en infrastructures), l'augmentation du solde de la balance commerciale, et une drastique redistribution du revenu ;
- c) un objectif d'*ajustement micro-économique*, visant à améliorer les performances économiques à travers des mesures sur l'offre (des politiques de réallocation des dépenses), orientées vers l'exploitation plus profitable des avantages comparatifs et vers une utilisation plus efficace du capital et des facteurs de production.

En ce sens, la notion d'« *ajustement structurel* » fait référence en fait à « la forme dans laquelle les économies nationales doivent *s'adapter aux nouvelles conditions de l'économie mondiale*, caractérisées tant par des changements technologiques qui demandent plus de flexibilité à l'intérieur des entreprises et une plus grande décentralisation de la production, que par des marchés mondiaux plus compétitifs et instables »⁴⁹.

D'après cette même analyse, tenant compte de sa genèse, l'ajustement structurel a fait son apparition « dans le contexte de la fin d'une phase de l'économie mondiale et des économies nationales et [dans le cadre] du début d'une [phase] nouvelle (...) [pouvant donc] être interprété comme le moment de la transition – fortement poussée par les états nationaux et par des institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale – entre un mode d'accumulation et régulation et un autre »⁵⁰. Or, outre le fait de s'être vue précipitée par des facteurs exogènes (la crise pétrolière du début des années 1970 et l'endettement externe), cette transition semblerait ainsi reconnaître deux sortes de causes endogènes principales qui seraient pourtant reliées. D'une part, la crise du régime d'accumulation et régulation « fordiste » des pays capitalistes avancés ; et, d'autre part, en ce

49 E. Tironi, R. Lagos, "Actores sociales y ajuste estructural", *op. cit.* p. 39 (notre traduction ; c'est nous qui soulignons). Cf. en outre : R. Cortázar, "Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política", Genève, BIT - Département Emploi et Développement, 1989 (inédit).

50 *Ibid.*, p. 42.

qui concerne l'univers – certainement hétérogène – des pays semi-industrialisés de l'Amérique latine, l'épuisement du modèle « substitutif-redistributif », ayant connu dans chaque cas des caractéristiques spécifiques et des trajectoires nationales différenciées, sous l'influence inégale et diversement cristallisée de ce paradigme de développement.

Dans ce cadre, différents pays latino-américains – dont notamment l'Argentine – connaissent une série de mutations significatives, impliquant de manière générale une profonde redéfinition des rapports entre le public et le privé, ainsi qu'une reformulation du rôle de l'Etat par rapport à l'économique et au social. La direction dominante prise par ces changements semble se trouver en phase avec la vaste réorganisation de l'économie mondiale dont les orientations ont souvent été caractérisées, dans les pays industrialisés, par rapport au « passage à un nouveau système de production et de régulation – désigné comme «post-fordisme»⁵¹. Au delà des discussions sur la pertinence et la justesse de cette catégorie – dont les distinguos semblent parfois se réduire à des clichés et des disputes terminologiques qu'on laissera ici en suspens –, les traits fondamentaux de ce nouvel ordre économique-politique pourraient être décrits dans les termes suivants⁵² :

- a)** L'introduction de *nouvelles technologies*, ce qui permet d'introduire des changements d'importance dans le mode d'organisation du travail qui avait été caractéristique du « fordisme ». Reliée à cela, la *flexibilité de la production* met fin à l'homogénéisation de la force de travail et instaure en son sein de nouvelles formes de polarisation (des travailleurs manuels non spécialisés et des travailleurs avec un haut niveau de spécialisation).
- b)** L'*abandon de l'objectif du plein emploi* et, ainsi, des attentes associées à des niveaux croissants de la consommation massive, également dominant sous le modèle fordiste.
- c)** La *généralisation de différentes formes d'emploi précaire, transitoire ou atypique*, avec des niveaux de protection sociale très faibles et une forte dépendance des fluctuations de l'économie.

51 B. Jessop, O. Jacobi, H. Kastendiek, "Corporatist and Liberal Responses to the Crisis of Postwar Capitalism", in B. Jessop, O. Jacobi, M. Regini (comp.) *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986.

52 E. Tironi, R. Lagos, "Actores sociales y ajuste estructural", *op. cit.*, p. 44.

- d) La diffusion de la sous-traitance et du salaire individualisé, ce qui dérive de la décentralisation de la production et de la flexibilité dans le procès de travail ; dans ce cadre, tant les salaires que les conditions de travail auraient tendance à cesser d'être négociés de manière collective – précisément en raison d'un glissement vers l'individualisation de la négociation du contrat de travail.
- e) L'abandon des politiques keynésiennes et le démantèlement de « l'Etat-providence » ou de Bien-être, ce qui viendrait à signifier que les services publics tendent à être transférés vers le marché et que la politique sociale de l'Etat s'oriente de manière ciblée sur certains groupes et catégories de la population – dont les besoins élémentaires seraient assistés de manière sélective, selon des modalités focalisées.

Si ces traits fondamentaux des transformations productives et politico-économiques majeures se répercutant sur le monde du travail et les modes de reproduction sociale, retiennent notre attention, c'est surtout en raison de « plus qu'un «air de famille» que gardent certains d'entre eux avec des mutations (que l'on dirait du même ordre) éprouvées en Argentine – comme jusqu'à un certain point dans les économies semi-industrialisées de l'Amérique latine, dans les dernières décennies. C'est-à-dire, notamment, dans une phase de resserrement de la contrainte extérieure liée à l'insertion internationale de l'économie, à l'endettement externe et à l'ajustement structurel, qui a été lourde de conséquences à plusieurs égards, comme l'a illustré bruyamment dans le cas de l'Argentine la crise multidimensionnelle qui a explosé dans le pays en décembre 2001. Parmi ces différents remparts, nous allons privilégier ceux qui intéressent centralement le noyau de notre thèse : le rôle de ce processus complexe du point de vue de métamorphoses de la « société salariale », et de celui des réformes des modes de traitement – si ce n'est de nouvelle régulation – de la question sociale, comme nous tâcherons de le montrer à propos du cas argentin.

3.2. Impact et modalités spécifiques du processus en Argentine : ajustement et transformations structurelles

En Argentine – dont le secteur manufacturier était relativement développé au milieu du XXe siècle – on atteint, dans les années 1960, un haut niveau de participation du capital étranger, avec une concentration progressive des branches plus dynamiques, capital-intensives et de technologies complexes. Au moyen de l'incorporation de nouvelles industries dynamiques (dédiées à la production de biens intermédiaires, durables et de capital), une certaine reconversion a eu lieu, rendant possible la prolongation du régime d'accumulation en vigueur⁵³. En effet, commence alors dans le pays une décennie caractérisée par plusieurs processus, parmi lesquels – en plus du renforcement de la position du capital externe et la concentration du pouvoir économique – la récupération des niveaux de l'investissement et une croissance importante et soutenue s'avèrent les plus saillants. En ce qui concerne l'emploi de la main d'œuvre, toutefois, l'incapacité de l'industrie à absorber les nouveaux contingents de travailleurs était déjà visible, une partie non négligeable d'entre eux se dirigeant alors vers le « cuentapropismo » (soit, la prolifération des travailleurs se mettant à leur compte), ainsi que vers les secteurs du commerce et des services. Cela a été néanmoins accompagné par la continuité relative d'une bonne partie des mécanismes de redistribution sociale assez tôt mise en œuvre et plutôt centralement implantée – comme nous l'avons précisé. Cette situation se trouvait confortée, d'une part, par la dynamique économique de la période et, en même temps, par la continuité d'un certain type de compromis social dont les bases semblaient légitimées et instituées – malgré les fluctuations conjoncturelles.

Néanmoins, dès la seconde moitié des années 1970, en partie en raison des contradictions internes, et en partie à cause de facteurs exogènes (liés à l'endettement externe croissant), l'économie argentine a commencé à éprouver un processus de crise et de restructuration qui s'est approfondi et élargi depuis lors. Il s'agit d'un processus dont les caractéristiques, l'ampleur et l'évolution concernent non seulement l'entrée en crise du régime d'accumulation en vigueur précédemment, mais aussi la reformulation du rôle de l'Etat et de plusieurs institutions et instruments de régulation sociale accom-

53 Cf. H. Andrade, R. Orzi, "La ciudad y el nuevo modelo de acumulación", in *Revista Cambios. Municipio y políticas públicas*, N° 2, Buenos Aires, MCBA, 1991.

pagnant son intervention dans la sphère économique. Dans le cadre de ces transformations structurelles qui s'amorçaient, et aussi comme résultat des effets sociaux induits par les politiques d'ajustement pratiquées par le gouvernement de la dictature militaire (1976-1983), dès le début des années 1980 on a assisté à l'émergence d'une série de changements d'une importance et d'une signification indéniables. Ils ont compté notamment parmi les antécédents de la crise structurelle et multidimensionnelle de décembre 2001, et l'on peut dresser un tableau replaçant ces phénomènes – sur différentes dimensions – dans la perspective des évolutions ultérieures.

- a) En ce qui concerne le *processus macro-économique*, on constate une accélération de la transition – initiée préalablement – d'un régime d'accumulation basé sur l'industrialisation substitutive des importations et sur la production pour le marché intérieur, à un régime tourné vers l'extérieur, avec prédominance de la concurrence internationale et l'ouverture économique (commerciale et financière), de *puissantes conséquences sur le plan productif et le régime d'organisation sociale*. Dans ce cadre, *l'incapacité à contrecarrer le bas niveau de génération d'emploi et les restrictions à la consommation qui en découlent, ainsi que les tendances à la réduction des dépenses publiques et la rétraction de l'intervention de l'Etat, notamment en matière sociale, deviendront des traits saillants*⁵⁴. Sous la pression des organismes financiers internationaux (le FMI, la Banque mondiale), même des gouvernements issus des élections démocratiques qui se sont succédés depuis la fin de 1983 – à la chute de la dictature militaire – ont été amenés à adopter des *politiques de dérégulation et de libéralisation* et, de manière très poussée à partir du début des années 1990, de désétatisation rapide de l'économie, dans le cadre d'un vaste programme de privatisations.
- b) Du point de vue de la *structure sociale*, ils cristallisent une série de transformations associées au cadre précédent : une large couche

54 J. Schvarzer, "El Estado y su mecanismo de regulación frente a diferentes situaciones macroeconómicas", in F. Calderón, M. dos Santos (Comp.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, Biblioteca de Ciencias Sociales, N° 25, Buenos Aires, CLACSO, 1987 ; A. Marshall, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Ed. FLACSO/Legasa, Buenos Aires, 1988; A. Marshall, *Gasto público y servicios sociales. Su performance entre 1976 y 1983*, Documentos e Informes de Investigación, N° 4, FLACSO-Programa Buenos Aires, 1988.

des *catégories populaires* apparaît confrontée à la limite de ce qu'il a été convenu de dénommer « *l'exclusion sociale* », ne pouvant atteindre – dans le meilleur des cas – qu'une *insertion précaire dans le marché du travail, et manquant d'accès aux mécanismes de sécurité et protection sociale*⁵⁵. Dans le même temps, comme conséquence de la concentration du revenu – éprouvée déjà pendant les années du dernier régime militaire qui a gouverné le pays (1976-1983) – surviennent des *tendances à la différenciation et à la polarisation sociale grandissantes*, dont l'impact et la visibilité s'accroissent dans la marge des grandes agglomérations.

- c) En ce sens, on assiste à la *configuration de situations de pauvreté dite « critique »* et d'une marginalisation sociale atteignant des proportions jamais connues en Argentine dans les quarante années précédentes. *La plus grande extension de la pauvreté se concentre en effet à la périphérie des principaux conglomérats urbains*, où elle a atteint, pendant la décennie 1980 – qui a été, nonobstant, celle du premier « grand effondrement »⁵⁶ –, des magnitudes de l'ordre de 40% des ménages dans quelques districts urbains. Notamment, avec le surgissement des « poches de pauvreté » dans le *Conurbano Bonaerense*, entourant la ville de Buenos Aires, dans la province homonyme. Ces mutations comprennent *l'émergence des nouveaux groupes « vulnérables »* que la littérature spécialisée a cherché à identifier en les dénommant « *nouveaux pauvres* » ou encore « *pauvres récents* ». Il s'agit des couches de la population qui, en raison de la chute de leur revenu (celle qu'ont éprouvée la plupart des retraités et des employés des administrations publiques), ont vu fortement diminuer leur pouvoir d'achat – cette « *paupérisation* » les menant à se retrouver au dessous de la « *ligne de pauvreté* », soit du seuil de

55 R. Cortés, "El empleo urbano argentino en los '80. Tendencias recientes y perspectivas", in E. Bustelo, E. Isuani (Eds.), *Mucho, poquito o nada*, UNICEF/CIEPP, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 223-254.

56 Cf. CIPPA (Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina), *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el Conurbano Bonaerense*, Buenos Aires, CIPPA - Inter American Foundation (IAF), 1991.

pauvreté en dessous duquel un foyer ne peut plus couvrir ses besoins essentiels en matière d'alimentation, de santé, d'éducation⁵⁷.

- d) Il faut également signaler qu'à la différence des *pauvres dits « structurels »* – dont le manque de couverture préalable de leurs besoins élémentaires est devenu plus intense –, dans le cas des *« pauvres récents »* (comme les a appelés la *doxa* dans les années 1990) il s'agissait de secteurs, ou de catégories, ayant été antérieurement en mesure de satisfaire leurs besoins sociaux de base. Puisqu'ils avaient eu un emploi et un niveau de vie acceptable, souvent en bénéficiant des prestations sociales et de l'accès aux services sociaux reliés à leur condition de salariés⁵⁸. Il faut, de ce point de vue, rappeler l'incidence sur leur mode de vie des étapes précédentes qu'avaient eu, pour beaucoup, non seulement leurs rémunérations salariales, mais aussi les effets positifs de la redistribution opérant via le « salaire indirect » (à travers l'offre publique de services et équipements). Enfin, lorsque les dynamiques de marginalisation et de « désaffiliation », entraînant le « décrochage » des formes et dispositifs de protection sociale de ceux qui étaient rattachés à la « société salariale », se sont fait sentir, gagnant des nouveaux terrains dans le contexte de ce basculement, cela a aussi affecté (et fort négativement) l'attente de mobilité sociale ascendante jusqu'alors très répandue dans la société argentine. Car pendant une longue période cette mobilité s'était avérée plausible – sinon toujours efficace – pour l'ensemble des

57 Dans les années récentes - notamment dans le cadre de l'expansion de la pauvreté connue en Argentine depuis fin 2001 - on définit les "pauvres" comme ceux qui ne parviennent pas à financer le coût du "panier de la ménagère de base" comportant les besoins d'aliments, vêtements, transport, éducation, soin de santé minimaux. Et on désigne comme "indigents" ceux dont l'alimentation ne parvient pas à leur assurer le minimum en termes d'apports protéico-énergétiques nécessaires. En avril 2002, dans la Zone Métropolitaine de Buenos Aires (AMBA), comprenant la Capital Fédérale et le *Conurbano*, le coût du "panier de la ménagère de base" pour une personne adulte était estimé à 194 pesos (presque 50 dollars), et pour une famille sa valeur s'élevait à 650 pesos. Cf. S. Peñalva, "Les métamorphoses d'une "société salariale" : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine", *Document de travail MOST*, N° 64, Paris, Programme Management of Social Transformations (MOST)/UNESCO, 2003, 42 p.

58 Cf. M. Jáuregui, C. Lozano, *Las políticas sociales en crisis. Ajuste y crisis de financiamiento*, Documento de Trabajo ATE-IDEF, Buenos Aires, 1990.

couches moyennes⁵⁹, massivement résidentes en milieu urbain, qui ont désormais fait l'épreuve d'une fracture en leur sein⁶⁰.

4

Effets de politique économique et stratégies de politique sociale dans l'horizon régional : de la « décennie perdue » aux « sorties de crise » néolibérales

4.1. La démarche de l'ajustement structurel et sa dynamique économique-politique

La « décennie perdue », du point de vue de la croissance économique et du développement social, qu'ont représenté en Amérique latine les années 1980, a été marquée par la diffusion des idées néolibérales et par la mise en œuvre généralisée (sous des régimes dictatoriaux et ensuite démocratiques de diverse filiation) des politiques d'ajustement structurel. Comme cela a été signalé, celles-ci ont configuré la *principale « innovation » de la période en matière de gestion et politique économique*. Elle a comporté plus largement une redéfinition décisive du rôle de l'Etat, dont la reformulation institutionnelle a impliqué des transformations majeures, associées à ces nouvelles orientations dominantes quant à sa relation avec le marché et à sa position vis-à-vis de la société.

L'adoption des politiques d'ajustement économique a assumé, selon les cas, différentes modalités ou voies d'exécution dès le début des années 1980. Les catégorisations les plus courantes à cet égard ont répondu essentiellement à la prise en considération de deux sortes de *paramètres*. D'une part, une distinction a été faite en privilégiant le *rythme* – plus intense, voire brusque, ou plus graduel, soit échelonné dans le temps – qu'a suivi leur mise en œuvre. Cette distinction s'est traduite par un classement différenciant : a) des *politiques de shock*, considérant comme telles un vaste ensemble de mesures appliquées une fois pour toutes afin d'obtenir des effets immédiats, et b) des *politiques « gradualistes »*, en faisant ainsi référence

59 Cf. S. Torrado, *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Buenos Aires, Ed. de la Flor, 2^e édition, 1994.

60 Cf. S. Peñalva, " La crise structurelle en Argentine. Chronique de l'effondrement d'une 'société salariale' ", *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 93 (" Les infortunes de l'espace. Richesses et pauvreté "), Paris, PUCA-METL, mars 2003, pp. 98-106.

à une série de mesures correctives mises en œuvre dans un laps de temps plus long. D'autre part, d'un point de vue complémentaire, en privilégiant le *degré d'adhésion aux recommandations des organismes internationaux de crédit* (principalement le FMI), une distinction a été faite concernant les modalités de l'ajustement entre : a) une *voie « orthodoxe »*, dont les exemples principaux seraient le Chili, sous le régime militaire de Pinochet et la Bolivie, sous le gouvernement démocratique du MNR, et b) une *voie dite « hétérodoxe »*, visant à rendre compatibles les objectifs de stabilisation des prix, de la croissance ou augmentation du produit, et de paiement des services de la dette extérieure, tout en évitant la recette orthodoxe. Puisqu'à cause de ses effets récessifs, cela pouvait finir par avoir des conséquences politiques indésirables pour le régime démocratique, en constituant une menace pour la stabilité politique – les référents principaux à cet égard, ont été pendant les années 1980, le « *Plan Austral* » en Argentine et le « *Plan Cruzado* » au Brésil.

Sans chercher à développer ici une caractérisation détaillée de ce processus, rappelons que divers travaux se référant à la dynamique des politiques économiques d'ajustement mises en œuvre, dès 1982 et 1983, dans différents pays semi-industrialisés de l'Amérique latine permettent de préciser une distinction supplémentaire en ce qui concerne leurs temps et leurs contenus. Si l'on prend comme référence l'une de ces analyses, ouvrant une grille de lecture des effets sociaux de l'ajustement qui intéressent centralement la problématique de notre travail, on peut faire la distinction entre, d'une part, les « *politiques d'ajustement orthodoxes dites de première génération* » et, d'autre part, « *les sorties libérales de la crise et de l'inflation [qui] constituent des politiques d'ajustement de seconde génération* ». Ce qui les distingue se situe dans la priorité de leurs objectifs. Les premières politiques visaient à faire payer la dette par ces pays sans recourir aux marchés financiers internationaux, à partir de leurs propres ressources. Elles ont échoué [...] parce que des déséquilibres profonds [...] sont apparus. Dans les politiques de *seconde génération*, l'objectif premier consiste à rétablir les grands équilibres : casser l'inflation, retrouver un chemin pour la croissance, diminuer le déficit de l'Etat, ensuite si possible payer la dette, qui de toute manière sera allégée (Plan Brady) si des mesures conformes à ce qui est préconisé sont prises. Avec ces politiques de seconde génération, l'accent sera mis sur la libéralisation des marchés, alors qu'avec les précédentes seules la

réduction des dépenses publiques et une maxi-dévaluation étaient préconisées, sans qu'aient été demandés des privatisations et le démantèlement des protections tarifaires vis-à-vis de l'extérieur⁶¹.

Au delà des différents critères de classement des modalités spécifiques qu'a adopté techniquement l'ajustement structurel, cette analyse est centrée sur ses phases et sa logique et permet d'appréhender les *enjeux des dynamiques politico-économiques que ces diverses politiques visaient à susciter au sein des économies semi-industrialisées latino-américaines*. C'est-à-dire essentiellement le Brésil, le Mexique et l'Argentine, le Chili. A la lumière de cette analyse, et de nos observations sur le cas de l'Argentine, on peut postuler que le *principal impact institutionnel et sociétal de l'ajustement est relié à la signification et aux implications que l'implantation de ce modèle a comporté en termes de repli de l'Etat et de reformulation drastique de ses fonctions économiques et sociales*. Et ce, d'une part, à travers la *redéfinition des priorités et des critères d'allocation des dépenses publiques, et sociales en particulier* ainsi, dans le cas argentin, les dépenses sociales *per capita*, qui s'étaient légèrement développées dans les années 1980, ont chuté fortement en 1989 et 1990⁶². D'autre part, en raison des conséquences que cette reformulation, recouvrant un large spectre de mutations et ayant des effets prolongés, aurait très concrètement sur la situation de l'emploi, la répartition du revenu et donc les modes de vie et de reproduction sociale de vastes catégories de la population.

4.2. Les conséquences distributives de l'ajustement récessif : augmentation de la pauvreté et polarisation sociale – l'exemplarité argentine

De ce point de vue, différents bilans ont été assez tôt dressés à l'échelle régionale, par des équipes de chercheurs en sciences sociales et par des agences et organisations internationales reconnues et qualifiées. La plupart ont constaté

61 P. Salama, " De quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente ", Paris, mars 1995, inédit, première version, p. 17-18. (A l'exception des expressions « première » et « deuxième génération », c'est nous qui soulignons).

62 Cf. L. Beccaria, "Estancamiento y distribución del ingreso", in A. Minujin (Ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Unicef/Argentina-Losada, 1993, pp. 115-148; L. Beccaria, R. Carciofi, "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los noventa", dans le même volume, pp. 193-239.

que, bien que les pays de l'Amérique latine « aient eu avant la décennie des années 1980 des secteurs considérables de la population exclus des fruits de la croissance économique, dans un cadre d'inégalités significatives quant à la distribution du revenu et de la richesse, cette situation s'est aggravée dramatiquement au cours de cette décennie, qui a constitué l'une des étapes les plus critiques pour la région. Pendant cette période, le taux de croissance du produit [...PIB] a diminué dans tous les pays, et dans quelques-uns de manière extrêmement significative. Par ailleurs, une augmentation de l'inflation et du chômage ont été éprouvés avec des conséquences négatives sur les revenus et le pouvoir d'achat des travailleurs »⁶³. En fait, « le coût social de l'ajustement (...) est retombé de manière disproportionnée sur les travailleurs et les strates à revenu moyen, qui ont absorbé la partie la plus grande des sacrifices associés au syndrome de la stagnation avec inflation »⁶⁴.

Ainsi, en raison de l'ampleur de l'ajustement distributif et de l'intensité du sacrifice économique qu'il a impliqué pour les couches les plus démunies, soit les moins protégées de la population, la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et la restructuration économique et sociale qu'elles ont engendrée, ont largement contribué à l'élargissement et à l'intensification du phénomène de la pauvreté – qui dans la période précédente (1960-1980) avait pourtant connu globalement une diminution relative. En effet, la situation s'était détériorée considérablement en 1985 déjà. Le pourcentage de pauvres dans la population est retourné à son niveau de 1970 et, en termes absolus, le nombre de personnes en situation de pauvreté a connu une augmentation substantielle »⁶⁵. A ce propos, il faut signaler que, pour la seule période de 1980 à 1985, la pauvreté est passée en Amérique latine de 33% à 39% de la population. Cette augmentation a été le résultat d'une chute de l'ordre de 12% du revenu par habitant, qui s'est vue favorisée par la concentration du revenu, et s'est traduite par le passage de 120 à 160 millions de personnes en situation de pauvreté. A part ceci, le phénomène est dans une large mesure de caractère urbain : en effet, vers le milieu des années 1980, pas moins de 50%

63 E. Bustelo, A. Isuani, *El ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina*, Doc. del CIEPP 5, Buenos Aires, 1991, pp. 3-4 (notre traduction; souligné dans l'original).

64 CEPAL-PNUD, "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", L 533, Santiago du Chili, 1990, cité par P. Rodríguez Noboa, "La compensación social: alcances y posibilidades", in *Gaceta Municipal*, Año III, N° 6, Quito, Secretaría General del Municipio de Quito, 1991, p. 83. (Notre traduction).

65 E. Bustelo, A. Isuani, *El ajuste en su laberinto, op. cit.*, p. 4.

des pauvres de la région résidaient dans les villes⁶⁶. Les évolutions récentes n'ont pas infléchi cela, au contraire. « En Amérique latine, on a observé ces vingt dernières années une croissance spectaculaire de la pauvreté urbaine. D'après la [Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes] CEPALC] (2004), sur un total de 221 millions de pauvres, 66% vivaient en ville. Ces chiffres montrent clairement que l'on assiste bel et bien à un *processus d'urbanisation de la pauvreté* »⁶⁷.

Dans le même temps, les effets de l'ajustement se sont traduits, pour la plupart des pays, par une *augmentation de la polarisation et des inégalités sociales*, et par des tendances à la configuration de *sociétés de plus en plus marquées par le dualisme ou la segmentation sociale*⁶⁸. En ce sens, « la restructuration économique et sociale suscitée par les politiques d'ajustement structurel a fait devenir plus volumineux [le] segment marginal, a creusé la distance sociale entre celui-ci et les autres segments de la société, et a resserré les canaux de mobilité sociale dont dispos[aient] les groupes marginaux (des canaux de mobilité qui ont été associés historiquement à l'action sociale de l'Etat) »⁶⁹. Il faudrait préciser à cet égard, qu'en suivant cette analyse, l'on peut définir comme intégrés au segment « marginal » ou « informel » ceux qui occupent les postes les plus précaires sur le marché du travail (des occupations instables ou à faible productivité), ou qui se trouvent exclus de celui-ci, ainsi que ceux qui se situent aux niveaux les plus bas de l'échelle de revenus et ceux qui manquent de moyens propres de mobilité sociale.

Dans ce contexte, bien que « l'Argentine avait su se caractériser par une distribution [du revenu] plus homogène que celle d'autres pays ayant un

66 Cf. PREALC-OIT, *Deuda social, ¿qué es, cuánto es y cómo se paga?*, Santiago du Chili, 1988.

67 A. Ziccardi (IIS-UNAM), « Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine », version française du papier présenté à l'Atelier « Politiques génératrices de pauvreté », organisé par le Programme CLACSO-CROP d'Etudes sur la Pauvreté en Amérique latine dans le cadre du *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP)*, UNESCO-SHS, Buenos Aires/Argentine-Montevideo/Uruguay, 20-24 février 2006, inédit, 18 p. (p. 3, c'est nous qui soulignons). Cf. CEPALC, *Panorama Social de América Latina*, Santiago du Chili, 2004

68 La notion de " dualisme", tel qu'elle a été utilisée originalement en Amérique latine, faisait référence – à partir d'une vision du monde social qui mériterait d'être l'objet d'une discussion plus large, comme cela a été en partie le cas dans les débats régionaux – à " une société divisée en deux segments complètement autonomes, discontinus ou 'afonctionnels' ". Ensuite, la signification de ce terme aurait été élargie pour faire allusion à la segmentation et la discontinuité en général, et non seulement celles qui avaient été observées dans les sociétés latino-américaines. Cf. E. Tironi, R. Lagos, "Actores sociales y ajuste estructural", *op. cit.*, p. 52. (Notre traduction).

69 *Ibidem*.



niveau similaire de développement (...), dans la période postérieure à 1975 on observe une croissance accélérée des inégalités »⁷⁰. Dans le cas argentin, cette *amplification de la distance sociale entre différentes catégories*, aurait été éprouvée même au sein du secteur salarié. Parmi les diverses études consacrées à l'analyse de l'évolution de la distribution du revenu et de sa relation avec la pauvreté pendant les dernières décennies, certaines se sont attachées à rendre compte des raisons de cette hétérogénéisation. Retenons à ce sujet le constat qui ressort précisément de l'une de ces analyses signalant : « la raison la plus importante de l'expansion de l'inégalité constatée entre le milieu des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt-dix, a été l'augmentation de la disparité existante parmi les rémunérations des salariés relevant d'occupations *similaires* dans des firmes *différentes*, [en l'occurrence] appartenant à la même branche »⁷¹.

De ce point de vue, l'expérience argentine des vingt-cinq dernières années constitue sans doute un exemple extrême de « l'association habituelle entre changements concernant le revenu et l'inégalité distributive : un processus récessif est habituellement accompagné d'une détérioration de la distribution du revenu. L'*augmentation de l'inégalité de la distribution du revenu s'y est avérée* particulièrement significative *en raison des effets de la haute inflation* qui a été présente au cours de ces années [principalement, dans un premier temps, dû aux épisodes hyper-inflationnistes de 1989 et 1990] *et en raison des modifications de type institutionnel* »⁷². En effet, « dans un contexte de stagnation du niveau d'activité, dans lequel les rémunérations se détériorent fortement et [où] la demande de travail se contracte, l'augmentation de la concentration de la distribution des salaires apparaît [en effet] comme un résultat très vraisemblable [l'auteur argentin cité dit : « très probable »]. *Une telle tendance se trouve renforcée si, en outre, des modifications dans les régulations qui pèsent sur la fixation des rémunérations et la négociation en matière de relations de travail sont introduites*, comme cela a été le plus souvent le cas durant la période sous analyse (soit, à partir de 1976) »⁷³.

70 Cf. L. Beccaria, "Cambios en la estructura distributiva 1975-1990", communication présentée au Séminaire "Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Los nuevos pobres", UNICEF, Buenos Aires, 28-29 août 1991.

71 L. Beccaria, "Estancamiento y distribución del ingreso", *op. cit.*, p. 137 (note traduction ; souligné dans l'original).

72 *Ibidem*, p. 145 (c'est nous qui soulignons).

73 *Ibid.*, p. 135 (c'est nous qui soulignons).

Comme nous l'avons déjà signalé, l'ajustement macro-économique a eu une incidence spécifique non seulement à travers un *repli de l'Etat social en tant qu'administrateur et « fournisseur » des prestations et des services sociaux de base*. Son retrait a aussi concerné ses rôles dans la régulation des conditions de l'offre de l'emploi et la rétribution de la force de travail et, en dernière instance, son profil du point de vue de la régulation du conflit – pour partie distributif – du rapport capital-travail, traduit politiquement en termes de « question sociale ». A côté d'autres conséquences, ces mutations institutionnelles se sont traduites, en effet, par des tendances à la dérégulation des relations de travail, dérivant dans la précarisation des conditions d'embauche et d'utilisation de la force de travail, voire dans la perte des protections associées au statut du salariat.

Or, les changements éprouvés en ce sens, bien qu'ils aient eu un impact direct sur les modes d'incorporation des agents, et de séparation ou exclusion des individus du marché du travail, sont dans le même temps liés – si l'on veut, plus largement – avec d'autres instances de la relation entre l'Etat, l'économique et le social, supposant différents régimes et registres spécifiques. Ils sont notamment reliés aux *référentiels (global et sectoriels) des politiques publiques, aux modèles de l'action publique vis-à-vis de la régulation et la production et distribution de biens et services publics, aux dynamiques politiques qui modulent la conception des stratégies de politique économique, et aux linéaments et paramètres qui orientent la mise en œuvre des politiques de Welfare*. Ainsi, dans un contexte de restructuration globale ayant précipité leur entrée en crise, souvent dans une optique de sortie libérale dans laquelle le caractère « résiduel » des politiques sociales a voisiné avec la remise en cause, si ce n'est le démantèlement, des dispositifs de protection établis précédemment, tout en faisant apparaître leurs failles et leurs limites comme jamais auparavant.

4.3. Les « coûts sociaux » de l'ajustement et la logique de la « compensation sociale »

La détérioration progressive de la situation sociale a été le résultat d'une accessibilité de plus en plus restreinte aux biens et services destinés à satisfaire les besoins sociaux de base, accentuée par les limites qu'ont accusé les dispositifs du système traditionnel de politique sociale. Notamment, dans un cadre de restrictions et de coupures budgétaires qui ont affecté leurs ressources et leurs modes de fonctionnement. Dans ce cadre, le modèle



d'ajustement structurel mis en œuvre – et répandu dans l'espace et dans le temps – s'est accompagné de la diffusion croissante à l'échelle internationale d'un ensemble d'idées et propositions visant à redéfinir la nature et la portée de l'intervention de l'Etat sur le social.

La mise en œuvre d'actions gouvernementales visant à atténuer les coûts sociaux des politiques économiques en vigueur en Amérique latine depuis les années 1980, s'est inspirée en ce sens de l'idéologie de la « compensation sociale ». Surtout à partir de la deuxième moitié de cette décennie, elle a amené « certains pays de la région, et ensuite leur quasi-totalité, à l'application de programmes d'urgence ou d'aide sociale qui viseraient à retrouver des niveaux de vie semblables à ceux qui prévalaient avant la crise. (...) Les programmes sociaux compensatoires d'urgence ou d'investissement social (...) ont été conçus généralement comme instruments temporaires, avec des effets à court et à moyen terme, destinés à restaurer *l'accessibilité essentielle* [aux biens et services basiques] à la population la plus affectée »⁷⁴. D'après certaines analyses de la place qu'ils ont gagnée – souvent prescriptives et proches de l'expertise dans bien des cas –, « ils sont arrivés à constituer pendant les dernières années une *composante nécessaire pour la conception et l'application des programmes de stabilisation et d'ajustement* »⁷⁵. Tels ont été, de manière générale, les principes directeurs et le but affiché des *programmes de « compensation sociale »*. Axés dans leur majorité sur des besoins sociaux élémentaires, par exemple en matière d'assistance alimentaire et d'emploi minimum – « d'urgence... » –, ils ont été en gros destinés à pallier partiellement les effets régressifs les plus tangibles de la crise économique et de l'ajustement fiscal sur les modes de vie et de reproduction sociale des catégories populaires.

Ainsi, la mise en œuvre des politiques sociales inspirées des postulats de la compensation sociale en est venue à représenter, dans toute l'Amérique latine, l'une des innovations majeures de la période récente en ce qui concerne la gestion publique en général et plus particulièrement en termes d'intervention sociale de l'Etat. Prétendre à une évaluation unilaté-

74 P. Rodríguez Noboa, « La compensación social: alcances y posibilidades », *op. cit.*, p. 85 (notre traduction ; souligné dans l'original).

75 *Ibidem*. (C'est nous qui soulignons). Cet auteur latino-américain va même les apercevoir comme « source de processus de récupération de meilleurs niveaux de vie de la population ».

rale en bloc des nouvelles stratégies de politique sociale que l'expérience latino-américaine des deux dernières décennies n'a cessé de mettre en évidence, comporterait le risque d'assimiler des différences et contrastes, en méconnaissant la combinaison des facteurs internes et externes concourant à leur application et déterminant ses caractéristiques propres dans des contextes nationaux et locaux qui – sur ce plan, comme sur d'autres – présentent une spécificité considérable. Cette prétention écartée – elle est hors de portée des recherches accomplies dans le cadre de ce travail –, une approximation d'ensemble reste possible et pertinente (sur la base de différents travaux précédents et d'une révision sélective de la littérature spécialisée) par rapport à la genèse de ce nouveau « paradigme » d'intervention publique sur le social que ces politiques semblaient pourtant ébaucher dans différents cas. De ce point de vue, parmi les dénominateurs (relativement) communs à leur origine, les circonstances suivantes – soulevées par la littérature spécialisée à ce sujet – méritent d'être prises en compte et rappelées :

- a)** Les politiques sociales « traditionnelles » avaient accusé leur insuffisance, tant du point de vue de la satisfaction des exigences accompagnant le modèle d'accumulation capitaliste en vigueur précédemment, qu'en ce qui concerne la mise en place et l'institutionnalisation de mécanismes de décentralisation et participation ;
- b)** Si la crise du modèle préalable s'exprimait – parmi d'autres modalités – à travers les inégalités croissantes et les difficultés d'intégration sociale émergentes, le « dépassement » supposé de ses limites *via* les politiques d'ajustement structurel ne semblait avoir obtenu que *l'approfondissement de ces écueils* et des conflits en découlant ;
- c)** De plus, *les dispositifs et instruments de politique sociale « classiques » ou « traditionnels » ont subi de plein fouet les effets restrictifs (via le resserrement budgétaire) et contraignants (notamment à travers les réformes « recommandées ») de l'ajustement structurel sur le rôle et les fonctions de l'Etat par rapport à l'économie et au social ;*

- d) La reconnaissance explicite ou implicite des puissantes implications sociales de l'ajustement détermine dans une large mesure la *conception de nouvelles stratégies de politique sociale*. Or, celles-ci s'inscrivent fréquemment dans une optique officielle privilégiant la « *gouvernabilité* » *politique du système*, par delà les buts affichés dans le sens d'atteindre une meilleure efficacité et progressivité des dépenses sociales à travers elles.

Enfin, la notable diffusion atteinte dans la plupart des pays latino-américains par l'approche de la « compensation sociale » demande qu'on prenne spécialement en considération la signification politique implicite de cette approche, qui a beaucoup influencé une certaine *pensée réformatrice paradoxale*. Car, si elle est devenue « d'Etat », cela a été sous la *prégnance des idées et référentiels de pensée des agents et d'organismes qui souvent en voulaient moins...* Cela s'est traduit notamment par l'émergence des « programmes de lutte contre la pauvreté » qui, depuis les années 1980, ont joué un rôle significatif parmi les nouvelles modalités d'intervention sociale mises en œuvre. Puisque la résistance des acteurs sociaux et la « révolte urbaine » – soit, les différentes formes de protestation émergentes parmi les couches de la population pauvres, voire paupérisées – représentaient l'un des obstacles majeurs à surmonter pendant l'application des processus d'ajustement⁷⁶. On peut alors supposer que l'adoption de l'approche « compensatrice », qui a été souvent véhiculée par les agences multilatérales, s'est elle-même vue favorisée par des raisonnements de type « coût-bénéfice » suivant une logique proche de celle de l'évaluation des coûts de transaction. Cette logique semblait ainsi embrasser des questions relatives à la légitimité politique des gouvernements – qui était souvent érodée par les effets de leurs politiques économiques –, et même la démobilisation des secteurs les plus affectés par les conséquences de leur gestion⁷⁷.

En effet, pratiquement tous ces programmes de « compensation sociale » et de « lutte contre la pauvreté » ont en commun de faire *appel à la participation de la population*, souvent conçue comme une ressource, dans un contexte dit de « ré-démocratisation ». Les politiques sociales de nouveau genre, pour

76 E. Bustelo, A. Isuani, *El ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina*, op. cit.

77 Dans plusieurs cas, par exemple au Chili et en Bolivie, lesdites politiques ont été mises en œuvre " dans un cadre de rationalité bureaucratique perfectionnée et avec des ressources [provenant] des organismes internationaux ", CLACSO, 1989. (Notre traduction).

la plupart basées sur des modalités d'organisation et représentations locales, ont été présentées, par tout un courant qui prônait la *décentralisation*, en tant que nouvelles façons d'impliquer les citoyens, en attribuant à ces *formes* « *territorialisées* » de mise en œuvre les potentialités de l'exercice d'une démocratie locale ou « de proximité ». Pour d'autres, en revanche, ces stratégies donnent lieu à des formes d'organisation émanant du clientélisme et du patronage politique, qui relèguent les plus pauvres dans les limites d'un territoire⁷⁸ avec ce que cela suppose en termes de pratiques et réseaux d'assujettissement, au delà des vertus éventuelles de l'expérimentation de nouveaux modes d'intervention institutionnelle.

78 Cf. M.-F., Prévôt-Schapira, "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", in *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N° 2, Mexico D.F., IIS-UNAM, avril-juin 1996, pp. 73-94 (p. 73)

III. Vers un nouveau paradigme d'intervention publique sur le social : evolution des referentiels et nouvelles politiques sociales

5

*Diagnostiques à l'origine de la reformulation de l'intervention sociale de l'Etat*⁷⁹

5.1. La crise du modèle « traditionnel » de politique sociale en Argentine

Le régime d'accumulation basé sur l'industrialisation substitutive, dont la production s'orientait principalement vers le marché intérieur, a eu son

79 Pour une analyse à la fois assez proche et différente de celle que nous effectuons, cf. C. Barba Solano, « Claroscuros de la reforma social en México y América Latina », *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII, N° 39, Universidad de Guadalajara, mai-août 2007, pp. 35-76 p. Si les préoccupations centrales et l'objet de recherche sont dans une large mesure communs (le paradigme de l'Etat de « bien être » ou du *Welfare State* et ses transformations contemporaines dans le contexte latino-américain), des différences de point de vue sont présentes également. En lien avec l'approche conceptuelle privilégiée, elles tiennent, d'une part, à la caractérisation des différents « régimes » et à l'interprétation de la « réforme sociale » promue dans le cadre des programmes d'ajustement et stabilisation économique ; d'autre part, elles correspondent aux trajectoires nationales et aux terrains de référence pour l'analyse des stratégies de politique sociale et leurs évolutions récentes dans l'ensemble régional : le cas du Mexique et celui de l'Argentine, respectivement.

corollaire dans le déploiement d'une série de formes institutionnelles correspondant à un « mode de régulation » progressif de la question sociale. Comme nous l'avons évoqué, dans le cas de l'Argentine, cela s'est traduit par l'institutionnalisation d'un système de politiques sociales qui s'est globalement caractérisé par son inspiration universaliste et incrémentale et par le développement de dispositifs de protection sociale relevant essentiellement de l'assurance sociale lié à l'emploi salarié. Certainement, il y a eu des différences et des limitations dans son accomplissement : en raison des avancées et des retours en arrière qu'ont subi les divers instruments d'intervention sociale et de régulation de la force de travail de la part de l'Etat – comme nous l'avons signalé –, et en fonction des interactions entre l'évolution économique et la dynamique sociopolitique sous différents régimes de gouvernement⁸⁰. Mais la permanence du système établi dès le début du XX^e siècle et l'élargissement des dispositifs de protection sociale en vigueur depuis les années 1940 rendaient compte de l'entité et de la relative continuité d'un certain compromis institutionnalisé. Celui en vertu duquel l'Etat national assumait sa responsabilité de viabiliser l'accès aux diverses prestations sociales et aux services publics, si ce n'est celle d'assurer la reproduction et la sécurité sociale à l'ensemble de la population.

Néanmoins, principalement en raison de leur conception et de leur mise en œuvre centralisée, la gestion des politiques évoquées n'a pas comporté l'application des mécanismes qui ont tendu à être présentés par la suite comme vertueux, d'après une nouvelle logique d'intervention prônée depuis plus d'une dizaine d'années. Ainsi, les mécanismes de type participatif ou les instances décentralisées qui devraient contribuer – hypothétiquement – à une plus grande efficacité et sélectivité dans l'assignation des dépenses sociales à partir des niveaux intermédiaires ou locaux de l'organisation territoriale de l'Etat. Ceux qui viseraient à promouvoir les programmes ciblés, inspirés de l'approche de la « compensation sociale ». Il est clair à cet égard que les politiques sociales de type traditionnel n'ont pas empêché non plus la « conflictivité » sociale associée à la lutte pour la répartition du revenu observée dans le pays, notamment dès la fin des années 1960 et le début des années 1970.

80 Cf. R. Cortés, A. Marshall, "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990", *op. cit.*, pp. 21-46 (notre traduction).

Par ailleurs, et ce n'est pas le moins important, les limitations structurelles que d'une manière générale mettaient déjà en évidence le système de protection sociale et la gestion des politiques sociales « traditionnelles » en Argentine – concernant leur portée, leur niveau de couverture et leur efficacité – se sont vues approfondies dans les années 1980. Et ce, avec la politique de réduction et de contention forcenée des dépenses publiques devenue consubstantielle au modèle d'ajustement structurel, déjà dans ses versions de « première génération », avant que ne soient exigées la libéralisation, les privatisations et les dérégulations qui – dans la décennie suivante – ont caractérisé la « deuxième génération ». Dans cette perspective, certaines analyses critiques menées au début des années 1990 complètent les études centrées sur l'évolution de l'intervention sociale de l'Etat argentin et portant sur la longue durée – celles que nous avons considérées afin de caractériser son investissement dans la construction du système de protection sociale à l'intérieur d'une « société salariale ». Leurs auteurs ont mis en avant le fait que la crise économique-sociale des années 1980 est venue aiguïser les « problèmes structurels d'équité, auxquels doivent s'ajouter ceux relatifs à l'inefficacité de l'offre de services publics sociaux »⁸¹. Parmi ces problèmes, d'autres analyses pointues ont identifié les suivants⁸² :

- a)** Exclusion des bénéficiaires (et des formes de protection) des politiques sociales d'un secteur important de la population.
- b)** Manque accentué d'équité dans la couverture des besoins sociaux essentiels théoriquement assurée par les dépenses sociales et les systèmes de production de biens publics, ce qui s'exprime dans la stratification des bénéficiaires impliquant une accessibilité différentielle à ces derniers en fonction des niveaux de revenu.
- c)** Budgétisation et gestion des dépenses sociales indépendamment des implications distributives de leur financement ; c'est-à-dire, méconnaissant l'impact net des transferts de revenu qui opèrent à travers l'attribution des recettes et les dépenses publiques.

81 E. Bustelo, A. Isuani, *El ajuste en su laberinto*, op. cit., p. 7.

82 Cf. E. Isuani, "Ciudadanía o marginalidad: política social argentina en los '90", in E. Bustelo, E. Isuani (Eds.), *Mucho, poquito o nada*, op. cit., pp. 18-20.

- d) Bureaucratization et centralisation excessive de beaucoup de services sociaux à caractère public ; cela ne permet – ou ne favorise – pas l'organisation et la participation des usagers et des organismes non gouvernementaux qui pourraient les représenter éventuellement, et fomente en même temps la dépendance des citoyens vis-à-vis de l'appareil étatique.
- e) Fragmentation institutionnelle : manque d'intégration, coordination et articulation entre les différentes instances publiques et privées intervenant dans la production et la prestation de services.
- f) Hauts coûts opérationnels (qui pourraient diminuer en utilisant des systèmes de gestion alternatifs) dans différents secteurs de politique sociale.
- g) Politiques sociales à haute dépendance des ressources générales du gouvernement, ce qui implique habituellement un manque de financements stables et des difficultés de prévision et programmation des dépenses à moyen terme.
- h) Différents types de problèmes dérivés de la faiblesse ou de la détérioration des institutions du secteur public : faible exécution des dépenses (par rapport aux prévisions budgétaires), ce qui provoque une perte de ressources ; qualification insuffisante ou défectueuse des ressources humaines dont dispose le secteur public à différents niveaux de l'administration territoriale, ce qui représente souvent un « goulet d'étranglement » en ce qui concerne l'impact et l'efficacité des politiques sociales.

Ce diagnostic général de la crise du système traditionnel des politiques sociales – dressé déjà au début des années 1990 – visait à mettre en évidence qu'en raison des comportements institutionnels et de son mode de fonctionnement, ce système n'avait pas constitué en soi une panacée⁸³. Ses niveaux de couverture et même d'efficacité laissaient donc à désirer. Et ce, malgré l'inspiration universaliste et le caractère progressif ayant marqué

83 On peut rappeler à ce propos le mot de Léon Gambetta : « Il n'y a pas «de panacée sociale»... Mais l'on sait que sa vision des choses menait l'homme politique français de la fin du XIX^e siècle à éluder l'existence de la « question sociale », pour ne voir à sa place qu'une pluralité de « problèmes économiques et industriels » qu'on ne pourrait que « résoudre [...] un à un ». Cf. *Discours politiques*, IX, p. 122, cité in G. Weill, *Histoire du mouvement social en France, 1852-1902*, Paris, 1904, p. 242, cité par R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 385, n. 1.

le modèle et les valeurs protecteurs et intégrateurs – si ce n’est pleinement « assureurs » – sur lesquels il s’était fondé au départ. Dans une optique complémentaire, d’autres spécialistes argentins ont cherché à saisir cette crise des politiques sociales « classiques » dans une perspective d’ensemble qui caractérise la dynamique de fonctionnement du système national et pointe dans ses entraves quelques enjeux du pouvoir. Ainsi, on attribue à cette crise deux profils fondamentaux : « l’un, dans lequel se concentrent les restrictions de type financier ; l’autre, dans lequel se manifestent la faiblesse politique et l’incapacité d’exécution de l’Etat pour mettre en œuvre ces politiques. Tous les deux sont imbriqués et se renforcent mutuellement, en donnant lieu à un cercle vicieux difficile à surmonter »⁸⁴. Dans ce contexte, la crise qui affecte le système est perçue comme « une crise qui compromet globalement l’Etat, et qui s’exprime à travers un appareil administratif faible dans sa capacité à se doter des ressources, inefficace dans sa gestion et de plus en plus remis en cause quant à ses rôles, c’est-à-dire, submergé dans un débat permanent sur ce que devraient être les domaines à maintenir [sous son contrôle, dans la sphère publique] et les domaines à céder. Tout indique qu’il s’agit d’une crise profonde qui affecte les structures sociales et de pouvoir »⁸⁵.

5.2. Avancée et profils d’un modèle « minimaliste » de contention sociale

Les politiques d’ajustement structurel – principalement en raison de leurs effets de paupérisation, précarisation et marginalisation croissantes – ont impliqué non seulement un renversement de la modernisation sociale effectuée au cours des décennies antérieures, mais elles ont en outre remis en cause les chances présentes et futures de maintenir certains seuils d’intégration sociale. Et ce, tout particulièrement parmi les groupes les plus affectés dans leurs possibilités d’insertion professionnelle et dans leurs modes de vie et de reproduction sociale. Même en supposant que le modèle d’ajustement économique ait visé à promouvoir une modernisation de nouveau signe – comme cela a été postulé par ses tenants –, eu égard aux caractéristiques régressives et aux dérives « excluantes » des transformations structurelles que ses politiques de réforme ont engendrées, cette « modernisation » ne

84 L. Golbert, S. Lumi, *Políticas sociales: ¿existen otras opciones?*, CIEPP, Doc. de Trabajo 6, Buenos Aires, 1991, p. 7.

85 *Ibidem*.

s'est pas traduite par la diffusion supposée des avantages de la croissance économique à l'ensemble de la société. Bien au contraire, son application a favorisé la concentration au profit de certaines catégories et des groupes privilégiés – ceux-ci s'étaient pour une part récemment consolidés. Notamment au point de vue de leur configuration socio-économique, dû précisément au manque d'équité ayant caractérisé la distribution des coûts de l'ajustement récessif et celle du sacrifice imposé aux catégories populaires. Or, cela s'était produit non seulement en raison de la chute de leur niveau de revenu, que nous avons évoquée, mais aussi – parfois fondamentalement – à travers différentes formes de suppression de l'emploi, d'expulsion du marché de l'emploi et de réduction des droits sociaux et des protections acquis par des couches salariées précédemment.

En effet, comme conséquence des changements induits dans la structure sociale par les politiques d'ajustement et de « sortie de crise » néolibérales, est venu à se constituer un nouvel ordre qui a accentué les profils d'une société de plus en plus polarisée. Cela comporte la marginalisation croissante d'importants segments de la population argentine que diverses contributions des sciences sociales des années 1990 ont thématisée et caractérisée en ayant recours à la notion d'« exclusion sociale », largement répandue et déclinée localement en termes d'« exclus » et de « modèle excluant » depuis le début de la dernière décennie. Dans ce contexte, des tendances de désagrégation et déstructuration sociale sont survenues, à côté de signes de détérioration profonde, si ce n'est de décomposition des institutions et dispositifs de protection sociale qui – en voyant le jour dans un climat idéologique de « naturalisation » des inégalités – ne laissent pas de pointer les formes d'une nouvelle insécurité associée aux dynamiques de « désaffiliation » et les « reports » de ces risques sur la cohésion de la société. Sans aller jusqu'à constituer en Argentine une véritable menace pour la stabilité du régime démocratique, ces évolutions ont pourtant représenté un stigmate et un facteur de corrosion de sa légitimité. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la crise d'intégration sociale que l'ajustement est venu approfondir, des questionnements sur le type de stratégies de gouvernance (explicites ou non) que les gouvernements tendaient à adopter, ainsi que des interrogations sur leur caractère systémique ou progressif, ont émergé ici et là. En ce sens, pour beaucoup il y était question du type de ressources que les administrations démocratiques allouaient dans cette optique. Et tout particulièrement

rement du rôle que les politiques ciblées dites de « compensation sociale » seraient amenées à jouer vis-à-vis de ces enjeux que l'on pourrait interpréter comme en étant liés à une « nouvelle question sociale », à « réguler » autrement que par les moyens « classiques » des décennies précédentes.

Aussi, lesdites nouvelles politiques et leurs dispositifs, éminemment assistantiels, ont surgi dans le pays en parallèle avec la rétraction des mécanismes et dynamiques de régulation économique et devant la réversion des processus de redistribution des fruits du développement, dans lesquels l'intervention de l'État « protecteur » et ses politiques en matière de services publics avaient joué un rôle crucial, malgré les limitations décrites précédemment. Ensuite, la mise en œuvre, et même la diffusion, des programmes « focalisés » pourraient difficilement transcender leur condition de palliatifs. Notamment, face aux nouveaux manques et risques sociaux engendrés dans un contexte de diminution structurelle des opportunités d'insertion dans le marché du travail et de précarisation et détérioration de la qualité de l'emploi, de chute du niveau de revenus et de croissantes difficultés – voire l'impossibilité – d'accès aux biens et services essentiels pour vastes secteurs de la population. Des analyses plus récentes dans le champ des sciences sociales, reliant ces préoccupations de recherche à la formulation de politiques sociales, ont souligné en Argentine les enjeux institutionnels et les défis financiers d'une éventuelle « universalisation » des programmes focalisés.

C'est toute une problématique qui redevient d'actualité depuis les années 2000, en raison de la montée du chômage et de l'appauvrissement massif, qui certes incarnent le signe le plus dramatique de l'évolution de ces toutes dernières années, tout en étant le résultat d'un cheminement plus long – de plus de vingt-cinq ans. Cela semble justifier la pertinence d'un regard critique rétrospectif sur les modes d'intervention qui, dès la fin des années 1980, et sous des nouveaux formats depuis la dernière décennie, ont été appliqués en guise de traitement des conséquences les plus saillantes de ces phénomènes sociaux⁸⁶.

86 R. Lo Vuolo, "Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", in S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordenadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión/CEUR, coll. "La investigación social", 1996, pp. 51-64 ; et J.L. Coraggio, " Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales ", dans le même ouvrage, pp. 123-135.

Cristallisant une nouvelle logique d'intervention, qui n'est pas étrangère à l'approche néolibérale dominante depuis les années 1980, les nouvelles politiques sociales ont été présentées en divers pays d'Amérique latine comme étant appelées à jouer un rôle efficace quant à la préservation – et même l'amélioration – des conditions de vie des catégories de la population confrontées à des situations de pauvreté et à des difficultés à satisfaire leurs besoins sociaux élémentaires. A ce propos, peuvent être distinguées au moins deux variantes simplifiées. L'une d'elles se contenterait d'atténuer les effets négatifs de la modernisation « excluante » ; l'autre, par contre, envisagerait l'objectif de « réorienter » le modèle de base afin d'atteindre un fonctionnement progressif, au sens hypothétique de plus « incluant » socialement. Néanmoins, ces buts finiraient par rencontrer les limites imposées en dernière instance par le modèle économique global qui prévalait. Les facteurs spécifiques, quant à leur application, sont évidemment reliés aux conditions politiques et sociales propres à chaque situation nationale. Ces circonstances ont déterminé dans chaque cas les modalités et les rythmes de la mise en œuvre des programmes de « combat de la pauvreté », qui vers le milieu des années 1980 – moyennant ladite « décennie perdue » en termes de « développement social » – ont prospéré sous différentes variantes à l'échelle régionale. Mais d'une manière générale – bien qu'il y ait eu des exceptions – c'est dans les moments et les conjonctures de plus forte tension sociopolitique que les politiques de type compensatoire ont gagné de l'impulsion, à travers la mise en place de programmes spécifiques qui visaient à prendre en charge – ou à tout le moins à gérer – les urgences les plus critiques associées aux « coûts » de l'ajustement structurel ou dérivant de ce dernier.

Dans le cas de l'Argentine, des changements significatifs quant aux approches concernant la conception des politiques sociales et l'organisation du système de protection sociale en vigueur ont vu le jour dans la deuxième moitié des années 1980. Ils sont intervenus dans un cadre dans lequel la crise socio-économique – liée dans une large mesure à la restructuration du premier ajustement – avait conduit à une sorte de « point de rupture dans la logique quotidienne »⁸⁷ qui pendant une longue période s'était avérée relativement efficace ou adéquate en termes d'organisation du mode de vie des couches

87 Cf. M.C. Feijóo, *Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares*, Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA)-INDEC, Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires, avril 1988.

populaires et de reproduction sociale de ces catégories, notamment en milieu urbain. Ainsi, parallèlement à la décentralisation pratiquée dans différents secteurs de base dans le cadre des politiques de l'Etat social dans son versant *Welfare* (éducation, santé, logement), l'Etat lui-même, et un ensemble de nouveaux acteurs situés à la lisière du public et du privé : l'Eglise, des organisations non gouvernementales, des organisations à base territoriale ou de quartier, ont mis en œuvre divers programmes et actions. Soit, différentes formes d'assistance destinées à tenter de répondre aux principaux besoins sociaux non satisfaits (notamment en matière d'alimentation et de logement) parmi la population la plus vulnérable dans une situation d'urgence. Comme cela a été relevé dans plusieurs travaux qui ont repris et illustré l'analyse politique de la problématique, une bonne partie de « ces (...) acteurs s'étaient forgés en opposition à la dictature et ont beaucoup contribué à la revitalisation de la scène locale »⁸⁸.

De ce fait, la sphère locale se profilait comme l'échelle primaire qui serait privilégiée par les nouveaux modes d'intervention pour le traitement focalisé de ses « problèmes » et besoins élémentaires, l'inscription territoriale permettant l'encadrement d'une vaste population désormais « en difficulté ». Ces diagnostics, de même que les mesures adoptées, venaient presque cristalliser politiquement parlant une « définition sociale » (et non « individuelle ») du « pauvre » pourtant longtemps négligée – qu'il faudrait revisiter : celle qui définit le pauvre sociologiquement comme « celui *que son besoin porte à être assisté* »⁸⁹.

88 M.-F. Prévôt-Schapira, "Las políticas de lucha contra la pobreza...", *op. cit.* (p. 81). Cf. également : M.-F. Prévôt-Schapira, " Du PAN au Plan de Justice Sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires ", in *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 86 (" Développements et Coopérations "), Paris, Plan Urbanisme-Construction-Architecture/METL, juin 2000, pp. 133-143.

89 Cf. G. Simmel, *Le Pauvre*, (traduit de l'allemand et présenté par L. Cahen-Maurel), Paris, éd. Allia, 2009, p. 85 (c'est nous qui soulignons). A la fin de son essai (*l'un des trois volets de sa grande typologie du lien social bâtie en 1908*), ce fondateur de la sociologie en Allemagne précisait : « Ainsi, ce qui fait que le pauvre est un pauvre n'est pas l'état de besoin dans lequel il vit. Au sens sociologique du terme, est pauvre uniquement celui que son besoin porte à être assisté » (p. 85).

Orientations de politique, paramètres et instruments de protection sociale

Dans le contexte de restructuration globale dominant pendant les deux dernières décennies, l'expérience argentine se démarque par l'impact de l'ajustement récessif dans l'appareil productif et par ses conséquences au niveau de la structure sociale. En même temps, elle est remarquable – voire hors pair – par la célérité avec laquelle ont été mises en œuvre dans ce cas les réformes structurelles *market oriented*, remplies d'implications institutionnelles, en raison des linéaments généraux les ayant caractérisées. Leur spécificité et leurs modalités de gestion politique, tout au long des années 1990 (dont nous avons rendu compte en détail dans d'autres travaux⁹⁰), contribuent à expliquer – de manière décisive – non seulement le démantèlement du système de protection sociale instauré en Argentine, mais également la genèse et l'ampleur de la crise multidimensionnelle qui a éclaté dans le pays en décembre 2001.

Déjà au cours des années 1980, une reformulation d'importance considérable s'était produite, notamment en termes d'interactions entre les objectifs de la politique économique et les stratégies de politique sociale, dans le cadre des nouveaux questionnements qui pesaient sur le mode de développement, en raison d'une conjonction de facteurs et d'intérêts internes et externes liés à la mise en œuvre de l'ajustement structurel. Cette reformulation a eu lieu avec la toile de fond de « la fracture induite de la politique économique [de la dictature militaire], dans laquelle l'ouverture massive et sans restrictions du secteur financier avait engendré de profonds changements dans le comportement des agents économiques »⁹¹. Tout en remettant en cause le « cercle vertueux » célèbre dans la période

90 Cf. S. Peñalva, " Les métamorphoses d'une "société salariale" : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine ", *Document de travail MOST*, N° 64, *op. cit.* ; S. Peñalva, «Reformas estructurales y cambio de paradigma institucional en tiempos de gran transformación de la sociedad salarial», *Journal of Iberian and Latin American Studies* (JILAS), [refereed journal of The Association of Iberian and Latin American Studies of Australasia (AILASA)], Volume 10, N° 2, Numéro spécial (sous la dir. de R. Cicerchia, K. Lehman), Melbourne (Australie), La Trobe University - AILASA, décembre 2004, pp. 7-38.

91 A. Müller, "Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz", in *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas/Universidad de Buenos Aires, Année XI, Vol. XI, N° 21, 1^{er} semestre 2001, pp. 11-33 (p. 31).

d'après-guerre, qui avait été expérimenté sous un régime d'accumulation supposant un modèle relativement vigoureux d'intervention étatique et un style de développement industriel « autocentré » ou « intraverti », principalement orienté vers le marché interne.

Pour mesurer l'envergure de ces vastes transformations, il faut sans doute rappeler qu'« une société salariale n'est pas seulement une société dans laquelle la majorité de la population active est salariée. C'est surtout *une société dans laquelle l'immense majorité de la population accède à la citoyenneté sociale à partir, d'abord, de la consolidation du statut du travail* »⁹² soit, de l'emploi donnant accès à des formes et dispositifs de protection dans lesquels se cristallise la « propriété sociale »⁹³, construite historiquement. C'est cette construction précaire, et soumise à des contraintes dans lesquelles s'enchevêtrent l'endogène et l'exogène, les intérêts « externes » et « internes » et les enjeux de pouvoir qui font joindre le « dehors » et le « dedans », que l'expérience argentine des dernières décennies semble pouvoir illustrer, et de façon exemplaire. Or, l'exemple du système des retraites et du code du travail n'y est sans doute pas pour rien – comme les réformes structurelles des années 1990, les ayant remis en cause.

Dans les sections qui suivent nous proposons une récapitulation qui, partant de l'analyse du processus argentin et sans négliger ses spécificités, devrait offrir une mise en perspective par rapport aux évolutions que la formulation de stratégies de politique sociale et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs et instruments de protection sociale ont connu simultanément dans la plupart des pays latino-américains⁹⁴. En reprenant divers axes de question-

92 R. Castel, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Ed. du Seuil, coll. " La République des Idées ", 2003, p. 31 (c'est nous qui soulignons).

93 Suivant cette analyse ayant pour référence " la " société salariale " qui se met en place après la Seconde Guerre mondiale en Europe occidentale ", on peut convenir avec l'auteur que cette " *propriété sociale* " représente un homologue de la propriété privée, une *propriété pour la sécurité* désormais mise à disposition de ceux qui étaient exclus des protections que procure la propriété privée. On pourrait caractériser la propriété sociale comme la production d'équivalents sociaux des protections qui étaient auparavant seulement données par la propriété privée ", R. Castel, *L'Insécurité sociale... op. cit.*, p. 31 (souligné dans l'original).

94 Cf. B. Lautier, « Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : l'assurance, l'assistance, l'absence », in B. Lautier, J. Marques-Pereira (sous la dir. de), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Editions Karthala, coll. " Economie et développement ", 2004, pp. 166-199 ; V.M. Soria, « Transformation de la protection sociale au Brésil et au Mexique dans un contexte de réajustement économique et d'intégration régionale », dans le même ouvrage, pp. 225-256 ; C. Mesa-Lago, « Social Insurance (Pensions and Health, Labour Markets and Coverage in Latin America », Social Policy and Development Programme, Paper N° 36, Genève, UNRISD, août 2008, 30 p.

nement autour des systèmes de politique sociale en tant modes de régulation de la question sociale, nous cherchons à spécifier les traits caractéristiques de la modification substantielle du rôle de l'Etat qui – d'après nos hypothèses – est en correspondance avec ce qui préfigurait l'émergence, dans la dernière décennie, d'un nouveau paradigme d'intervention publique sur le social. En fonction des éléments contextuels ici privilégiés, cette mutation peut être appréhendée à travers plusieurs dimensions qui, dans leur complémentarité, permettraient d'esquisser les profils les plus saillants d'un modèle « minimaliste » de protection – voire de contention – sociale. Celui qui incarne le paradigme de la « focalisation » et de la « compensation sociale », dont nous avons retracé la genèse dans le cadre de l'ajustement, et signalé les contours qu'il a adopté dans le contexte de la grande transformation qui – en lien avec une évolution marquante des référentiel d'action publique global et sectoriel – s'est construit à travers des concepts et instruments de protection sociale à l'échelle régionale⁹⁵.

6.1. L'Etat de Bien-être, un paradigme institutionnel remis en cause

En relation avec les transformations sociales liées au processus macro-économique caractérisé, l'expérience argentine du dernier quart de siècle semble valider l'hypothèse d'une crise et d'une restructuration compromettant essentiellement les institutions fondamentales – notamment le rapport salarial et l'intervention de l'Etat – du mode de régulation instauré et resté en vigueur dans le deuxième après-guerre, pendant plusieurs décennies. A ce grand basculement s'associent les restrictions et les diverses remises en cause – souvent non perçues ensemble ou insuffisamment mises en relation – qui pèsent sur l'organisation et l'entité même de l'Etat de Bien-être. Il s'agit d'un paradigme institutionnel dont les caractéristiques et l'évolution au sein de la société argentine, qui plus est avec les limitations que l'on pourrait attribuer (non sans réserves) à une version « périphérique » de

95 Cf. M. Ferrer, P. Monje, R. Urzúa, « El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas », Documento de políticas MOST-2, N° 16, (Versión pre-print), Paris, MOST/UNESCO, 2005, 25 p.

l'Etat social, avaient situé le pays parmi les plus développés – et les moins inégalitaires – de l'Amérique latine.

La remise en cause de ce modèle s'est étendue à la série d'instruments politiques, techniques et institutionnels à travers lesquels l'Etat avait joué un rôle majeur en tant qu'allocateur de ressources, redistributeur du revenu et moteur du développement à l'intérieur de la société. Dans ce sens, la libéralisation économique et la flexibilité du travail qui ont façonné les politiques d'ajustement – spécialement dans leur version dite « de seconde génération » – sont devenues des axes principaux des changements survenus quant au rôle de l'Etat et à ses modalités d'intervention économique et sociale. C'est ce que semblent confirmer, et même mettre en évidence, les buts et les orientations dominantes dans les réformes « de marché » des années 1990 : depuis la désétatisation de l'économie et les privatisations massives, jusqu'aux réformes introduites dans le régime de l'emploi et les modifications successives du système de retraites et pensions (réformes structurelles dont nous avons analysé ailleurs les composantes institutionnelles et la dynamique politique issue de mise en œuvre).

D'après l'approche historico-génétique que nous avons adoptée, cela renvoie au constat des métamorphoses significatives opérées en ce qui concerne les formes institutionnelles de régulation, et notamment le système de protection sociale. C'est-à-dire, l'ensemble de dispositifs et instruments à travers lesquels, en fonction des diverses modalités d'intervention, l'Etat avait joué un rôle majeur, d'abord en vue d'élargir, puis d'assurer moyennement l'accès à une couverture sociale à la majorité de la population, permettant l'intégration sociale dans le cadre d'un cas de figure hybride de « société salariale ». Notre hypothèse en ce sens est que ces dispositifs éprouvent ladite mutation suivant les impératifs de la libéralisation, de la privatisation et la flexibilité associés au modèle économique néolibéral qui est parvenu à s'imposer – et c'est là que l'on peut situer l'évolution en termes de référentiels (global et sectoriel) de l'action publique –, comportant une redéfinition profonde du paradigme d'intervention étatique vis-à-vis de la question sociale.

6.2. Décentralisation et « territorialisation »... des « problèmes » par temps de crise⁹⁶

En creusant le décalage entre les besoins sociaux insatisfaits grandissants parmi les catégories les plus démunies et la capacité réduite de réponse de l'Etat pour les assurer – d'autant plus que les secteurs sociaux de base du système public (éducation, santé) commençaient aussi à faire face à la nouvelle demande des couches moyennes se paupérisant –, les programmes d'ajustement structurel et leurs conséquences sociales ont contribué à rendre plus aiguë la crise urbaine émergente dans les années 1980. L'une des formes à travers lesquelles cette tension semble avoir cherché à se résoudre – vers le milieu de la « décennie perdue » – a été le transfert d'une partie des « fonctions sociales » de l'Etat (soit de l'administration centrale) vers les niveaux intermédiaires (provinciaux) et même locaux (municipaux) de gouvernement. Dans beaucoup de cas, ceux-ci ont cherché à promouvoir des nouvelles formes de participation et/ou d'investissement des destinataires de leurs politiques « sociales ». Par exemple, dans le domaine des régions administratives, parfois créées et délimitées *ad hoc* – à l'intérieur des collectivités territoriales –, et notamment à l'échelle des quartiers et des « communautés » de voisinage, ancrées dans l'espace urbain.

En fait, cette modalité d'appréhender l'espace a régénéré l'importance du niveau local et – non sans ambiguïtés – a accordé une nouvelle place aux institutions municipales dans la hiérarchie administrative. Ainsi, l'espace local, lieu du contrôle social durant le régime militaire (1976-1983) voire un site stratégique de répression politique, et qui plus tard, avec le retour de la démocratie, était devenu un domaine privilégié d'innovation et d'expérimentation sociale, a pris un nouveau visage dans les années 1990. D'après plusieurs analyses – dont certaines fondées sur l'hypothèse d'une tendance à la « municipalisation », ou du moins à la localisation, de la crise de l'Etat de Bien-être –, il a été présenté alors comme « l'espace dans lequel pourraient être résolues certaines tensions entre modernité et exclusion. *L'idée que le territoire national n'est plus adéquat pour lutter contre la pauvreté et le chômage semble accom-*

96 Nous avons esquissé une toute première formulation à cet égard, prenant acte de ce qui nous semblaient être des tendances à la " territorialisation " de la crise du *Welfare State*, dans : S. Peñalva, D. Arroyo, "Estado Benefactor y municipio en crisis. De las nuevas tendencias de la regulación estatal a la territorialización de lo social ", in F. Carrión (Coord.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*, Quito, Red Ciudades-CODEL, 1992, pp. 51-66.

pagner la crise du Welfare State »⁹⁷. Cet ancrage territorial de l'intervention publique sur le social a aussi été observé par d'autres auteurs dans une perspective semblable plus récemment : « L'Etat a été obligé de revoir en profondeur son action sociale pour faire face aux effets néfastes du processus de mondialisation économique et des politiques néolibérales sur la société dans son ensemble. Auparavant compétence exclusive du gouvernement national, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques sociales a été transférée aux autorités locales dans le cadre des processus de décentralisation. On a ainsi assisté, paradoxalement par rapport aux processus de mondialisation, à une revalorisation du rôle des gouvernements locaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, et en particulier des politiques sociales »⁹⁸.

Certaines de ces analyses ont pris des distances critiques vis-à-vis de la question. D'une part, parce que la tendance à la décentralisation des fonctions de l'Etat national, et même à la revalorisation du rôle des gouvernements locaux, c'était une idée répandue – et pour partie importée – dans toute l'Amérique latine dans les années 1980. Elle s'associait à une vision qui aurait opéré comme moyen de rétraction de l'intervention publique dans un contexte de crise (fisco-financière notamment), plutôt que comme instrument pouvant augmenter réellement l'efficacité du fonctionnement de l'appareil étatique – comme prétendaient les tenants de ce courant « décentralisateur », très présent dans les orientations réformatrices à haute teneur néolibérale dès le début de ces années-là⁹⁹. D'autre part, la dynamique de cette restructuration qui accroîtrait les responsabilités

97 M.-F. Prévôt-Schapira, "Las políticas de lucha contra la pobreza...", *op. cit.*, p. 86 (C'est nous qui soulignons).

98 A. Ziccardi (IIS-UNAM), « Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine », version française du papier présenté à l'Atelier « Politiques génératrices de pauvreté », organisé par le Programme CLACSO-CROP d'Etudes sur la Pauvreté en Amérique latine dans le cadre du *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP)*, *op. cit.* (p. 12, c'est nous qui soulignons). Cette perspective prend appui sur des analyses préalables assez largement répandues : J. Borja, M. Castells, Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información, United Nations for Human Settlements (UNCHS), ed. Taurus, Madrid, 1997 ; K. Bodemer, J.L. Coraggio, A. Ziccardi, *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*, Documento Lanzamiento Red URBA-AL N° 5, Montevideo, 1999.

99 Cf. S. Peñalva, M. Grossi, " Gobierno y democracia local en América Latina. Procesos y tendencias de la administración y de la política municipal. (Síntesis regional y estudio de conclusiones generales) ", in J. Borja, F. Calderón, M. Grossi, S. Peñalva (Eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago du Chili, Clacso/Sur/Ceumt-Barcelone, 1989, pp. 435-510.

des gouvernements locaux à travers la mise en œuvre de « nouvelles politiques sociales » comportait d'autres restrictions. Ainsi, celles associées à la tentative de mettre en pratique « des «micro-solutions» pour ceux qui étaient des «macro-problèmes» », comme l'a exprimé justement un responsable de gestion de l'un des programmes conçus au niveau intermédiaire (dans la province de Buenos Aires), presaeu à la lisière entre « politiques territoriales et politiques territorialisées ». Cette distinction fût introduite à propos de la *gestion territoriale des problèmes*, dans le cadre du cas français¹⁰⁰ : « En un sens, toute politique, surtout depuis la décentralisation, est territorialisée, car elle doit s'appliquer localement à un territoire. Une politique territoriale, par contre, mobilise pour l'essentiel les ressources locales pour traiter in situ un problème. Là réside son originalité, mais aussi son ambiguïté. Elle casse la relation d'instrumentalisation du local par le central, mais risque de se dégrader en entreprise de maintenance locale des conflits. La question que pose une politique locale n'est pas seulement une question d'échelle (le local serait « trop petit » pour y mener une « grande politique »). C'est surtout la question de la nature des paramètres qu'une action centrée sur le local peut contrôler »¹⁰¹.

C'est, en effet, ce « décalage » – qui n'est pas uniquement de l'ordre des échelles spatiales – que semblent mettre en avant diverses expériences de gestion « localisée » de quelques dimensions clés des modes de vie et de reproduction sociale des catégories de la population en situation de « pauvreté critique » ou « récemment appauvries » dans le contexte argentin des années 1990. Notamment, lorsque au-delà de l'assistance immédiate à leurs besoins essentiels (par exemple, le secours en matière d'alimentation et subsistance), certains programmes focalisés ont cherché à promouvoir – parfois suivant des logiques autres que celle, déjà classique, de l'assistance instrumentalisée par des pratiques clientélistes – des formes d'insertion qui visaient à compenser partiellement la perte de revenus des foyers en difficulté. Rappelons à ce sujet qu'à côté de la chute des rémunérations en termes de salaire réel, ce facteur supplémentaire affaiblissant l'assiette des ressources des ménages représentait en Argentine, vers la fin de l'an 2000,

100 Cf. M. Autès, *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros, 1992 ; cité par R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, op. cit., pp. 422 et 428.

101 R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale...*, op. cit., p. 428 (à l'exception de l'expression « nature des paramètres », soulignée dans l'original, c'est nous qui soulignons).

la principale cause de l'augmentation et de l'intensification de la pauvreté, entraînée par le chômage et le sous-emploi.

Il s'agit bien de questions dont le traitement révèle l'ampleur d'une crise qui, surtout dans ses effets sur l'emploi et les revenus individuels et familiaux, dépasse très largement le domaine de compétences et les capacités de gestion des institutions locales. Le local c'est, on le sait, une échelle ou l'entité, le caractère et les modalités concrètes de mise en œuvre des politiques sociales – dont les « nouvelle » et celles à visée « compensatrice » – varient forcément en fonction des configurations sociopolitiques et surtout selon les compromis partisans qui y sont à l'œuvre. Or, à côté de ces problèmes, spécifiquement politiques (au sens de *politics*), se pose la question de la portée et des « paramètres » évoquée précédemment. Dans les termes de R. Castel, poursuivant l'appréciation de la « politique locale » introduite auparavant : « La possibilité d'opérer des redistributions globales et de mener des négociations collectives avec des partenaires représentatifs lui échappe. *Une politique territoriale est poussée vers une logique systémique* : elle circonscrit un ensemble fini de paramètres maîtrisables dans l'ici et maintenant, et le changement résulte d'un rééquilibrage de ces variables bien circonscrites. *Le changement est alors un réagencement des éléments internes au système plutôt que la transformation des données qui structurent du dehors la situation* »¹⁰². Ce sont toutes ces tensions, et donc ces questionnements, que l'étude détaillée des programmes focalisés, qui ont vu le jour en Argentine et dans la plupart des pays de l'Amérique latine dans les années 1990, permettent d'illustrer souvent concernant leur mise en œuvre en tant que nouveaux instruments de politique sociale.

6.3. Focalisation, sélectivité et programmes « résiduels »

La crise économique des années 1980 a amplifié et révélé les limites du modèle traditionnel de politique sociale en Argentine, les secteurs paradigmatiques étant ceux de l'éducation et de la santé notamment en raison de la réduction des dépenses publiques à caractère social et des changements opérés dans leur composition dès les premières étapes de l'ajustement. Cela représente l'une des dimensions saillantes de la remise en cause du système

102 *Ibidem*, p. 428 (c'est nous qui soulignons).

de protection sociale et plus largement de la reformulation institutionnelle que bien d'autres composantes du système ont éprouvé depuis plus d'une décennie. En effet, l'autre dimension de ce phénomène, comportant une restructuration des modalités d'intervention de l'Etat, concerne l'essor des politiques et programmes de « compensation sociale » et de lutte contre la pauvreté, dont nous avons retracé globalement la genèse dans le contexte latino-américain de l'ajustement. Destinées à des catégories et groupes spécifiques de la population (*target groups*), ces politiques sont conçues selon des critères de « focalisation » des dépenses et de « sélectivité » des bénéficiaires¹⁰³, suivant une certaine logique de « discrimination positive » qui chercherait à aider à ceux qui en ont besoin. Cristallisant les reformulations des modes d'intervention publique sur le social, depuis une bonne douzaine d'années elles ont donné lieu à l'invention de nouveaux dispositifs de soutien aux populations « en difficulté » ou « à risque » (social), ou devant faire face à des situations de « vulnérabilité sociale » ou d'« extrême pauvreté »¹⁰⁴.

Leurs avancées et leurs limites sont difficiles à cerner dans une approche globale, en dehors du cas par cas. Mais il semblerait plausible de les concevoir au départ en fonction des buts qui étaient assignés aux « nouvelles politiques sociales », dans le cadre de l'ajustement. D'une manière générale, on pourrait faire l'hypothèse que les politiques « de compensation » n'auraient pas pu prendre en charge, si ce n'est que ponctuellement, les nouveaux besoins sociaux insatisfaits – dont l'émergence avait été suivie par la mise en œuvre des fonds sociaux d'urgence et d'investissement qu'ont connus plusieurs pays

103 Cf. T. Mkandawire, «Targeting and Universalism in Poverty Reduction», Social Policy and Development Programme, Paper N° 23, Genève, UNRISD, décembre 2005, p. 22 ; A. Peyre Dutrey, "Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviations Programmes", Social Policy and Development Programme, Paper N° 35, Genève, UNRISD, novembre 2007, p. 20

104 La littérature latino-américaine et internationale récente est abondante à ce sujet. A titre d'exemple des travaux les plus représentatifs, on peut citer : J. Palma, R. Urzúa, «Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : le cas de «Chile solidario», Document de politique MOST-2, Série Politiques Sociales, N° 12, Paris, MOST/UNESCO, 2005, 38 p. Ce document a l'intérêt de présenter une étude très détaillée de la genèse des politiques de lutte contre la pauvreté au Chili depuis les années 2000, et de la mise en œuvre d'un programme en faisant partie, dirigé aux familles en situation d'extrême pauvreté et comportant une dimension « promotionnelle » et une dimension « assistantielle ». Outre cet intérêt spécifique, de ce travail se dégage une réflexion autour du rôle de la « connaissance scientifique et technique (...) dans la formulation de politiques » (p. 34), qui s'inspire du « modèle interactif de relations entre sciences et politiques » (*ibidem*) proposé par Carol Weiss. Cf. par exemple C. Weiss, M. Bucvulas, *Social Science Research and Decision Making*, New York, Columbia University Press, 1980.

latino-américains dès les années 1980. Dans certains exemples argentins, elles ont certes comporté la mise en place de programmes focalisés accompagnés d'un modèle de gestion institutionnelle innovateur. Mais leurs objectifs d'intégralité, moyennant les composantes de décentralisation préconisées, ainsi que les mécanismes de participation de la population bénéficiaire prévus dans leur conception originelle, semblaient souvent loin d'être atteints quelques années plus tard. La mise en œuvre de ces programmes « résiduels », issus du nouveau paradigme d'intervention qui réduisait « le social » à des « problèmes » et à des « risques » des plus « pauvres » ou « vulnérables »¹⁰⁵, aurait donné lieu parfois – et dans le meilleur des cas – à des expériences réussies mais relativement isolées, généralement circonscrites à un contexte territorial, provincial ou municipal, et fréquemment limitées pour des raisons politiques, privées de continuité dans l'espace et dans le temps.

Pour ce qui est de l'Argentine, des études spécifiques comportant une évaluation de la marche des réformes structurelles ont pris en considération la présence de programmes « hybrides » et « compensatoires » ayant intégré en leur sein des composantes de réforme institutionnelle, notamment dans le secteur de la santé. Ainsi, l'expérience du Programme « *Materno Infantil* » – Mère/Enfant – (PROMIN), qui dans ses deux versions successives (PROMIN I et II) configure l'un de ces programmes dits « hybrides », puisqu'ils possèdent « une composante de politique et de réformes, et une composante assistantielle »¹⁰⁶. Sans pouvoir entrer ici dans le détail ou la confrontation ponctuelle des résultats, on peut avancer que dans la mise en place de quelques-uns de ces dispositifs, caractéristiques d'un nouveau modèle d'intervention publique sur le social, deux types de difficultés auraient eu tendance à apparaître. Elles rejoignent dans une certaine mesure celles que d'autres analyses avaient attribuées au comportement du modèle traditionnel de politique sociale en Argentine. D'une part, du point de vue de l'équité et de l'efficacité sociale des politiques, ces études ont montré l'exclusion d'une partie de la population-cible des bénéficiaires de la politique sociale et la stratification de cette

105 Cf. C. Barba Solano, « Claroscuro de la reforma social en México y América Latina », *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII, N° 39, *op. cit.*

106 C. Acuña, M. F. Tuozzo, « La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina », in D. Tussie (Comp.), *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editorial, coll. « Temas sociales », 2000, pp. 101-128 (p. 121).

dernière. D'autre part, du point de vue de l'efficacité et de la rationalité institutionnelle, elles signalent l'absence d'instances et mécanismes de régulation, de complémentation et coordination d'efforts¹⁰⁷.

Par ailleurs, en ce qui concerne le contenu de quelques-unes des nouvelles politiques sociales « focalisées », et en prenant acte de ce fait même de leurs « limites », l'on ne saurait négliger le type de difficulté à laquelle certaines d'entre elles se sont fréquemment heurtées, notamment celles vouées à traiter localement des « problèmes » de l'emploi. L'on peut rappeler à ce propos le constat qui ressort des analyses menées en France sur des politiques locales « d'insertion », desquelles – toutes proportions gardées – il ne semble pas trop aventureux les rapprocher. Ainsi, « si la gestion de l'emploi est confiée au niveau local, c'est qu'elle n'a pas trouvé sa solution ailleurs, au niveau des politiques globales. Elle risque alors de devenir *la gestion du non-emploi* à travers la mise en place d'activités qui s'inscrivent dans cette absence, en essayant de la faire oublier »¹⁰⁸. Puisque cela dépasse le propos de caractérisation des nouvelles orientations en matière de stratégies de politique sociale de ce document, nous nous contenterons de faire succincte référence au Programme « PAIS » (c'est l'acronyme espagnol de sa désignation : *Programa Alimentario Integral y Solidario*). L'expérience de ce Programme Alimentaire Intégral et Solidaire a fait l'objet d'une étude de cas emblématique – quelques années auparavant – des transformations caractérisées ici de façon générale (et si l'on veut « par le haut »), dans le cadre de la recherche empirique sur laquelle repose notre analyse du cas argentin. Celle-ci concerne la genèse et le développement d'une politique de nouveau genre (à vocation « intégrale »), d'assistance alimentaire et d'aide à la création d'emploi minimum, mise en œuvre dans la Province de

107 Cf. E. Isuani, "Ciudadanía o marginalidad: política social argentina en los '90", *op. cit.* Dans la période la plus récente, des valeurs associées aux principes de transparence, de responsabilité politique et administrative ont émergé en relation avec la gestion institutionnelle des politiques publiques – et la mise en place de systèmes et mécanismes d'évaluation des nouvelles politiques sociales a eu lieu dans différents contextes. Parmi les travaux qui rendent compte de cette perspective, on peut citer à titre d'exemple : J. Vaitsman, R.W. Rodrigues, R. Paes-Sousa, « Le système d'évaluation et de suivi concernant les politiques et les programmes sociaux : le cas du Ministère du Développement Social et du Combat contre la faim (MDS) au Brésil », Document de politique MOST-2, Paris, MOST/UNESCO, décembre 2006, 76 p.

108 R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale...*, *op. cit.*, p. 429 (souligné dans l'original).

Buenos Aires au début des années 1990¹⁰⁹ et dont les résultats rejoignent en partie l'observation précédente, pour ce qui est du volet « emploi », en dehors des innovations qui étaient pourtant intéressantes sur le plan alimentaire, sur la gestion collective des subsides et le mode de financement.

6.4. Privatisation, participation et “ localisation ”

La crise socio-économique de la « décennie perdue » des années 1980, avec ses répercussions sur les conditions d'existence de la population, est venue signifier – comme cela a été remarqué par d'autres auteurs – un point de rupture dans la logique quotidienne que pendant une longue période avait présidé au mode de vie des catégories populaires urbaines en Argentine. Dans cette perspective, l'on peut postuler que cette cassure affectant leurs « stratégies de vie » n'a pas été dépourvue de conséquences quant aux agencements des dispositions et des ressources leur permettant de vivre et de se reproduire. De ce point de vue, des « réponses adaptatives » des acteurs urbains face à la détérioration de la situation sociale en général ont vu le jour, y compris parmi les groupes qui, en train de devenir « vulnérables », allaient rejoindre les catégories destinataires des nouvelles politiques sociales. Celles-ci visaient à constituer essentiellement un palliatif face à la crise de reproduction sociale qui entraînait pour beaucoup un grand basculement dans leurs trajectoires, lié à la chute de leurs revenus, et souvent à la perte de l'emploi.

En effet, suite aux différentes études ayant cherché à mesurer les effets de l'augmentation de la pauvreté, dans la deuxième moitié des années 1980, divers travaux ont soulevé qu'à partir de ce point de rupture un vaste processus de reformulation a eu lieu, au sein de la société argentine, concernant une redéfinition profonde de ce qui avait été considéré historiquement comme public et comme privé, individuel et collectif, étatique et sociétal. Visant à appréhender ce processus au niveau des pratiques et des représentations sociales, certains auteurs s'appuyant sur des observations qualitatives

109 L'analyse détaillée de cette politique est présentée dans un chapitre de notre thèse : « Restructuration de l'intervention sociale de l'Etat et politiques d'assistance et d'auto-emploi. L'expérience du Programme PAIS : un cas de « compensation sociale » controversé », Chapitre III, in S. Peñalva, “ *Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003)* ”, *op. cit.*, pp. 125-207.

de terrain faites dans des quartiers populaires du Grand Buenos Aires, ont mis en avant le fait que cette reformulation s'exprimait de manière différentielle, selon le segment de population en situation de pauvreté focalisé. Ces redéfinitions – dont l'intérêt sociologique est en rapport avec leur portée politique et symbolique – n'étaient, donc, pas unidirectionnelles. Car la crise qui « privatisait » les comportements d'aucuns, en suscitant un repli sur la famille et le foyer (soit, par un retour en force de l'ordre domestique), aurait opéré comme un élément stimulant la sortie vers le « monde public », voire vers la « communauté », notamment « de base » ou d'inscription territoriale, chez d'autres segments¹¹⁰ – la recherche de « protection » (sociale) restant tout de même « rapprochée ».

Dans cet univers en transformation, les orientations communautaires privilégiant l'échelle locale d'intervention ont semblé devenir explicitement l'un des axes principaux des stratégies de politiques sociales du gouvernement élu en 1989 dans une certaine mesure inspirées de la logique de la « compensation sociale ». Cela été repéré par différentes études menées dans l'espace du *Conurbano Bonaerense*, dont les terrains ont constitué des lieux d'observation privilégiés des multiples formes d'expérimentation du nouveau paradigme d'intervention, directement ou indirectement associées à ce « tournant », entre le milieu des années 1980 et la fin de la dernière décennie et au-delà de l'an 2000. Certaines de ces analyses l'ont lu et interprété ainsi, en termes de discours social : « Deux mots clés sont au centre du dispositif : *communautarisme et décentralisation*. Ces mots sont en quelque sorte symétriques à ceux de la modernisation économique et de l'ajustement : *efficacité et privatisation* »¹¹¹. D'autres éléments marquants pointés par cette analyse concernent précisément la place accordée au niveau local en relation au phénomène de la pauvreté – décidément émergent en tant que « problème social » dans les années 1990 –, et en lien avec les voies de traitement politique de la question sous différents gouvernements. De ce point de vue, « le fil conducteur qui permet de comprendre le rôle du local dans [le cadre des] mesures pour combattre la pauvreté est le suivant. A la vision jacobine et keynésienne du territoire, que soutenaient encore

110 Cf. M.C. Feijóo, *Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares*, *op. cit.*

111 M.-F. Prévôt-Schapira, « Las políticas de lucha contra la pobreza... », *op. cit.* (pp. 81-82 ; notre traduction, souligné dans l'original).

les radicaux, s'est opposée, en raison de la crise et des tensions sociales, la vision des «basistes», des ONG [organisations non gouvernementales] et des bailleurs de fonds, d'un territoire en morceaux, fragmenté »¹¹². Ainsi, à la différence du gouvernement radical (UCR) de Raúl Alfonsín (1983-1989), qui avait mis le thème de la pauvreté au centre de son discours social, le « menémisme » (PJ) – 1989-1995, en référence au premier mandat de Carlos Menem –, triomphant de l'échec de son prédécesseur précisément sur ce plan, aurait pourtant par la suite cherché à le reléguer dans les espaces locaux.

En revenant sur cette période, qui semble aujourd'hui lointaine – les évolutions récentes ayant permis de tirer des leçons de l'ajustement¹¹³ –, on pourrait faire l'hypothèse que de tels choix étaient en rapport avec des transformations structurelles concernant les modes de régulation de la question sociale et avec leurs métamorphoses, à savoir la naissance à de nouvelles stratégies de politique sociale, surplombant les différences d'orientations en termes politiques d'une façon conjoncturelle. C'est toute la complexité de cette vaste problématique, à laquelle nous avons cherché à répondre – à travers l'emboîtement de différents niveaux d'analyse – par une approche historico-génétique et sociétale des évolutions des référentiels d'action publique et des paradigmes d'intervention sur le social.

6.5. Pauvreté et capital social... dans les marges du territoire ?

Bien que les reformulations auxquelles nous avons fait référence ne soient pas unidirectionnelles, elles ne cessent d'entretenir l'ambiguïté profonde des approches préconisant les formes « micro-locales » de régulation qui semblent placer leur espoir dans une « démocratie de proximité » et dans la participation de base. En réalité, les nouvelles formes de participation et d'investissement de la population dans des réseaux et organisations com-

112 *Ibidem* (p. 82).

113 Pour une mise en perspective critique des évolutions postérieures à la crise de décembre 2001, mettant l'accent sur les mesures adoptées dans différents domaines significatifs de politique économique et sociale, cf. R. Lo Vuolo, " La herencia menemista en la salida de la crisis de la Argentina ", communication au Colloque " Régulation sociale et développement. Spécificités et enseignements du cas brésilien ", IRIS/CNRS-Université de Paris-Dauphine, CREDAL/IHEAL-CNRS-Université de Paris III, PROLAM, Paris, 27-28 septembre 2004, inédit (version préliminaire pour la discussion), 38 p.

munautaires, ainsi que la signification de l'inscription territoriale de leurs formes de sociabilité et de leurs pratiques dans l'espace local, ont donné lieu à des lectures et interprétations fort contrastées. Ce n'est pas ici le lieu pour tenter de les élucider – une tâche à laquelle d'autres recherches se sont vouées par ailleurs et à laquelle dans les années récentes différentes analyses ont également contribué. Signalons à ce propos que tout un répertoire de visions et représentations du lien social y sont convoquées et mobilisées. Ainsi, lorsqu'en rentrant analytiquement dans le « territoire de la pauvreté » on considère les réseaux sociaux comme des ressources stratégiques à travers lesquelles les couches moyennes paupérisées ont recours au « capital social » dont elles disposent¹¹⁴. Ou lorsqu'on emprunte les notions d'*empowerment* ou de *capabilities* pour évoquer l'acquisition supposée possible et nécessaire des capacités de la part des populations-cible des programmes « résiduels » pour s'affranchir des situations d'extrême pauvreté ou de vulnérabilité et « surmonter par elles-mêmes les inégalités d'opportunités »¹¹⁵.

Ce sont encore des représentations sociales des modalités de délimitement et de recomposition du lien social, et de l'ancrage des formes de sociabilité des catégories les plus démunies dans le territoire, qui entrent en jeu lorsqu'on soutient, par exemple, que les circonstances de crise ont obligé les plus pauvres à être solidaires afin de survivre. Ou bien à développer différents types de stratégies individuelles ou collectives, y compris vis-à-vis des institutions et de leurs représentants locaux – cet échange (qui adopte parfois des allures de marchandage) faisant consubstantiellement partie de leur expérience de « vivre dans les marges »¹¹⁶ de la ville, de la société. Il en va de même – bien que le point de vue et la vision des choses ne soient certainement pas les mêmes – lorsque l'implication par rapport à

114 Cf. G. Kessler, "Lazo social, don y principios de justicia: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos", in E. de Ipola (Comp.), *La crisis del lazo social*, op. cit., pp. 35-49.

115 J. Palma, R. Urzúa, « Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : le cas de «Chile solidario» », op. cit. P. 33. Pour ce qui est de l'intronisation de ces notions dans le nouvel agenda social proposé à partir des « recommandations » de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine (BM) de Développement (BID), cf. C. Barba Solano, « Claroscuros de la reforma social en México y América Latina », *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII, N° 39, op. cit.

116 Cf. D. Merklen, "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90", in M. Svampa (Ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento - Editorial Biblos, 2000, pp. 81-119.

ces « stratégies » fait dire à des fonctionnaires municipaux responsables de la gestion locale de certains programmes sociaux « territorialisés » que leur mise en œuvre visait à « la dignification de l'homme en tant que sujet de sa propre histoire »¹¹⁷. Une manière d'exprimer pour certains leur propre quête de sens et de ce signifie à leur yeux ce commerce établi à l'échelle locale avec les destinataires, dans leurs quartiers appauvris. Ces attributions de sens, qui comportent également différentes représentations en termes de rapports entre pauvreté et territoire, semblent acquérir une autre dimension lorsque le temps écoulé permet une mise en perspective de l'expérience au passé. Le recul ainsi pris introduit dans l'analyse une distance réflexive qui n'était pas envisageable au moment même où les « nouvelles politiques » étaient en train de se forger, et offre parfois l'occasion d'une nouvelle approche du lien entre connaissance en sciences sociales et apprentissage en matière de formulation et mise en œuvre de politiques. Ainsi, plusieurs agents rencontrés lors de nos études de terrain pourraient en faire leur constat¹¹⁸ : « Au fil des années, lorsque le chômage s'est aggravé et que la politique nationale s'est orientée vers des solutions libérales, ces *politiques d'assistance* sont apparues pour beaucoup comme *des formes pour maintenir les pauvres dans leur territoire* »¹¹⁹.

Il revient assurément à l'analyse de détail de la mise en œuvre localisée des « nouvelles politiques sociales » ayant vu le jour dans les années 1990 la tâche de restituer le sens attribué originellement à ces modalités d'intervention publique, émergentes dans le cadre d'une situation de crise inflationniste et/ou d'urgence sociale, comme celles expérimentées au temps de l'ajustement. Dans certains cas, ce sens « premier » s'est vu

117 Intervention du Chef du Département de Coordination de Programmes Sociaux et Productifs du Secrétariat de Bien-être Social de la Municipalité de Lanús, Séminaire-Atelier international sur " Stratégies de lutte contre la pauvreté et le chômage structurel : conception et gestion des politiques sociales dans un contexte de globalisation économique et intégration régionale ", Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires, 26-28 octobre 1994.

118 Comme l'a exprimé un ex-fonctionnaire du sous-Secrétariat d'Action Sociale de la Province de Buenos Aires, co-responsable de l'une des directions opérationnelles régionales du Programme PAIS entre 1990 et 1992, interviewé en 1999 dans le cadre de notre étude de cas de ce programme alimentaire « intégrale et solidaire » : « Les programmes actuels sont des programmes pour «cacher»... pour maintenir ces gens «tranquilles», sans bouger ». Mis en œuvre sur l'initiative du gouvernement provincial vers 1990, le programme avait été remplacé (par l'équipe de gouvernement suivante) par des dispositifs « assistantialistes » de facture plus conventionnelle, ceux-ci ayant pris le relais pendant toute une décennie.

119 M.-F. Prévôt-Schapira, "Las políticas de lucha contra la pobreza... ", *op. cit.* (p. 88).



dénaturé, remis en cause par les dynamiques politiques ou partiellement dénié ou démenti par les faits sociaux, tels que certains de leurs agents responsables à différents niveaux de collectivités territoriales concernées l'ont rapporté plus tard. C'est ce type de trajectoire qui demeure intéressante à examiner dans des études de détail, des études dont la caractérisation approfondie est forcément hors d'atteinte dans les limites de ce document. Ce type d'approche permet de rendre compte « par le bas », des raisons pratiques sur lesquelles se fonde l'apparente absence de nuances du point de vue précité. Notamment, lorsque – à la lumière d'exemples emblématiques – l'expérimentation locale d'instances et dispositifs potentiellement progressistes s'avère politiquement controversée et se trouve confrontée aux transformations structurelles régressives¹²⁰, dont l'impact et l'envergure semblent souvent les dépasser¹²¹.

120 Cf. S. Peñalva, « Question sociale et recomposition institutionnelle régressive. Réflexions sur l'expérience argentine », *L'Ordinaire Latino-américain* N° 198, « L'Argentine est-elle sortie de la crise ? », Fernández, A. & Manero, E. (Coord.), Toulouse, IPEALT-Université de Toulouse-le-Mirail, octobre-décembre 2004, pp. 51-66.

121 Divers exercices récents d'élaboration des réponses politiques face aux carences accentuées en matière de protection sociale s'inscrivent dans le « nouveau paradigme » de traitement de la pauvreté. On peut citer à titre d'exemple : G. Cruces, N. Epele, L. Guardia, "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina", *Serie Políticas Sociales*, N° 142, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social/CEPAL, avril 2008, 51 p. Dans une optique proche, propre des travaux visant des objectifs opérationnels, tels que la viabilité économique-financière et l'impact social de la mise en œuvre des programmes et instruments de politique sociale à l'échelle régionale, cf. L. Gasparini, F. Crosta, F. Haimovich *et al*, « Un piso de protección social en América Latina : costos fiscales e impactos sociales », Documento de Trabajo N° 71, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) - Maestría de Economía/Universidad Nacional de La Plata/Argentine, juillet 2008, 26 p.

IV. Conclusion.

La nouvelle question sociale à l'aube du XXI^e siècle : enjeux théoriques et politiques et référentiels de l'action publique

« L'une des fonctions les plus importantes des réseaux de politiques publiques [policy networks] est donc d'être le lieu où se construisent les diagnostics et les solutions qui vont déboucher sur la décision politique : les réseaux sont des lieux de production du sens des politiques publiques ».

Pierre Muller¹²²

La question sociale contemporaine constitue un domaine privilégié pour appréhender le rapport entre connaissance en sciences sociales et la formulation de politiques publiques (sociales en particulier) – et ainsi identifier les enjeux que ce « lien » suppose à l'aube du XXI^e siècle¹²³. À la fin de

122 Les politiques publiques. Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 7^{ème} édition mise à jour : février 2008, p. 51. (À l'exception du terme « sens », c'est nous qui soulignons).

123 Pour une approche de la question et une lecture de ce rapport mobilisant les principaux référentiels conceptuels de la sociologie classique, cf. R.E. Lee, W.J. Martin, H.R. Sonntag, P.J. Taylor, I. Wallerstein, M. Wieviorka, *Sciences sociales et politique sociale : des dilemmes nationaux aux opportunités mondiales*, Document de référence pour le *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales* (5-9 septembre 2005, Buenos Aires, Argentine, et Montevideo, Uruguay), *Hors série*, UNESCO/SHS, 2005, 32 p.

ce parcours qui nous a amené à caractériser *les évolutions les plus marquantes des stratégies et instruments de politique sociale*, à partir de l'expérience argentine tout en gardant un regard panoramique sur différents pays de l'Amérique latine, divers arguments de conclusion méritent d'être explicités. Ceci afin de souligner l'importance sociale de cette problématique et sa portée politique, mais aussi pour mettre en avant *le rôle des « référentiels » (global et sectoriel) de l'action publique*, à la lumière des leçons tirées de l'ajustement structurel pour approfondir justement la compréhension de ce « lien ».

Deux premiers arguments font référence – une référence de type heuristique – à l'intérêt général de ces questions dans les sociétés contemporaines ; ils concernent la « *dimension sociale* » du *développement capitaliste*. La littérature spécialisée récente rend compte non seulement de l'intérêt croissant autour de cette problématique (qui devrait encore s'accroître avec la présente crise), mais aussi de la vocation de recherche pour la comparaison internationale qu'elle suscite, et des efforts de plus en plus développés à cette fin sur le plan théorique et méthodologique¹²⁴ :

- a) Depuis plus d'une dizaine d'années, *la protection sociale*, c'est-à-dire l'ensemble d'instruments et de dispositifs créés afin d'assurer la régulation et la reproduction de la force de travail à travers le « salaire indirect » à l'intérieur d'une grande partie des sociétés capitalistes occidentales, devient *un domaine privilégié de réforme (sociale et politique) dont les raisons profondes dépassent le problème des difficultés financières purement conjoncturelles*¹²⁵. Représentant une série de dispositifs étatiques progressivement mis en place au long d'un processus historique qui a vu l'essor dans le deuxième après-guerre, de nombreux systèmes nationaux de protection

124 Cf. G. Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2007, 310 p. (épilogue inédit de l'auteur pour l'édition française ; trad. de l'anglais et préface de F.-X. Merrien). Même si sa typologie, forgée à partir de la réalité des sociétés occidentales du capitalisme avancé, a fait l'objet de certaines réserves, l'ouvrage du sociologue danois constitue une référence analytique incontournable au sujet du rôle de l'Etat, de ses politiques et des régimes de protection sociale en fonction du développement économique, politique et social.

125 B. Théret, « De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales. Essai d'analyse structurale », IRIS-TS, Université Paris Dauphine, document de travail, janvier 1995, 100 p. ; contribution au Colloque franco - allemand « Comparer les systèmes de protection sociale en Europe », MIRE- Centre Marc Bloch, Berlin, 27-29 avril 1995.

sociale connaissent en effet une vaste remise en question¹²⁶. Cette remise en cause concerne les différentes institutions établies par le passé, fruit de la cristallisation des compromis sociaux résultant des luttes sociales et politiques relatives à la conquête de droits. Dans le Nord développé, la trajectoire de la France semble constituer un exemple de premier ordre et à cet égard riche d'enseignements par rapport aux évolutions contemporaines¹²⁷. L'analyse des contrastes et tensions entre différents modèles de protection sociale et d'économie des services, notamment entre ces deux pôles qui représentent le « modèle anglo-saxon » et le « modèle suédois », offre aussi un apport analytique considérable à ce propos¹²⁸. Pour ce qui est de la réalité des pays en développement, la difficulté a été celle de prendre justement en considération la diversité de leurs systèmes de protection sociale dans une perspective comparative¹²⁹.

- b)** Dans ce contexte, ce qui a été souvent identifié et dénoncé comme la « démission » ou le « retrait de l'Etat » de ses fonctions dites « sociales »¹³⁰ mérite d'être appréhendé et conceptualisé en tant que *processus de changement ou de mutation* – substantiel, au point qu'il s'agit de vouloir réduire le rôle de l'Etat au minimum dans certains cas – *des modalités et des instruments antérieurs d'intervention sociale de l'Etat*. Dans cette optique, la question de la réforme de différents aspects du système public de protection sociale devrait être considérée *en relation structurelle avec le phé-*

126 A ce propos, on peut confronter également : G. Esping-Andersen avec Bruno Palier, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris, Seuil/République des idées, 2008.

127 Cf. J.-C. Barbier, B. Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, éd. La Découverte, coll. « Repères », 2004.

128 Cf. J. Gadrey, « Modèle nordique vs modèle anglo-saxon », in *L'Economie politique*, N° 19, Paris, Trimestriel juillet 2003, pp. 72-89. Pour ce qui est du cadre européen, cf. *Revue française des Affaires sociales*, N° 4 (numéro spécial), « L'Etat-providence nordique. Ajustements transformations au cours des années quatre-vingt-dix », La documentation française, octobre-décembre 2003 (57^e année).

129 Cf. B. Destreumeau, B. Lautier, avec la participation d'Emmanuelle Neu, « Analyse et comparaison des systèmes de protection sociale du monde en développement. Eléments de typologie et de méthode », Document de Travail, Réseau Impact – Centre de Recherche de l'IEDES (CRI), avril 2006, 23 p.

130 P. Bourdieu, « La démission de l'Etat », in : P. Bourdieu (sous la direction de), *La Misère du monde*, Paris, Ed. du Seuil, 1993, pp. 219-228.

nomène caractérisé en termes d'« effritement de la condition salariale ». Mettant conceptuellement entre parenthèses la perception courante du problème de « l'exclusion », le constat de cet « effritement » renvoie à une nouvelle analyse de « la question sociale ». En raison de la dynamique de mutation décisive que connaît le rapport salarial, celle-ci se pose désormais autrement, notamment à travers tout ce que comporte la « fragilisation » des protections instaurées à travers des dispositifs et des modes d'intervention caractéristiques de la « société salariale »¹³¹. Cette métamorphose est liée en fait au rôle social, historiquement structurant, du salariat et à la désagrégation et la fragmentation sociale qui entraîne sa déstructuration – via la remise en cause de son statut – à l'intérieur d'une société salariale¹³². La récente expérience de « désalararisation » sous contrainte de la société argentine semble riche d'enseignements, voire même constituer un cas d'école à cet égard, d'intérêt plus général.

D'autres raisons complétant la pertinence et l'actualité de la problématique méritent d'être soulignées. Elles ont un caractère plus spécifiquement sociétal et politique et permettent d'illustrer la *dimension cognitive de l'analyse des politiques publiques* et de celle liée à la *configuration structurelle d'émergence et de transformation des systèmes de protection sociale dans des contextes donnés*. Elles concernent en l'occurrence les *conditions particulières du développement capitaliste* dans le contexte d'un pays comme l'Argentine, parmi les pays industrialisés de l'Amérique latine.

- c) Nous sommes en effet en présence d'une société qui constitue un cas à part parmi les pays dits « en développement », dans la mesure où la grande crise des années 1930 s'y était traduite par un renforcement du processus d'industrialisation amorcé pendant la première décennie du XXe siècle. À partir de cette époque, la croissance tirée par l'industrie orientée vers le marché intérieur est allée de pair avec un processus de salarisation d'ampleur considé-

131 R. Castel, C. Haroche, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001, p. 114.

132 Cf. R. Castel, L. Chauvel, D. Merlié et al, *Les mutations de la société française. Les grandes questions économiques et sociales II*, Paris, éd. La Découverte, coll. « Repères », 2007 ; R. Castel, *La Discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?*, Paris, Seuil/La République des idées, 2007.

nable, comparable à celui des économies des pays développés¹³³. À ce niveau, l'intérêt de la question est lié à une préoccupation qui est loin d'être purement et simplement intellectuelle : identifier *le type d'articulation existant entre la configuration du rapport salarial, l'architecture ou l'organisation du système de protection sociale et les modes d'intervention sociale de l'Etat* (ou d'intervention publique sur le social) dans sa spécificité nationale. D'une part, le souci d'intégrer dans l'analyse une dimension socio-historique de la problématique exige de tenir compte de la *genèse* contemporaine de cette articulation, à l'instar du modèle de développement « autocentré » dit « d'industrialisation par substitution d'importations » qui a orienté la dynamique de croissance pendant les années 1940-1960. D'autre part, l'analyse ainsi posée vise à rendre compte de la *recomposition* que ce lien a connue dans une période plus récente ; le processus de mutation institutionnelle, qui s'est trouvé accéléré pendant les quinze dernières années, dans le cadre d'une profonde restructuration économique associée à l'endogénéisation de la contrainte financière extérieure. Dans d'autres termes, le « fardeau de la dette », dès le début des années 1980, puis les programmes d'ajustement structurel qui ont suivi, ont institué une nouvelle donne à l'échelle régionale et fini par introduire des changements d'envergure, y compris et notamment en termes de référentiels d'intervention publique en matière sociale.

- d)** L'interaction ou l'interface sciences sociales/politiques – nous l'avons vu – n'a rien de mécanique, ni de surcroît automatique, au sens d'un simple transfert ou de la seule « opérationnalisation » (ou traduction) des connaissances qui rendrait celles-ci fécondes et le savoir efficace en termes de politiques. L'approche ici proposée pour aborder concrètement, et sur des bases historiques, *le potentiel de contribution de la recherche sur la protection sociale à l'élaboration et à la formulation de politiques publiques* revêt éga-

133 Cf. E. L. Miotti, " Argentine : de la crise de la régulation à la régulation de la crise ", in : F. Nicolas, L. Krieger Mytelka (sous la direction de), *L'Innovation, clef du développement. Trajectoires de pays émergents*, Paris-Milan-Barcelone, Masson, coll. " Travaux et recherches de l'IFRI ", 1995, chap. 4, pp. 193-246.

lement un intérêt plus spécifiquement macro-politique. Car, par exemple, de *l'analyse des implications pratiques des perspectives d'articulation-désarticulation des objectifs de politique économique et des stratégies de politique sociale* dépendent dans une large mesure les conditions de viabilité de la démocratie, notamment dans des conjonctures de crise structurelle qui rendent singulière la trajectoire des pays ayant pu pendant longtemps paraître à l'abri des phénomènes tels que le chômage et le sous-emploi généralisés ou la pauvreté de masse comme cela a été le cas, pour un pays comme l'Argentine dans la dernière décennie, ceux-ci l'ayant rapprochée des situations bien connues d'autres pays latino-américains, tout en la différenciant.

- e) Rappelons à cet égard la signification que revêt *l'apparition des nouveaux contingents de population qui n'ont qu'une faible possibilité d'intégration au marché du travail*, restant à la marge du processus d'accumulation tourné vers l'extérieur, dominant au niveau national depuis la fin des années 1970. Certaines analyses des années 1960 avaient déjà perçu ce phénomène comme *l'émergence d'une « masse marginale »* d'une ampleur telle qu'elle n'avait aucune fonction dans le système capitaliste, et lui attribuaient un caractère structurel. On pourrait se demander si ce genre de dynamique, qu'on a longtemps associée à la réalité économique des pays sous-développés de l'Amérique latine, n'émerge aujourd'hui autrement, sans gommer les différences mais en les rapprochant parfois – dans des pays et continents dont la croissance assurait le bien-être pour la plupart. Le désengagement de l'Etat d'une partie de ses fonctions sociales et les dérégulations sauvages adoptées dans le cadre des *politiques économiques néolibérales* mises en œuvre en Argentine depuis le début des années 1990, avec pour objet notamment la flexibilité du marché du travail et la réforme de différents domaines du système de protection sociale – dont celui des retraites et pensions et des « œuvres sociales » qui tenaient lieu de sécurité sociale dans la société argentine –, ont eu *tendance à aggraver les conditions d'existence et de reproduction de la population* en général. Dans les circonstances où le chômage, le sous-emploi, la précarité et la pauvreté sont devenus une réalité

structurelle qui s'élargit pour atteindre des pourcentages de la population jamais connus dans l'histoire nationale (comme en décembre 2001), ceci ne semble que favoriser la condensation de *situations contribuant à la corrosion du fonctionnement des institutions démocratiques* au sein de la société.

Enfin, *last but not least*, un intérêt supplémentaire, de nature plus épistémologique, mérite d'être mis en avant, puisqu'il est surtout en lien avec la préoccupation centrée autour des *interactions entre la recherche en sciences sociales et la formulation de politiques*. Les *impasses ou apories de ce rapport* ne sauraient être remédiées par une absence de *réflexivité critique*, tant sur les conditions de production et diffusion des connaissances que sur celles de l'élaboration intellectuelle et pragmatique des stratégies de politique publique. Dans cet esprit, on devrait se demander si les impasses ou apories – pour ne parler du « fossé » – qui connaît souvent ce « lien » ne procèdent bien des fois des perspectives d'analyse qui cherchant des « résultats » définis abstraitement négligent les médiations et les configurations d'acteurs – leurs visions, leurs intérêts et leurs représentations – qui opèrent sur le terrain. Revenons sur un exemple qui illustre cet argument et remet à l'ordre du jour l'intérêt de l'analyse en termes de *référentiels (global et sectoriel) de l'action publique* :

- f) La tentative de penser le changement de paradigme d'intervention sociale de l'Etat comme un phénomène lié à la transformation contemporaine de la configuration du rapport salarial et à l'effondrement de certains compromis institutionnalisés – sous-jacents aux pratiques de normalisation étatique qui étaient, dans certains contextes, à la base des dispositifs de protection sociale mis en place auparavant –, impliquerait de se donner les moyens d'une *résistance intellectuelle à l'égard de diverses formes de violence symbolique*. Ainsi, celle que représente non seulement la « démission de l'Etat » mais aussi, plus largement, la destruction de la notion de la *nécessité de l'intervention publique pour réduire les inégalités sociales*, surtout au sein de sociétés où l'augmentation de celles-ci étant souvent le résultat de régimes d'organisation économique et sociale « générateurs de pauvreté »¹³⁴ – semble constituer une

134 Cf. C. Barba, "Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza: una estrategia para estudiar América Latina", papier présenté dans l'Atelier « Politiques généra-

menace pour la cohésion sociale. Dans une perspective critique, il s'agirait de montrer *une certaine forme d'impensé à l'œuvre dans les schèmes tacites* qui déterminent et délimitent tant les représentations ordinaires de l'intervention publique que les catégories « légitimes » d'une « pensée d'Etat »¹³⁵ concernant ses politiques, ses formes institutionnelles et ses dispositifs et instruments d'intervention sociale. Mais aussi, concrètement, dans les visions qui prônent la flexibilité du travail et des institutions¹³⁶ sans trop se soucier de ces masses d'individus qui, avec l'ébranlement des protections sociales, « ont décroché des régulations de la société salariale qui leur permettaient d'être eux-mêmes au travers de leur participation à des ressources communes, et paraissent à présent condamnés à porter leur individualité comme un fardeau »¹³⁷. En soulignant l'importance du *rapport global-sectoriel* évoqué en introduction, cela permet d'esquisser l'un des apports majeurs qu'on peut attendre de la recherche – et de l'approche cognitive des politiques publiques – à cet égard. Car « au-delà des notions de référentiel global ou sectoriel, la question clef est celle du *rapport global-sectoriel*, dans la mesure où elle permet d'analyser *les contraintes que les transformations du référentiel global exercent sur les acteurs des politiques sectorielles en disqualifiant les cadres cognitifs et normatifs qui structurent une politique à un moment donné*. Le problème est alors celui de l'autonomie des acteurs d'une politique dans le cadre de cette relation de détermination du sectoriel par le global »¹³⁸.

trices de pauvreté », organisé par le Programme CLACSO-CROP d'Etudes sur la Pauvreté en Amérique latine dans le cadre du *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP)*, UNESCO-SHS, Buenos Aires/Argentine-Montevideo/Uruguay, 20-24 février 2006, inédit, 31 p.

- 135 P. Bourdieu, " Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique ", in P. Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Ed. du Seuil, coll. " Points/Essais ", chap. 4, 1994, pp. 99-145.
- 136 Dans la lignée des approches d'économie politique puisant leurs enseignements dans des analyses critiques des constructions politiques et des composantes institutionnelles, sur la base des comparaisons internationales de cas emblématiques et des trajectoires nationales insérées dans des contextes régionaux et continentaux, voire dans « l'économie-monde », cf. R. Boyer, *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, Paris, Editions rue d'Ulm, coll. du CEPREMAP, 2006 ; P. Salama, *Le défi des inégalités. Amérique latine/Asie : une comparaison économique*, Paris, Editions La Découverte, coll. « Textes à l'appui »/Série Economie, 2006.
- 137 R. Castel, C. Haroche, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens...*, op. cit.
- 138 L. Bousquet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p.

Resserrons cette conclusion autour des liens possibles entre la recherche en sciences sociales et la formulation des politiques : les apports de la première aux défis de la seconde et les enjeux de ce rapport. Il semble clair, d'une part, que « l'implication du (...) chercheur (...) en sciences sociales dans toute élaboration d'une politique nécessite une réflexivité constante sur sa propre position et une compréhension à long terme de la source et de l'impact des analyses présentées. Les choix moraux du spécialiste ne peuvent jamais être en conséquence écartés et surtout pas dans une période de transformation sociale fondamentale. *La question pour le chercheur en sciences sociales ne porte pas sur quel choix moral il (...) fera, mais [sur] comment, au cours du processus, maintenir l'intégrité de l'analyse intellectuelle...* »¹³⁹ sur laquelle lui et son choix sont basés. D'autre part, quant aux lieux de formulation des politiques, là où s'élabore leur « sens », « la notion de réseau permet surtout de comprendre les mécanismes en fonction desquels les différents réseaux vont entrer en contact, s'articuler à travers des processus de conflit, de négociation ou de coalition. Le travail le plus important sera ici d'identifier les acteurs susceptibles d'agir à l'interface entre les différents réseaux dans la mesure où ce sont eux qui exerceront la fonction stratégique d'intégration des différentes dimensions de la décision, leur principale ressource étant leur multipositionnalité qui leur permet d'agir dans plusieurs systèmes d'action »¹⁴⁰.

La question demeure néanmoins de savoir quel type de liens sont possibles entre sciences sociales et formulation de politiques, *au-delà de la conception restreinte qui sous-tend à l'utilisation instrumentale de la connaissance et des résultats des recherches pertinentes et empiriquement fondées*. Il semblerait que l'espace reste ouvert *a priori* pour une *approche conceptuelle*, donnant consistance au « lien » notamment par *l'identification et la caractérisation des problèmes et questions sur lesquels l'action publique aura à agir*, ainsi que par *la manière de contribuer à les produire* – s'appuyant sur le substrat des théories et des méthodes, mais aussi des résultats en termes de connaissances scientifiques et apprentissages politiques cumulatifs dans le temps.

374. (« Référentiel, Les débats autour de la notion de référentiel », article de P. Muller ; en dehors de l'expression « rapport global-sectoriel », c'est nous qui soulignons).

139 R.E. Lee, W.J. Martin, H.R. Sonntag, P.J. Taylor, I. Wallerstein, M. Wieviorka, *Sciences sociales et politique sociale...* *op.cit.* (p. 24, souligné dans l'original).

140 P. Muller, *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 50. (C'est nous qui soulignons).

Finissons par un exemple qui est riche d'enseignements. L'un des extraits mis en exergue au début de ce document vise la *méconnaissance de la dimension politique* de la pauvreté d'importants réseaux d'acteurs, tout désignés pour traiter des politiques de lutte contre la pauvreté. Provenant d'une autre approche, il met implicitement l'accent (aigu) sur cela : *le rôle du référentiel et les enjeux de pouvoir*. Dans une optique pragmatique, l'auteur suggère le poids d'un certain « aveuglement » conceptuel concernant « le politique » d'une stratégie de politique sociale assez largement répandue depuis une quinzaine d'années et fondée sur un « consensus » autour de la pauvreté et son caractère multidimensionnel – qui est couramment associé à la notion d'« exclusion sociale ». Or, l'exemple pointe aussi les éléments politiques liés aux contraintes (politiques et opérationnelles) présentes dans cette configuration complexe, multi-niveaux (international, national et local) dans laquelle sont « fabriquées », élaborées, négociées et mises en œuvre ces stratégies de politique dans différents contextes – souvent avec le concours d'agences de financement et coopération internationale¹⁴¹.

On pourrait se demander, en inversant le schéma : quel type de politiques, quels « référentiels » à l'œuvre (idées, représentations, normes et valeurs, images, principes d'interprétation et orientations pour l'action), et donc quel type de liens ?¹⁴² C'est une tâche de longue haleine d'y répondre pertinemment. Puisqu'il est surtout question de *référentiels de pensée qui sont des idées en action*, du *sens de l'action publique* et de *l'usage des savoirs dans la formulation des politiques* – le fait de l'Etat en action. Ce qui ne semble pouvoir se décliner qu'en fonction des domaines de connaissance

141 Cf. K. Koonings (Utrecht University), "Bringing Politics into Poverty: The Political Dimensions of Poverty Alleviation", *op. cit.*

142 Cf. R. Urzúa, « Préface » à l'ouvrage de M. de Cea, M. Gárate (éd.), *Qué tipo de nexos para qué tipo de políticas? Estudio comparado en diversos campos de intervención pública en Chile*, Editorial Universidad Bolivariana - LOM Editores, Santiago du Chili, 2006. S'inspirant de l'apport de la sociologie politique française des politiques publiques, et en particulier de l'approche du « référentiel », ce livre réunit un ensemble multidisciplinaire d'études sur les relations entre la recherche en sciences sociales et les politiques publiques dans divers secteurs d'intervention au Chili. Plusieurs des ces contributions ont été présentées dans l'Atelier "Quel type de liens pour quel type de politiques ? Etude comparée de politiques publiques dans cinq champs d'intervention publique au Chili", organisé par le Groupe d'Etudes sur le Chili (GRESCH) dans le cadre du *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP)*, UNESCO-SHS, Buenos Aires/Argentine-Montevideo/Uruguay, 20-24 février 2006.

et des secteurs d'intervention¹⁴³ qui ont une spécificité. Des formes d'organisation et des configurations d'acteurs, des mécanismes de construction des intérêts et des modes de représentation, qui sont autant que le lien¹⁴⁴ – ce que l'on oublie parfois – à l'épreuve du terrain : là où il pointe souvent le global.

143 Cf. D. Merklen, « Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine. Un cadre général pour l'action », Série Politiques Sociales, N° 8, Paris, MOST/UNESCO, 2001, 46 p

144 F. Navez-Bouchanine, (CRH/CRESSAC, UMR LOUEST, Paris), « Introduction à l'atelier : les relations entre savoir et décision dans les politiques urbaines : évolutions, oscillations, traductions », Atelier « Sciences sociales et prise en compte du social dans les politiques urbaines. Connaissances pour l'action, connaissances dans l'action », organisé par : UMR LOUEST (Laboratoires CRH/CRESSAC et Vie urbaine)/France, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento/Argentina, dans le cadre du *Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP)*, UNESCO-SHS, Buenos Aires-Rosario/Argentine-Montevideo/Uruguay, 20-24 février 2006, inédit, 2 p. ; R. Bazzani, E. Levcovitz, S. Urrutia *et al.* "Construyendo puentes entre investigación y políticas para la extensión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe: una estrategia de cooperación conjunta", Research Note, *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 22 Sup., 2006, pp. 109-112.



Sélection bibliographique

- C. Acuña, M. F. Tuozzo**, "La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina", in D. Tussie (Comp.), *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editorial, col. "Temas sociales", 2000, pp. 101-128.
- C. Barba Solano**, "Claroscuros de la reforma social en México y América Latina", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII, N°39, Universidad de Guadalajara, mayo-agosto 2007, pp. 35-76.
- A. Barbeito, R. Lo Vuolo**, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada, 2^e édition, 1995.
- L. Beccaria, R. Carciofi**, "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los noventa", in A. Minujin (Ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Unicef/Argentina-Losada, 1993, pp. 193-239.
- R. Castel**, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995.
- R. Castel**, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Editions du Seuil, coll. « La République des Idées », 2003.
- J. L. Coraggio**, "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales", in S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión/CEUR, col. "La investigación social", 1996, pp. 123-135.

- R. Cortés, A. Marshall**, "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990", in *Estudios del trabajo*, N°1, Buenos Aires, ASET, 1^{er} semestre 1991, pp. 21-46.
- G. Cruces, N. Epele, L. Guardia**, "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina", Serie Políticas Sociales, N°142, Santiago, División de Desarrollo Social/CEPAL, abril 2008, 51 p.
- B. Destremeau, B. Lautier**, (avec la participation d'E. Neu), « Analyse et comparaison des systèmes de protection sociale du monde en développement. Eléments de typologie et de méthode », Document de Travail, Réseau Impact – Centre de Recherche de l'IEDES (CRI), avril 2006, 23 p.
- M. R. dos Santos**, "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización", in S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, op. cit., pp. 243-267.
- G. Esping-Andersen**, *Les trois mondes de l'Etat-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2007, 310 p. (épilogue inédit de l'auteur pour l'édition française ; trad. de l'anglais et préface de F.-X. Merrien).
- G. Esping-Andersen avec B. Palier**, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil et « la République des Idées », 2008.
- M. Ferrer, P. Monje, R. Urzúa**, "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América latina. Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas", Documento de políticas MOST-2, N° 16, (Versión pre-print), Paris, MOST/UNESCO, 2005, 25 p.
- L. Gasparini, F. Crosta**, F. Haimovich et al, "Un piso de protección social en América Latina: costos fiscales e impactos sociales", Documento de Trabajo N°71, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) Maestría de Economía/Universidad Nacional de La Plata (Argentina), julio 2008, 26 p.

- K. Koonings (Utrecht University)**, "Bringing Politics into Poverty: The Political Dimensions of Poverty Alleviation", in *The Broker*, Issue: 12 February 2009, "Politics and Poverty", <http://www.thebrokeronline.eu>, 18 p.
- B. Lautier**, « Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : l'assurance, l'assistance, l'absence », in B. Lautier, J. Marques-Pereira (sous la dir. de), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Editions Karthala, col. " Economie et développement ", 2004, pp. 166-199
- R. E. Lee, W.J. Martin, H.R. Sonntag, P.J. Taylor, I. Wallerstein, M. Wiewiorka**, « Sciences sociales et politique sociale : des dilemmes nationaux aux opportunités mondiales », Document de référence pour le Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (5-9 septembre 2005, Buenos Aires/Argentine et Montevideo/Uruguay), Hors série, UNESCO/SHS, 2005, 32 p.
- R. Lo Vuolo**, *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Grupo Ed. Altamira, 2001.
- A. Marshall**, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Ed. FLACSO/Legasa, Buenos Aires, 1988.
- C. Mesa-Lago**, « Social Insurance (Pensions and Health, Labour Markets and Coverage in Latin America) », *Social Policy and Development Programme*, Paper N° 36, Genève, UNRISD, August 2008, 30 p.
- T. Mkandawire**, « Targeting and Universalism in Poverty Reduction », *Social Policy and Development Programme*, Paper N° 23, Genève, UNRISD, décembre 2005, 28 p.
- P. Muller**, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 7e édition mise à jour, février 2008.
- J. Palma, R. Urzúa**, « Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : le cas de «Chile solidario» », Document de politique MOST-2, Série Politiques Sociales, N° 12, Paris, MOST/UNESCO, 2005, 38 p.
- S. Peñalva**, « Question sociale et recomposition institutionnelle régressive. Réflexions sur l'expérience argentine », *L'Ordinaire Latino-américain* N° 198, « L'Argentine est-elle sortie de la crise ? », Fernández, A. et Manero, E. (Coord.), Toulouse, IPEALT-Université de Toulouse-le-Mirail, octobre-décembre 2004, pp. 51-66.

- A. Peyre Dutrey**, "Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviations Programmes", Social Policy and Development Programme, Paper N° 35, Genève, UNRISD, novembre 2007, 27 p.
- C. Pierson**, "Late Industrializers and the Development of the Welfare State", Social Policy and Development Programme, Paper N° 16, Genève, UNRISD, septembre 2004, 25 p.
- G. Pollet**, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin (dir.), La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, pp. 25-47.
- V.M. Soria**, « Transformation de la protection sociale au Brésil et au Mexique dans un contexte de réajustement économique et d'intégration régionale », in B. Lautier, J. Marques-Pereira (sous la dir. de), Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation, op. cit., pp. 225-256.
- A. Ziccardi**, « Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine », version française du papier présenté à l'Atelier « Politiques génératrices de pauvreté », Programme CLACSO-CROP d'Etudes sur la Pauvreté en Amérique latine, Forum international sur les interfaces entre politiques et sciences sociales (IFSP), UNESCO-SHS, Buenos Aires/Argentine et Montevideo/Uruguay, 20-24 février 2006, mimeo, 18 p.

Gestion des Transformations Sociales (MOST)

Priorité aux politiques

Tout en continuant à promouvoir la recherche internationale, comparative et politique sur les transformations sociales contemporaines, MOST fait désormais de l'interface entre la recherche en sciences sociales et l'élaboration des politiques sa principale raison d'être. Le programme est axé sur la viabilité des transformations sociales, d'où la nécessité de mener une action sur les plans normatif, analytique et stratégique/politique. Les efforts doivent se concentrer sur la recherche qui peut être appliquée directement par les décideurs et les groupes de sensibilisation.

L'axe d'action prioritaire de MOST consiste donc à établir et relier entre eux des réseaux internationaux d'action publique et de chercheurs renommés afin de mettre la recherche en sciences sociales au service de politiques concrètes. Cela implique un rapprochement entre le monde de la recherche fondamentale et les responsables politiques au sein des gouvernements, les institutions, les ONG, la société civile, le secteur privé et l'UNESCO même.

Instruments à l'usage des décideurs

Les Documents de politiques consacrés aux transformations sociales et basés sur les conclusions d'analyses politiques provenant des travaux de MOST et d'autres sections du Secteur des Sciences Sociales et Humaines (SHS) s'adressent aux responsables politiques, aux groupes de défense des intérêts, et au monde des affaires et des médias.

SHS cherche de nouveaux moyens de diffuser des informations pertinentes à des groupes cibles tels que les ministres du développement social, les médiateurs, les Commissions nationales pour l'UNESCO et les autorités locales. Aussi un nouveau site Web a-t-il été préparé pour la gestion des savoirs en ligne et le travail en meta-réseau pour la stratégie et la prise de décision. Cette «banque de connaissances» utilisera des outils innovateurs et sophistiqués pour faciliter l'accès aux données de recherche innombrables et fort complexes.