

## La politique sociale de l'Argentine dans un contexte politique postnéolibéral

Carlos La Serna

Professeur et chercheur titulaire de la Universidad Nacional de Córdoba

Directeur du Doctorat en Administration et Politique Publique laserna.carlos@gmail.com

Trois grandes périodes définissent la société argentine. D'abord, la phase de construction de la Nation (1860-1930), caractérisée par un rationalisme libéral, qui voit la modernisation limitée dans le cadre de la protection de la propriété *latifundiste* de la terre; ensuite, une période marquée par un interventionnisme populiste dominant (1945-1975); finalement, après une crise prolongée, l'arrivée du néolibéralisme des années 1990. Le bref règne de ce régime, qui défendait les principes de l'économie politique néoclassique, ne semble pas devoir empêcher que le coup de grâce soit donné à une société qui avait établi sa modalité d'inclusion à la mondialisation dans la protection du marché interne, dans les politiques sociales ainsi que dans le plein emploi.

Malgré ses résultats positifs, le néolibéralisme argentin, en tant qu'ordre capitaliste extrême, va succomber à son propre jeu mercantiliste, accélérant ainsi un processus d'*illégitimation* des normes et des règles sociales et politiques, celles-ci étant démasquées par les accords bâtards de sa « classe dirigeante ». La réalité sociale et politique argentine est caractérisée aussi par des dynamiques politiques, économiques et culturelles, ayant plongé la société civile dans un activisme farouche qui a provoqué des mutations importantes de la pratique gouvernementale, en plus des vieilles corporations<sup>1</sup> qui persistent à résister aux changements.

### Les jeux du pouvoir

La société argentine, comme beaucoup d'autres, vit avec le paradoxe de la « classe politique dirigeante ». Ce qui est paradoxal, c'est la figure qui consiste à employer des expressions portant une si grande incohérence dans les termes utilisés. Beaucoup de ceux qui prétendent vivre dans les hautes sphères de l'Administration publique, semblent ne pas comprendre le sens anti-institutionnel provoqué par la crise actuelle<sup>2</sup>.

L'absence de réflexivité des dirigeants explique leur incapacité à apporter des solutions aux problèmes. Leurs interventions deviennent des *boomerangs* dans le champ de la politique du système. En effet, la scène actuelle est celle d'une démocratie qui, au-delà des échanges entre le gouvernement et l'opposition, ressemble à un terrain de pelote basque où l'on reçoit les coups avec la même intensité qu'on les a donnés. Et cela, se passe ainsi parce que la société argentine a vécu des situations dramatiques où la gestion de la chose publique a été morcelée.



On ne peut s'empêcher de penser aux administrations des présidents Arturo Illia (1963-1966) et Raúl Alfonsín (1984-1989), où, au-delà des réussites et des erreurs, il était clair que gouverner n'était rien de plus que contrôler les intérêts des entreprises et d'agir en faveur de valeurs et des intérêts publics.

Ces expériences sociales semblaient être omniprésentes lors des élections pour le renouvellement des Chambres des sénateurs et des députés qui ont eu lieu en mai 2009. Ces élections ont donné un avantage à l'opposition, le parti gouvernemental ayant perdu la majorité absolue dans les deux Chambres. Cependant, il s'est agi de ce qu'on peut appeler une victoire à la Pyrrhus. L'opposition a rapidement perdu sa popularité après les élections, en raison de ses luttes pour obtenir des candidatures en vue des élections présidentielles, pourtant éloignées, de 2011. Néanmoins, ces élections ont permis une recomposition des Chambres, le gouvernement obtenant la majorité grâce aux voix des petits partis de centre gauche, dont la présence parlementaire s'est accrue. Ceci est plutôt une bonne nouvelle, car on assiste à la possibilité d'une démocratisation du Congrès et à une plus grande pluralité en dépit des hégémonies traditionnelles.

### **Le néo-interventionnisme en route**

C'est dans ce contexte politique que le nouveau gouvernement prétend construire une certaine institutionnalisation (pas toujours cohérente bien sûr) à la suite de la destruction culturelle, politique et sociale, qui avait été mise en œuvre par la politique néolibérale des années 1990. Certaines politiques s'orientent effectivement dans une direction de réhabilitation de l'État dans le domaine de la régulation économique et sociale.

Voici quelques exemples : le maintien des taux d'imposition aux exportations agroalimentaires et industrielles<sup>3</sup> ; l'impôt sur les transactions bancaires ; l'administration par l'État des caisses de retraite des travailleurs, qui avaient été laissés à la merci de la spéculation financière des institutions privées pendant la décade néolibérale. Ces décisions sont les traits principaux d'un programme fiscal qui repositionne l'État sur une scène publique marquée par l'exclusion sociale et par la concentration économique du néolibéralisme.

La politique sociale, suivie dans la période 2002-2006 et reconduite par l'actuel gouvernement, se construit en effet comme une réponse à la longue période de crise qui a éclaté en 2001<sup>4</sup>. Des mesures de substitution du revenu – style *workfare* –, simultanément à des programmes de réactivation économique, sont parmi les premiers outils mis en place. Considérant leur impact important, il faut aussi mentionner la politique de subventions à la production de biens exportables de consommation des familles<sup>5</sup>, la réforme du Conseil du salaire minimum et, par conséquent, la mise à jour du montant de celui-ci, le mécanisme de rajustement des pensions minimales<sup>6</sup>, ainsi que le développement d'un large programme de promotion de l'économie sociale en tant qu'espace alternatif de travail et d'inclusion sociale.



Le gouvernement en place depuis décembre 2008, après une certaine hésitation dans ses politiques, semble avoir pris l'initiative devant ses maigres gains des dernières élections parlementaires. Cependant, la crise financière de 2008 aurait aussi contribué à revitaliser l'orientation néo-interventionniste déclenchée depuis 2002.

Plusieurs nouvelles initiatives du gouvernement s'orientent en effet dans cette direction. Parmi celles-ci, plusieurs se situent dans le domaine de la politique sociale. La plus importante d'entre elles provient d'une décision politique du pouvoir exécutif qui donne aux familles une prime appelée « Asignación Universal » pour chaque enfant. Il s'agit d'un revenu de base destiné à l'enfance vulnérable. Une autre politique sociale progressiste est le Programme de revenu social avec travail, « Argentine Travaille ».

Si on veut se faire l'écho de la critique, il faudrait dire que l'« Asignación Universal » par enfant n'est pas à strictement parler une prestation universelle malgré son nom. Il faut préciser que cette indemnité est limitée aux pères ou mères au chômage ou travaillant au noir, qui ne reçoivent pas la prime appelée « Salaire familial » qu'obtiennent tous les autres travailleurs. Cependant, sa vraie portée peut être mieux comprise si on considère que presque 35 % de l'emploi est de nature précaire, c'est-à-dire qu'il ne jouit pas des protections sociales octroyées par la loi. À ceci, on doit ajouter que le taux de chômage est de 12 %. Puisque les emplois déclarés reçoivent une prime par enfant – le salaire familial –, et que ceux qui reçoivent des rentes peuvent déduire de l'impôt un montant similaire par enfant, l'initiative gouvernementale de l'« Asignación Universal », même si elle n'est pas en soi universelle, parvient finalement à universaliser un droit à tous les enfants.

En ce sens, il ne s'agit pas d'un programme focalisé, typiquement néolibéral, mais plutôt de ce qu'on appelle un « universalisme sélectif », puisqu'il touche tous ceux qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité : les enfants jusqu'à 21 ans de parents au chômage ou travaillant au noir. Au-delà du bénéfice économique, le programme oblige à la scolarisation et au contrôle de santé des enfants et des adolescents bénéficiaires. Par ailleurs, la prestation est étendue sans limites pour les enfants en incapacité, et elle a permis la régularisation de beaucoup d'enfants et d'adolescents absents du registre civil. Elle a finalement des effets réactivateurs, puisque l'argent payé aux familles ayant jusqu'à cinq enfants va permettre d'améliorer la capacité de consommation d'une partie importante de la population. L'« Asignación Universal » crée donc une démarche d'inclusion sociale.

Une autre politique importante est le programme « Argentine Travaille ». Il s'agit d'une sorte de continuité de la politique de l'État dans le domaine de l'économie sociale qui s'appliquait avant, mais qui est dorénavant développée à travers plusieurs programmes, tels que « Manos a la Obra » et « Más y Mejor Trabajo ». Ces programmes sont gérés par l'Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), entité de vérification et promoteur de cette sphère de l'économie. Le programme « Argentine Travaille », créé pour pallier les effets récessifs de la crise mondiale, vise à créer 10 000 000 d'emplois. Contrairement à ce qui arrive avec la Subvention à l'enfance vulnérable, où il suffit que la mère ou le père cadre avec les critères du programme pour toucher leur prime, le nouveau programme agit auprès des municipalités – où une bonne partie des



démarches sont réalisées - et à travers des organisations de la société civile, dont quelques-unes sont constituées en coopératives de travail. L'objectif du programme est d'encourager des formes d'organisation du travail autres que l'entreprise traditionnelle, donc la sphère de l'économie sociale.

Quels sont les problèmes ? En fonction de l'expérience des programmes déjà en vigueur, il y a une certaine sélectivité dans l'accès aux bénéfices – plus facile pour les organisations qui profitent d'un certain poids politique. Aussi, les exigences bureaucratiques sont nombreuses pour l'obtention des bénéfices des différents programmes alors que la participation sociale, sur le plan local, est réalisée par des organisations très peu représentatives de l'économie sociale. Pour réussir une vraie promotion de l'économie sociale, le nouveau programme devra donc dépasser ces obstacles, éviter les traitements de faveur et rendre réels les espaces de contrôle annoncés, à travers les universités et les organisations représentatives du secteur.

De son côté, la toute récente Loi des médias remplace le honteux arrangement autoritaire du gouvernement militaire (1976-1984), qui était encore en poste. Cette nouvelle loi crée des conditions qui permettront une plus grande pluralité informationnelle, tout en démontant les arrangements que le gouvernement avait établis avec certains groupes de ce secteur. La nouvelle loi implique la fin du monopole de cinq groupes d'entrepreneurs qui détiennent la propriété des journaux, des chaînes de télévision et de radio. Tout en limitant l'octroi de permis d'exploitation pour différents types de médias, la loi établit également que ces permis seront distribués de façon égalitaire entre l'État, les entreprises privées et les organisations de la société civile. Cette pluralité donne de la légitimité aux médias coopératifs et communautaires qui sont actuellement en activité, elle multiplie leur présence et stimule la formation, dans des espaces différents, d'une économie plurielle.

Finalement, la décision de produire la documentation d'identité par l'État, représente une autre politique positive, orientée sur la sécurité juridique et le bien-être des personnes. En même temps, ça empêche la tentative néolibérale de donner à la multinationale Siemens ce contrat, qui aurait rendu le prix de la documentation inabordable pour les familles. Il est clair que, dans le cas de l'Argentine, l'accès au registre civil ainsi que la documentation d'identité est un droit élémentaire. Il s'agit d'un pré-requis pour avoir accès aux différents programmes de l'État, ainsi qu'une exigence pour les transactions entre particuliers. Le thème de la documentation s'articule en plus avec le revenu de base de l'enfance vulnérable, laquelle, comme on l'a dit plus haut, n'a pas de papiers d'identité.

### **La dette sociale, une dette politique**

Cependant, le processus ci-dessus décrit, qui s'éloigne du néolibéralisme pour s'approcher de la régulation publique et de la mise en place de politiques d'assistance sociale, traîne de la patte. Un chemin comme celui-là exigerait de rendre la fiscalité plus juste et d'améliorer la distribution de la richesse. Ce n'est pas tout à fait le cas. Par exemple, voici quelques projets qui n'ont pas été



réalisés : l'impôt sur la rente financière, très répandu dans plusieurs autres pays ; la transformation en loi fiscale des exemptions aux exportations<sup>7</sup> ; l'application d'une taxe de type TOBIN aux revenus des capitaux étrangers, ce qui se fait au Chili et, tout récemment, au Brésil. Mais, une plus grande justice dans la gestion des ressources requiert que le Fonds public le plus important du pays, c'est-à-dire l'apport des travailleurs réguliers à ce qu'on appelle les Œuvres sociales syndicales<sup>8</sup>, devienne un fonds géré par l'État avec une vérification parlementaire et de la société civile. Seule une mesure semblable saurait changer le peu de transparence dans la gestion actuelle de ce fonds et empêcher l'enrichissement des dirigeants syndicaux.

Une fiscalité progressive est essentielle pour un projet qui a comme objectif prioritaire le bien-être et la sécurité des personnes et des familles. Cependant, dans le cas de l'Argentine, cela devient crucial, du fait que la propriété de la terre se trouve fortement concentrée et que la participation des entreprises, par le biais de l'impôt sur les profits, soit nettement en dessous des taux des pays où le niveau de bien-être, malgré la crise actuelle, est meilleur.

D'autres secteurs, où il existe encore une forte « dette politique », peut-être plus récente en raison de leur nature, sont les droits du travail précaire, de genre et de l'environnement. Par rapport au premier, les politiques de réglementation de l'emploi mises sur pied par le ministère du Travail semblent ne pas avoir l'énergie nécessaire pour faire réellement bouger les choses. D'un autre côté, les syndicats font peu de choses pour contribuer à éviter un phénomène qui s'étend dans le monde capitaliste actuel, avec la flexibilisation néolibérale.

En ce qui concerne les questions environnementales et de genre, il existe des dispositions légales destinées à protéger ces nouveaux droits, cependant leur validité est assez relative. En effet, bien souvent les lois nationales dans ce domaine ne sont pas appliquées aux États provinciaux et locaux – car ces paliers de gouvernement ont des attributs pour les appliquer comme ils l'entendent -, ou bien, tel qu'il arrive dans les administrations locales, ils n'ont pas assez de ressources humaines et l'expertise nécessaire dans le domaine. Cette situation n'est pas due seulement au manque de ressources financières, mais aussi et surtout aux pressions corporatives qui s'exercent auprès des États, et également aux préjugés culturels.

### **Vers un espace public démocratique et cohésif**

L'Argentine a vécu, et vit encore, dans un certain rationalisme modernisateur limité, avec une forte influence corporative des groupes intéressés au seul profit immédiat. Dans les deux cas, on constate clairement la nature destructive de l'ordre social capitaliste.

Probablement, un trait distinctif de toute construction collective d'un espace public, démocratique et cohésif, requiert la valorisation du présent, dans le sens de contribuer au développement de structures sociales durable. La modernisation permanente poussée par le progrès de la technologie et par la voracité financière, non seulement dépasse les limites de la nature, mais elle introduit



aussi une logique de changement permanent, qui produit de l'anxiété sociale face à un progrès dont les valeurs sont questionnables.

Il existe donc un large nombre d'enjeux dont l'absence de solutions est en train de créer des préoccupations sociales croissantes. Sur plusieurs thèmes que nous avons abordés, ces préoccupations sociales s'expriment à travers l'activisme de la société civile. Les organisations de la société civile sont, de fait, des espaces privilégiés pour l'exercice d'une réflexion en profondeur sur ces questions, orientée vers des solutions associées aux valeurs et aux intérêts du plus grand nombre.

L'incertitude créée par l'absence de normes et de règles, qui soient acceptées collectivement, provoque dans la société civile un exercice de réflexion qui débouche sur de nouvelles interprétations de la réalité et sur l'essai de nouvelles pratiques. La dynamique sociale qui se présente à nos yeux en Argentine, parfois chaotique, représente ce processus, orienté par le besoin de comprendre les enjeux actuels et la nécessité de pouvoir répondre aux problèmes qui n'ont pas encore de solutions, ou encore qui ont eu de mauvaises solutions ailleurs.

C'est effectivement cet activisme, auquel les organisations civiles internationales et les institutions universitaires adhèrent souvent, qui a influencé la construction d'un nouvel agenda politique, jadis déterminé exclusivement par l'État ou par les corporations. Pour cette raison, cet agenda est devenu un champ de tensions entre ces « différentes sources » d'interprétation et d'action. Ces tensions sont dues essentiellement à la nature innovatrice des transformations<sup>9</sup> apportées par la société civile non corporative, laquelle axe son action sur des valeurs publiques, s'écartant de cette façon des intérêts sectoriels, mais en même temps, qui s'enracinent au cœur des problématiques qui créent l'exclusion et la fragmentation sociale.

La société civile de nature associative, en mettant en pratique une forme d'action basée sur la réflexion qu'on appellera politique de vie<sup>10</sup>, en vient à changer les formes d'exercice de la politique. La crise du système politique devient évidente, alors que les partis politiques sont incapables de comprendre la complexité des nouveaux problèmes sociaux, adoptant des actions de nature défensive et souvent de confrontation face à l'activité sociale, mais aussi face aux nombreuses initiatives de l'État.

Tout ceci vient finalement poser la question d'une certaine modalité d'articulation entre les diverses sources de pouvoir. Sans oublier le côté inévitable du conflit, il ne semble pas inutile de penser à des modalités d'articulation à travers lesquelles on puisse traiter, sur plusieurs niveaux différents, verticalement et horizontalement, les diverses questions sociales en jeu. Le Parlement, malgré sa légitimité constitutionnelle, ne semble pas pouvoir répondre à la demande d'une pluralité de voix qui soit à la hauteur des complexités et urgences que pose le contexte. Dans ce sens, les possibilités d'innovation et de transformation, associées à un certain degré de partage de la souveraineté de la part de l'État, permettraient d'ouvrir des espaces pour la participation des organisations de la société civile, des espaces qui valoriseraient des savoirs multiples à travers des mécanismes de dialogue caractérisés par la pluralité et l'absence d'interférences corporatives.



Ce qui précède n'est pas seulement une condition politique indispensable pour la construction d'une société cohésive et démocratique. Il s'agit aussi d'une condition d'efficacité qui, seule, permettra que l'intérêt corporatiste, qui ampute les perspectives et les alternatives, cède la place à l'intérêt public, qui multiplie les possibilités de processus et d'actions innovatrices.

---

<sup>1</sup> Ces organisations partageaient un accord politique entre l'État et les organisations patronales et syndicales. Cet accord fut fonctionnel pendant la période 1945-1975. Cependant, à partir de la crise du régime (1975-1985), ces organisations ont généré un processus de colonisation de l'État en s'appropriant de façon incontrôlée certaines ressources publiques. C'est dans ce corporatisme « incontrôlé », qu'on trouve une des forces ayant le plus de poids dans la crise de l'État providence.

<sup>2</sup> La Serna, Carlos; *De las necesidades a las aspiraciones, de lo privado a lo público, dans La Economía Solidaria en Argentina*, Edic. IIFAP/Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2004.

<sup>3</sup> Cette mesure prétend, d'un côté, réduire et redistribuer les superprofits des secteurs exportateurs de grains, très favorisés par le taux de change de la monnaie. De l'autre côté, elle prétend réguler de cette façon – avec un succès limité – le progrès de la production du soja, en dépit de la production du maïs et du blé, essentiels pour le marché national de consommation de masse.

<sup>4</sup> En 1998, commence un processus récessif qui mènera le taux de chômage à 21,6 % en 2001 et le sous-emploi à 15,5 %, calcul fait sur la population économiquement active (PEA). Il faut souligner qu'en 1989, le taux de chômage était de 6,9 % de la PEA.

<sup>5</sup> Ces subventions tendent à ralentir la hausse des prix internes, dont la tendance est de se placer au niveau des prix internationaux, ainsi que la rentabilité des entreprises. C'est le cas, entre autres productions, de la farine de maïs et de la farine de blé ainsi que des produits laitiers. Cependant, la hausse progressive du dollar provoque une augmentation des prix internes.

<sup>6</sup> Loi 26.417 sur la mobilité de retraite, approuvée en 2008. Elle autorise deux augmentations par année. Ce mécanisme a permis 19,89 % d'augmentation des retraites minimales pendant l'année 2009. Cette augmentation devrait compenser le taux d'inflation pour cette période, estimée entre 18 et 20 %. Malgré ce mécanisme, le revenu de retraite, ne dépasse pas 70 % du coût du panier familial.

<sup>7</sup> Celles-ci sont sanctionnées avec un fragile instrument juridique : un décret du pouvoir exécutif.

<sup>8</sup> Organisations syndicales qui utilisent ces contributions pour agir comme intermédiaires principalement avec le secteur privé de la santé, c'est-à-dire, ils sont « acheteurs » des services destinés à leurs associés.

<sup>9</sup> Harrison, Denis et Klein, Juan-Luis, « Introduction », *L'innovation sociale; émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Presses de l'Université du Québec, Québec, 2007.

<sup>10</sup> Giddens, Anthony; *Más allá de la izquierda y la derecha*, Éditions Cátedra, Madrid, 1998.

