**Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales**

# Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine

## Retour sur la question du « clientélisme »

Thèse pour de l'obtention du doctorat en sociologie

Soutenue par **Gabriel Vommaro** le 21 juin 2010

Sous la direction de **Patrick Champagne**

Membres du jury :

Jean-Louis Briquet (rapporteur), directeur de recherche au CNRS.

Annie Collovald (rapporteure), professeur à l'Université de Nantes.

Denis Merklen, maître de conférence à l'Université Paris VII.

Serge Paugam, directeur d'études à l'EHESS.

Frédéric Sawicki, professeur à l'Université Paris I

## Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de thèse, Patrick Champagne, qui a guidé ce travail depuis le début et qui a eu les qualités sociologiques et humaines pour essayer de comprendre un terrain étranger sans pour autant le traiter comme exotique. Nos discussions, ses remarques critiques et ses commentaires m'ont beaucoup nourri et je suis sûr que ces apprentissages m'accompagneront pendant tous mes travaux ultérieurs.

Au Centre de Sociologie Européenne, j'ai trouvé un cadre propice au travail et à la réflexion. J'ai pu expérimenter ce que la sociologie a d'entreprise collective. Je remercie vivement Gérard Mauger : peut-être sans le savoir, il a été très important dans la poursuite de ce travail. Mes remerciements chaleureux s'adressent également à Monique Bidault et Claude Poliak : non seulement elles se sont montrées très ouvertes aux discussions sociologiques et disponibles pour relire mes textes, mais elles ont aussi fait des journées de travail d'agréables moments me permettant de continuer une entreprise longue et éprouvante. Surtout, elles ne m'ont jamais fait ressentir ma condition d'étranger. Je voudrais de même remercier Dominique Marchetti, Patrice Pinell et Louis Pinto pour leur soutien et leurs commentaires précieux.

La solidarité et l'accompagnement des doctorants du laboratoire ont aussi été très importants. Je remercie amicalement Nehara Feldman, Domingo García, Joël Mariojouls, Angela Santamaría, Wenceslas Lizé et, à travers eux, je remercie tous les doctorants.

Ces années de travail m'ont également permis de profiter de la relecture et des discussions avec des chercheurs qui m'ont appris des choses sur mon sujet ainsi que sur les outils conceptuels me permettant de l'aborder. Mes remerciements s'adressent à Jean-Louis Briquet, Hélène Combes, Denis Merklen, Michel Offerlé et les membres du Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur le Politique, Marie-France Prêvot-Schapira, Silvia Sigal et tout spécialement à Annie Collovald.

Cette thèse a été menée des deux côtes de l'océan. En Argentine, le cadre du département d'Etudes politiques à l'Université de Général Sarmiento s'est avéré très favorable pour mener mon travail à son terme, surtout au moment de la rédaction. Je voudrais remercier Eduardo Rinesi, Matías Muraca, Sergio Morresi, Gabriel Nardacchione

et tous mes collègues et amis pour leur générosité et leurs remarques, qui ont beaucoup contribué à ce que je poursuive ce travail.

Preuve du fait que les sciences sociales se font à plusieurs, certains collègues ont eu une importance incommensurable à différents moments de mon enquête. Je tiens à remercier María Isabel Silveti et son équipe, qui m'ont guidé lors de mon terrain à Santiago del Estero. Ma reconnaissance amicale s'adresse également à Julieta Quirós, avec qui j'ai appris beaucoup de choses sur le travail ethnographique dans les milieux populaires et avec qui j'ai entrepris une réflexion sur les rapports de clientèle sans laquelle cette thèse aurait certainement eu fort plus de points aveugles que ce qu'elle en a. Je remercie Mariana Luzzi, qui m'a aidé à comprendre les enjeux de certaines des institutions clés des politiques sociales en Argentine.

Ma gratitude infinie s'adresse à mes collègues et surtout mes amis, Xavier Zunigo et Sebastián Pereyra. Depuis la France, pour le premier, et l'Argentine, pour le deuxième, ils ont toujours été présents pour m'encourager dans les moments difficiles, ainsi que pour m'aider à comprendre l'importance de l'amitié si l'on veut entreprendre un quelconque travail. Ma gratitude à leur égard est immense. Ils représentent ici ma reconnaissance à l'amitié d'autres personnes qui m'ont accompagné tant en France qu'en Argentine.

Enfin, un travail si long s'insère nécessairement dans le flux de la vie. Pendant ces années, j'ai vécu des tristesses et des joies immenses, des déménagements et des expériences éprouvantes. Et pendant que tout cela se passe, on rédige sa thèse. Des personnes très importantes dans ma vie sauront reconnaître leurs noms dans cette dernière ligne des remerciements.

# Table de matières

**Introduction** ..... **p. 7**

**PREMIER PARTIE : LES TRANSFORMATIONS DES CLASSES POPULAIRES EN ARGENTINE ET LES REPONSES ETATIQUES EN TERMES DE « POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ».**

**Chapitre I - Les transformations du monde populaire en Argentine (1976-2003) et les politiques sociales jusqu'à la transition démocratique : de la bienfaisance au PAN** ..... **p. 25**
**1.** Les transformations du monde populaire ..... p. 27
**2.** Les réseaux du péronisme et les mouvements sociaux *piqueteros* : concurrence politique et distribution territoriale des ressources ..... p. 36
**3.** Esquisse d'histoire des politiques d'assistance en Argentine au XXe siècle : de la bienfaisance et du développementisme à la découverte de la pauvreté pendant la « transition démocratique » ..... p. 43

**Chapitre II - Les politiques sociales depuis la transition démocratique. Les nouveaux mots d'ordre : décentralisation, ciblage et participation de la « société civile »** ..... **p. 63**
**1.** L'internationale de la « lutte contre la pauvreté » : le rôle des organismes multilatéraux ..... p. 66
**2.** Les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » en Argentine : décentralisation, ciblage et *empowerment* de la « société civile » ..... p. 82
**3.** Des perspectives hétérogènes : la « culture du travail » et le « militantisme social » ..... p. 104

**Chapitre III - La « société civile » et la « lutte contre la pauvreté » : les enjeux et les acteurs d'une création sociale** ..... **p. 117**
**1.** La « promotion » de la « société civile » par le Secrétariat au Développement Social : entre Paulo Freire et Amartya Sen ..... p. 118
**2.** La « société civile » des organismes multilatéraux ..... p. 131
**3.** La « société civile » comme affaire savante : les institutions d'expertise et la délimitation du nouvel espace ..... p. 136

**DEUXIEME PARTIE : LA PAUVRETE ET LES « PAUVRES » COMME DOMAINE EXPERT**

**Chapitre IV - Des agents intermédiaires ? : Les experts en politiques sociales** ..... **p. 148**
**1.** Mesurer les pauvres : une question politique majeure ..... p. 150
**2.** La formation d'un groupe social d'experts en pauvreté : des programmes et des trajectoires d'expertise ..... p. 170
**3.** Les espaces d'échange et de légitimation académique ..... p. 196

**Chapitre V - L'expertise du social de la « société civile » : la droite sensible et les experts en « lutte contre le clientélisme »** ..... **p. 202**
**1.** La « droite sensible » et la question sociale ..... p. 203
**2.** Les experts en contrôle des politiques sociales et en lutte contre le « clientélisme » ..... p. 213

**TROISIEME PARTIE : LE RAPPORT DES CLASSES POPULAIRES AU POLITIQUE SOUS LE PRISME DES OBSERVATEURS EXTERIEURS : USAGES NON SAVANTS DE L'ETIQUETTE « CLIENTELISME »**

**Chapitre VI - Les regards politico-médiatiques sur les rapports des classes populaires au politique : le « clientélisme » comme problématique médiatique** ..... **p. 240**
**1.** Le « clientélisme » en évolution : les fréquences de son usage et les rubriques où l'étiquette apparaît (1997-2007) ..... p. 242
**2.** Les sens du « clientélisme » dans la presse ..... p. 248
**3.** Les acteurs critiques ..... p. 265

**Chapitre VII - Le « clientélisme » des acteurs de l'espace de la communication politique ..... p. 274**
**1.** Les journalistes ..... p. 274
**2.** Les hommes politiques, les élus, les fonctionnaires d'Etat ..... p. 293
**3.** Les dirigeants des mouvements sociaux piqueteros ..... p. 309
**4.** Les religieux ..... p. 316
**5.** Les économistes et les entrepreneurs ..... p. 321
**6.** Les intellectuels ..... p. 327
**7.** Les experts ..... p. 334

QUATRIEME PARTIE : ECONOMIE ET CIRCULATION DES AIDES PUBLIQUES. DISCUSSION DU CONCEPT DE « CLIENTELISME » A PARTIR D'UNE ETUDE D'UN QUARTIER POPULAIRE D'UNE VILLE DE PROVINCE

**Chapitre VIII - Les classes populaires et la survie politiquement assurée : les échanges dans les territoires ..... p. 343**
**1.** La politique *santiagueña* de C. Juárez à N. Kirchner ..... p. 345
**2.** Les espaces politiques territoriaux ..... p. 357
**3.** Densité organisationnelle, politiques sociales et référence territoriale ..... p. 374
**4.** La dimension morale des échanges ..... p. 389

**Chapitre IX - Retour sur les débats académiques à propos du « clientélisme » ..... p. 402**
**1.** « Votes achetés ? » Une révision des études récentes sur le « *vote buying* » ..... p. 405
**2.** La vision culturaliste : les travaux de Javier Auyero ..... p. 429
**3.** De l'habitus clientélaire à la négociation : le *calcul moral* ..... p. 442

**Conclusions ..... p. 447**

**Bibliographie ..... p. 461**

**Glossaire ..... p. 483**

**Annexes ..... p. 489**

**Table des matières détaillée ..... p. 599**

(Couverture d'un ouvrage publié en 2006, financé par la Banque Interaméricaine de Développement, portant sur le « clientélisme » et la manipulation des programmes sociaux)

## Introduction

Pourquoi la catégorie « clientélisme »[1] – une étiquette tout à la fois morale, savante, experte et politique[2] – s'est-elle imposée en Argentine comme désignation dominante du rapport des classes populaires au politique depuis les années 1990 ? Quels types de regards sur le monde populaire entraîne la mobilisation de cette catégorie ? Quels sont les acteurs qui l'utilisent, dans quels contextes et suivant les logiques de quels espaces sociaux ? En répondant à ces questions[3], cette thèse se propose d'analyser les transformations récentes du statut symbolique des classes populaires en Argentine et de contribuer à une critique de cette clé de lecture de la politique populaire en montrant qu'il s'agit d'un regard simplificateur et stigmatisant, répondant plus aux logiques et aux enjeux des espaces sociaux où elle est produite et reproduite qu'à une description ajustée de son objet. Pour ce faire, nous nous attacherons à mettre au jour les facteurs sociaux qui expliquent la genèse et la consolidation de ce nouveau sens commun savant et semi savant et corrélativement nous procéderons à une description de la politique populaire afin de rendre compte de sa complexité et ainsi d'échapper aux simplifications de l'approche par le concept de « clientélisme ».

L'enquête a pour point de départ un constat : l'usage progressivement étendu de la catégorie « clientélisme » tant dans les discours académiques et experts que dans les

---

[1] Nous utiliserons ce mot entre guillemets afin de souligner le fait qu'il s'agit d'un vocabulaire indigène, très investi tant du point de vue moral que symbolique par les groupes sociaux étudiés dans notre thèse. Le même traitement sera appliqué pour les autres catégories indigènes que nous avons renconcontées dans ce travail : « société civile », « pauvres », « *empowerment* », etc.

[2] Nous utilisons cette notion suivant les travaux de Howard Becker sur les activités d'étiquetage des pratiques sociales perçues comme déviées. Pour l'auteur, « la déviance » doit être étudiée en suivant la construction des regards sur ces pratiques, qui ne sont pas déviées en soi, mais qui le deviennent seulement en raison du succès de la construction des visions sur les bonnes et les mauvaises manières de ces pratiques (1985 : p. 33). Le « clientélisme » étant conçu comme une déviation des bonnes pratiques démocratiques, nous devons donc nous intéresser aux acteurs et aux pratiques labellisés sous cette étiquette, ainsi définis comme des déviations politiques.

[3] Nous partons de l'idée soutenue par Pierre Bourdieu sur la formation des idéologies dans le monde social comme enjeu des luttes symboliques au sein du champ du pouvoir : « Les objets du monde social […] peuvent être perçus et exprimés de diverses façons, parce qu'ils comportent toujours une part d'indétermination et de flou et, du même coup, un certain degré d'élasticité sémantique […] Cet élément d'incertitude – qui est souvent renforcé par l'effet de la catégorisation, le même mot pouvant couvrir des pratiques différentes – fournit une base à la pluralité des visions du monde ; elle-même liée à la pluralité des points de vue ; et, du même coup, une base pour les luttes symboliques pour le pouvoir de produire et d'imposer la vision du monde légitime » (Bourdieu, 1987 : p. 159).

discours journalistiques, politiques et d'autres acteurs intervenant dans l'espace de la communication politique[4]. Toutefois, notre intérêt initial portait sur l'étude des transformations de la politique populaire en Argentine depuis le début de la transition démocratique (1983). Dans notre mémoire de DEA (Vommaro, 2004) nous avions travaillé sur les transformations du champ politique dans ce pays qui avaient eu lieu durant cette période. L'analyse de l'introduction de la pratique des sondages d'opinion et d'intention de vote comme outils cognitifs – sorte de *boussole* d'orientation dans la lutte politique – et symboliques – et comme technologie de mise en évidence chiffrée du capital politique d'un homme politique ou d'un gouvernement – utilisés dans la lutte politique, nous a permis de décrire la formation d'un espace de luttes symboliques. Nous avons ainsi pu rendre compte de l'espace de la communication politique où les acteurs de la politique tendaient à s'investir de plus en plus afin de conquérir des positions dominantes pour imposer leurs visions du monde social. La médiatisation de la politique semblait concentrer toutes les énergies des acteurs de ce champ. Or, après ce travail nous voulions voir comment, dans ce contexte, la politique non médiatique conservait son importance, et étudier ses caractéristiques lorsque les formes mobilisées d'apparition du *peuple* faisaient place aux rapports les plus éloignés de la politique, condensés dans le concept de *la gente* (les gens) (Vommaro, 2004 : p. 35). Notre intérêt pour la littérature sur la politique telle qu'elle est pratiquée sur le terrain, nous a révélé que le concept de « clientélisme » était le lieu commun pour rendre compte des rapports politiques au niveau local, notamment lorsqu'il s'agissait d'analyser la politique populaire. Apparemment, hors du lien citoyen « libre » et de sa représentation en termes d'audience ayant un regard distant et critique des prestations médiatiques des hommes politiques, ne décelait que des « clients » et des « patrons ». Ce lieu commun n'était pourtant pas exclusif des analyses savantes. Nous avons entrepris une première enquête sur les usages du mot « clientélisme » dans la presse nationale depuis les années 1990 jusqu'aux années 2000, ce qui nous a permis de constater une augmentation importante de l'utilisation de cette étiquette. Les observations similaires que j'ai pu faire de la lecture des discours experts et gouvernementaux sur la pauvreté m'a

[4] Nous avons développé une définition de cet espace dans notre mémoire de DEA (Vommaro, 2004 : pp. 3-5). Il s'agit d'un ensemble de scènes du travail représentatif des hommes politiques où, par ailleurs, d'autres acteurs agissent pour rendre visible et lisible le monde social. Même si le combat pour les postes institutionnels reste l'enjeu principal du combat des hommes politiques, la lutte symbolique se déroule désormais entre ces derniers, les différents groupes d'experts et les journalistes politiques. Cet espace délimite ainsi une partie de la lutte politique ayant lieu dans des médias ou bien en dehors mais afin d'être médiatisée. À la différence d'autres formes plus anciennes d'information sur les événements politiques, telle la transmission des débats parlementaires, ces scènes médiatiques ne sont pas des moyens mais des fins de l'action politique, le combat s'y déroulant.

convaincu qu'une étude des transformations du rapport des classes populaires au politique impliquait d'analyser en même temps les regards savants et non savants sur la politique populaire.

Ces constats nous ont donc conduit à redéfinir notre objet en nous focalisant à la fois sur les formes adoptées par la politique populaire et sur son traitement en termes de « clientélisme », afin de reconstruire une sociologie de la construction idéologique des regards dominants sur le populaire en Argentine. Nous avons identifié les processus et les domaines principaux de mobilisation de cette catégorie et, ce faisant, nous nous sommes rapidement aperçus de la multiplicité des manifestations et des temporalités de ce phénomène. C'est pourquoi nous avons recouru à diverses sources et méthodologies afin de reconstruire d'une part des univers et des mécanismes spécifiques de production et reproduction du « clientélisme » comme principe de lecture de la politique populaire, et d'autre part des points de confluence entre ces univers, qui ont fait de l'étiquette une « machine de critique morale » capable d'attirer des intérêts et des motivations différents.

Ces composantes de notre objet ainsi redéfini ont des dimensions objectives et subjectives. La montée en puissance de la catégorie « clientélisme » comme clé de lecture dominante de la politique populaire se consolide, premièrement, sur la base d'importantes transformations des classes populaires en Argentine. En effet, ces classes se sont profondément transformées à partir de la dernière dictature militaire (1976-1983). L'ouverture des marchés industriels à la concurrence internationale et la libéralisation du marché de capitaux ont bouleversé les rapports de force de l'« Argentine péroniste », où le plein emploi et le pouvoir des syndicats permettaient de discuter les salaires et les conditions de travail. La réduction des taxes sur les importations a stoppé la croissance de l'emploi industriel et provoqué une crise aiguë dans certaines branches : entre 1975 et 1980, l'emploi industriel diminue de 26 %. Sur le plan politique, la suspension des accords salariaux, l'interdiction du droit de grève et la politique répressive accompagnent cette entreprise militaire de « discipline sociale » (Canitrot, 1981). Si les conséquences structurales de la politique économique de la dictature ne sont perçues qu'à partir du milieu des années 1980, c'est aussi parce que l'arrivée d'un gouvernement démocratique en 1983 n'a pas inversé le processus. La crise hyper-inflationniste de 1989 a renforcé la dégradation des conditions de vie des classes populaires amorcée sous la dictature militaire. La politique néo-libérale initiée par le gouvernement péroniste de Carlos Menem (1989-1999) – réforme de l'État, privatisation des entreprises publiques et ouverture du marché interne à la concurrence internationale – a accéléré le processus. Une véritable

révolution des conditions d'existence s'opère aggravant dramatiquement la condition des classes populaires.

On passe ainsi d'une société où près de 80 % de la population active s'inscrivait dans des relations salariales classiques, où la protection et les droits sociaux liés au travail étaient assurés – en partie par les prestations sociales syndicales –, à une société « d'exclusion », caractérisée par la perte des protections sociales liées au travail, par des inégalités sociales croissantes, l'augmentation brutale de la pauvreté et de l'indigence, la paupérisation des catégories populaires et moyennes et par la croissance du travail au noir, du travail informel et du chômage de longue durée. La politique économique guidant le gouvernement de l'*Alianza* entre l'Unión Cívica Radical et le Frente por un país solidario (Front pour un pays solidaire) (1999-2001) ne fait qu'aggraver les problèmes financiers de l'État argentin et la crise sociale des classes populaires. La politique monétaire qui fixait la parité entre le peso et le dollar – datant des années de C. Menem – devient de plus en plus difficile à maintenir et l'endettement de l'État ainsi que le besoin de nouvelles sources de financement font du gouvernement un acteur politique très faible et dépendant de la « bonne volonté » des organismes multilatéraux de crédit, notamment du FMI.

La possibilité de bénéficier de droits en matière de santé, de retraite, etc., et de l'accès à d'autres prestations sociales (loisirs, sports, etc.) dépend, en Argentine, de la situation face à l'emploi. Le chômage et la croissance du travail au noir font que non seulement le travail perd la place centrale qui était la sienne dans la vie quotidienne et dans les rapports au politique des classes populaires, ces dernières perdant en outre leurs principaux droits sociaux. Les répercussions se font également sentir sur les syndicats : de 1985 à 1995, selon l'Organisation Internationale du Travail, le taux de syndicalisation baisse de 42,6 %. Les organisations ouvrières adoptent alors une posture défensive et, faute de pouvoir négocier les conditions de travail et/ou les salaires, tendent à privilégier, dans la plupart des cas, leur survie organisationnelle (Murillo, 1997).

Les transformations de la configuration des classes populaires en Argentine peuvent ainsi se résumer à trois processus qui ont frappé notamment les couches les plus basses de ces secteurs : l'appauvrissement, la désalarisation et la précarisation. Ils ont affaibli le lien de ces groupes avec le monde du travail formel et ont favorisé un processus de territorialisation de leur sociabilité et de leur « politicité »[5]. On assiste donc à

[5] Nous empruntons ce concept à Denis Merklen (2005), qui soutient qu'il permet de ne pas penser les rapports des classes populaires au politique comme une activité qui survient *après* une socialisation dans la

une fragmentation tant objective que symbolique des classes populaires, où les couches les plus défavorisées – et de plus en plus nombreuses – voient leurs liens avec le monde du travail formel, ainsi que la sociabilité politique associée à ce dernier – la vie des syndicats –, sévèrement affaiblis.

Deuxièmement, les problèmes sociaux des classes populaires désalariées entraînent de nouvelles formes étatiques d'encadrement de ces groupes qui ont affecté tant leur statut matériel que symbolique. Depuis la fin des années 1980, et notamment dès le début des années 1990, la « question sociale »[6] est redéfinie en termes de « lutte contre la pauvreté » et des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », financées et encouragées par les organismes multilatéraux de crédit – notamment la Banque Mondiale (BM) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) – sont mises en place. Le traitement étatique de cette détérioration des conditions de vie des classes populaires influence largement les transformations politiques de ce secteur. Déjà en 1985, le gouvernement radical issu des élections de 1983 avait mis en place le Programme Alimentaire National (PAN). Le gouvernement assumait ainsi les problèmes sociaux des classes populaires en focalisant ses actions sur les secteurs affrontant des problèmes de survie, le problème de l'emploi n'étant pas encore perçu comme un trait structurel de la société argentine. Le PAN représentait une innovation pour deux raisons : d'une part, pour la première fois depuis plusieurs décennies, le gouvernement mettait en œuvre un programme d'assistance alimentaire des classes populaires, ce qui mettait en évidence les transformations sociales subies par ce pays au cours de la dictature militaire ; d'autre part, il s'agissait d'un programme ayant un critère ciblé de distribution des ressources, c'est-à-dire que l'assistance – en l'occurrence des cartons contenant de la nourriture pour l'alimentation des familles « pauvres » – était distribuée parmi une population remplissant certaines conditions de pauvreté extrême[7]. Par ailleurs, le PAN était conçu comme un programme temporaire visant à donner un traitement rapide aux situations de pauvreté extrême, conçues elles-mêmes comme exceptionnelles.

---

pauvreté. En revanche, l'activité politique est un élément central de la vie quotidienne de ces classes, pour des raisons que nous expliquerons plus loin.

[6] Selon Robert Castel, « la question sociale est une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture […] La question sociale se pose explicitement sur les marges de la vie sociale, mais elle remet en question l'ensemble de la société […] Elle peut être caractérisée par une inquiétude sur la capacité à maintenir la cohésion d'une société » (Castel, 1995, pp. 25-39).

[7] Le caractère innovateur du programme peut être vu aussi dans le fait qu'il fut un modèle en Amérique latine où durant les années 1980 nombre de pays ont mis en place des programmes semblables.

Or, l'augmentation des taux de pauvreté fait du problème des conditions de vie des classes populaire un enjeu majeur pour le gouvernement ultérieur. S'il était évident que ces problèmes étaient liés à la détérioration du marché de travail et des conditions d'emploi, l'idéologie du *Washington Consensus* guidant la politique du gouvernement de C. Menem – qui promouvait la flexibilisation des contrats salariaux – empêchait non seulement d'agir sur les causes structurales de cette situation mais aussi d'organiser une politique universelle de protection des chômeurs suivant par exemple le modèle européen. Cette mesure aurait agi comme un frein à la détérioration des salaires en fixant un minimum social faisant pression sur le marché de travail. D'un côté, les économistes néolibéraux argentins et étrangers ainsi que les experts du Fond Monétaire International affirmaient que les problèmes de chômage et de pauvreté seraient surmontés un fois la croissance économique stabilisée. De l'autre, l'« aile gauche » des organismes multilatéraux représentée par certains secteurs de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque Mondiale commençait à postuler l'importance de l'articulation des politiques économiques orthodoxes avec des politiques sociales « compensatoires » orientées aux « perdants » de l'ouverture économique. Comme le souligne Denis Merklen, on passe alors du traitement étatique du problème des conditions de vie des *travailleurs* au traitement social du problème des « pauvres »[8]. Si ce processus fait partie d'une mouvance régionale[9] et internationale, favorisée par les organismes multilatéraux, le cas argentin présente des spécificités : il s'agit d'un pays dont la structure sociale diffère d'autres pays d'Amérique latine, notamment en ce qui concerne son taux de salarisation, relativement haut, voire similaire à certains pays centraux[10]. La transformation de la question syndicale en question de « lutte contre la pauvreté » a ainsi nécessité plusieurs opérations symboliques et pratiques qui seront analysées dans ce travail[11]. De toute façon, ce qui est sous-jacent dans ces transformations c'est une dissociation entre les politiques de l'emploi et des revenus et les politiques sociales,

[8] Cf. (Merklen, 2005, pp. 99 et ss.).

[9] Sur les programmes de « lutte contre la pauvreté » en Amérique latine, cf. un résumé des actions dans le domaine publié par la CEPAL (Pardo, 2003).

[10] La spécificité du cas argentin, par ailleurs partagé par d'autres pays comme l'Uruguay, est signalé par plusieurs auteurs. Cf., par exemple, (Duhau, 1997).

[11] Comme l'affirme Didier Fassin, « il revient aux sciences sociales de s'interroger non seulement sur les réalités sociologiques qui sont ainsi décrites (les caractéristiques des populations concernées et les processus par lesquels la pauvreté urbaine se développe), mais aussi sur la manière dont ces réalités sont construites, puis traitées par les journalistes, les administrations, le public et les chercheurs eux-mêmes (la façon de les reconnaître, de les nommer, de les expliquer et, finalement, de leur apporter des réponses) » (1996 : p. 70).

faisant des « pauvres » plus des « cibles » des programmes sociaux que des acteurs participant aux luttes pour la distribution de l'excédent social.

La création du Secrétariat d'Etat au Développement social en février 1994 repose sur ces nouvelles idées et représente un point d'inflexion dans le traitement de la pauvreté en Argentine. Ce Secrétariat est fortement imprégné des postulats des organismes multilatéraux en matière de politiques sociales et il entretient un discours technique de « gérance sociale » promouvant le ciblage, la décentralisation et la participation de la « société civile » à la mise en place des politiques. Selon le gouvernement, la solution aux problèmes sociaux des classes populaires désalariées résidait dès lors dans la multiplication de programmes sociaux ciblés et mis en place localement (Rubén Lo Vuolo et al, 1999, p. 191)[12]. La philosophie guidant la plupart des programmes visait non seulement à lutter pour l'amélioration des conditions matérielles de vie des classes populaires, mais aussi à entreprendre une « rééducation » des « pauvres » : des sujets tels que la faiblesse du « capital social » de ces derniers et la nécessité de leur « *empowerment* »[13] accompagnaient les discours experts sur la gestion des programmes sociaux. La question des formes de distribution des ressources dans les territoires devient dans ce contexte un enjeu majeur, le « clientélisme » étant alors perçu comme le principal obstacle de l'amélioration des conditions de vie des classes populaires.

C'est par ailleurs dans la création de ce Secrétariat que nous pouvons observer une alliance inattendue entre deux groupes sociaux qui a favorisé la promotion des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ». Il s'agit de la rencontre entre les experts des organismes multilatéraux et les péronistes de tradition basiste et chrétienne sociale. En effet, la tradition basiste du militantisme péroniste et chrétienne sociale argentine, développée dans les années 1960 et 1970, promouvait l'« organisation populaire » et la formation de ces groupes à partir de leurs propres savoirs et de leurs propres expériences, idées qui avaient été encouragées par le pédagogue brésilien Paulo Freire. À la différence des organisations armées, tant de gauche que du péronisme de gauche, qui concentraient

[12] La progression du nombre de programmes nationaux focalisés rend par ailleurs compte des difficultés étatiques pour gérer le problème de la pauvreté. En 1996 l'État disposait de 48 programmes sociaux destinés à l'attention de personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité sociale. Le nombre de programmes atteint 53 en 1997, 55 en 1998 et 70 en 1999. Cf. (Acuña et al, 2002).

[13] Ce mot n'a pas de traduction directe en français, c'est pourquoi on a décidé de le garder en anglais. Il fait référence au fait de rendre plus puissant, de renforcer les « capacités » d'un groupe social perçu comme démuni, en l'occurrence les « pauvres », afin qu'il puisse trouver les moyens de s'en sortir de façon autonome. Bien évidemment, les experts des organismes multilatéraux, les experts et les militants des ONG se voient comme des agents capables d'inculquer cette autonomie, coïncidant parfois avec les postulats néolibéraux d'alléger les responsabilités de l'Etat vis-à-vis des populations les plus défavorisées.

leurs énergies sur la prise du pouvoir de l'Etat, ce courant proposait d'initier les transformations révolutionnaires depuis le bas, en renforçant le pouvoir des classes populaires à partir de leur organisation au niveau local. Cette idéologie s'est avérée compatible avec celle que les experts des organismes multilatéraux, inspirés par la théorie des « capacités » de l'économiste indien Amartya Sen, commencaient à encourager. Ainsi, l'« *empowerment* » de la « société civile » comme nouveau mot d'ordre permet aux anciens militants basistes de retraduire leur promotion de l'« organisation populaire » lorsqu'ils sont reconvertis aux carrières d'experts et de fonctionnaires d'Etat dans le domaine des politiques sociales. Tel est le cas du responsable du Secrétariat au Développement Social, Eduardo Amadeo, et d'autres cadres de ce bureau. Dans tous les cas, le « clientélisme » apparaît comme un mal social et politique qui freine ce processus de renforcement des « capacités » des « pauvres ».

Troisièmement, la nouvelle forme d'intervention de l'Etat ainsi que les transformations structurelles du monde populaire favorisent un processus de territorialisation de ce secteur. Les quartiers populaires deviennent progressivement l'espace principal d'obtention de ressources liées à la survie pour les familles n'ayant pas d'emploi stable ou ayant des emplois faiblement rémunérés : les « pauvres ». Les formes d'obtention de ces ressources les poussent par ailleurs à l'organisation politique. Dans ce contexte, comme le souligne Denis Merklen, « les politiques sociales ont commencé à occuper la plupart des énergies de la mobilisation collective. On n'était plus en présence du *peuple travailleur* qui des décennies durant s'était organisé autour de son inscription salariale » (2005 : p. 57). Support matériel de la pluralité et de la densité organisationnelle des quartiers, le nombre de programmes sociaux mis en place et arrivant par différents canaux gouvernementaux et non gouvernementaux permet donc de comprendre comment s'établit l'une des formes dominantes du lien entre la politique et les territoires. Le caractère ciblé des politiques sociales ainsi que leur gestion décentralisée contribuent à l'alimentation des espaces politiques et sociaux, le caractère diffus de la notion de « société civile » qui est promue par ces politiques permettant que les comités partisans, les associations de voisins contrôlées par des médiateurs politiques et les organisations sociales et ecclésiales soient intégrées à la mise en place des programmes[14]. De cette

[14] Deux programmes sociaux liés à deux contextes socio-politiques spécifiques vont transformer les conditions de gestion des politiques publiques et favoriser les formes d'organisation territoriale des classes populaires. D'abord, le *Plan Trabajar* des années 1990, dont l'objectif était « d'offrir une occupation transitoire à des travailleurs au chômage en condition de pauvreté ou de "vulnérabilité sociale" […] Pendant les années 1990, cette modalité d'intervention a acquis une grande légitimité en raison de son importance

manière, les organisations politiques, sociales et religieuses travaillant au niveau local, dans certains cas depuis les années 1970, et depuis les années 1980 dans d'autres cas, trouvent un nouvel élan. Les unités de base du péronisme et les mouvements sociaux territoriaux – notamment ceux appelés *piqueteros* – représentent ainsi deux formes d'organisation des classes populaires qui se développent et acquièrent plus d'importance à ce niveau tout en transformant leur rapport au politique. Ils sont par ailleurs les cibles des dénonciations politico-journalistiques du « clientélisme », forme de disqualification politique de la politique populaire. Montrer dans quelle mesure cette image stigmatisante ne rend pas compte de la complexité des rapports politiques au niveau local, même lorsque ces derniers sont façonnés par des circuits de donation de biens d'origine publique distribués par les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté », est aussi un enjeu de cette thèse.

Les entrepreneurs politiques territoriaux agissent d'autre part sur certaines fractions des classes populaires, celles qui sont frappées par le chômage et la précarisation, qui ont donc vu s'affaiblir leurs rapports salariaux et sont par conséquent les acteurs principaux de la politique populaire territoriale. Lorsque nous parlerons des « pauvres », en reprenant le mot indigène qui désigne les personnes devant être aidées au moyen des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », nous ferons plus strictement référence à ces couches sociales, bases des classes populaires[15]. Ainsi laissera-t-on hors de notre analyse les groupes dominants des classes dominées : les travailleurs qui travaillent légalement, encore importants en termes de nombre et de capacité de mobilisation politique, car les syndicats continuent à être l'un des acteurs sociaux les plus importants du pays. En revanche, les « pauvres » deviennent le cœur de l'image dominante des classes populaires – tout comme les ouvriers de la métallurgie l'étaient jusqu'aux années 1970 – et les

---

pour diminuer le conflit social au niveau sous-national » (Acuña et al, 2002 : p. 28). Ensuite, le *Plan Jefes y Jefas de Hogar* de 2002. Bien qu'il conserve les caractéristiques des programmes ciblés, la nouveauté tient à l'ampleur de sa portée et à la combinaison de certaines caractéristiques de politique universelle – ce programme introduit la notion de droits, par exemple – avec les critères de focalisation des années 1990. Cf. à ce sujet (Golbert, 2004).

[15] Georg Simmel avait déjà montré les ambiguïtés de la catégorie de « pauvre » ainsi que son lien avec la façon dont ceux qui sont ainsi définis sont socialement traités. Ainsi, pour l'auteur, « c'est à partir du moment où ils sont assistés, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à l'assistance, même si elle n'a pas encore été octroyée, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard. Par conséquent, la pauvreté ne peut, en ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique » (1998). Cf. sur le point (Paugam, 1991 et 1998).

politiques sociales qui leur sont adressées, notamment durant les années 1990, apparaissent comme le noyau dur de la « question sociale »[16].

Quatrièmement, les transformations de l'encadrement étatique des classes populaires ainsi que la conversion symbolique et politique des « travailleurs » en « pauvres » ont été accompagnées et soutenues, tout en la favorisant, par la création de différents groupes d'experts[17] qui ont contribué à façonner cette nouvelle représentation savante et non savante des classes populaires. Pour ce faire ces groupes se sont consacrés à différentes tâches de décompte des populations ainsi qu'à la conception, évaluation et contrôle des politiques sociales, tout en créant des domaines professionnels d'investissement et des espaces d'échange et de socialisation propres traversant les niveaux national et international. Il s'agit d'experts universitaires en mesure de la pauvreté et des « pauvres », des experts universitaires en politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », et des experts en « lutte contre le clientélisme ». Dans la formation de ces univers, la séquence chronologique coïncide avec une sorte de séquence logique. D'abord, au début des années 1980, dans le contexte de la transition démocratique en Argentine, dans certaines institutions publiques, et notamment à l'Institut National des Statistiques et des Recensements (INDEC), on commence à travailler à la construction d'instruments de mesure et de classification de la pauvreté et des « pauvres ». Mesurer les « pauvres », les objectiver statistiquement, devient un moyen de les rendre visibles et lisibles, ce qui contribue par ailleurs à mieux définir la cible des actions de « compensation » – les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » – dans le contexte des politiques d'ajustement. Intéressés par la connaissance et l'objectivation de cette population, les organismes multilatéraux ont donc largement contribué et du point de vue financier et du point de vue du savoir-faire à entreprendre ces premières enquêtes sur la pauvreté dans le pays. Des économistes, des sociologues et des statisticiens y ont trouvé un espace d'insertion professionnelle qui s'est avéré fructueux. Ensuite, tant dans certains bureaux étatiques que dans les filières nationales des organismes internationaux comme le Fond des Nations unies pour l'enfance (Unicef), des universitaires issus des sciences sociales, notamment des économistes, des sociologues et des politistes, commencent à travailler sur

[16] A la différence d'autres cas latino-américains, et peut-être en raison du fait que les protections sociales universelles continuent à fonctionner en Argentine pour les salariés formels, de même que les services sociaux de santé et d'éducation publiques pour les classes populaires en général – le budget des politiques d'assistance n'a pas augmenté de manière considérable (Lodola, 2005 : p. 517). Le plus important ici n'est donc pas l'augmentation des dépenses mais la transformation de l'investissement étatique envers ces groupes anciennement marginaux.

[17] Pour un panorama de la montée en puissance des experts en Amérique latine, cf. (Centeno et Silva, 1998).

l'histoire des politiques sociales en Argentine et à collaborer à la conception de ces politiques au sein du premier gouvernement démocratique depuis la dernière dictature militaire. Les deux groupes d'experts – en mesure de la pauvreté et en politiques sociales – partageaient leur engagement envers les idéaux démocratiques du gouvernement de Raúl Alfonsín – un projet de démocratisation qui devait être diffusé à partir des institutions politiques vers le champ social – ainsi qu'une volonté professionnelle modernisatrice, cherchant à instaurer des nouveaux domaines d'études et d'insertion professionnelle au carrefour des universités, des institutions publiques, des ONG et des centres d'expertise que ces groupes créeront dans les années 1990. Enfin, une fois la pauvreté établie comme problème social et les « pauvres » identifiés comme groupe nécessiteux[18], apparaissent de nouveaux experts qui articulent la lutte contre la « corruption » politique – très présente en Argentine à cette époque-là – avec la lutte contre la « manipulation » des « pauvres ». Ces experts en « lutte contre le « clientélisme », bien que peu importants en termes quantitatifs, mettent en évidence le rôle de l'identification de ce mal social et politique. En effet, leur travail parvient à cerner un problème social, la pauvreté, et une mission politique, « aider les pauvres », pour laquelle la distribution de biens conditionnée par une démonstration de loyauté politique était un frein au « renforcement de la société civile », vu comme solution aux problèmes des classes populaires désalariées et appauvries.

Cinquièmement, il est possible de comprendre, dans ce contexte, l'importance de notre premier constat empirique : l'usage étendu de l'étiquette « clientélisme » dans les milieux savants et non savants. Un ensemble hétérogène d'acteurs intéressés par les milieux populaires ont trouvé dans cette étiquette un terme capable de concentrer leurs arguments et leurs énergies, celle-ci devenant la forme dominante de la critique sociale de la politisation des « pauvres ». En réalisant une enquête dans la presse nationale afin de recueillir les articles où ce mot apparaît, nous avons constaté non seulement une augmentation presque permanente des usages de l'étiquette dans les discours des acteurs de la communication politique, mais aussi une très forte association entre le

[18] Il ne s'agira pas de nier l'appauvrissement des classes populaires et des couches les plus basses des classes moyennes argentines, mais de montrer comment les figures du « pauvre » et de la « pauvreté » sous lesquelles on commence à traiter presque entièrement la complexe réalité de ces classes 1) sont le produit d'une construction sociale de la question sociale ; 2) véhiculent des transformations du traitement étatique des classes populaires ; 3) contribuent à tracer l'histoire des transformations des formes de perception et d'appréciation du rapport des classes populaires au politique en Argentine, car à la différence des « travailleurs » les « pauvres » seront vus comme des « dépendants », premier pas vers l'étiquetage en terme de « clients ». Comme le souligne Serge Paugam, « vouloir définir le "pauvre" ou "l'exclu" en fonction de critères précis, jugés scientifiques, conduit, en réalité, à réifier des catégories sociales nouvelles ou similaires à celles qui ont été construites socialement et à laisser entendre qu'il peut exister une science de la pauvreté ou de l'exclusion indépendante du contexte culturel spécifique de chaque société » (1998 : p. 141).

« clientélisme » et le monde populaire. L'étiquette sert ainsi à critiquer les usages à des fins politico partisanes des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », à disqualifier certains hommes politiques ou certains partis, à signaler le disfonctionnement de certaines institutions étatiques, etc. Il ne faut donc pas penser que les usages du « clientélisme » sont homogènes. Tout au contraire, dans le déplacement du mot d'un monde social à un autre – c'est-à-dire dans les usages que les acteurs des différents espaces sociaux font du « clientélisme » – on peut observer des modifications de son sens ainsi que des luttes pour établir sa définition dominante. Loin d'affaiblir sa capacité de désignation, les multiples significations du « clientélisme » font de ce mot – et des mots associés : « manipulation », « politique des dons », etc. – la référence dominante au rapport des classes populaires au politique. Il s'ensuit un problème d'ordre majeur pour ces classes, au moins pour les groupes politiques et les mouvements sociaux agissant en leur nom : toute action politique, toute manifestation, toute victoire électorale dans des districts « pauvres » est suspectée par les acteurs mentionnés d'être le résultat du « clientélisme » et, ainsi, politiquement disqualifiée et délégitimée.

Enfin, la prolifération des usages de « clientélisme » pour faire référence à la politique populaire est également constatée dans le monde savant. Pour les universitaires, ce concept, anciennement utilisé par les anthropologues et les historiens pour l'étude des sociétés dites « traditionnelles », devient un instrument de la critique des « déviations politiques », essentiellement observées dans les pays périphériques. Ainsi, aux mains des politistes américains et de leurs partenaires d'autres pays, préoccupés par la « qualité de la démocratie » et socialisés dans les théories des transitions démocratiques forgées vers la fin des années 1970, le « clientélisme » apparaît comme un pur échange de biens contre du soutien politique, faisant des « pauvres » les « otages » des « patrons ». Fortement inspiré par les théories instrumentalistes à composante économiciste et individualiste, le « clientélisme » de ces politistes doit par ailleurs être mesurable, en raison de l'importance des approches quantitatives dans cette discipline. Une fois simplifié le concept, on procède à l'isolement du moment de l'échange, et notamment de certains types d'échange, celui de biens contre des voix, afin de construire une forme d'objectivation propre aux analyses empiristes et réalistes du politique qui débouche sur le concept de « *vote buying* » (achat de voix). Les études de *vote buying* sont fortement encouragées par des organismes multilatéraux préoccupés par la correcte distribution des biens alloués par les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » et par des fondations américaines promouvant l'amélioration des pratiques électorales suite au scandale des élections présidentielles de

2000 en Floride. Ces études définissent ainsi un « clientélisme » marchand sans rapport avec les échanges au niveau local que nous avons pu observer dans notre travail de terrain. Face à cette approche « instrumentaliste », des sociologues ont travaillé à une critique à même de restituer la dimension symbolique et morale des rapports de clientèle. Pour ce faire, ils ont montré comment d'autres *choses* circulent avec les biens, c'est-à-dire des traditions politiques, des sentiments de réciprocité, des formes de loyauté, des liens amicaux et familiaux, etc. Peut-être la version la plus achevée de cette approche est-elle représentée par les travaux du sociologue argentin Javier Auyero, très influent dans les études sur le sujet en Amérique latine. Au « clientélisme instrumentaliste », il oppose un « clientélisme culturaliste » dont le mérite est de mettre en évidence cette « double vie » des échanges politiques. Toutefois, il souligne les mécanismes inconscients opérant dans les rapports de clientèle, qu'il définit par le recours à la notion d'habitus et la construction d'un « habitus clientéliste ». De cette manière, il replace à une position de réalité de deuxième ordre les dimensions de conflit et de négociation qui façonnent les échanges politiques territoriaux, position face à laquelle s'impose la réalité la plus dure de la domination des « patrons ». Dans cette thèse nous essayerons de montrer en quoi ces deux approches sont insuffisantes, et comment au moyen du concept de « calcul moral », visant à dépasser la dichotomie entre la dimension calculée et la dimension non calculée de ces circuits politiques, on peut profiter des acquis de l'approche culturaliste sans perdre de vue l'importance du conflit et des tensions propres aux circuits politiques locaux où circulent des biens d'origine publique et des formes de soutien politique. Ce faisant, nous espérons avoir contribué à dépasser les problèmes posés par les visions savantes de la politique populaire, mais aussi les usages non savants de l'étiquette « clientélisme » en tant que machine critique de la politique populaire.

**Précisions méthodologiques**

Dans notre travail de terrain, nous avons utilisé de façon combinée plusieurs techniques de recueil de données. En premier lieu, nous avons reconstruit l'histoire récente des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » en Argentine en utilisant la littérature disponible sur le sujet – non toujours systématique, ayant parfois un style de rapport d'expertise –, ainsi que des documents des bureaux étatiques, notamment du Secrétariat au Développement Social et de ses différentes directions et de l'Institut National des

Statistiques et des Recensements, des organismes multilatéraux de crédit – surtout de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement – et des différentes institutions liées tant à la conception et à la mise en place des programmes sociaux qu'au monde des ONG et de la « société civile ». Nous avons interviewé des experts, participants actifs à la création et à la consolidation des différents groupes d'expertise liés au monde populaire distingués plus haut : des experts en mesure de la « pauvreté » (2), des experts universitaires en « lutte contre la pauvreté » (12) et des experts en « lutte contre le clientélisme » (2). Les travaux académiques et ces entretiens ont été traités à la fois comme sources d'information et d'analyse sur la constitution d'un domaine d'étude de la pauvreté, de sa mesure ainsi que de l'évolution des politiques sociales, et comme des discours des acteurs envisagés comme objet d'analyse dans notre enquête.

En deuxième lieu, afin de nous interroger sur les usages politiques du mot « clientélisme » dans l'espace de la communication politique, nous avons recueilli des articles parus entre 1997 et 2007 dans les deux principaux journaux nationaux d'Argentine (*Clarín* et *La Nación*) – tant en raison de leur diffusion nationale que de leur puissance dans la concurrence journalistique – où ce mot est employé. Les médias étant à la fois acteurs collectifs et espaces d'intervention et de lutte politique où participent d'autres acteurs, nous avons travaillé sur les usages journalistiques de l'étiquette et sur les usages qu'en font les autres acteurs du jeu. Ces archives ont fait l'objet d'une analyse quantitative – sur les périodes et les types d'usage de « clientélisme » – et d'une analyse qualitative, où le contenu des articles et les significations mobilisées par rapport à l'étiquette ont été étudiés.

En troisième lieu, nous avons entrepris un travail d'observation des circuits politiques dans un quartier populaire de la capitale de la province de Santiago del Estero, l'une des régions pauvres du pays située dans le nord-ouest de l'Argentine, connotées par la domination des pratiques « clientélistes ». Nous y avons réalisé des entretiens avec des leaders politiques locaux, des militants de groupes politiques, religieux et sociaux (35) implantés dans cette zone ainsi que des conversations informelles avec d'autres militants et des voisins du quartier. La technique des conversations informelles s'est parfois avérée plus productive que les entretiens formels, de même que les observations des réunions politiques et des activités quotidiennes dans les espaces de sociabilité politique étudiés. En effet, de cette manière nous sommes plus facilement parvenus à dépasser – à vrai dire, moins difficilement – le discours officiel que ces personnes tiennent face aux observateurs extérieurs, plus lié aux attentes qu'ils perçoivent des journalistes et des experts. Cette

combinaison de techniques nous a permis de travailler sur les échanges produits dans le quartier étudié, entre les organisations sociales, politiques et religieuses et les voisins.

Enfin, nous avons analysé la littérature savante sur le clientélisme, envisagée tant comme outil conceptuel de notre étude sur la politique populaire que comme objet d'une lecture critique qui entraîne aussi la reconstruction des réseaux auxquels les différents courants participent – notamment les politistes américains, plus étroitement liés au monde expert des organismes multilatéraux et des fondations américaines promouvant la « transparence » dans les pratiques électorales.

**

L'analyse des transformations du statut symbolique des classes populaires en Argentine et de leur rapport au politique, ainsi que la critique des usages de l'étiquette « clientélisme » à cet égard sera développée en neuf chapitres, organisés en quatre parties. La première partie est consacrée aux transformations politiques et sociales des classes populaires en Argentine et aux réponses étatiques face à la « nouvelle question sociale » en termes de « politiques de lutte contre la pauvreté ». Le premier chapitre porte sur les transformations objectives des classes populaires et sur les nouvelles formes de la politique populaire qui ont surgi, ou acquis une importance accrue, dans le contexte de la désalarisation et de l'appauvrissement des couches les plus basses de ces classes. Nous décrivons également l'histoire des politiques sociales en Argentine jusqu'aux années 1980. Le deuxième chapitre a pour objet l'étude du traitement étatique de la « nouvelle question sociale » définie en termes de « lutte contre la pauvreté », ainsi que la description des trois nouveaux mots d'ordre dans ce domaine : la décentralisation, le ciblage et la participation de la « société civile ». Le rôle joué par les organismes multilatéraux et par les fonctionnaires et experts argentins fait également l'objet de notre analyse. Le troisième chapitre porte sur la constitution de la « société civile » en tant que partenaire de l'Etat et des organismes multilatéraux dans la mise en place des programmes sociaux ainsi que comme domaine d'investissement pour les experts et les universitaires. Nous montrons comment elle s'érige en remède des maux menaçant les « pauvres », dont le « clientélisme » comme pratique manipulatrice.

La deuxième partie est consacrée à l'étude de la constitution de la mesure des « pauvres » et de « la lutte contre la pauvreté » comme domaines pour des experts. Dans le quatrième chapitre nous travaillons sur le processus de consolidation des outils de mesure

de la pauvreté et des « pauvres », ainsi que sur les experts universitaires qui commencent à s'investir dans le domaine des politiques sociales. Dans le cinquième chapitre sont analysés les experts issus de la « société civile », tant des fondations que des ONG, notamment les experts de la dénommée « droite sensible » – de jeunes professionnels issus des universités catholiques et liés aux groupes politiques de droite qui commencent à s'intéresser à la « pauvreté » et aux « pauvres » – et des experts en « lutte contre le clientélisme ». Les discours de ces groupes sur le monde populaire laissent clairement voir les regards des dominants sur les « pauvres », perçus soit comme « victimes » soit comme « non-acteurs », dans tous les cas comme « prisonniers » des désirs des « patrons » politiques.

La troisième partie porte sur les regards, au sein de l'espace de la communication politique, du rapport des classes populaires au politique en termes de « clientélisme ». Nous traitons la base de données construite à partir des archives journalistiques afin de montrer l'expansion progressive de cette étiquette, envisagée comme façon de rendre compte de la participation politique des « pauvres ». Dans le sixième chapitre nous présentons, d'une part, l'évolution historique des usages de « clientélisme » dans l'espace de la communication politique ; d'autre part, les principaux sens attribués à l'étiquette qui découlent de ces usages, ainsi que les principaux acteurs mobilisant ce mot. Le septième chapitre décrit de façon plus détaillée ces usages hétérogènes, en mettant en rapport les sens attribués à l'étiquette avec les acteurs qui la mobilisent.

Enfin, la quatrième partie est consacrée à la description de l'économie morale de la circulation des aides publiques dans un quartier populaire de la capitale de Santiago del Estero, ainsi qu'à une discussion du concept savant de « clientélisme », entreprise en mobilisant nos observations de terrain. Le huitième chapitre s'occupe ainsi de l'étude des circuits politiques de circulation de biens d'origine publique dans le quartier populaire retenu, tandis que le neuvième chapitre discute les deux principaux courants qui ont travaillé sur le sujet : le courant « instrumentaliste » de la science politique américaine et le courant « culturaliste » des sociologues latino-américains. Nous proposons alors des concepts et des analyses alternatives à ces courants.

**Note 1**. Nous avons traduit toutes les citations utilisées qui étaient initialement en espagnol et en anglais.

**Note 2**. Afin de ne pas gêner la lecture de cette thèse, les références géographiques et historiques sur l'Argentine ont été réduites au minimum. En Annexes ont été inclus des informations sur le pays qui peuvent aider à la lecture.

# Première partie :

# Les transformations des classes populaires en Argentine et les réponses étatiques en termes de « politiques de lutte contre la pauvreté ».

## Chapitre I

## Les transformations du monde populaire en Argentine (1976-2003) et les politiques sociales du XIXe siècle jusqu'à la transition démocratique : de la bienfaisance au PAN

Le monde populaire s'est radicalement transformé en Argentine depuis la dernière dictature militaire (1976-1983). L'« héritage » social de la dictature n'a pas été renversé par les gouvernements démocratiques qui ont succédé, de sorte que la désalarisation, l'appauvrissement et la précarité des classes populaires deviennent depuis les années 1980 des traits principaux de ces groupes. Les politiques sociales mises en place depuis les années 1940 étant liées à l'emploi salarié et/ou formel, la crise du salariat, l'augmentation des taux de chômage et du travail au noir, informel, etc., ont bouleversé la configuration des classes populaires en même temps qu'elles ont laissé sans protection une partie importante de ces classes, notamment des couches les plus basses. Ces transformations influeront fortement sur la configuration sociale du pays, ainsi que, plus précisément, sur la sociabilité populaire et sur le rapport de ces classes au politique.

En effet, on assiste à des transformations des investissements politiques dans ce monde. D'abord, la conversion des militants des gauches armées des années 1970 à l'activisme politique local, lié alors aux militants de bases proches du catholicisme tiers-mondiste et du péronisme de gauche, favorise la création de nouveaux mouvements sociaux à base territoriale, qui commencent à organiser les classes populaires au niveau des quartiers tout en concurrençant les réseaux du péronisme officiel. Ensuite, le parti péroniste expérimente d'importantes transformations organisationnelles et sociales : la perte de pouvoir des syndicats au sein de ce parti, ainsi que les transformations organisationnelles vers un système de courants et de groupes à base territoriale, renforcent la présence des militants péronistes dans les quartiers populaires. Les transformations des classes populaires et de leur rapport au politique depuis la dernière dictature militaire permettent de rendre compte, d'une part, de la puissance d'un parti péroniste décentralisé qui repose sur des *leaderships* locaux et provinciaux et, d'autre part, des caractéristiques des mouvements sociaux territoriaux qui, à partir des années

1990, deviennent une des formes les plus puissantes d'organisation et de mobilisation des classes populaires. Dans les deux cas, la participation de ces classes est liée à la question de leur survie et, de ce fait, toujours suspectée de favoriser le développement du « clientélisme ».

La nouvelle situation sociale des couches défavorisés, ainsi que le traitement que le premier gouvernement démocratique de 1983 se propose d'entreprendre pour l'améliorer, change progressivement la place qu'occupaient les politiques sociales envers les pauvres depuis les années 1940 : elles cessent ainsi d'être un complément des politiques orientées vers les salariés devenant un problème majeur tant du point de vue des ressources investies que des préoccupations politiques publiquement affichées. Ceci est aussi le produit de la découverte de la pauvreté comme phénomène stable et non pas comme un accident, une situation marginale ou simplement transitoire, condamnée à disparaître. Les années 1980 sont en ce sens très importantes car pour la première fois depuis au moins la crise des années 1930 on commence à envisager la question de la pauvreté comme un fait durable dans le pays alors considéré comme le « grenier du monde », une Argentine riche par son essence (Tenti Fanfani, 1989 : p. 48). Le traitement étatique de cette détérioration des conditions de vie des classes populaires a eu une grande influence sur les transformations politiques de ce secteur. Déjà en 1984, le gouvernement radical issu des élections de 1983 met en place le Programme Alimentaire National (PAN). Le gouvernement assumait ainsi les problèmes sociaux posés par ces classes en focalisant ses actions sur les secteurs ayant des problèmes de survie, le problème de l'emploi n'étant pas encore perçu comme un trait structurel de la société argentine. Le PAN représentait une innovation pour deux raisons : d'une part, pour la première fois depuis plusieurs décennies, le gouvernement mettait en place un programme d'assistance alimentaire des classes populaires, ce qui laissait entrevoir les transformations sociales subies par ce pays pendant la dictature militaire ; d'autre part, il s'agissait d'un programme reposant sur un critère ciblé de distribution des ressources, c'est-à-dire que l'assistance était distribuée parmi une population remplissant certaines conditions de pauvreté extrême. Le problème des formes légitimes d'attribution des ressources, donc les dénonciations des usages clientélistes des « paquets PAN », commence à être à l'ordre du jour des débats politico-médiatiques de l'époque.

Dans ce chapitre nous analyserons les transformations objectives du monde populaire. Nous montrerons comment on passe d'une société relativement intégrée, avec des taux importants d'emploi salarial protégé – bien qu'avec le système hybride de

protection mis en place en Argentine, combinant des aspects corporatifs avec des aspects nettement universels – et des taux de pauvreté assez bas, à une société où le chômage, l'appauvrissement et l'informalité deviennent des situations durables produites et reproduites dans le monde populaire.

Puis nous nous occuperons des nouveaux acteurs politiques territoriaux intervenant dans ce monde. Les réseaux du péronisme et les mouvements sociaux *piqueteros* apparaîtront non seulement comme des organisateurs et des agents mobilisateurs des énergies politiques des classes populaires mais aussi comme des agents de la concurrence politique territoriale où la distribution de ressources occupe une place importante. Ils permettent de comprendre, d'une part, les nouvelles formes de politisation du monde populaire, et, d'autre part, les formes inattendues de la notion de « société civile » qui sera, comme nous le verrons dans les prochains chapitres, l'un des principaux éléments des nouveaux dispositifs étatiques et politiques et des nouveaux discours de l'espace de la communication politique liées aux définitions des manières appropriées de faire de la politique dans ce milieu.

Enfin, nous tracerons une histoire des politiques envers les pauvres en Argentine depuis la fin du XIXe siècle pour nous intéresser notamment aux transformations ayant eu lieu dans les années 1940 dues à la naissance des assurances sociales liées au travail salarié et au bouleversement de cette tendance dans les années 1980, à partir de la définition d'une « nouvelle question sociale » associée à la désalarisation des travailleurs et à la mise en place du programme PAN, pionnier en « lutte contre la pauvreté, en ciblage et en combinaison d'aspects centralisés et décentralisés des politiques sociales, qui seront repris et perfectionnés dans les années 1990, lorsque les politiques de « lutte contre la pauvreté » deviendront la façon dominante de penser et de faire le social, en même temps que les « travailleurs » de l'« Argentine péroniste » seront désormais vus comme des « pauvres ».

## 1. Les transformations du monde populaire

La dictature militaire qui débute le 24 mars 1976 peut être placée dans la longue série de l'instabilité politique de l'Argentine, qui commence par le coup d'État du 6

septembre 1930[19]. Elle peut aussi être vue comme un indice de l'incapacité des partis politiques et des groupes sociaux représentés par ceux-ci à construire un consensus sur les règles du jeu légitimes de la lutte politique[20]. Elle apparaît, par ailleurs, comme le résultat des difficultés des secteurs économiques et sociaux dominants pour constituer une force politique – ou pour s'associer à un parti déjà en lice – leur permettant de construire une hégémonie durable par des moyens démocratiques[21]. Pendant les années 1980, enfin, cette dictature a également été interprétée comme la conséquence du tournant fortement corporatif de la politique argentine et du détachement des groupes corporatifs des valeurs démocratiques, tant de la part des associations patronales que de celles représentant les intérêts des travailleurs.

Or, le dit *Proceso de Reorganización Nacional* (Processus de Réorganisation Nationale) a été beaucoup plus que tout cela. C'est le premier pas vers la désarticulation d'un modèle d'accumulation connu comme d'industrialisation par substitution d'importations et d'un modèle de régulation sociale et politique basé sur l'action redistributive de l'État de l'activité agro-exportatrice vers l'activité industrielle, et sur la garantie de certains droits des travailleurs qui étaient assurés, d'une part, par le plein emploi et, d'autre part, par le pouvoir des syndicats, reconnus comme interlocuteurs légitimes lors des négociations salariales qui compensaient l'inflation endémique et comme administrateurs d'une certaine portion du « bien-être » de leurs affiliés (les mutuelles sociales – des mutuelles syndicales chargées de l'assurance de santé des affiliés –, les services de loisirs et de vacances subventionnés, etc.). Bref, ce Processus a mis un terme à ce que l'historien Tulio Halperín Donghi a appelé l'« Argentine péroniste », un type de société et de relation entre l'accumulation de capital, la distribution des revenus et la dynamique politique qui ne pourrait plus être reconstituée, comme le montre la tentative échouée de la gestion de Bernardo Grinspun à la tête du Ministère de l'Économie dans la première année et demie du gouvernement de R. Alfonsín (Ortiz et Schorr, 2006 : pp. 291-297)[22]. On n'avait pas encore constitué un

[19] De fait, un travail récent de Paula Canelo propose d'étudier la dictature de 1976 avec les outils forgés afin d'analyser les gouvernements militaires précédents. Cf. (Canelo, 2008). Sur les années de la dictature militaire, cf. aussi (Palermo et Novaro, 2003).

[20] Ce qui a été matière de préoccupation des politistes et des sociologues argentins qui ont participé aux débats sur les conditions de réussite de la « transition démocratique » en Argentine. Cf. (Lesgart, 2003).

[21] Cf. sur ce point (O'Donnell, 1977).

[22] Le premier programme économique de l'alfonsinisme, pendant la gestion de Bernardo Grinspun au Ministère de l'Économie, a prétendu mener ce que Ricardo Ortiz et Martín Schorr appellent « une politique de revenus », qui « cherchait à améliorer la situation des travailleurs et à promouvoir la croissance du marché domestique, en donnant la priorité à la récupération de l'économie nationale par

nouveau régime d'accumulation, qui sera définitivement précisé au début des années 1990, le modèle précédent avait pris fin.

Comme l'affirme Ricardo Sidicaro : « La dictature a essayé d'entreprendre une transformation de la société qui s'est révélée non viable, mais les effets de la répression illimitée ont réussi à déstructurer pratiquement tous les acteurs politiques, sociaux et culturels qui avaient été définis comme des adversaires à supprimer. La refondation frustrée de la société et de l'État, "la révolution depuis en haut", n'a pas atteint ses objectifs les plus ambitieux, mais les mécanismes terroristes de l'État désorganisé et le militarisme anomique ont permis de mener avec succès une contre-révolution. La modernisation conservatrice n'a pas été menée à bien, les chefs d'entreprise avec de nouvelles mentalités ne sont pas apparus, mais la violence extralégale des appareils étatiques en crise est parvenue à détruire la capacité de mobilisation et de protestation sociale qui existait avant l'implantation du régime autoritaire ». Même si Ricardo Sidicaro soutient que celui-là « n'était pas l'objectif principal fantasmé dans les documents fondateurs du "processus" », question qu'on peut discuter[23], la dictature a terminé par réaliser ce que s'étaient proposés tous les coups d'État depuis 1955 : « la liquidation des conditions structurelles qui favorisaient la participation politique des classes populaires » (2004 : p 96)[24].

Cette désarticulation structurelle de l'« Argentine péroniste » et du régime d'accumulation associé à celle-ci a été possible non seulement parce que, sur le plan politique, la dictature a désarticulé le mouvement ouvrier, a réprimé les adversaires et a limité la vie des partis politiques, mais aussi parce que, sur le plan économique, elle a prétendu faire face à la lutte contre l'inflation comme priorité majeure en menant une politique libérale de réduction des salaires, d'augmentation de la productivité (cf, tableau I, ci-dessous) et d'ouverture des marchés industriels, tout en produisant une

---

rapport à la négociation avec les créanciers (majoritairement la banque nationale) et les organismes multilatéraux de crédit » (2006 : pp. 292-293).

[23] Les analyses de S. Morresi sur la participation des néolibéraux et des conservateurs de droite à la rédaction des documents fondateurs de la dictature militaire montre que les groupes intellectuels et techniques entourant les militaires qui vont prendre le pouvoir en 1976 prétendaient « restaurer l'ordre perdu, et, en même temps, arriver à une revanche historique contre une classe ouvrière inquiète et un petit patronat habitué à vivre des faveurs des gouvernements "populistes" » (2008 : p. 49).

[24] C'est pourquoi A. Canitrot désigne ce processus comme une entreprise de « discipline sociale ». Selon l'auteur : « La politique économique inaugurée en 1976 a été une tentative radicale de transformation du schème de fonctionnement de l'économie argentine en vigueur depuis 1930 » (1981 : p 131). Il s'agissait, selon A. Canitrot, de trouver « une solution à long terme par rapport à la situation de crise sociale à laquelle on était arrivé dans la première moitié de la décennie de 1970 » (1981 : p 132). L'hypothèse de l'auteur est claire à ce sujet : le premier programme économique de la dictature militaire, dirigé par le ministre José Martínez de Hoz, a été élaboré non pas en vertu d'un diagnostic économique, mais « en tenant compte de ce projet politique » (1981 : p 132).

augmentation du pouvoir du secteur financier au détriment du secteur productif. En revanche, le point le plus important à cet égard est que certaines des transformations entamées pendant les années de la dictature constitueraient un héritage inéluctable pour les gouvernements démocratiques qui l'ont succédé. La croissance de la dette publique pendant la dictature, qui a laissé de lourdes contraintes aux gouvernements démocratiques ultérieurs, en constitue un exemple.

Tableau I – Evolution du coût du travail industriel (1975-1980) 1970=100

| Année | Salaire (productivité marginale) | Productivité par heure | Coût du travail |
|---|---|---|---|
| 1975 | 104,6 | 101,4 | 103,2 |
| 1976 | 65 | 101,2 | 64,2 |
| 1977 | 62,7 | 107,8 | 58,2 |
| 1978 | 62,7 | 107,2 | 58,5 |
| 1979 | 72,2 | 115,5 | 62,5 |
| 1980 | 89,4 | 122,2 | 73,2 |

Source : (Canitrot, 1981 : p. 188).

Les conséquences structurales de la politique économique de la dictature ne sont perçues qu'a partir du milieu des années 1980, même si l'arrivée du gouvernement démocratique en 1983 n'a pas renversé ce processus ; la crise d'hyperinflation de 1989 a finalement renforcé la dégradation des conditions de vie des classes populaires. La politique néolibérale initiée par le gouvernement péroniste de Carlos Menem (1989-1999) – réforme de l'État, privatisation des entreprises de service public et ouverture du marché interne à la concurrence internationale – a accéléré cette voie : une vraie révolution des conditions sociales d'existence des groupes sociaux s'opère en Argentine approfondissant les caractéristiques du monde populaire établies pendant la dictature[25].

[25] Comme le soulignent G. Kessler et Silvia Sigal, l'expérience de l'hyperinflation est à la base de la légitimité de la politique néolibérale mise en place par le gouvernement de C. Menem, notamment à partir de l'arrivée de Domingo Cavallo au Ministère de l'Economie en 1991 et de la mise en place du plan de convertibilité et de stabilisation de la monnaie : « L'hyperinflation mine l'autorité publique et produit ce que l'on peut appeler du pré-politique, dans le sens de ce qui est engendré par la dislocation de régulations fondamentales de la vie sociale. Rares sont les exemples d'un désordre qui, comme l'hyperinflation, semblent matérialiser socialement une situation hobbésienne […] On comprend donc que la demande d'intervention étatique qui émerge dans une société incapable de se maîtriser elle-même soit la raison généralement donnée à la réception favorable du plan Austral et, a fortiori, à l'octroi de pleins pouvoirs au président C. Menem en 1989. Elle permet de comprendre aussi le fait que Carlos Menem n'ait guère rencontré d'obstacles à la mise en oeuvre d'un programme de réorganisation radicale du système socio-économique – qui contredisait, par ailleurs, tous et chacun des principes de son mouvement » (1997 : p. 74).

On passe ainsi en moins de quinze ans d'une société salariale où près de 80 % de la population active évoluait dans des relations salariales classiques, où la protection et les droits sociaux liés au travail était assurée et où l'intégration des catégories ouvrières et l'expansion des catégories moyennes urbaines était assurée par une mobilité sociale ascendante, à une société d'« exclusion », caractérisée par la perte des protections sociales liées au travail, des inégalités sociales, la concentration des revenus, l'augmentation brusque de la pauvreté et de l'indigence, l'appauvrissement des catégories populaires et moyennes – apparition de nouveaux pauvres, de situations hétérogènes de pauvreté, etc. – et par la montée du travail au noir, du travail informel et du chômage de longue durée[26].

Les centres urbains, et notamment la banlieue de la ville de Buenos Aires – centre industriel du pays – ont été les endroits les plus frappés par cette crise du monde populaire. Quelques données statistiques témoignent de ce phénomène : si l'on prend comme base (=100) l'année 1974, la moyenne des salaires des ouvriers et des employés baisse à 85.5 en 1980, à 72.5 en 1986, à 56 en 1991, est de 61.2 en 1997 et de 61.1 en 2001 (cf. tableau II ci-dessous) ; les taux d'emploi au noir passent de 25,24% du total des salariés en 1990 à 30,27% en 1995, 36,22 en 1997, 38, 49% en 2001, et 44,82 en 2003 (cf. tableau XXX en Annexes – p. 499 – et dessin I ci-dessous) ; quant aux taux de chômage et de sous-emploi, ils sont de 5% et 5,4% respectivement en 1974, de 7,6% et 8,6% en 1989, de 20,2% et 11,3% en 1995 – lorsque ce problème devient un enjeu politique majeur –, et de 22% et 18,6% en 2002, pendant le moment le plus aigu de la dernière crise économique et sociale (cf. tableau XXXI en Annexes – p. 499 – et dessin II ci-dessous) .

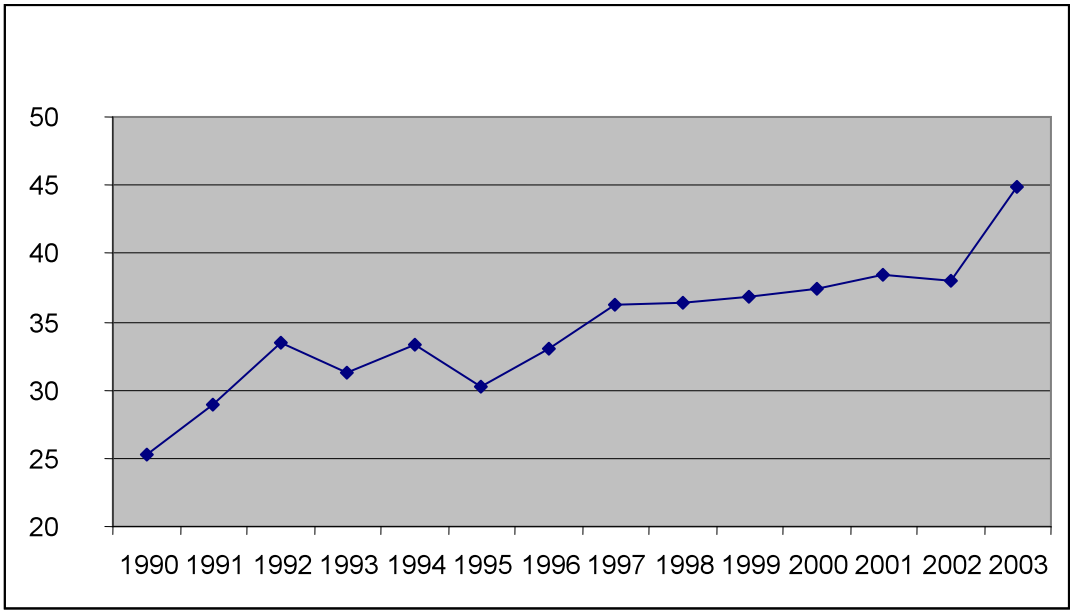
[26] Sur les transformations du marché de l'emploi et leur impact sur les conditions de vie des classes populaires, on se reportera à (Lo Vuolo et Barbeito, 1998 : p. 143-148). La politique économique guidant le gouvernement de l'*Alianza* (1999-2001) ne fait qu'aggraver les problèmes financiers de l'Etat argentin et la crise sociale des classes populaires.

Tableau II - Moyenne de salaires des ouvriers et des employés dans la banlieue de Buenos Aires (1974-2001)

| Années | Moyenne de salaires 1974=100 |
|---|---|
| 1974 | 100 |
| 1980 | 85,5 |
| 1986 | 72,5 |
| 1991 | 56 |
| 1994 | 66,6 |
| 1997 | 61,2 |
| 1998 | 63,6 |
| 1999 | 62 |
| 2000 | 61,8 |
| 2001 | 61,1 |

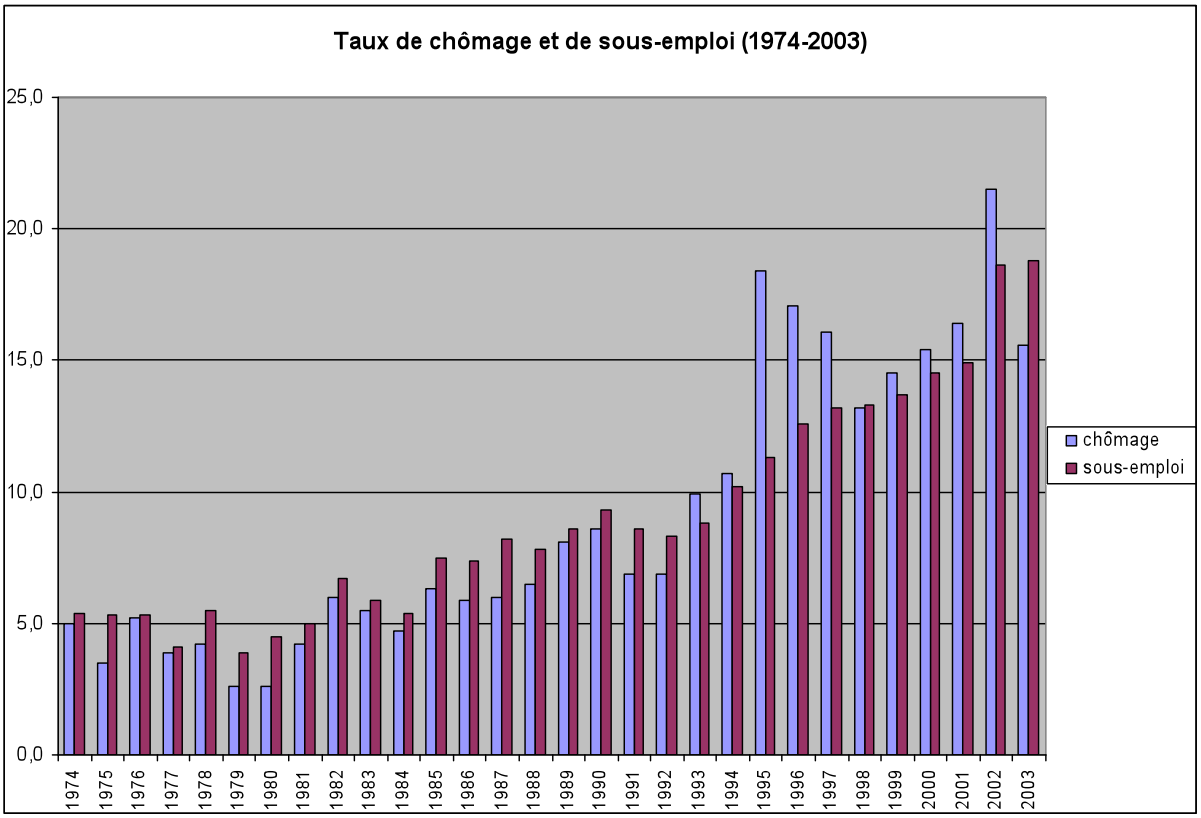
Source : Ministères de l'Economie, de l'Emploi et Institut national de statistiques et de recensements (INDEC).

**Dessin I - Taux d'emploi au noir. Total des centres urbains (1990 – 2003)**




Source : Ministère de l'Emploi sur la base de l'Enquête Permanente de Foyers (EPH). Mai 1990-2003.

**Dessin II - Taux de chômage et de sous-emploi (1974-2003)**




Source : Institut national de statistiques et de recensements (INDEC).

La croissance des inégalités est un indicateur du fait que la crise n'a pas frappé toutes les classes sociales de manière homogène, et du fait qu'en même temps que les classes populaires s'appauvrissaient d'autres groupes sociaux ont augmenté leur participation au total des richesses produites par la société. Si, comme le soulignent Carla del Cueto et Mariana Luzzi, « pendant une bonne partie du XXe siècle, l'Argentine s'est distinguée de ses voisins latinoaméricains par de hauts niveaux d'intégration sociale et de bas niveaux d'inégalité » (2008 : p. 17), à l'issue de la dictature, d'abord, et des années d'ajustement néolibéral, ensuite, on atteint des niveaux d'inégalités, en terme de coefficient Gini, inédits pour ce pays, en passant de 0,36 en 1974 à 0,41 en 1986 et, enfin, à 0,46 en 2005, après avoir expérimenté des niveaux qui dépassaient 0,50 (cf. tableau IV ci-dessous).

**Tableau IV - Evolution du coefficient Gini (1974-2005)**

| Année | Coefficient Gini |
|---|---|
| 1974 | 0,36 |
| 1980 | 0,39 |
| 1986 | 0,41 |
| 1990 | 0,45 |
| 1994 | 0,48 |
| 1999 | 0,49 |
| 2002 | 0,53 |
| 2003 | 0,50 |
| 2004 | 0,49 |
| 2005 | 0,46 |

Source : Eduardo Chávez Molina, « Desigualdad en los ingresos », *Lavboratorio*, Nº 19, 2006, pp. 18-20.

L'impact social direct de ces processus sur les classes populaires est dû au fait qu'en Argentine l'accès à nombre de biens et services directement liés au bien-être dépend du mode d'insertion dans le marché du travail. De fait, la probabilité de pouvoir bénéficier de certains droits liés à la santé, à la vieillesse – systèmes de retraite – ainsi qu'à d'autres prestations sociales – loisirs, sports – est fonction de la situation par rapport à l'emploi. L'Etat de bien être argentin était en effet une combinaison de politiques universelles et corporatistes. Comme l'expliquent Rubén Lo Vuolo et Alberto Barbeito, « le système de politiques sociales était un hybride institutionnel en ce qui concerne les principes d'organisation, dont la principale source d'inspiration provenait du modèle "corporatiste". Par conséquent, le cœur du système (les programmes de retraite, les mutuelles sociales [système de santé mutualisé géré par les syndicats] et les allocations familiales) a été établi comme un ensemble de corps autonomes d'assurances sociales financées par les impôts sur les salaires. Le système soutenait une division au sein des travailleurs salariés eux-mêmes, en établissant différents programmes pour différents groupes et en préservant les différences de statut qui provenaient du marché du travail. Est à souligner l'importance des services spéciaux et privilégiés pour différents groupes de l'emploi public » (1998 : p. 38-39). Le chômage et l'augmentation du travail au noir font que non seulement le travail laisse sa place centrale dans l'organisation de la vie quotidienne et des rapports au politique des classes populaires mais aussi que ces dernières perdent leurs principaux droits sociaux. Comme le souligne Rubén Lo Vuolo « Le plein emploi était assumé comme une caractéristique propre du processus économique argentin. Ainsi, l'Etat de bien-être argentin n'a pas eu une assurance contre le chômage ni un système de politiques actives d'emploi, typiques

du régime social-démocrate. La seule politique active d'emploi – par ailleurs cachée – était l'engagement de main d'œuvre excédante dans le secteur public. Cependant, il ne s'agissait pas d'une politique "formelle" mais du résultat d'une combinaison anarchique entre des pressions politiques, la demande dérivée de l'augmentation des fonctions de l'Etat et de la combinaison de facteurs de production régnant dans la prestation des services publics » (Lo Vuolo et Barbeito, 1998 : p. 35).

Le processus de désalarisation et de désouvriérisation s'est accompagné de l'appauvrissement global des classes populaires, en même temps qu'une fragmentation des situations et des intérêts de ses membres. Tant la monté du chômage que la précarisation des conditions d'accès et de permanence au marché de l'emploi provoquent une augmentation du taux de pauvreté : il était de 3% en 1974, de 29,8% en 1988, de 25,9% en 1989, pendant le processus d'hyperinflation ; de 16,1% en 1994, quand le programme économique de Menem était encore une réussite, et il commence à monter dès l'année suivante pour arriver à 26,3% en 1997 et à 51,7% en 2003 (cf. tableau V ci-dessous).

**Tableau V - Evolution des taux de pauvreté et d'indigence dans la ville de Buenos Aires et sa banlieue (1988-2003)**

| Année | Foyers | | Personnes | |
|---|---|---|---|---|
| | Sous le seuil de l'indigence | Sous le seuil de la pauvreté | Sous le seuil de l'indigence | Sous le seuil de la pauvreté |
| 1988 | 5,5 | 22,5 | 8,6 | 29,8 |
| 1989 | 5,9 | 19,7 | 8 | 25,9 |
| 1990 | 8,7 | 33,6 | 12,5 | 42,5 |
| 1991 | 3,6 | 21,9 | 5,1 | 28,9 |
| 1992 | 2,3 | 15,1 | 3,3 | 19,3 |
| 1993 | 2,9 | 13,6 | 3,6 | 17,7 |
| 1994 | 2,6 | 11,9 | 3,3 | 16,1 |
| 1995 | 4,3 | 16,3 | 5,7 | 22,2 |
| 1996 | 5,1 | 19,6 | 6,9 | 26,7 |
| 1997 | 4,1 | 18,8 | 5,7 | 26,3 |
| 1998 | 4 | 17,7 | 5,3 | 24,3 |
| 1999 | 5,4 | 19,1 | 7,6 | 27,1 |
| 2000 | 5,3 | 21,1 | 7,5 | 29,7 |
| 2001 | 7,4 | 23,5 | 10,3 | 32,7 |
| 2002 | 16 | 37,7 | 22,7 | 49,7 |
| 2003 | 16,3 | 39,4 | 25,2 | 51,7 |

Source : Enquête Permanente de Foyers (EPH) de l'INDEC. Mai 1988-2003.

Selon le document final du Programme de recherche sur la pauvreté en Argentine, élaboré par l' Institut national de statistiques et de recensements, à la fin des années 1980 « les pauvres sont, d'une part, les travailleurs employés dans des petites et moyennes entreprises, avec des bas salaires et une stabilité très relative, auxquels s'ajoutent ceux qui font partie de la tertiarisation croissante de l'économie, ayant des bas revenus (travailleurs indépendants [*cuentapropistas*], travailleurs sous-employés, etc.). Un secteur dominant et commun à tous ceux mentionnés plus haut est celui qui est formé par des travailleurs appartenant à différentes catégories occupationnelles de la dite "économie informelle", en permanente croissance. Au-delà des bas revenus, la caractéristique commune à tous ces groupes est la précarité occupationnelle, situation qui peut se résumer dans la plupart des cas dans l'instabilité de l'emploi et l'absence de protection sociale (des mutuelles sociales, du système de retraite, de la représentation syndicale efficace, etc.). A ces groupes il faut ajouter ceux qui, tout en partageant la situation de faibles revenus et de précarité, se trouvent dans une situation passive, comme les retraités et les pensionnés, dont les revenus ont subi une chute relative supérieure à celle d'autres secteurs, ainsi qu'un pourcentage important de la population économiquement active constitué par des travailleurs à emploi intermittent » (IPA/INDEC, 1990 : p. 18).

Dans ce contexte, deux formes d'organisation à caractère et à orientation politique différentes vont se développer et se fortifier tout en transformant le rapport de ces classes au politique : les unités de base du péronisme et les mouvements sociaux territoriaux.

## 2. Les réseaux du péronisme et les mouvements sociaux *piqueteros* : concurrence politique et distribution territoriale des ressources

### *2.1 La trame organisationnelle du péronisme : distribution territoriale du parti*

Lorsqu'en 1983 le péronisme perd pour la première fois des élections auxquelles il pouvait participer, la majorité « naturelle » du mouvement est mise en cause et le parti fut le lieu de conflits internes à l'issue desquels l'aile syndicale se retrouva en minorité

par rapport à l'aile politique[27]. La perte de pouvoir social des syndicats, produite par les transformations économiques et sociales opérées à partir de 1976, est ainsi accompagnée, d'une part, d'une perte du pouvoir symbolique au sein de la société[28] et, d'autre part, d'une perte de pouvoir politique à l'intérieur du péronisme. Un processus de « rénovation » du parti péroniste est alors entamé. Connaisseurs de l'impopularité des syndicats, les hommes politiques de ce parti essaient de construire un pouvoir autonome par rapport aux organisations syndicales. Auparavant très dépendante des ressources pourvues par ces dernières afin de garantir leur subsistance organisationnelle, l'aile politique est alors en mesure d'utiliser les ressources publiques obtenues grâce à son accès aux gouvernements provinciaux. De cette manière l'élection des candidats et l'organisation des campagnes commencent à être l'affaire de l'aile politique, les syndicats restant sur la défensive tant sur le plan de la politique partisane que sur le plan économique. A partir des années 1980 le péronisme s'organise de façon territoriale.

Ces transformations du péronisme se sont avérées particulièrement adaptées aux transformations des classes populaires. Selon Steven Levitsky (2003), depuis les années 1980 on peut qualifier ce parti d'organisation « de masses, non bureaucratique et informel », c'est-à-dire fortement enracinée dans les milieux populaires mais ne possédant pas de bureaucratie centralisée capable d'établir une discipline partisane sur toute la structure. Si les syndicats avaient joué le rôle de « bureaucratie » partisane pendant l'« Argentine péroniste », lorsqu'ils sont déplacés par l'aile politique le parti devient un conglomérat de groupes politiques nationaux, provinciaux et locaux très difficile à comprendre si l'on songe aux partis européens. Le péronisme existe ainsi comme une superposition et comme une articulation plus ou moins conflictuelle de

[27] Les syndicats étaient jusqu'aux années 1980 la « colonne vertébrale » du mouvement péroniste, selon l'expression utilisée par Juan D. Perón pour définir la place des « travailleurs » dans son parti. « Au début de 1988, après que les représentants des 62 Organisations Péronistes [le principal courant syndical dirigé par l'alors puissante Union ouvrière métallurgique] et les dirigeants politiques "orthodoxes" sont déplacés de la direction du parti, une situation inédite a lieu car pour la première fois dans son histoire le péronisme n'était contrôlé ni par le chef charismatique ni par le secteur syndical mais par une coalition de dirigeants politiques ». Cf. (Gutiérrez, 1998 : p. 1).

[28] Les syndicats étaient l'un des adversaires symboliques du discours du président radical Raúl Alfonsín lors de la campagne électorale de 1983. Ils étaient vus comme un pouvoir « corporatif » contraire à la démocratie libérale qui commençait à s'instaurer. Cf. notre mémoire de DEA (Vommaro, 2004 : pp. 31-32). Cf. aussi (Aboy Carlés, 2001) et (Landi, 1985). Ces deux auteurs soulignent la volonté du leader radical de proposer une coupure avec le passé. Le discours de R. Alfonsín essayait en même temps de remettre en cause le pouvoir des corporations dans un système démocratique, notamment par rapport aux syndicats, à l'église et aux forces armées. La dénonciation d'un accord caché syndical-militaire pendant la campagne électorale fait partie de cette prétention de construire l'ennemie politique par rapport à des secteurs vus comme non démocratiques.

différents niveaux et de différents courants[29] qui luttent pour l'hégémonie du parti tout en contribuant à la production et à la reproduction de l'organisation et de la tradition symbolique péroniste[30].

Si le péronisme a su répondre politiquement à la nouvelle réalité des classes populaires c'est parce que les réseaux partisans territoriaux ont commencé à agir comme des « réseaux de résolution de problèmes » (Auyero, 2001). En effet, les politiques sociales ciblées dirigées vers les populations en difficulté, sous la forme d'allocations monétaires et de distribution d'autres ressources, sont depuis les années 1990 distribuées en grande partie par les mairies et, par leur intermédiaire, par les dirigeants territoriaux du péronisme, de même que d'autres types d'aides directes – médicaments, matériaux pour le bâtiment, nourriture, etc. – fournies par les Etats provinciaux[31]. L'unité territoriale de base du péronisme, l'*Unidad básica*, est un comité organisé par un dirigeant du quartier, qui est donc central, le secrétaire général. Dans la plupart des cas et en particulier dans les quartiers populaires, le comité fonctionne chez ce dirigeant, nommé aussi « *puntero* ». Les dirigeants qui « ont » une unité de base « travaillent » pour un dirigeant politique placé au-dessus dans la hiérarchie partisane, non par l'imposition d'un organigramme mais en raison de son accès aux administrations provinciales et municipales. Dans la majeure partie des cas, ces dirigeants étant des intermédiaires des élus locaux ou provinciaux, ceci leur permet de disposer de ressources à distribuer parmi les responsables des unités de base de quartier et les militants de ces comités. Par ailleurs, dans les quartiers populaires il y a plusieurs unités de base, parfois une par pâté de maison, et, entre elles, il existe des relations de conflit où de coopération selon les liens verticaux que chacune d'entre elles possèdent.

---

[29] S. Levitsky (2003) décrit la structure organisationnelle du péronisme de la manière suivante : au niveau territorial, les comités de base où l'activisme local se déroule sont les *unidades básicas*. Au niveau municipal, « les unités de base sont liées au parti par le biais des organisations informelles nommées *agrupaciones* ». Au niveau provincial, les *agrupaciones* « se rassemblent dans des factions en concurrence nommées *líneas internas* ».

[30] Cette pluralité de formes d'existence du péronisme rejoint ainsi la définition fournie par Michel Offerlé sur les partis comme « des champs de luttes et de forces, des systèmes plus ou moins clos de relations concurrentielles entre des agents intéressés par le droit d'user des ressources collectives accumulées dans l'organisation » (Offerlé, 1987 : p. 35). Dans le cas des réseaux partisans du péronisme, ces ressources collectives sont mobilisables en payant le prix de les laisser fonctionner selon leur propre logique décentralisée. Il s'avère par ailleurs analytiquement très fructueux de réfléchir à l'existence partisane du péronisme en termes de « milieu partisan », comme le fait Frédéric Sawicki. Pour l'auteur, ce concept est conçu « comme l'ensemble des relations consolidées entre des groupes dont les membres n'ont pas forcément pour finalité principale de participer à la construction du parti politique quoiqu'ils y contribuent de fait par leurs activités » (1997 : p. 24).

[31] Cet aspect sera analysé dans le chapitre II en ce qui concerne la conception des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », et dans le chapitre VIII pour ce qui est du fonctionnement territorial de ces circuits de donation.

La crise d'hyperinflation de 1989 – frappant notamment les districts les plus défavorisés de la banlieue de Buenos Aires – représente un point d'inflexion pour cette forme d'organisation territorialisée du péronisme. En effet, dans un contexte d'augmentation quotidienne des prix des biens directement liés à la survie des classes populaires, les unités de base des quartiers où habitent ces classes ont dû faire face à une mobilisation massive en quête de ressources, notamment de nourriture, qui dans de nombreux cas a débouché sur des pillages de commerces. Selon Patricia Aguirre, « le circuit périphérique de commercialisation [de nourriture] a été pratiquement détruit depuis juin 1989 car l'échelle de ses opérations n'a pas pu supporter une hyperinflation de 100% par mois, voire plus ; ces commerces n'ont ainsi pas pu maintenir le crédit aux clients ni s'approvisionner à nouveau. Quelques commerces des mêmes quartiers [populaires] ont de plus été saccagés et n'on jamais rouvert » (1990 : p. 26). Suite aux pillages, et profitant de l'aide sociale et de la solidarité avoisinante, des soupes et des cantines populaires ont été organisées (Neufeld et Cravino, 2001), processus auquel les unités de base du péronisme ont participé en fournissant des sacs de nourriture ainsi que leur logistique et leurs liens avec les mairies (Cravino *et al*, 2002 : pp. 64-65)[32].

Dans les années 1990, ces comités de quartier ont acquis un rôle central comme espace d'organisation et de mobilisation des classes populaires. Au-delà des débats sur le sens de cette politisation[33], les unités de base sont à la fois au cœur de la politique populaire ainsi que l'une des cibles principales des dénonciations de « clientélisme » et de « manipulation » des « pauvres ».

### *2.2 Les mouvements sociaux* piqueteros *: la naissance d'un nouvel acteur territorial*

Un autre type d'acteur territorial apparaît en même temps concurrençant les réseaux péronistes : les mouvements sociaux nommés *piqueteros* en raison de l'action

[32] Comme le soulignent G. Kessler et S. Sigal, « il faut différencier qualitativement une hyperinflation de toute inflation, même élevée, car l'effondrement de la monnaie, phénomène propre et spécifique d'une hyperinflation, touche le fondement même des rapports sociaux. La possibilité de prédiction des rapports entre les individus et les biens tend alors à disparaître, l'incohérence des systèmes d'équivalence entre les biens se généralise, l'autorité publique s'évanouit. Cette expérience, unique à plusieurs égards, dissout les bases de la cohésion sociale et désarticule les modalités d'action des acteurs sociaux » (1997 : p. 41). Dans ce contexte, les dirigeants territoriaux on pu jouer, dans certains cas, un rôle de gestionnaires des prévoyances des foyers populaires et de contrepoids des forces de dissolution de la cohésion sociale des quartiers, parfois même en organisant des actions illégales de pillage.

[33] Selon S. Levitsky, le péronisme cesse d'être un « parti syndical » pour devenir un « parti clientéliste » en vertu de ce lien privilégié avec les classes populaires par le biais de la distribution de ressources assurée par les UB. Nous discuterons cette thèse dans les chapitres VIII et IX.

de protestation caractérisant leur visibilité publique, le barrage de routes (en espagnol, *piquete*). Les mouvements *piqueteros* naissent de deux types de causes structurales. D'abord, la crise des économies provinciales produite à partir des années 1990 en vertu des réformes néolibérales entreprises par le gouvernement de Menem et notamment de la privatisation des entreprises publiques installées dans plusieurs provinces du pays. Ensuite, l'augmentation du chômage et de la pauvreté dans la périphérie industrielle de Buenos Aires ainsi que d'autres grandes villes. Ces deux causes structurales sont à la base des deux sources politiques des *piqueteros* : les émeutes initiées depuis 1996 dans certaines petites villes des provinces « pétrolières », affectées par la privatisation de l'entreprise publique gérant l'exploitation de cette matière première en Argentine (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*, *YPF*)[34] ; et les processus d'organisation des classes populaires dans la banlieue de Buenos Aires, dont les acteurs principaux étaient les organisations issues des occupations de terrains publics dans les années 1980, qui ont donné origine à la création de nouveaux quartiers populaires au début assez précaires (Merklen, 2005). La crise de reproduction du monde populaire s'accompagne en effet de la reconversion de certains militants des gauches péroniste et non péroniste à l'activité politique territoriale. Relégués dans le champ politique national, ces dirigeants ont trouvé dans l'investissement local un espace d'intervention politique qui s'est bientôt avéré productif. D'autres dirigeants « *setentistas* » qui avaient toujours travaillé dans des mouvements « de base » – dans les années 1970 certains d'entre eux faisaient partie des organisations sociales intégrées aux *Montoneros*, d'autres étaient des activistes catholiques partisans de la théologie de la libération[35] – ont continué à le faire après les années de dictature[36]. La consigne « la nouvelle usine c'est le quartier », utilisée par la Centrale des Travailleurs Argentins – alternative péroniste de gauche à la

[34] Les émeutes des villes pétrolières des années 1996 et 1997 étaient une réponse à la crise des économies des villes auparavant dépendantes des entreprises publiques ; lorsqu'elles sont privatisées, une grande partie du personnel est licenciée compromettant ainsi la survie de la plupart de la population de ces petites villes. Les anciens dirigeants des syndicats locaux des employés d'YPF organisent alors des barrages de routes afin de demander l'intervention du gouvernement national. L'organisation en assemblées représente une innovation politique : le refus de la figure du représentant est en même temps un indice du rejet de la politique partisane. Comme le soulignent Maristella Svampa et Sebastián Pereyra, « ces conflits représentent le point d'origine [des mouvements *piqueteros*] lorsqu'une nouvelle identité – les *piqueteros* –, un nouveau format de protestation – le barrage de routes –, une nouvelle modalité organisationnelle – l'assemblée – et un nouveau type de demande – le travail – sont définitivement associés, donnant lieu à une importante transformation des répertoires de mobilisation de la société argentine » (2003 : p. 23).

[35] Nous analyserons dans les chapitres II et III la conversion de certains de ces anciens militants en experts en politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ».

[36] En Annexes (pp. 520-522), on présente les trajectoires militantes de deux dirigeants *piqueteros*, ce qui permet de voir cette conversion du basisme et des engagements aux organisations armées à la politique territoriale des nouveaux mouvements sociaux.

traditionnelle Confédération Générale du Travail – permet de comprendre comment le militantisme de gauche commence à voir dans les quartiers populaires le lieu privilégié d'activation politique. Dans des territoires dévastés par la fermeture des usines, la question du travail est alors mise en avant et les activistes commencent à organiser les chômeurs et les « pauvres » en général autour de la demande d'emploi.

Les mouvements *piqueteros* et le pouvoir social et politique qu'ils ont acquis peuvent être ainsi vus comme le résultat de la rencontre entre des militants qui, en vertu de leurs trajectoires, se sont investi dans le travail politique territorial ; des transformations du monde populaire qui a fait de ces territoires l'espace d'obtention de ressources liées à la survie de ces secteurs ; et enfin, de l'intervention de l'Etat sur les territoires en termes de politiques sociales ciblées, qui ont permis aux mouvements de s'approprier des ressources publiques de manière collective afin d'attirer les habitants des quartiers populaires vers eux et de soutenir les activités politiques dans les activités sociales liées à la survie des classes populaires.

Maristella Svampa et Sebastián Pereyra (2003) distinguent trois courants au sein du mouvement *piquetero*. Premièrement, le courant qu'ils appellent « syndical » et que nous identifions aux mouvements national-populaires. Née dans la banlieue de Buenos Aires, surtout dans le populaire district de La Matanza, ce courant a une longue tradition d'intervention territoriale, des organisations massives, une tendance à travailler à la fois sur le plan local et sur le plan national en essayant de promouvoir l'implantation de filières dans d'autres régions du pays, ainsi qu'une tendance au dialogue avec le gouvernement et à la participation à des espaces institutionnels. Deuxièmement, le courant politique, lié aux petits partis de gauche de tradition communiste et trotskiste, qui apparaît un peu plus tardivement que les mouvements de filiation nationale-populaire dans les quartiers populaires, et moins inclinée au dialogue avec le gouvernement ; les organisations liées à ce courant ont hésité avant d'accepter la gestion des allocations sociales, vues au début comme un « piège » politique, stratégie de pacification du conflit social visant à éviter une radicalisation des classes populaires. Enfin, le courant autonomiste, ayant aussi dans la plupart des cas une longue histoire d'insertion territoriale dans la banlieue de Buenos Aires, formé par de petits groupes rejetant toute action politique autre que le travail territorial.

Dans la mesure où les organisations *piqueteras* se sont pour la plupart organisées autour de la question de la demande d'emploi et de l'intervention étatique pour faire face à la « question sociale », leur rapport aux gouvernements successifs permet aussi

de comprendre comment elles se sont transformées et comment elles ont adopté des positions différentes quant à la relation avec l'Etat. La mise en place par le gouvernement de Menem du programme social *Plan Trabajar* (cf. chapitre II), dont la distribution était aux mains des mairies et ainsi contrôlée par les dirigeants de base du péronisme, a poussé les organisations sociales, qui avaient déjà concurrencé les dirigeants péronistes en ce qui concerne les appartenances politiques des classes populaires, à faire pression sur les maires afin d'obtenir un quota d'allocations pour leurs adhérents. Seules les organisations appartenant aux courants national-populaire et autonomiste décident pour l'heure de s'engager dans la lutte pour l'obtention de plans sociaux étatiques.

C'est pourtant pendant le gouvernement de l'*Alianza* – une coalition entre l'*Unión cívica radical* et un nouveau parti de centre-gauche, le *Front pour un pays solidaire (Frepaso*), créé par des anciens péronistes opposants de Menem[37] – que les mouvements *piqueteros* de la banlieue de Buenos Aires et d'autres villes importantes du pays arrive à gérer une partie importante des allocations sociales dans les territoires, ce qui leur permet d'attirer davantage d'adhérents. En outre, c'est alors que le courant lié aux partis de gauche s'engage dans la gestion de ces allocations. L'ouverture des canaux de distribution des programmes sociaux est due au fait que le gouvernement de *l'Alianza*, même s'il suit la même idée directrice des politiques sociales ciblées des années 1990, décide de ne pas laisser la plus grande partie de cette tâche entre les mains des réseaux péronistes. Comme le souligne Germán Lodola, « lorsque Fernando de la Rúa est investi à la présidence, le gouvernement de l'Alianza a introduit des changements dans les règles de distribution [du *Plan Trabajar*] qui ont paradoxalement renforcé les grandes organisations *piqueteras* et facilité la croissance des plus petites. Afin de réduire le contrôle clientéliste des fonds publics exercé par le PJ [parti péroniste], on a décidé que les allocations devaient être gérées par des ONG autorisées moyennant la présentation de projets qui devaient être approuvés par le MTSS [Ministère du Travail]. Les *piqueteros* ont réagi à cette initiative par la formation de leurs propres ONG tout en formalisant leur accès à la chaîne distributive » (2005 : p. 522). Encore impuissantes à résoudre les problèmes des « pauvres », les politiques sociales n'en sont pas moins un moteur du développement de ces organisations territoriales. De cette manière, durant les années 2000 et 2001 les mouvements

[37] Des informations sur ces partis sont fournies en Annexes (pp. 494-497).

*piqueteros* augmenteront la fréquence des barrages de route afin d'obtenir plus d'allocations, ce qui fera d'eux un acteur majeur de la protestation au cours de cette période. La faiblesse politique du gouvernement de *l'Alianza* le conduira à combiner l'acceptation des demandes des mouvements avec une politique répressive déjà utilisée par Menem, surtout face aux barrages installés en province, où la visibilité des mobilisations est moindre, tout comme le coût politique de la répression. Lors des manifestations massives de décembre 2001 et des mobilisations politiques de l'année 2002, les mouvements *piqueteros* représentent le centre de la protestation sociale. L'assassinat de deux militants des mouvements autonomistes en juin 2002 précipite par ailleurs la fixation de la date des élections présidentielles d'avril 2003, occasion de l'arrivée de Néstor Kirchner au pouvoir.

La gestion *piquetera* des allocations sociales est à la base, d'une part, de la création de projets productifs de caractère collectif qui ont attiré davantage d'adhérents et renforcé l'appartenance de ces derniers aux mouvements ; et d'autre part, elle a fait de leurs dirigeants de vrais leaders dans les quartiers où ils travaillent, car ils sont devenus d'importantes sources de biens liées à la survie des classes populaires. Même s'ils essaient de se distinguer des *punteros* péronistes par la façon de distribuer les biens d'origine publique, les dirigeants *piqueteros* sont désormais au cœur des stratégies de survie des « pauvres ». De cette façon, les regards critiques politico-journalistiques portés sur le « clientélisme » politique commencent aussi à être appliqués à ces mouvements, de sorte que les allocations et les différentes politiques sociales ciblées représentent non seulement une source de leur organisation territoriale mais aussi un indicateur de l'illégitimité de leurs actions[38].

## 3. Esquisse d'histoire des politiques d'assistance en Argentine au XXe siècle : de la bienfaisance et du développementisme à la découverte de la pauvreté pendant la « transition démocratique »

### *3.1 De la bienfaisance au développementisme*

[38] Cf. les analyses sur les accusations politico-médiatiques en termes de « clientélisme » adressées aux groupes *piqueteros* que nous faisons dans le chapitre VII.

Le 2 janvier 1823 est créée la Société de Bienfaisance de la Capitale (*Sociedad de Beneficencia*) dans la ville de Buenos Aires. Le moteur de cette création est Bernardino Rivadavia, premier président de l'Argentine (1826-1827). L'objectif de cette Société est de rechercher « la perfection de la morale, la culture de l'esprit et du beau sexe et le dévouement de ce dernier à ce qu'on appelle l'industrie et qui est le résultat de la combinaison et de l'exercice des qualités humaines » (cité *in* Tenti Fanfani, 1989 : p. 9). Comme le signale E. Tenti Fanfani, l'Etat argentin naissant reproduit avec la bienfaisance quelques schémas basiques du modèle de la charité chrétienne : « Si l'école est la version laïque de l'institution ecclésiale, la bienfaisance est en quelque sorte la contrepartie de la vieille charité chrétienne dont elle est l'héritière des formes et des rites les plus importants» (Tenti Fanfani, 1989 : p. 9). De fait, si la Société de Bienfaisance naît de la décision du gouvernement de soustraire des attributions sociales aux ordres ecclésiaux au profit de l'administration publique, cela ne veut pas dire que les principes chrétiens n'aient pas gouverné l'action d'assistance, et qu'aux mains des élites ces actions n'aient pas eu une très large autonomie vis-à-vis des gouvernements successifs. En effet, comme le souligne Laura Golbert, la Société de Bienfaisance était gérée par les « dames de la société et elle avait une large autonomie pour administrer les ressources étatiques qui lui étaient attribuées » (Golbert, 2009 : p. 153).

Les raisons de la position centrale des femmes dans ces pratiques d'assistance pionnières sont au moins de deux types : d'une part, en accord avec les idées de la charité chrétienne, les femmes avaient la sensibilité morale la plus ajustée à cette tâche : « il était assumé que les femmes patriciennes "placées en dehors du vertige qui entourait les hommes et n'ayant pas d'aspirations ambitieuses" devaient être chargées de l'assistance des pauvres et des déshérités, notamment des femmes et des enfants » (González, 1983 : p. 4)[39]. D'autre part, ce fait montre que même si le modèle de la bienfaisance a été reproduit dans presque toutes les provinces du pays, et qu'il était la voie principale par laquelle l'Etat s'occupait des pauvres, selon Emilio Tenti « la bienfaisance est une fonction subordonnée de l'Etat, c'est pourquoi elle est une affaire des femmes des élites *porteñas* : fraction dominée des classes dominantes de l'époque »

[39] Pour participer à ces institutions, il fallait avoir les capacités morales que les classes dominantes imaginaient propres des personnes capables d'entreprendre ces actions de réforme des pauvres. Comme le souligne Emilio Tenti Fanfani : « Pour exercer la bienfaisance, il suffisait donc d'être femme, issue des classes aisées, et de posséder les qualités morales et de conduite socialement reconnues comme légitimes. Il faudra donc attendre jusqu'au début du XXe siècle pour entendre les demandes de possession des savoirs spécialisés pour réaliser les tâches propres de l'action sociale » (1989 : p. 14).

(Tenti Fanfani, 1989 : p. 13). Dans tous les cas, la création des institutions de bienfaisance entraîne une première transformation du sujet de la pauvreté : il ne s'agit plus d'une déviation individuelle (accident de vie), mais d'une déviation sociale (accident de la vie moderne). Au milieu du XIXe siècle, la pauvreté avait ainsi deux causes de base identifiées et reconnues : « le hasard (la maladie, la mort, l'accident, etc.) ou l'immoralité », encore que les deux raisons se trouvaient confondues dans les discours des élites bienfaisantes : « le besoin peut mener à l'immoralité et l'absence de vertu provoque le besoin » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 25). Dans tous les cas, la bienfaisance est une initiative publique qui ne trouve pas son origine dans une demande de la part des nécessités ; elle est au contraire conçue comme une mission naturelle des élites dominantes.

Vers la fin du XIXe siècle, une partie des élites passent progressivement de l'ancienne conception de la bienfaisance comme pratique de charité – qui était à la base de la création de la Société de Bienfaisance de la Capitale – à un regard de type philanthropique, cherchant à aider les pauvres tout en les moralisant d'une façon « moderne », c'est-à-dire en essayant de leur inculquer les valeurs de l'hygiénisme, du travail et de la famille (González, 1983 : pp. 2-3). Pour la première fois, à partir des médecins préoccupés par la santé et la propreté urbaine, on commence à engager des professionnels dans les entreprises d'assistance. Dans le contexte des transformations sociales et démographiques – et bientôt politiques – produites par de vastes vagues migratoires, de concentration urbaine et de formation d'une classe ouvrière naissante employée dans des ateliers de toute sorte, les philanthropes vont réaliser une première division entre institutions d'assistance et institutions de répression, puis, dans le cas des premiers, entre les interventions sur l'habitat, les interventions sur le loisir et les interventions sur le travail des nouvelles classes populaires.

Au début du XXe siècle, dans ce contexte de grande transformation sociale et économique produite par l'insertion de l'Argentine dans les marchés capitalistes mondiaux comme pays producteur d'aliments et par la forte immigration de ressortissants du sud et de l'est de l'Europe, la pauvreté en tant que phénomène urbain commence à être vue comme le noyau de la « question sociale ». Par ailleurs, non seulement la pauvreté augmente en termes de nombre, mais elle change aussi de signe, car elle est également l'objet de demandes syndicales qui commencent à se multiplier à partir des agitations anarchistes et socialistes. Les anciennes institutions de bienfaisance, d'une part, et bientôt aussi les plus modernes institutions philanthropiques,

d'autre part, s'avèreront incapables de répondre à la nouvelle donne. Face aux demandes ouvrières, La Société de Bienfaisance, par exemple, devient alors un gardien de l'ordre dominant des classes dominantes, « un bastion des valeurs traditionnelles face aux menaces des "ennemis de la société". Contre ces derniers, la Société lève les drapeaux de Dieu et de la Patrie » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 33).

Cette « question sociale » aura donc deux types de réponses de la part de l'Etat et des élites dominantes : d'une part, cette position voyant les nouvelles classes populaires comme une « menace » se traduira bientôt en différentes mesures répressives des activités politiques et culturelles de ces classes : en 1902 on vote la Loi de Résidence, autorisant le gouvernement à expulser sans procès préalable les migrants se montrant « contraires à l'ordre public ». Des gouvernements argentins successifs ont utilisé cette loi pour contenir et pour réprimer l'organisation syndicale et politique des ouvriers, en expulsant principalement des dirigeants anarchistes et socialistes[40]. Peu après, la police fédérale et le service pénitentiaire fédéral s'organisent de façon professionnalisée. Puis, en 1910, est approuvée la Loi de Défense Sociale, qui complétait les instruments de répression des activistes syndicaux fournis par la Loi de Résidence. En établissant l'Etat de siège dans tout le pays, on définissait des délits contre l'ordre social qui étaient sévèrement punis, dans les cas les plus graves jusqu'à la peine de mort.

D'autre part, les libéraux philanthropes insisteront sur l'idée de multiplier les institutions de protection sociale, et notamment d'étendre ces dispositifs au monde du travail, en instituant les premières régulations du rapport patron-ouvriers. Contre les positions qui niaient la légitimité des demandes ouvrières, ces libéraux réformistes se percevaient comme les arbitres d'éventuels conflits. Même si les propositions réformistes visant à réguler les conflits de travail n'ont jamais prospéré, un ensemble de lois anticipait pourtant la reconnaissance de la nécessité de résolution non répressive des conflits : la loi sur le repos dominical de 1904 et la protection du travail féminin et infantile en 1907. Par ailleurs, cette année-là le seul organisme régulateur des conflits capital-travail antérieur aux années 1940 qui a commencé à fonctionner est le Département National du Travail, celui-ci conduisant les premières études systématiques sur ce domaine dans le pays. C'est vers 1916, lorsque le leader radical Hipólito Yrigoyen arrive à la présidence pour la première fois que le Département

[40] De fait, le projet de loi avait été présenté au Congrès par le député conservateur Miguel Cané en vertu d'une demande de l'Union Industrielle, en 1899.

National du Travail a commencé à effectuer les premiers arbitrages en matière de travail qui n'ayant pas caractère d'obligation et n'ayant lieu qu'à la demande des parties. Comme le soulignent Fernando Falappa et Luciano Andrenacci, « la médiation de l'État dans les conflits entre des salariés et des chefs d'entreprise deviendra importante avec l'élan qu'a acquis l'industrialisation par substitution d'importations vers la deuxième moitié des années 1930 » (2009 : p. 18).

En même temps, les organisations ouvrières combinaient de leur côté la confrontation politique et revendicative avec le développement de systèmes de protection sociale de leurs membres. Dès la fin du XIXe siècle, a ainsi commencé à se développer l'épargne collective et solidaire aidant les travailleurs à faire face à des frais qui dépassaient leur capacité de paiement, ou à les soutenir dans des situations de perte de revenus ; ces systèmes introduisaient le principe de l'assurance dans la trajectoire des ouvriers, notamment face aux risques les plus importants de la vie du travail[41]. Progressivement, l'Etat prendra à sa charge la gestion de ce type d'institutions qui deviendront des composantes fondamentales de l'Etat providence à la façon argentine. Au début du XXe siècle, seuls les travailleurs de l'administration publique centrale étaient couverts par des systèmes de retraites et de pensions formels, établis depuis 1877. En 1904 la loi unifie les différents régimes de retraite de l'État et crée la Caisse Nationale de Retraites et de Pensions Civiles.

La crise des années 1930 va porter un nouveau coup aux anciennes idées de la bienfaisance. La pauvreté et surtout la paupérisation devenant des phénomènes massifs, de nouvelles formes techniques de traitement de la pauvreté commencent à être promues par les cadres techniques de l'Etat et par l'aile modernisatrice des élites. « L'assistance sociale » va graduellement s'imposer comme une sorte d'« organisation scientifique de la bienfaisance » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 53). Sans rejeter les motivations morales de la bienfaisance classique, ce nouveau modèle va promouvoir un traitement « scientifique » de la pauvreté capable de rendre plus efficace l'action sociale. Il s'agit de bien mesurer pour bien assister les pauvres : « cette conception fait appel à un personnel spécialisé, autant pour produire de l'information nécessaire que pour exécuter l'assistance, et ce personnel est composé de visiteurs et d'assistants sociaux » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 52). Les médecins ont joué un rôle central dans ces transformations, tant dans le débat contre la conception de la bienfaisance que dans la construction d'un

[41] Sur la façon dont ce processus a été entrepris en France, on doit se reporter au classique de Robert Castel (1995), notamment à la deuxième partie de l'ouvrage.

modèle d'intervention plus « rationnel » et plus technique. Ces médecins ont par ailleurs contribué à la diversification de l'intervention directe de l'Etat dans le traitement des pauvres et dans la mise en place d'un système social diversifié, capable de faire face aux besoins de santé, d'éducation et d'assistance sociale des couches populaires.

Cette approche technique du travail sur les pauvres s'est accompagnée d'une transformation des formes dominantes de perception des classes populaires : il ne s'agit plus des malheureux subissant les accidents de la vie, mais des membres des classes laborieuses qui doivent être soignés afin de garantir leur participation au travail : « par conséquent, la politique d'assistance s'orientera progressivement en vue d'être plus productive et plus liée à la production d'individus sains, forts et disciplinés, c'est-à-dire aptes pour le travail salarié régulier » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 61). Ainsi, l'assistance sociale ne sera plus un « devoir » des classes aisées envers les plus démunis, et surtout envers les pauvres « méritants » mais deviendra une nécessité économique pour l'ensemble du système social.

En 1934, la Société de Bienfaisance administrait encore 25 institutions incluant des hôpitaux, des maternités et des maisons de plus de onze mille lits et des cabinets externes (Plotkin, 1994). Le financement provenait en partie des donations et des héritages, mais fondamentalement de ressources étatiques. Toutefois, comme le souligne Laura Golbert (2009 : p. 155), il n'existait toujours pas un contrôle des frais ni des critères pour établir des priorités d'attribution des ressources. Pendant les années 1930, toute une série de critiques des socialistes et des libéraux modernisateurs envers la superposition des « saintes intentions » de la logique caritative d'intervention sociale se multiplieront[42]. Ces critiques seront accompagnées, notamment en vertu de l'action des philanthropes, de la création de nouvelles institutions publiques visant à coordonner les domaines d'intervention sociale et à en établir de nouveaux. Toutefois, l'entreprise

[42] Laura Golbert cite un discours de 1933 d'un député socialiste, Angel Jiménez, qui en 1915 avait déjà demandé, avec d'autres députés du même groupe politique, la dissolution de la Société de Bienfaisance, et qui proposait désormais la création d'un Département National d'Assistance Sociale sous l'égide du Ministère de l'Intérieur capable de centraliser la gestion des aides sociales d'une façon « cohérente » : « Un groupe de dames avec la meilleure bonne volonté, ingénues et inspirées par leur foi religieuse ou par le désir d'extériorisations sociales, organise une institution à des fins bénéfiques, la presse frappe le tambour de l'éloge, on publie la liste de la commission et les buts à atteindre, mais, comme dans la fable du singe à la lanterne qui a oublié de l'allumer, elles oublient l'essentiel, les ressources […] Aujourd'hui, avec la crise, elles pensent immédiatement au budget national, à la subvention déjà classique qui servira pour tout, en intimidant les membres du Parlement avec des demandes excessives et absurdes […] Tous ces bons buts, toutes ces saintes intentions doivent être orientés, en leur montrant à faire les donations afin qu'elles ne soient pas mal utilisées ou qu'il s'avère difficile de soutenir ce qu'on a voulu créer. Au lieu d'un immense bâtiment pour une maison ou un hôpital, faisons une salle tout en garantissant les ressources nécessaires pour son entretien » (cité *in* Golbert, 2009 : p. 156).

réformatrice devait faire face à cette idéologie de la charité privée poussée par la « bonne volonté » des élites qui était toujours au cœur des institutions publiques[43].

Finalement, en 1943, le nouveau gouvernement militaire – dirigé par des groupes nationalistes dont Juan D. Perón faisait partie – crée la Direction Nationale de la Santé Publique et de l'Assistance Sociale qui donnait à l'État un rôle plus actif dans le domaine des politiques sociales[44]. La Direction a pris en charge les fonctions de l'ancien Département National d'Hygiène, ainsi que des organisations liées à la provision caritative d'assistance sociale, de logement et de santé.

Elle a pourtant eu une courte vie. Quelques mois après sa création, le Secrétariat au Travail et à la Prévoyance – dont le secrétaire était Juan D. Perón – a absorbé tous les organismes liés à la charité, au logement et à l'assistance sociale, ne laissant à la charge de l'ancienne Direction Nationale – désormais renommée Direction Nationale de la Santé Publique – que la supervision des services de santé. En 1946 est créé le Secrétariat à la Santé Publique, auquel on accorde le rang de ministère. Comme le souligne Laura Golbert, « il semblait alors qu'était arrivé le moment pour l'État de jouer un rôle principal dans le champ des politiques d'assistance » (2009 : p. 159).

En effet, ce ne sera qu'à partir de l'arrivée du péronisme que la bienfaisance trouvera son successeur dans le modèle alternatif de « l'assistance sociale ». Le 17 juillet 1948 un décret du pouvoir exécutif crée la Fondation d'Aide Sociale, devenue en 1950 Fondation Eva Perón. Même si la loi 13.341 du 28 septembre 1948 avait créé, sous l'égide du Secrétariat au Travail et à la Prévoyance, la Direction Nationale de l'Assistance Sociale – ayant à sa charge toutes les sociétés de bienfaisance, dont celle de Buenos Aires – la « Fondation *Evita* » aura le quasi monopole de l'assistance étatique au cours des deux premiers gouvernements péronistes[45]. La définition des sources de

---

[43] En 1934 le Sous-secrétariat à la Bienfaisance et au culte – dépendant du Ministère des Affaires Etrangères – qui, depuis le siècle précédent, supervisait les actions de la Société de Bienfaisance de la Capitale et des institutions provinciales analogues organisa la Première Conférence Nationale d'Assistance Sociale. Lors de cette conférence, on élabora un projet de loi lié à la « question sociale » où les obligations de l'État par rapport à l'assistance sociale étaient considérées comme auxiliaires de l'action philanthropique privée exercée au cas par cas ou par le biais des institutions de bienfaisance (Golbert, 2009 : p. 157). Le langage de la charité et de la bienfaisance gouverne ainsi l'esprit de ce type de projets visant en même temps à réformer l'action sociale publique.

[44] Le Décret 12311/43 qui a créé la Direction Nationale de la Santé Publique et de l'Assistance Sociale établit que celle-ci « aura à sa charge la Santé Publique et l'Assistance Sociale sur tout le territoire de la République sans préjudice des attributions des gouvernements locaux » (Bulletin Officiel de la nation, 1943, cité *in* Golbert, 2009 : p 158).

[45] Comme le souligne Laura Golbert, le pouvoir des Sociétés de Bienfaisance commence à décliner au début des années 1940 : « En 1943, avec la création de la Direction Nationale de la Santé Publique et de l'Assistance Sociale dépendante du Ministère de l'Intérieur, la SBC [Société de Bienfaisance de la

financement sera centrale car elle sert à délimiter les capacités matérielles d'action de l'organisme : la « Fondation *Evita* » va reproduire le format financier des institutions de bienfaisance et elle agira de façon indépendante vis-à-vis de l'Etat tout en trouvant dans ce dernier le principal soutien économique[46]. Elle sera donc une institution autonome du point de vue organisationnel et hétéronome du point de vue financier.

L'assistance sociale sous le règne de la « Fondation *Evita* » suivra deux lignes directrices principales : l'aide sociale liée à l'assistance médicale intégrale, et l'aide sociale directe sous la forme d'allocations monétaires et de biens matériaux distribués parmi les « nécessiteux »[47]. La Fondation deviendra le bras social du projet péroniste et servira de lien dominant avec les classes populaires non salariées. Si lors de sa création elle avait un budget représentant la moitié des dépenses de l'Etat en matière d'aide sociale, en 1953 ce budget avait dépassé les dépenses totales étatiques jusqu'à représenter 123% de ces dernières. La place de l'assistance au sein de la Fondation en particulier et du projet péroniste en général était lié aux domaines du social où le travail salarié n'était pas encore arrivé à absorber les classes populaires. L'assistance était ainsi un complément de la « justice sociale », mot d'ordre du péronisme comme « mouvement des travailleurs » : en aidant ceux qui ne peuvent encore pas *travailler*, l'assistance est vue comme transitoire, destinée à mourir lorsque la justice sociale sera une réalité achevée (Tenti Fanfani, 1989 : p. 81).

En même temps, l'assistance des pauvres faisait partie de l'entreprise du gouvernement de Juan D. Perón d'instituer des droits sociaux : elle commence à être vue non pas comme une faveur caritative des classes dominantes, ni comme un « devoir social » des élites, mais comme un droit, car elle fait partie du dispositif péroniste de « justice sociale ». Ainsi, non seulement « la rationalité politique qui sous-tendait l'action de la fondation a largement contribué à la loyauté des secteurs populaires au péronisme », mais elle est aussi au fondement « d'une mémoire sociale dans laquelle s'ancre l'idée de l'obligation de l'Etat d'assurer un certain nombre de services et de

---

Capitale] commence à faire partie de cette Direction. Quelques années plus tard, la Fondation Eva Perón créée durant le gouvernement de Juan Domingo Perón lui donne le coup de grâce » (2009 : p. 154).

[46] La « Fondation *Evita* » recevait 3% du treizième salaire (2% de la part des employés, 1% de la part des employeurs), des impôts sur les jeux de hasard (casinos, loteries, courses) ainsi que d'importants dons de l'Etat et de certaines entreprises proches du gouvernement et/ou voulant faire preuve de leur soutien aux politiques péronistes. (Cf. Tenti Fanfani, 1989 : p. 78 et ss.). Si au début les dons privés représentaient la majeure partie des ressources de la Fondation, vers 1952 les apports étatiques constituaient la moitié de son budget.

[47] Selon le rapport annuel de la « Fondation *Evita* », en 1954 elle a distribué 3.726.164 unités d'aide matérielle (vêtements, chaussures, livres, meubles, etc.). Cf. Tenti Fanfani, 1989 : p. 79.

droits » (Prévot-Schapira, 1993). Toute une autre série de pratiques et de discours vont consciemment être exécutés depuis la Fondation afin de rompre avec la tradition de la bienfaisance et de la charité des élites. Comme le souligne Laura Golbert, « tandis que les dames de charité accentuaient les différences sociales, l'épouse du président [Eva Perón] – une personne placée au cœur du pouvoir – accordait aux bénéficiaires de ces politiques une reconnaissance sociale et politique, en surmontant tout obstacle bureaucratique. Les différences avec les anciennes organisations de charité sont aussi observées dans le discours et dans le type de bénéfices accordés. Dans la Fondation on ne distingue pas entre méritants et non méritants d'aide. On parle de droits sociaux et l'aide n'est pas limitée à la satisfaction d'une nécessité de base. Désormais "les pauvres" pouvaient avoir accès à des biens qui jusqu'à ce moment-là leur étaient interdits » (Golbert, 2009 : pp. 159-160)[48].

La chute du péronisme représentera la fin de la Fondation Eva Perón et du projet de « justice sociale ». Cette Fondation sera liquidée et ses biens ainsi que son personnel seront absorbés par l'Institut National de l'Action Sociale, créé par le gouvernement militaire issu du coup d'Etat de septembre 1955. Les critiques adressées à la Fondation étaient proches de celles qui auparavant contestaient les sociétés de bienfaisance : l'usage arbitraire et à des fins politiques des ressources publiques, sans contrôle adéquat de la part de l'Etat[49].

Au cours des années 1960, un nouveau paradigme sera mis en place en Argentine : celui du « développement communautaire ». Pour la première fois, on considère que l'assistance sociale est une affaire intégrale, et que certains groupes sociaux n'étaient pas prêts à rejoindre le chemin du développement social général en vertu de l'existence, chez eux, de valeurs, d'attitudes et d'aptitudes vues comme des obstacles à cette entreprise. Les marginalisés, les indigènes, les paysans pauvres, les analphabètes constituent les groupes qui devaient être « développés » afin d'enlever les obstacles culturels qu'ils portaient. Comme l'affirme Emilio Tenti Fanfani, « l'ancienne logique consistant à faire tomber sur les victimes une partie importante de la

[48] Selon E. Tenti Fanfani, « L'aide sociale déployée sous la direction de la Fondation Eva Perón introduit des éléments de rupture avec la tradition antérieure et, en même temps, elle conserve des traits typiques de la stratégie de bienfaisance et d'assistance sociale. Néanmoins, durant cette période l'action d'assistance de l'Etat acquiert une signification particulière dans l'ensemble des transformations générales que le péronisme introduit dans le rapport plus général de l'Etat aux classes dominées et, notamment, aux classes travailleuses urbaines » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 76-77).

[49] Cf. le rapport sur le gouvernement péroniste réalisé par la Commission Nationale d'Investigations créée par le gouvernement militaire issu du coup d'Etat de 1955 : *El libro negro de la segunda tiranía*, Buenos Aires, 1958, p. 142.

responsabilité de leur état » réapparaissait alors sous la forme du paradigme dévepeloppementiste qui considérait que les problèmes étaient de type notamment « culturel ». Il s'agissait donc de « réussir à obtenir les conditions préalables au progrès économique : l'environnement mental, les connaissances théoriques et pratiques et l'organisation et les éléments nécessaires pour que l'impact économique soit à la fois important et durable » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 84)[50].

Ces politiques sont également encouragées et stimulées par les organismes internationaux : c'est l'ONU le moteur de cette idée de développement communautaire. Si le langage du développement communautaire commence à être utilisé par l'ONU au début des années 1950, ce ne sera qu'à partir de 1962 qu'il devient la « langue officielle » des documents du Congrès Interaméricain Economique et Social, lors de la réunion de Mexico, puis, en 1963, à Sao Paulo. En Argentine, cet ensemble de dispositifs et de discours s'impose fortement après le coup d'Etat à volonté modernisatrice de 1966 (O'Donnell, 1982) : c'est alors que l'on crée le Ministère au Bien-être social (Loi 16.956 du 29 septembre) et, sous son égide, le Secrétariat d'Etat à la Promotion et à l'Assistance de la Communauté, d'où sont amorcées les politiques de développement des conditions culturelles du développement économique et social. Il ne s'agit ainsi pas tant de distribuer des biens ou des ressources que de développer les capacités culturelles.

Dans ce contexte, le rôle joué par les travailleurs sociaux est peut-être plus important que jamais : ils sont les agents qui établissent des liens avec les communautés, qui travaillent sur le terrain et parviennent à recueillir les informations nécessaires aux interventions, tout en identifiant les possibles leaderships locaux, les dynamiques de formation qui servaient le plus à développer les bonnes pratiques culturelles, etc. Par ailleurs, la communauté et le travail territorial commencent à être aussi, comme nous le verrons dans les prochains chapitres, des *locus* de l'action des jeunesses de la gauche péroniste et des militants catholiques sociaux, qui allaient mettre en œuvre des techniques similaires au travail social mais cette fois en visant des objectifs de « transformation sociale ». Dans tous les cas, comme le souligne Emilio

[50] En effet, la pensée développementiste – dominant alors à la CEPAL – combinait économisme et culturalisme : le développement était à la fois une manière d'arriver à un point final en passant par des étapes bien délimitées par le développement capitaliste des pays centraux, et une affaire culturelle, car il s'agissait de mettre au jour les poches de tradition qui empêchaient la modernisation. Une critique à ses positions avait était déjà faite par la théorie de la dépendance de F. H. Cardoso et E. Faletto (1994).

Tenti Fanfani, « la communauté remplace l'individu comme objet de la pratique » (1989 : p. 88).

De même, l'objectif de développement des communautés commence à être lié à l'idéal de la participation. Il était question de créer des dispositions au travail, des dispositions à la transformation des situations individuelles et collectives, des dispositions à la création d'institutions sociales locales, etc. Dans tous les cas, la participation était un mot d'ordre, et c'est là que résidera l'importance de la nouvelle psychologie sociale récemment développée en Argentine par le psychiatre Enrique Pichon-Rivière, dont la profession jouera un rôle central[51], en créant des dispositifs de participation communautaires prêts à être utilisés dans le travail social. Autant la question de la participation que celle des obstacles culturels des pauvres reviendront dans les années 1990 comme des composantes fondamentales des diagnostics des causes de la pauvreté et donc des solutions à fournir afin de lutter contre cette dernière. Les politiques ciblées envisageront alors de renforcer la « société civile » ainsi que lutter contre le « clientélisme ».

Suite à la dernière dictature militaire du XXe siècle, on assiste à une autre transformation fondamentale de la « question sociale » : son noyau dur n'est plus perçu comme étroitement lié au monde du travail et de l'activité économique productive, mais comme problème des personnes expulsée des marchés et qui se trouvent donc hors du jeu économique. Ce nouveau traitement de la pauvreté est à la base des tentatives d'arrangements entre les politiques d'ajustement promues par les organismes multilatéraux – à fort pouvoir de pression en grande partie en vertu de la dette extérieure héritée par l'Etat argentin en 1983 – et des politiques sociales de « compensation », « d'urgence » ou de « promotion », dans tous les cas combinant des objectifs culturalistes des années 1960-1970 avec les nouveaux mots d'ordre de l'orthodoxie économique néolibérale.

### *3.2 La pauvreté en transition : le Programme Alimentaire National*

[51] Sur Pichon-Rivière et la psychologie sociale en Argentine, cf. Vezzetti, 1998. Les liens entre la psychologie sociale et la pédagogie de Paulo Freire – qui sont soulignés par une ancienne collaboratrice de E. Pichon-Rivière (Quiroga, 1997) – montrent comment les deux disciplines ont contribué au travail communautaire tant des travailleurs sociaux que des militants péronistes de gauche et sociaux chrétiens des années 1970. Ce point sera analysé dans les chapitres II et III à propos de la confluence entre ces militants et les principes néolibéraux des politiques sociales ciblées.

Même s'il existait déjà un programme d'aide alimentaire orienté plutôt vers les enfants, distribuant de la nourriture dans les cantines scolaires[52], c'est sans doute le Programme Alimentaire National (PAN) celui qui représente un point d'inflexion dans le traitement de la question sociale en Argentine. Il a été approuvé par le Congrès (Loi N° 23056) en 1984 et promu par le gouvernement radical de Raúl Alfonsín issu des élections de 1983[53]. Le gouvernement assumait ainsi les problèmes sociaux des classes populaires, notamment en ce qui concerne les secteurs ayant des problèmes de survie, et organisait un programme dont les objectifs politiques explicites étaient l'entreprise d'une « réparation morale, sociale et matérielle » des classes populaires, après la fin de la dictature militaire et le début de la « transition démocratique » dans le pays, qui promettait à la fois une lutte contre l'autoritarisme et des politiques de justice sociale, c'est-à-dire une conciliation entre la tradition libérale et la tradition nationale-populaire, dominée auparavant par les péronistes. Selon Analía del Franco, sociologue travaillant à l'époque pour le PAN, « les motivations de sa création se fondent principalement sur la nécessité de réimplanter dans le pays le respect pour les droits fondamentaux de l'être humain. Huit ans de régime autoritaire et antipopulaire ont laissé des traces indélébiles pour les Argentins ; parmi elles, un haut pourcentage de la population dans une situation de détérioration et ayant un haut indice de sous-alimentation » (1991 : p. 347-348).

L'importance du programme pour le gouvernement est également visible du fait qu'il a été placé sous la responsabilité directe du ministre de la Santé et de l'action sociale, Aldo Neri[54], et qu'il était géré par l'uns des frères du président, Fernando Alfonsín, alors qu'Enrique *Coti* Nosiglia, l'un des dirigeants de la Junta Coordinadora Nacional, un courant interne du radicalisme alors très puissant, gérait la logistique

---

[52] En 1967, le gouvernement militaire de Juan Carlos Onganía (1966-1970) avait mis en place un Programme d'Aide Alimentaire renommé en 1972 Programme de Cantines Scolaires.

[53] L'objectif était de « faire face à la situation critique de déficience alimentaire aigue des populations les plus vulnérables et de pauvreté extrême » (article 5 de la Loi N° 23056).

[54] Médecin pour l'Université de Buenos Aires, spécialisé dans les problèmes sanitaires, Aldo Neri est l'un des premiers fonctionnaires du domaine social à combiner une trajectoire universitaire, politique et experte, y compris comme consultant des organismes multilatéraux. Dans les années 1960, il a été médecin rural, puis professeur à l'Ecole de santé publique de l'Université de Buenos Aires, dont il est devenu le directeur jusqu'au coup d'Etat de 1976. Au début des années 1970 il entre en politique comme militant du Mouvement de Rénovation et Changement, la courant interne de Raúl Alfonsín au sein du radicalisme. Pendant la dictature, et un an après avoir démissionné de son poste à l'Ecole de santé publique, A. Neri devient consultant de l'Organisation panaméricaine de la santé, de la Banque Mondiale et de l'Organisation des Etats Américains. En 1983, lorsque R. Alfonsín arrive à la présidence de la Nation, A. Neri est nommé ministre de la Santé et l'Action sociale. Puis il est le responsable du projet de déménagement de la capitale fédérale en Patagonie, qui a finalement échoué. En 1987, A. Neri est élu député national jusqu'en 1991. Dès lors, il es nommé vice-président de la fondation présidée par Alfonsín et travaille comme coordinateur des équipes d'analyse des politiques sociales. Actuellement il est membre de l'Association Argentine de Politiques Sociales, qui sera traitée dans le chapitre III.

politique – nous y reviendrons – depuis son poste de sous secrétaire à la Santé et à l'action sociale[55]. Le budget du PAN représentait, après le programme de logements sociaux, la plus grosse enveloppe du ministère : il a distribué en 1985 environ 12 millions d'aides alimentaires directes à environ 1,4 million de familles.

Ce programme représentait en Argentine une innovation pour deux raisons : d'une part, pour la première fois un gouvernement mettait en place une politique massive d'assistance alimentaire des classes populaires, ce qui montrait les transformations sociales subies par ce pays pendant la dictature militaire. Ceci en transformant d'autre part la cible des politiques sociales : non seulement on mettait en place une politique d'assistance d'une ampleur inédite, mais elle était conçue comme une politique adressée aux « pauvres » et non aux « travailleurs ». Même si elle avait donc une portée universaliste (dans le sens où elle était dirigée vers tous les pauvres), le sujet n'était plus les classes populaires salariées – et donc organisées dans les syndicats – mais les personnes envisagées en tant que démunis, hors-jeu, surtout au niveau politique.

D'autre part, et en rapport avec cette transformation des façons de percevoir et de traiter la « question sociale » et les classes populaires, il s'agissait paradoxalement – car il était conçu en vertu du droit universel à l'alimentation – d'un programme ayant un critère ciblé de distribution des ressources[56], l'assistance – en l'occurrence des paquets contenant environ 15 kilogrammes de nourriture (du riz, du maïs, des pâtes, du sucre, etc.) pour l'alimentation des familles pauvres, des paquets connues à l'époque comme « les paquets PAN »[57] – étant distribuée parmi une population ciblée qui remplissait certaines conditions de pauvreté extrême. Par ailleurs, le PAN était conçu comme un programme temporaire orienté à donner un traitement rapide aux situations de pauvreté extrêmes, conçues elle mêmes comme exceptionnelles. Comme le souligne Marie-France Prévôt-Schapira : « Ce programme [avait été] voté pour deux ans, comme une mesure transitoire, "jusqu'à ce que la démocratie puisse réparer les injustices sociales

[55] « En dépit des discours réitérés sur la décentralisation et la démocratie locale, le Programme alimentaire national (PAN) a été un programme présidentiel, dirigé d'en haut (top down), qui "descend" sur l'ensemble du territoire. Dans chaque province, dans chaque commune, un délégué du PAN en a contrôlé l'exécution » (Prévôt-Schapira, 2000 : p. 138).

[56] « Le PAN était destiné aux pauvres, à tous les pauvres, à charge ensuite pour le gouvernement de définir le profil des bénéficiaires, de les dénombrer » (Prévôt-Schapira, 2000 : p. 138).

[57] En fait le programme prévoyait de donner aux familles bénéficiaires 30% des besoins d'alimentation de leurs membres, en termes de calories. Il ne visait donc pas à remplir les besoins de nourriture mais à aider à le faire.

provoquées par les politiques économiques et sociales de l'ancien gouvernement militaire » (Prévôt-Schapira, 1996 : p. 40-41).

Une question importante qui fera la différence avec les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » qui ont succédé au PAN est le fait qu'au moment de proposer ce programme le gouvernement n'avait pas de définitions statistiques précises sur l'importance de la pauvreté en Argentine (cf. chapitre III). Ils ont défini l'ampleur et le type de bénéficiaires sans pouvoir préciser les critères de ciblage par rapport à une population définie, délimitant comme critères la « vulnérabilité », la « pauvreté extrême » et les « déficiences alimentaires aiguës ». Les variables prises en compte pour la distribution ont été, d'une part, le type de logement des familles – la population bénéficiaire devait habiter des logements précaires – et, d'autre part, le niveau d'éducation des chefs des foyers[58]. Par ailleurs, les populations traditionnellement visées par les politiques d'assistance ont également été incorporées : les femmes enceintes, les enfants et les personnes âgées n'ayant pas de protection sociale. La nouveauté résidait dans le fait qu'à côté de cette population traditionnellement assistée on incorporait les chefs de foyer au chômage, ce qui montrait comment les problèmes d'emploi commençaient à être étroitement liés aux situations de pauvreté.

Pour la première fois, un programme engage autant de monde : au total 3585 personnes travaillent pour le PAN, dont 2213 engagées au niveau national, 1154 au niveau provincial et 218 travaillant de façon bénévole. A ceci il faut ajouter les 104 personnes qui travaillent dans les bureaux centraux dans les différents bureaux techniques du programme : à la définition des bénéficiaires, au contrôle, à l'évaluation, etc. et qui faisaient partie des premières expériences d'entrée dans l'Etat de sociologues, de politistes et d'autres professions des sciences sociales qui deviendront bientôt des professions expertes, tant dans le domaine politique – les experts en opinion publique[59] – que dans le domaine social – les experts en pauvreté.

---

[58] L'information prise du recensement national de 1980 a permis de construire une *Carte de l'Emergence Sociale* servant de guide afin d'orienter le déploiement territorial du programme. C'est à partir de 1984 que le gouvernement entreprendra, stimulé et financé par les organismes multilatéraux de crédit, des politiques statistiques visant à mesurer la pauvreté et à définir les pauvres. Ceci sera assumé par l'INDEC. En effet, comme nous verrons dans le chapitre III, la volonté de mesurer le nombre de « pauvres » est étroitement liée à la volonté politique de traiter le problème de la pauvreté : soutenu par les organismes multilatéraux, l'INDEC commencera à faire des pauvres des êtres mesurables, donc plus facilement identifiables.

[59] Dans notre mémoire de DEA nous avons montré comment la présence des sociologues dans le PAN fait partie des premières interventions directes des futurs experts en opinion dans la fonction publique : Luis Stuhlman et de jeunes professionnels radicaux mesurent l'impact social de cette politique publique. Après l'expérience du PAN, Luis Stuhlman a fondé en 1991, avec Analía del Franco, l'entreprise Analogías, qui

Sans bénéficier de financement international, le PAN était conçu comme un projet innovateur mais il conservait, comme il est habituel dans le champ de la « lutte contre la pauvreté », des traits des périodes antérieures. Il combinait ainsi des objectifs d'assistance et des objectifs de « promotion », c'est-à-dire qu'il visait à la fois à fournir des ressources alimentaires aux « pauvres » et à les éduquer tant dans la prévention de la santé que dans le développement de pratiques économiques de type « solidaire » : des achats communautaires, la construction de potagers dans les arrière maison, etc. étaient encouragés par les agents du programme. Analía del Franco affirme ainsi qu'à côté des besoins d'alimentation le programme « ne méconnaît pas un autre type de nécessités auxquelles on pourrait appeler de "sociabilité" et qui font référence à la dignité, l'estime de soi, la quête de sens de la propre existence et du monde entourant tout être humain » (1991 : p. 351). Le PAN visait de cette manière à stimuler la « participation sociale » et la « solidarité sociale » afin de « récupérer les formes d'organisation communautaires » comme des « stratégies de survie » des classes populaires (*Ibid.*). Or, comme le montre Tenti Fanfani, tout semble montrer que l'objectif d'assistance, c'est-à-dire la distribution des paquets de nourriture PAN, s'est largement imposé sur les objectifs de type promotionnel, exprimés dans les dits "sous-programmes" » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 148).

Tant l'ampleur du programme que les caractéristiques des aides distribuées faisaient de l'attribution des « paquets PAN » un problème autant politique qu'expert. D'une part, comme nous l'avons vu, on essaie pour la première fois de définir la population ciblée à l'aide des statistiques, ce qui fait des bénéficiaires des objets des définitions expertes. D'autre part, la définition en termes statistiques des populations ciblées finissait par mettre l'accent sur les territoires pauvres, c'est-à-dire qu'en vertu des difficultés pour définir le nombre et la localisation des foyers ayant le droit à l'assistance, on délimitait des zones prioritaires et c'était là que l'on focalisait le travail d'assistance et de « promotion » des pratiques économiques et sociales que le programme voulait inculquer chez les « pauvres ». Une fois ces territoires définis, il s'agissait de mettre un place un réseau d'agents – nommés « agents PAN » – qui devaient distribuer les « paquets PAN ». Ces agents constituaient potentiellement des prosélytes du gouvernement ; aussi leur sélection a-t-elle été un enjeu politique très important à l'époque et un point de négociation entre le gouvernement central et les

---

sera dans les années 1990 l'une des plus actives sur le marché de l'opinion, notamment comme conseillère des candidats radicaux. Cf. (Vommaro, 2004 : p. 47).

gouvernements provinciaux, dans plusieurs cas appartenant au parti péroniste, opposé au gouvernement national des radicaux. Apparaissait ainsi la juxtaposition du problème expert et du problème politique des critères de distribution des biens et des effets du programme sur la population ciblée. Selon certaines analyses, ces deux questions étaient étroitement liées : l'absence de définition précise de la population ciblée laissait une marge de manœuvre politique assez importante aux fonctionnaires nationaux chargés de gérer le programme et aux fonctionnaires provinciaux intéressés par la gestion de la distribution territoriale des aides.

Comme les travailleurs sociaux des politiques de « développement communautaire » des années 1960 et 1970, les « agents PAN » étaient censés connaître leurs zones de travail, surtout « la situation globale de la population et l'état de la communauté, en prenant compte de ses organisations formelles et informelles, afin d'évaluer les possibles ressources offertes par chaque communauté aux besoins du programme : le stockage des nourritures et les lieux pour organiser les réunions avec les bénéficiaires » (Del Franco, 1991 : p. 355). Munis des données pourvues par la direction centrale du programme, ils devaient trouver les domiciles des éventuels bénéficiaires, notamment des familles « à haut risque », et réaliser des visites à ces domiciles afin d'établir un premier contact avec les familles pour connaître leur situation socioéconomique. Pendant la visite, les agents remplissaient la « fiche d'évaluation » conçue par les experts du programme. Ces fiches servaient d'appui à la décision d'incorporer ou de ne pas incorporer une famille au programme, ce qui était discuté entre l'agent et le superviseur chargé de la zone. Une fois établis les bénéficiaires, les agents les invitaient aux réunions où les « paquets PAN » étaient distribués. Ces réunions avaient lieu tous les trente jours, notamment dans les locaux des associations de quartier (*sociedades de fomento*) et des écoles primaires. Chargées selon la division traditionnelle du travail dans les foyers d'administrer la nourriture, c'étaient les mères de famille qui participaient aux réunions et qui recevaient en même temps les formations associées au programme (en mise en place de jardins potagers, en prévention sanitaire, etc.). Le but des réunions était aussi de promouvoir l'établissement de liens entre les femmes, afin de rendre plus facile « la participation et les activités de type communautaire », promues par le PAN. Le contrôle de la distribution des paquets se faisait au moyen de cartes d'invitation aux réunions que laissaient les agents lors de leurs visites chez les bénéficiaires. Chaque famille recevait un paquet par mois, sauf dans le cas de familles nombreuses ou de personnes mal nourries.

Les agents PAN étaient vus comme des acteurs politiques, noyau d'un large réseau politique capable de mobiliser les pauvres et de les influencer. Bref, capable de se transformer en réseau clientéliste[60]. Le Ministre de la Santé et de l'Action sociale chargé de mettre en place ce projet dira lors d'une table ronde sur les politiques sociales organisée en 2002, lorsque, comme nous le verrons, le « clientélisme » était déjà une catégorie centrale pour penser le rapport des pauvres au politique et de l'Etat aux classes populaires :

> « Tous les programmes qui livrent quelque chose de manière directe favorisent le clientélisme. Le PAN aussi, et évidemment ce n'est pas pour rien qu'il y avait un débat complexe entre les provinces et la nation sur la personne des agents du PAN. Ceci donnait lieu à une définition éminemment politique. Dans un pays qui était gouverné par un parti, mais où la majorité des provinces était gouvernée par un autre parti, ceci donnait lieu à la nécessité d'arriver à certains arrangements étant donné que la moitié des agents PAN étaient engagés par les gouverneurs et le reste par le gouvernement national. Ceci était le processus de négociation politique inhérent au développement d'un programme qui avait naturellement des risques de clientélisme »[61].

A l'époque, néanmoins, on ne parlait pas encore de « clientélisme » mais d'usages à des « intentions politiques », comme le dit Emilio Tenti Fanfani dans son analyse du programme : « le caractère directement distributif et relativement discrétionnaire de ce programme se prête à ce qu'il soit instrumentalisé dans des intentions politiques immédiates » (1989 : p. 149). Il s'agissait pour certains d'éviter ces usages, alors que pour d'autres le plus juste était de partager ces profits. Ainsi, Mario Negri, un dirigeant radical, à l'époque député national, affirmait que les trois courants du radicalisme local avaient le droit d'accéder à la gestion de la distribution des « paquets PAN » (*La Razón*, 1er septembre 1986)[62]. Dans tous les cas, apparaît

---

[60] À l'époque, les forces d'opposition, et notamment les péronistes, dénonçaient les usages clientélistes des paquets de nourriture du PAN. Selon un journaliste, dans la province de Chaco des fonctionnaires provinciaux ont trouvé des formulaires d'adhésion à l'Unión Cívica Radical parmi les affaires de certains agents du programme. Cf. Dinatale, 2004. p. 82.

[61] Actes du Premier Congrès National de Politiques Sociales, Université nationale de Quilmes, Association Argentine de Politiques Sociales, mai 2002. Disponible sur : ps.unq.edu.ar/sesiones_04.asp

[62] De fait, selon A. Neri, l'engagement du personnel du PAN, notamment au niveau provincial et local, était un enjeu politique : « nous avions deux mille et quelques personnes engagés en CDD […] c'était un problème politique car à l'époque la plupart des provinces étaient gouvernées par des péronistes. Le programme étant suspecté de clientélisme, nous devions accorder, parfois facilement, parfois plus

clairement l'idée selon laquelle les programmes sociaux d'assistance établissaient un rapport potentiellement « clientéliste » avec les « pauvres ».

En même temps, le PAN anticipait une tension propre des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » des années 1990 : celle qui relève de l'articulation entre la gestion centrale et la distribution locale. Il s'agissait d'un programme très centralisé dans sa gestion générale (définition des objectifs et de la population ciblée, administrations des ressources – achat des marchandises, paiement des salaires –, logistique – préparation des paquets, distribution dans les provinces selon des quotas définis par la direction générale –) ; et à la fois très décentralisé en ce qui concerne la sélection des bénéficiaires, le contact avec eux, l'organisation d'activités de « promotion » liées au programme et dépassant la distribution des paquets ainsi que de réunions pour distribuer ces paquets, le contrôle de la distribution des agents par les superviseurs, la gestion du personnel, etc. Comme le signale A. Del Franco, « en ce qui concerne la sélection des bénéficiaires, le contrôle de la Commission Exécutive est médiatisé, et il a lieu suivant un processus de traitement informatique des fiches, pendant lequel les agents et les superviseurs adoptent déjà les décisions d'attribution » (1991 : p. 365).

Même s'il était conçu comme transitoire, le PAN a finalement été prolongé jusqu'en 1989, lorsque le péroniste Carlos Menem l'emporte lors des élections présidentielles. Il est alors absorbé par un nouveau programme d'aide alimentaire, dans un contexte de forte crise économique et sociale liée au processus hyperinflationniste. Selon Rubén Lo Vuolo et Alberto Barbeito, « l'une des contradictions les plus choquantes que le PAN a fini par partager avec les autres politiques sociales est qu'il a bougé en sens pro cyclique, en diminuant son efficacité lorsque les conditions sociales se détérioraient » (1998 : p. 181).

Le début anticipé du gouvernement de C. Menem – qui a été investi quatre mois avant de la date prévue – en raison des problèmes politiques et sociaux liés à la crise d'hyperinflation ne représente pas une coupure en termes d'orientations des politiques sociales d'assistance. En effet, comme le signale Estela Grassi (2003), dans les premières années de C. Menem la politique sociale d'assistance évolue sous le signe de l'émergence alimentaire, puis sanitaire sans que les réponses étatiques aient pu dépasser

---

difficilement, l'engagement du personnel avec les gouverneurs, afin de donner de la transparence politique » (entretien avec Aldo Neri). Pendant l'entretien, il mentionnera aussi le problème du « clientélisme interne » : « beaucoup de gens essaient d'utiliser leur rôle au sein du PAN afin d'influencer les gens et de gagner un poste de conseiller municipal ».

les essais d'assistance des radicaux. De plus, c'est sous l'égide du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale que les premiers scandales de corruption médiatisés éclatent, ce qui fait changer cinq fois de ministre en deux ans et demi[63].

Au début, le gouvernement de C. Menem met en place le *Bono nacional solidario de emergencia* (Bon national solidaire d'émergence) qui a été rapidement annulé en raison de dénonciations de corruption. Bien que la population ciblée ait été la même que celle du PAN, ce programme était différent dans sa mise en place et consistait en la livraison de chèques à chaque famille qui pouvaient être échangés contre des aliments et des vêtements dans les magasins autorisés. Pour recevoir le chèque, il fallait faire une déclaration sur l'honneur auprès de la mairie ou de l'organisme intermédiaire comme quoi la famille se trouvait en état de nécessité alimentaire. Le chèque solidaire a échoué étant donné sa forme de distribution discrétionnaire par le biais des députés, des sénateurs et des unités de base du péronisme (Tenti Fanfani, 1995 : p. 45). En 1989, le gouvernement de C. Menem crée le programme Políticas Sociales Comunitarias (Politiques sociales communautaires, Posoco), approuvé par le Congrès (Loi N° 23767). Il réunissait les budgets du PAN et du *Bono Solidario*.

Dans le contexte de la vague décentralisatrice des principaux services sociaux du début des années 1990, sous la promesse de rendre efficaces les dépenses dans le domaine social et d'améliorer l'accès des bénéficiaires aux prestations, le Posoco est décentralisé en 1991 (Loi Nº 24049) tout comme les services éducatifs et de santé. Dans ce processus, on délègue totalement aux provinces la faculté de concevoir, d'évaluer, d'exécuter et d'administrer ces programmes. Commence ainsi une politique qui sera dominante dans les années 1990 et qui représente un point d'inflexion dans le traitement de la pauvreté en Argentine : non seulement les politiques sociales sont conçues comme ciblées, mais leur mise en place se fait aussi de façon décentralisée, tant en ce qui concerne leur administration – provinciale – que leur gestion locale, c'est-à-dire en suivant le principe de rendre plus forte la « société civile ». Tous ces principes seront au cœur des politiques de « lutte contre la pauvreté » qui domineront les pratiques d'assistance à partir du début des années 1990, et notamment de la création du

[63] Le premier ministre a été Julio Corzo, décédé deux mois après son engagement, il a été remplacé par Erman González, nommé en janvier 1990 ministre de l'Economie et remplacé à la tète du Ministère de la Santé et de l'action sociale par Edgardo Bauzá, qui laisse sa place en juillet de la même année à Alberto Kohan, remplacé à son tour en janvier 1991 par Avelino Porto, qui laisse sa place en décembre de la même année à Julio César Aráoz. Pendant cette période on assiste à des scandales sur les usages politiques des *Bonos solidarios*, sur les surprix dans l'achat de blouses scolaires (*guardapolvos*) et sur l'achat de lait à distribuer parmi les « pauvres » qui ne remplissait pas les conditions sanitaires nécessaires à la consommation humaine et dont le fournisseur était un secrétaire d'Etat de C. Menem.

Secrétariat du Développement social en 1994, lorsque, comme nous l'avons vu, on commence à ressentir dans les statistiques sociales les premières conséquences lourdes des politiques d'ajustement[64]. Ce point sera l'objet des prochains chapitres.

[64] Auparavant, la question sociale était un problème secondaire dans les préoccupations du gouvernement de C. Menem. Comme le soulignent C. Acuña *et al*, « l'agenda social du début des années 1990 n'incluait pas encore comme priorité les *issues* de la pauvreté et du chômage. À l'étape initiale de la gestion de Menem, la majeure partie de la population et des acteurs significatifs centraient leur attention et leur efforce sur le maintien de la stabilité économique, tandis que le discours officiel se déplaçait par les mêmes voies en accentuant le postulat selon lequel à travers la lutte disciplinée contre l'inflation on pouvait arriver au bien-être général de la population. Finalement, à partir de 1991 on a réussi à en finir avec le legs de la gestion précédente, à travers le Plan de Convertibilité. Malgré ces réussites, il n'a pas existé à ce moment là de planification adéquate en matière de lutte contre la pauvreté, tant l'hypothèse que guidait ces actions établissait que l'amélioration sociale arriverait à partir "du débordement" de l'amélioration économique " (Acuña *et al*, 2002 : p. 22).

## Chapitre II

### Les politiques sociales depuis la transition démocratique. Les nouveaux mots d'ordre : décentralisation, ciblage et participation de la « société civile »

Les politiques sociales peuvent être vues comme l'ensemble des interventions étatiques sur la production et reproduction de la force de travail, ainsi que sur la production et reproduction de l'ordre social[65]. Ces politiques peuvent être classées en trois types. Premièrement, les politiques d'assurance liées aux systèmes de retraite, aux handicapés, à la maladie, etc. Deuxièmement, les politiques de type universel, notamment d'éducation. Enfin, les politiques orientées vers les populations qui ne sont pas couvertes par les politiques universelles : les politiques d'assistance (Castel, 1995). Selon Fabián Repetto, en Argentine, « les politiques sociales se sont étendues dans deux directions : d'une part, vers des pratiques de couverture universelle dans des secteurs comme l'éducation et la santé, dont les principaux bénéficiaires étaient les classes moyennes ; d'autre part, la progressive consolidation de la sécurité sociale, destinée à s'occuper des travailleurs organisés. Même si ce modèle présentait différents types de problèmes, la pauvreté ne constituait pas alors une caractéristique centrale des sociétés qui expérimentaient l'inclusion économique massive et, surtout dans le cas argentin à forte composante corporatiste, une vaste inclusion politique. Dans ce contexte, et au-delà de leur longue histoire, les actions destinées à faire face à la pauvreté demeuraient des pratiques marginales via l'assistanat » (Repetto, 2001 : p. 11)[66]. Toute une redéfinition collective de la « question sociale » a été nécessaire pour que son noyau soit

[65] Selon Luciano Andrenacci et Daniela Soldano (2005), ces deux aspects des politiques sociales représentent les deux positions principales guidant les travaux sur le sujet en Argentine. La conservation de l'ordre politique et social et la reproduction de la force de travail sont ainsi au cœur de l'intervention de l'Etat sur le monde social. Cf. aussi (Castel, 1995).

[66] Daniel Lvovich et Juan Suriano définissent sous le concept de politiques sociales « trois domaines de politique : celui du système de la sécurité sociale, incluant les assurances qui soutiennent les revenus des salariés face aux risques de la vie active (maladie, invalidité, vieillissement, chômage et maternité) ; les institutions publiques soustrayant le caractère marchand des coûts de reproduction (santé publique, éducation, politique de logement) ; et les interventions ponctuelles ou systématiques complémentant ou remplaçant des revenus des individus ou des groupes à "risque" (la politique d'assistance) » (2005 : p. 10). Selon Rubén Lo Vuolo et Alberto Barbeito, le système de politiques sociales (santé, éducation) était établi sur des bases universelles suivant le modèle social-démocrate, alors que les politiques de logement et d'assistance sociale étaient organisées comme des politiques « ciblées ». « Cet hybride institutionnel a constitué un système fortement fragmenté » (1998 : p. 39).

défini comme une entreprise de « lutte contre la pauvreté ». Loin d'être une catégorie « naturelle », s'imposant d'elle-même comme simple reflet d'une réalité sociale objective, la « pauvreté » résulte avant tout d'un processus de construction et de catégorisation politique, sociale et culturelle. Cette redéfinition collective a été le résultat de l'intervention des organismes multilatéraux de crédit, des experts qui y sont liés, des fonctionnaires étatiques assumant la nouvelle donne dans ce domaine ainsi que des nouveaux acteurs, les ONG, qui ont participé à la création et au « renforcement » du domaine de la « société civile », qui serait désormais l'espace privilégié de traitement de la question de la « pauvreté » et des « pauvres » telles qu'elles on été définies par cet ensemble d'acteurs.

Les politiques sociales d'assistance étant définies historiquement par défaut, car elles s'occupaient de tout ce qui ne rentrait pas sous l'égide des politiques sociales universelles et surtout des populations qui n'étaient pas ou que partiellement couvertes par ces politiques, elles constituaient ainsi jusqu'aux années 1990 une sorte de « gouvernement pour les pauvres » (Tenti Fanfani, 1989 : p. 107). Les politiques de « lutte contre la pauvreté » qui commencent à se mettre en place dans les années 1980 et qui représentaient le noyau dur du discours étatique depuis les années 1990 recentrent la question du traitement des « pauvres », qui, de domaine marginal et informel, devient alors une partie très importante des politiques sociales étatiques. C'est donc à partir du déplacement de ces politiques de la périphérie vers le centre des politiques sociales que ce domaine commence à être investi par des experts de toutes sortes, ainsi que par les acteurs des luttes symboliques pour la définition des bonnes formes de la « société civile » et des bonnes manières de traiter les « pauvres ».

Par ailleurs, cette recentralisation des politiques sociales envers les « pauvres », qui deviennent alors des politiques de « lutte contre la pauvreté », ne leur fait pas pour autant perdre leur caractère ciblé, non universel. Tout au contraire, elles se sont construites autour de la question du ciblage comme affaire experte. Avec pour nouvel impératif de décentraliser la gestion des politiques sociales afin de les rendre plus adaptées à la nouvelle population définie comme cible. A côté du ciblage et de la décentralisation, la participation de la « société civile » devient donc le troisième impératif de ces politiques. Tout un processus de mise en forme – de décomptage, de classification et de financement – du « monde associatif » est alors entrepris.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, cette redéfinition est en partie la réponse au processus d'appauvrissement des classes populaires qui a eu lieu en

Argentine depuis 1976. Loin de pouvoir être pensée comme une réponse *naturelle*, elle est au contraire le produit d'une puissante combinaison entre l'hégémonie néolibérale soutenue au niveau mondial par les organismes multilatéraux et en Argentine par les transformations, en matière de politique économique, entreprises par le gouvernement de Carlos Menem depuis 1989, et la tradition politique argentine liée au péronisme social proche de l'église catholique et du catholicisme social, qui depuis les années 1970 travaillait politiquement « auprès des pauvres ».

Le traitement de la pauvreté et des « pauvres », d'une affaire non spécialisée, liée d'abord aux institutions catholiques et ensuite aux politiques publiques d'assistance devient un domaine expert, dont les principes d'action et les types d'intervention, d'évaluation et de contrôle sont très spécialisés[67]. Selon Bruno Lautier, « L'assistance sociale a perdu son caractère résiduel (traiter de ceux qui ne peuvent participer à la modernisation, momentanément ou définitivement) pour se voir conférer un champ d'intervention extrêmement large; elle a désormais pour objet différentes "cibles" » (1999 : p. 20). En même temps, ces nouvelles politiques reviennent aux politiques du XIXe siècle dans le sens où elles replacent la question sociale hors de la question productive : si les politiques sociales du XXe siècle naissent en Argentine de la nécessité d'intervenir de manière positive pour produire et administrer la force de travail, les politiques du XXIe siècle font retourner la question sociale à la question de la pauvreté indépendamment des rapports salariaux.

Il ne faut pourtant pas penser les politiques et points de vue successifs comme se remplaçants les uns les autres. L'image la plus adaptée est celle de la superposition. Les politiques anciennes survivent dans les nouvelles comme des couches qui nourrissent les formes d'intervention sur les « pauvres » de chaque période : la charité, les bons et les mauvais pauvres, la participation, l'action culturelle, etc. autant d'éléments d'une époque réapparaissant dans une autre. Dans ce chapitre nous suivrons les principaux changements et les principaux acteurs participant à la redéfinition de la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté ».

Premièrement, nous analyserons le rôle joué par les organismes multilatéraux de crédit dans la redéfinition de la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté ». Nous décrirons les principes guidant ce processus, les principaux acteurs qui

[67] On peut faire le même constat pour les sciences sociales, comme le signale Estela Grassi : « Pour les sciences sociales et politiques, l'assistance sociale n'a pas eu une entité suffisante pour se constituer en objet d'analyse jusqu'au moment où les transformations récentes ont fait de telles politiques une sphère prépondérante de la politique sociale » (2003 : p. 29).

y ont participé, ainsi que les stratégies d'exportation des nouveaux principes de l'action sociale dans les pays latinoaméricains. Deuxièmement, nous montrerons comment ces nouvelles politiques sont importées en Argentine dans le contexte des réformes structurelles entreprises par le gouvernement de C. Menem. Le rôle joué par le nouveau Secrétariat du Développement Social et par son deuxième secrétaire, Eduardo Amadeo, se révélera comme fondamental. La trajectoire de ce dernier permettra aussi de comprendre comment les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » promues par les organismes multilatéraux se sont articulées en Argentine avec la tradition du péronisme basiste proche du catholicisme sociale. Cela a permis de construire une alliance puissante capable d'imposer la nouvelle donne, condensée dans le paradigme de la « gérance sociale ». Enfin, nous replacerons ces politiques dans l'ensemble des interventions étatiques liées à la nouvelle question sociale, afin de voir comment elles se combinent au même moment historique et dans les gouvernements successifs. Nous montrerons ainsi les traits communs et les différentes formes de « lutte contre la pauvreté ».

## 1. L'internationale de la « lutte contre la pauvreté » : le rôle des organismes multilatéraux

Dès les années 1980, les organismes multilatéraux, notamment la Banque Mondiale, puis la Banque Interaméricaine de Développement, ont encouragé la transformation du traitement de la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté »[68]. Ils travaillent en même temps pour imposer les réformes des Etats et des économies nationales (Corbalán, 2002 ; Ezcurra, 1996). En accord avec les postulats néolibéraux, la Banque Mondiale avait commencé à promouvoir des transformations des politiques sociales étatiques accompagnant les réformes économiques d'ouverture et de dérégulation, ce qui représentait aussi une transformation des formes dominantes de perception et de division du social. Comme le signale Frances Stewart : « Dans la

[68] Selon F. Repetto, l'influence des organismes multilatéraux dans les politiques publiques argentines « n'est pas seulement due aux montants des prêts reçus mais aussi à leur capacité d'influencer et d'orienter les politiques adoptées par le gouvernement suivent les indications des acteurs centraux du capitalisme mondial. En effet, ces acteurs ont commencé à diversifier le caractère de leurs prêts incorporant de nouvelles sphères d'influence. Depuis 1995, les prêts se sont caractérisés par la présence d'une combinaison de prêts de type compensatoire (des projets destinés à diminuer les effets produits par les politiques d'ajustement structurel et de réforme de l'Etat ainsi que ceux orientés vers la protection sociale) et des projets destinés à approfondir les réformes et l'ajustement » (2001 : p. 72-73).

première moitié des années 1980, ni la Banque Mondiale ni le FMI croyaient qu'il était nécessaire d'aborder particulièrement le problème de la pauvreté pendant la période d'ajustement, mais à partir de 1985 les deux institutions ont commencé à reconnaître de plus en plus qu'il était nécessaire d'adopter des mesures spéciales » (1992 : p. 5)[69]. D'abord, comme nous le verrons dans le chapitre IV, la Banque Mondiale a commencé à financer des programmes d'amélioration des statistiques nationales sur la pauvreté afin de recueillir des données fiables sur les conséquences sociales des politiques d'ajustement dans les pays du Tiers Monde[70]. Ensuite, elle a soutenu la création des Fonds d'investissement Social, dont le premier a été mis en place en Bolivie en 1986, visant à « compenser » les « coûts sociaux » des politiques économiques orthodoxes[71].

Les premiers documents de la Banque Mondiale sur la pauvreté en Amérique latine datent du milieu des années 1980. Il s'agissait alors de faire un bilan de la période de crise économique suite à la « crise de la dette extérieure ». Ecrits dans un style très simple, ayant un caractère très descriptif, ces documents donnent des recommandations aux gouvernements de la région qui semblent découler logiquement des diagnostics développés. Sans mettre en question les conditions politiques et économiques des crises sociales des pays latino-américains, il s'agit de trouver les moyens les plus efficaces pour « aider les pauvres » tout en comptant avec des faibles ressources. En même temps, les documents plaidaient pour une amélioration des informations statistiques disponibles dans chaque pays, ce qui devait permettre d'améliorer l'une des principales caractéristiques des politiques sociales prônées : le ciblage.

Un document fondateur de la Banque Mondiale sur les politiques sociales en Amérique latine, publié en 1986, « Poverty in Latin America. The Impact of Depression », considère les effets sociaux de la crise dans le continent. Tout en négligeant les différences des configurations nationales, notamment en ce qui concerne les structures sociales de chaque pays et les types de « question sociale » qui en sont le résultat – bien qu'elles soient mentionnées très rapidement sans en tirer des

---

[69] F. Stewart est l'un des auteurs du rapport de l'UNICEF de 1987, « L'ajustement à face humaine », qui sera repris comme fondement des alternatives aux discours des banques multilatérales. Cf. note 77.

[70] Elle a aussi produit et commandité des études et des rapports périodiques mesurant la pauvreté et ses composants ainsi que l'impact des programmes sociaux sur la réduction de la pauvreté.

[71] Selon un document de la Banque Interaméricaine de Développement et du PNUD, il fallait mettre en place « des stratégies de court terme […] pour compenser" les effets graves, non désirés, de la stabilisation et de l'ajustement ». Plus loin, on expliquait : « La nécessité de "compenser" intègre des composants d'équité et de justice, associés à la rationalité de la distributions des coûts et des bénéfices de la crise, la stabilisation et l'ajustement dans le court et le moyen terme. Mais elle intègre aussi la rationalité de la réforme économique et de la réforme social » (BID-PNUD, 1993 : p. 16).

conclusions –, le document conclut : « Les effets immédiates les plus importants de la dépression sont : haut chômage et sous-emploi, croissance du secteur informel, chute des salaires réels, et les premiers signes de détérioration des indicateurs sociaux dans certains des pays » (p. 23). Face à cette nouvelle donne sociale, et étant donné que les premières réformes économiques commençaient à être entreprise sans que les résultats espérés n'en soient encore perceptibles, il s'agissait de réformer les politiques sociales en attendant que la croissance produise des solutions à long terme. On ne mettait en question ni le payement de la dette extérieure ni le manque de politiques industrielles visant à reconstruire l'emploi salarié. Une fois la pauvreté considérée comme un problème autonome des politiques économiques, il s'agissait pour les experts de la Banque Mondiale de réformer les agences sociales du gouvernement « without further delay » ; en prenant comme un fait les difficultés budgétaires provoquées en grande partie par le payement des dettes extérieures, on conseillait deux orientations principales : d'abord, « orienter les efforts à l'amélioration de l'efficacité souvent faible des agences sociales, afin de libérer des ressources pour cibler les pauvres » ; ensuite, « une certaine réorientation des efforts – par exemple, en dépit de l'éducation universitaire et en faveur de l'éducation primaire – afin de bénéficier les groupes les plus vulnérables de la société » (p. 25)[72]. Selon les experts, le cas chilien – sous le gouvernement militaire de Pinochet – et du Costa Rica étaient les exemples de ce qui devait être entrepris par les autres pays. La solution résidait ainsi dans la nécessité d'emphatiser « le ciblage vers les groupes sociaux les plus vulnérables (comment cela a été fait au Chili et au Costa Rica) et de rediriger les services publiques au bénéfice des pauvres et au détriment des classes moyennes » (1986 : p. 1).

Depuis le début des années 1990 ces programmes sociaux deviennent une priorité du financement de la Banque Mondiale. Le point d'inflexion est le Rapport sur le Développement Mondial de 1990, entièrement dédié à la question de la « pauvreté »[73]. La mise en place de programmes sociaux « compensatoires » des politiques d'ajustement est dès lors associée non seulement à la réduction de la pauvreté croissante, mais aussi à la stabilité politique des pays latinoaméricains et à la

[72] La conclusion était claire: « The main conclusion is that much can be done to improve the social situation without further straining very limited budget resources » (BM, 1986 : p. 2).

[73] Sur la prise en charge de la question sociale, définie comme « lutte contre la pauvreté », comme priorité de l'agenda de la Banque Mondiale, cf. les rapports de 1990 et de 2000 (Banque Mondiale, 1990 ; Banque Mondiale, 2000). En Annexes (p. 502) nous avons mis le discours du président de la Banque Mondiale paru dans ce dernier rapport et définissant la politique de cette institution dans ce domaine.

« viabilité » politique des réformes économiques. L'économiste en chef de la Banque Mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes soutenait ainsi :

> « Faire face aux besoins des couches les plus pauvres de la société n'est pas seulement une affaire sociale mais il constitue aussi une question politique. C'est seulement dans la mesure où la pauvreté sera amoindrie et les conditions de vie des pauvres améliorées que les réformes structurelles mises en place pendant la dernière décennie seront soutenables […] L'échec d'une action agressive dans ce domaine exacerbera les conflits distributifs et probablement impulsera le mécontentement. Par ailleurs, dans certains cas il peut aussi créer les bases pour le retour du populisme, du dirigisme et éventuellement du chaos » (cité in Azcurra, 1996 : p. 18)[74].

Par ailleurs, comme l'affirme Vivian Dominguez Ugá (2004), l'introduction de la « pauvreté » et des « pauvres » comme catégorie dominante des politiques sociales – et du politique – est donc liée à la victoire des principes de division du monde social propres au « *Washington Consensus* » : si l'Etat devait laisser sa place au marché dans la régulation de la vie sociale, les citoyens, devenus des individus, devaient être classifiés et qualifiés selon leurs capacités à participer aux différents marchés[75]. Le monde social pouvait ainsi être divisé entre ceux qui ont les capacités pour participer des marchés – de l'emploi, de la vie économique, de la vie associative, etc. – et ceux qui ne les possèdent pas : d'un côté, les individus compétitifs ; de l'autre, les « pauvres », incapables de faire face à la concurrence marchande étant dépourvus des « capacités »

[74] Le document de la Banque Interaméricaine de Développement et du PNUD déjà cité affirmé dans le même sens : « Du point de vue politique, les stratégies de "compensation" appliquées à ces secteurs [les « perdants » des réformes], enfin, représente un investissement non pas négligeable afin de contribuer, dans le court terme, à la stabilité du système, la crédibilité du processus de réforme et la légitimité démocratique » (BID-PNUD, 1993 : p. 17).

[75] Cette position assumait que les services publics gérés par l'Etat devenaient inéluctablement déficitaires, car ils tendent à augmenter les coûts de fonctionnement en même temps qu'à diminuer la qualité et l'efficacité des services offerts. C'est pour cela que l'Etat doit laissez sa place aux marchés dans la gestion de ces services. Dans le domaine des politiques sociales, les néolibéraux soutiennent que les politiques universelles ont favorisé plus les classes moyennes que les classes populaires, car dans un contexte de surdemande de biens et de services publics seuls ceux qui étaient mieux dotés de ressources culturelles, sociales, etc. pouvaient y avoir accès. Il fallait donc remplacer les politiques universelles pour des politiques ciblées orientées directement vers les « pauvres ». Bien évidement, cette position n'assume pas le caractère relationnel de la pauvreté et tend à la voir comme un trait individuel, issu des accidents de vie des personnes et non pas des relations sociales et politiques d'une société dans un contexte déterminé. De plus, elle ne considère pas les conséquences sociales de la fragmentation des services publics débouchant de la création de services pour les pauvres complémentant les services [assurées par le privé] pour les non-pauvres. Sur les critiques néolibérales aux politiques de l'Etat social, cf. (Tenti Fanfani, 1991 : p. 118 et ss.).

nécessaires pour participer aux marchés, notamment au marché de l'emploi[76] et des biens et services de base[77]. Comme le souligne Denis Merklen, même s'« il faut bien admettre que le mot d'ordre de la lutte contre la pauvreté est largement justifié par les données statistiques » (2003 : p. 173), ce qui s'opère avec la transformation de la question sociale en « lutte contre la pauvreté » est un détachement du social par rapport à l'économie et à la politique : « Lorsque la société (c'est-à-dire les politiques publiques, les agences internationales, les ONG, les sciences sociales, la littérature, la télévision ou les journaux) a déjà classé comme pauvres des catégories d'individus, ceux-là le sont déjà un peu. Non parce qu'ils manquent d'argent ou parce qu'ils meurent dans la misère, ce qui est vrai au demeurant ; mais parce qu'ils font l'objet de l'assistance. Ils deviendront des individus définis par l'appartenance à la situation partagée (la pauvreté), ils ne s'organiseront que sur des principes de solidarité locale, ils se comporteront comme s'ils ne participaient pas à la dynamique constitutive de la formation sociale dont ils sont issus. À partir de ce moment, parler de pauvres signifie d'abord se taire sur les thèmes centraux de la question sociale. C'est-à-dire sur les modalités de participation à la production et à la distribution de la richesse, sur les formes de solidarité en jeu et surtout sur les hiérarchies sociales […] Parler de pauvres revient à faire l'impasse sur les formes de production et de reproduction du pouvoir, ainsi que sur les principales lignes d'affrontements, qu'elles soient manifestes ou latentes. Centrer l'attention et les efforts sur les pauvres et la guerre à la pauvreté implique de passer sous silence les dynamiques qui, dans l'économie et dans la politique, conduisent de plus en plus d'individus à la misère […] À force de décrire la pauvreté et de planifier son élimination, on a fini en Amérique latine par construire une nouvelle question sociale. Regardez bien les textes et observez surtout les programmes. Vous verrez que le mot travail y a disparu, vous vous apercevrez qu'il n'est jamais question de travailleurs et de leurs droits. Nous voulons tout juste signaler que la catégorisation proposée contient déjà une définition et une restriction des enjeux possibles » (Merklen, 2003 : p. 194).

---

[76] De fait, les recommandations des organismes multilatéraux depuis le *Washington consensus* promouvaient la dérégulation des marchés de l'emploi et notamment des contrats de travail, ce qui a été réalisé seulement en partie, en raison de l'opposition des syndicats. Comme le signale Estela Grassi : « Précisément, la plus grande marchandisation de la force de travail et la déstructuration des institutions régulant leur usage et protégeant les travailleurs sont corrélées et déterminantes de la transformation de la politique sociale en assistanat, dont le sujet n'est que le travailleur déprotégé, effectif et potentiellement pauvre » (2003 : p. 30).

[77] Tout comme en France les dispositifs d'aide à l'insertion ont substitué la figure du « chômeur » par celle du « inemployable ». Cf. (Mauger, 2001 ; Zunigo, 2007).

Le Rapport sur le développement humain, publié par le PNUD depuis le début des années 1990, ainsi que l'élaboration de l'Indice de Développement Humain (IDH) a joué un rôle important dans le recentrement de la question de la « lutte contre la pauvreté » dans l'agenda des organismes multilatéraux. L'IDH est inspiré par les approches de la pauvreté de Amartya Sen, qui avec sa théorie des « capacités » avait réussit à s'imposer comme le gourou de la « lutte contre la pauvreté »[78], même pour les fonctionnaires de la Banque Mondiale, de sorte que ces derniers ne pouvaient pas s'opposer directement au travail du PNUD, politiquement plus proche des autres organismes des Nations Unies comme l'UNICEF, qui avaient une position plus hétérodoxe par rapport aux politiques d'ajustement et de « compensation » et au rôle de l'Etat dans la régulation de l'économie[79].

Toutefois, comme le souligne José Luis Coraggio, « à la fin des années 80, face au néolibéralisme économiciste du FMI et de la Banque Mondiale, bien que les agences des Nations unies sensibles au secteur social aient argumenté en faveur d'une modération des effets sociaux négatifs des politiques d'ajustement, elles n'ont pourtant pas critiqué l'ajustement. Non seulement le discours, mais les politiques effectives de la Banque Mondiale et plus récemment du FMI, paraissent avoir internalisées cette argumentation. Aujourd'hui la Banque Mondiale déclare que son principal objectif est de réduire de manière soutenable la pauvreté dans le monde en développement, et elle assume une partie des mots d'ordre du paradigme de Développement Humain promu par les Nations Unies (particulièrement depuis des documents non officiels mais

[78] Sur sa trajectoire, cf. Annexes, pp. 504-505.

[79] En effet, en 1987 UNICEF publie un rapport rédigé au début des années 1980, « L'ajustement à face humaine », exigeant de rendre compatibles les politiques d'ajustement avec le renforcement des services sociaux de base. Selon un document de l'UNICEF, « les analystes de la coopération n'ont pas douté de le qualifier d'"hétérodoxe". Pendant les années 1980 une tendance claire à donner la priorité à la réalisation de l'équilibre macroéconomique dans les économies en développement s'est produite. Cette politique portée avec rigidité, exigeait des réductions budgétaires radicales ce qui supposait dans beaucoup de cas de reléguer les dotations pour les services sociaux. UNICEF n'a pas mis en cause la recherche d'équilibre fiscal et du contrôle inflationniste, mais il a exigé l'introduction des variables sociales en utilisant le concept d'ajustement à face humaine » (UNICEF, 2006 : p. 13). L'argent étant du côté des banques, l'UNICEF ne pouvait que financer des études servant à ouvrir le débat sur les questions intéressant cet organisme et laissées de côté par les banques de développement. En effet, le rôle d'UNICEF-Argentine dans les débats sur le traitement de la question sociale dans ce pays a été important. Comme nous le verrons dans le chapitre IV, le directeur de la filiale argentine, Eduardo Bustelo, a promu différentes publications mettant en cause les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » mises en place par le gouvernement de C. Menem ainsi que les conséquences sociales des politiques néolibérales. UNICEF a aussi accueilli des nombreux experts provenant des équipes de l'INDEC et des dépendances étatiques du gouvernement de R. Alfonsín travaillant sur la question de la pauvreté et qui sont ensuite devenus les responsables des politiques sociales du gouvernement de l'Alianza en 1999.

financés par le PNUD) » (1994 : p. 6)[80]. En ce qui concerne la Banque Interaméricaine de Développement, en vertu de sa faiblesse politique – et économique – vis-à-vis de la Banque Mondiale, bien qu'avec quelques différences de critère notamment par rapport aux fonctions de l'Etat, elle a suivi de près les politiques de la première, en agissant comme la branche régionale des politiques promues par la Banque Mondiale (Ezcurra, 2000)[81]. On peut voir ainsi qu'en 1998, lors de la signature d'un accord de financement d'un projet d'aide aux secteurs « vulnérables » des classes populaires argentines, le président de la Banque Interaméricaine de Développement, Enrique Iglesias, affirmait[82] :

> « Heureusement il existe un vrai consensus dans la région sur la question de la nécessité de compléter les réformes économiques avec des réformes sociales afin d'améliorer l'accès des couches les plus pauvres de la société aux services de santé et d'éducation ainsi que leur formation pour les incorporer au marché de l'emploi productif » (Cf. http://www.iadb.org/exr/PRENSA/1998/cp7998c.htm)

Sous la gestion de E. Iglesias, et après d'avoir accepté son rôle « politiquement subordonné » (Ezcurra, 2000 : p. 232) par rapport à la Banque Mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement devient ainsi un acteur régional majeur dans le financement et la conception des programmes de « lutte contre la pauvreté » (Cf. Annexes, p. 503). Dans ce contexte, le nouveau rôle de l'Etat est celui de protéger les

---

[80] Cf. aussi (Alvarez Leguizamón, 2005: p. 83).

[81] N. Rabotnikof *et al* affirment qu'il y a de différences entre les politiques promues par la Banque Mondiale et par la Banque Interaméricaine de Développement, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Etat – auquel la Banque Mondiale attribuait moins d'importance que la BID – et la définition des limites de la « société civile » – plus restreinte pour la Banque Mondiale que pour la BID. Toutefois, les auteurs reconnaissent que bien que ces différences existaient, dans la pratique elles étaient moins visibles que dans les documents de ces organismes. En tout cas, on doit souligner le rôle beaucoup plus actif de la Banque Interaméricaine de Développement dans le financement des programmes en Argentine, ainsi que son orientation majeure au dialogue avec le gouvernement argentin, ce qui provient par ailleurs de son caractère régional et du poids majeur des gouvernements régionaux dans le directoire de la Banque. Cf. (Rabotnikof et al, 2000).

[82] Enrique V. Iglesias, économiste uruguayen d'origine espagnole, a joué un rôle très important dans le financement des politiques de « lutte contre la pauvreté » en Amérique latine. En Argentine, sa relation amicale avec Eduardo Amadeo – qui est aussi économiste – a été un élément important afin de comprendre la fluidité des contacts entre les organismes multilatéraux et le Secrétariat du Développement Social dirigé par ce dernier (voir plus loin). E. Iglesias a été élu président de la Banque Interaméricaine de Développement pour la première fois en mars 1988 et il a été réélu en 1993, 1998 et 2003. En 2005 il a démissionné. Avant d'être élu président de la Banque Interaméricaine de Développement, E. Iglesias a été ministre des Affaires Etrangères de l'Uruguay, entre 1985 et 1988 ; secrétaire exécutif de la Commission Économique pour l'Amérique latine et des Caraïbes (CEPAL), de 1972 à 1985 ; secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur les Sources d'Énergie Nouvelles et Renouvelables tenue à Nairobi, au Kenya, en 1981 ; président de la conférence ministérielle qui a été à l'origine de la Ronde Uruguay de Négociations Commerciales Multilatérales tenue en 1986 en Punta del Este, à l'Uruguay.

« pauvres », de les aider afin de qu'ils puissent acquérir les capacités nécessaires pour devenir des agents des marchés, tout en fragmentant les services publics. En ce sens, dans le rapport de la Banque Mondiale de 1993 traitant sur l'investissement public en santé, on affirmait :

> « Les dépenses publiques en santé bénéficient de manière disproportionnée à ceux qui se trouvent dans une meilleure situation économique, sous la forme de l'assistance gratuite ou en dessous du coût de la part des hôpitaux modernes étatiques du niveau tertiaire ou des subventions des assurances médicales privées et publiques […] c'est seulement par la réduction ou l'élimination des dépenses orientées vers les services cliniques non inclus parmi ceux considérés comme de base dans chaque pays que les gouvernements pourront se consacrer à assurer que les pauvres disposent de l'attention médicale essentielle » (BM, 1993)[83].

Les trois lignes directrices des politiques de « lutte contre la pauvreté » promues par la Banque Mondiale et acceptées par la Banque Interaméricaine de Développement et le PNUD étaient définies dans ce contexte de la façon suivante : la décentralisation, le ciblage et la participation de la « société civile » à la mise en place des programmes sociaux[84]. Toutes les trois visaient à établir une politique adressée strictement aux « pauvres » dans leurs différents formes d'existence – populations indigènes, femmes enceintes, mères de famille nombreuse, personnes au chômage de longue durée, personnes âgées sans couverture sociale, etc. –, qui devait être à la fois gérée localement – « au niveau le plus proche possible des bénéficiaires directes » (BID-PNUD, 1993 : p. 29) – et intégrer aux « bénéficiaires » afin de les aider à développer leurs capacités (nous y reviendrons). A cela, on ajoute la construction de « systèmes d'information »

[83] Les recommandations de la Banque Mondiale en matière d'éducation suivent les mêmes lignes. En effet, les campagnes contre le financement public de l'éducation universitaire en Argentine pendant les années 1990 affirmaient qu'il fallait concentrer les ressources étatiques dans l'éducation primaire afin d'aider les pauvres, laissant aux marchés privés la régulation de l'éducation pour les non-pauvres, de sorte qu'on limitait le destin social des « pauvres », en limitant le niveau d'éducation qu'ils pouvaient attendre. Cf. (Ezcurra, 2000 : pp. 257.258).

[84] S. Alvarez Leguizamón appelle cette orientation des politiques sociales « *focopolítica* » (focopolitique) car elle soutient qu'à la différence de la biopolitique décrite par Michel Foucault cette intervention sur le social tend à mettre dans le domaine de la « société civile » des responsabilités qui étaient auparavant sous l'égide de l'Etat. Bien que l'idée de *focopolítica* soit intéressante car elle permet de comprendre les nouvelles formes de construction de la question sociale en termes de ciblage des populations objet et de fragmentation du monde social, nous soutenons que loin de se désinvestir de la régulation des populations, l'Etat acquiert un nouveau rôle de segmentation et de contrôle des populations, comme le montre cette division entre pauvres et non-pauvres promue par la redéfinition de la question sociale ainsi que les différentes manières de construire les deux univers comme des objets d'*empowerment* d'abord et, ensuite, comme des objets de production de l'homo oeconomicus.

capables d'aider à identifier les bénéficiaires des différents programmes, de suivre la mise en place de ces derniers et d'enregistrer les organisations de la « société civile » travaillant dans les tâches d'assistance[85]. Les questions de la participation et du ciblage étaient sans doute au cœur de ces politiques. Le ciblage était la solution aux problèmes de restrictions budgétaires : comment fait-on pour réduire la pauvreté sans pour autant nuire à la santé financière des économies en ajustement ? Comme le souligne un document de la Banque Interaméricaine de Développement et du PNUD :

> « Etant donné les sévères limitations de ressources disponibles, il est bien possible que les services ciblés constituent la totalité de ce que l'Etat peut pour le moment offrir en matière de dépense sociale » (BID-PNUD, 1993 : p. 28-29).

Dans ce contexte, on favorise le désengagement étatique de la régulation de la vie sociale régie désormais par la logique du marché en même temps qu'on pousse l'Etat à dissoudre la solidarité propre de la définition de la question sociale en termes de droits citoyens. Sous prétexte de concentrer les efforts à « aider les pauvres », on promeut la fragmentation des services sociaux universels, tout en créant des services pour les « pauvres » (sous contrôle étatique mais gérés de manière décentralisée) et des services pour les « non-pauvres » (garantis par les différents marchés d'agents privés) (Ezcurra, 1996 : p. 78). En 1989, un document de la Banque Mondiale s'occupait directement de la nécessité et des vertus du ciblage, traité comme un impératif des politiques de « lutte contre la pauvreté » (BM, 1989). Une fois la pauvreté établie comme un fait, une fois les politiques d'ajustement acceptées comme la seule issue possible, la question sociale devenait une question économique d'efficacité plus qu'une question politique de distribution :

> « L'urgence économique exerce de la pression à la baisse sur des budgets des gouvernements en même temps qu'elle soulève le risque de privation parmi les groupes vulnérables. Les deux forces augmentent l'urgence du besoin de ciblage. L'attention au ciblage des programmes sociaux est essentielle, même lorsqu'une économie commence à croître, parce qu'il est l'une des causes fondamentales de

[85] Le directeur du bureau de la Banque Mondiale pour l'Argentine, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay affirmait ainsi lors d'un congrès sur les politiques sociales en 2007 : « La Banque ne donne pas seulement de l'argent, mais elle donne aussi de la connaissance » (cité *in* De Gatica, 2008 : p. 23). Nous voudrons remercier Alejandra De Gatica pour l'information fournie dans son rapport de recherche sur la « gestion sociale » de la pauvreté.

l'efficacité et de la détermination du coût des interventions étatiques » (1989 : p. 1).

Le document décrivait différentes expériences de ciblage utilisées en Amérique latine, et faisait référence au PAN argentin comme un exemple de focalisation géographique et par âge. Dans tous les cas, l'idée était de montrer qu'il s'agissait de la meilleure solution dans le domaine des politiques sociales autant en termes d'efficacité financière que sociale, même lorsque les statistiques sociales étaient peu développées et qu'elles ne permettaient pas une identification précise des populations visées par les politiques. Les cas chilien et costaricien étaient à nouveau mobilisés afin de montrer que « the ones that have the best targeting records also tend to get de best results at the least cost » (p. 1). En même temps, on revenait sur l'idée que l'Etat devait laisser la place aux privés dans le domaine des services publics universels afin de se concentrer à « aider les pauvres ». On mobilisait alors la notion d'équité qui viendrait progressivement remplacer celle d'égalité :

> « La définition précise des cibles diminue la chance que les investissements publics en capital humain remplacent simplement les investissements privés qui auraient lieu de toute façon, en même temps qu'elle augmente la probabilité des programmes gouvernementaux d'aider à égaliser les opportunités plutôt qu'à aggraver les injustices » (1989 : p. 1)[86].

Pour la Banque Interaméricaine de Développement, les arguments étaient semblables :

> « Pour maximiser l'impact de faibles ressources, il est important de cibler les investissements adressés aux pauvres. Des caractéristiques comme le genre, l'âge, l'ethnicité et la situation géographique ont montré avoir une forte

[86] Eduardo Amadeo, qui sera comme nous le verrons le secrétaire du Développement Social qui introduira le plus fortement les politiques inspirées par les organismes multilatéraux dans le domaine des politiques d'assistance, définit le ciblage dans les termes suivants : « Qu'est-ce qu'est dans les faits le ciblage ? Le paradigme du ciblage dit qu'il y a un groupe de types qui, bien que l'économie leur offre des opportunités, ne peut pas s'intégrer au marché. Travaillons alors sur eux en résolvant leurs problèmes ponctuels qu'ils ont de sorte de leur donner des opportunités de s'intégrer au marché. Et lorsque on commence à parler de ciblage, Banque Mondiale dixit, nous disions qu'il fallait le faire de manière scientifique. Ciblons pour administrer mieux » (entretien avec Eduardo Amadeo).

corrélation avec la pauvreté. Dans des cas spécifiques, ils offrent des indicateurs de ciblage efficaces en fonction des coûts » (BID, 1998 : p. 22)[87].

En Argentine, c'est ainsi qu'au moment où le gouvernement de C. Menem commence à mettre en place les réformes en suivant le *Washington consensus*, la « main gauche » des organismes multilatéraux commençaient à défendre l'importance de l'articulation des politiques économiques orthodoxes avec des politiques sociales « compensatoires » orientées vers les « perdants » de l'ouverture économique du pays. Si la Banque Mondiale avait déjà financé des projets de réforme de l'Etat sous la présidence de R. Alfonsín, c'est à partir de 1989 qu'elle devient plus active surtout par rapport aux prêts orientés vers le domaine des politiques publiques (éducation, santé, mais aussi flexibilisation de l'emploi, réforme des mutuelles sociales, etc.). Selon un document de 1994, « depuis 1961 la Banque Mondiale a prêté à l'Argentine 8.741 millions, dont 3.600 ont été versés depuis 1989 » (cité in Corbalán, 2002 : p. 76)[88].

Par ailleurs, en vertu de l'influence de A. Sen et des experts des organismes multilatéraux, on commence à complexifier les définitions de la « pauvreté », en mettant l'accent sur ses aspects non monétaires. Ainsi, dans un document de la Banque Interaméricaine de Développement déjà cité on affirme :

> « La pauvreté n'est pas seulement une condition économique, c'est-à-dire, le manque de biens et de services nécessaires pour vivre, tels que les aliments

[87] Ce propos s'insère par ailleurs dans les débats sur les meilleures façons de cibler les programmes. A. M. Ezcurra montre que la Banque Mondiale oscillait entre le soutien au ciblage « restreint » – basé sur des enquêtes sur les revenus des familles – et le ciblage « ample » – basé sur les variables énumérées dans le document de la Banque Interaméricaine de Développement qu'on vient de citer. Cf. (Ezcurra, 1996 : pp. 28-34). La question de l'identification des bénéficiaires des programmes sera comme nous le verrons dans la troisième partie de cette thèse l'un des enjeux majeurs de la circulation de biens d'origine publique dans le monde populaire. La CEPAL, organisme de tradition hétérodoxe et source du structuralisme économique latinoaméricain, n'a pas non plus résisté aux vagues de modernisation dans le traitement de la question sociale et elle a aussi publié un document sur le ciblage (CEPAL, 1995) où l'on souligne l'importance de ce type d'approche comme moyen de légitimation de l'action de l'Etat et de rendre les politiques sociales plus « crédibles », car le ciblage pouvait se transformer en « un mécanisme adéquat pour diminuer le clientélisme » (1995 : p. 14). La question de la transparence apparaissait ainsi comme justification moralo-technique du besoin de rompre avec la logique universelle des politiques, même si pour la CEPAL il était possible de combiner les deux approches. En ce sens, le ciblage est vu comme une solution technique non seulement aux problèmes d'efficacité, mais aussi aux problèmes de définition des critères d'attribution des biens. Dans cette publication de la CEPAL, on cite ainsi un programme mis en place au Venezuela dans les années 1990 qui par le ciblage aurait permis une meilleure « transparence » : « Le critère de sélectivité du programme […] évite la manipulation des bénéficiaires en fonction des clientèles politiques » (1995 : p. 33).

[88] « Ainsi, des quarante-sept ans d'appartenance de l'Argentine à cette institution seulement en cinq ans (1989-1994) on a prêté à ce pays le 40 pour cent de montant total, pourcentage qui monte de manière considérable si l'on compte les trois années qui suivent (1995-1997) » (Corbalán, 2002 : p. 76).

adéquats, l'eau, le logement ou le vêtement. Elle est aussi définie par le manque de capacités et d'occasions de changer les conditions de vie » (BID, 1998 : p. 8).

Pour réduire la pauvreté, il fallait donc s'occuper de développer les « capacités » des « pauvres », ce qui signifiait entre autres inciter la participation de la « société civile » à la mise en place des programmes sociaux[89]. En effet, la participation commence à être vue comme le pilier de cette approche « intégrale » de la pauvreté, l'*empowerment* et le développement des « capacités » se trouvant intégrés dans cette entreprise :

> « Un des piliers sur lesquels repose la réduction de la pauvreté au long terme est précisément la croissance économique soutenue ; toutefois, la croissance n'est pas suffisante […] Il est nécessaire en outre d'investir dans les gens pour élever leurs niveaux d'éducation, de santé et de qualification, et par conséquence leur bien-être au long terme. On a besoin d'efforts pour aider les pauvres à trouver les moyens leur permettant de sortir de la pauvreté et d'améliorer la qualité de leurs vies. On doit suivre les étapes nécessaires pour augmenter la participation des pauvres, non seulement dans des projets spécifiques, mais aussi dans le processus de formulation de politiques publiques. Dans leur ensemble, ces efforts constituent la base d'une stratégie à succès pour réduire la pauvreté » (BID, 1998 : p. 15).

Comme le soulignent Rabotnikof et al (2000), la valorisation de la participation de la « société civile » aux politiques financées par les organismes multilatéraux est en partie le résultat de la pression même des ONG, d'abord vis-à-vis de l'ONU (années 1970) – notamment les associations d'*advocacy* à visée internationale liées aux questions de l'environnement et des droits de l'homme –, et ensuite de la Banque Mondiale pendant les années 1980. Dans le domaine des politiques de « lutte contre la pauvreté », la participation devient un impératif promu directement par les organismes déjà sensibilisés par les ONG internationales et ayant crée des espaces d'échange et de dialogue avec ces dernières. Selon ces auteurs, « l'"entrée" de la société civile au discours de la BID et de la Banque Mondiale ainsi que son incorporation à la conception des stratégies au niveau national semble avoir eu lieu par trois approches » : les stratégies participatives, liées à une « innovation méthodologique » garantissant un

[89] « Les pauvres sont les principaux protagonistes dans la lutte contre la pauvreté » (BM, 2000 : p. 14).

« majeur engagement » des population atteintes et ainsi une majeure « légitimité » sociale de politiques promues ; le développement du « capital social », défini comme les ressources institutionnelles, culturelles et organisationnelles de la « société civile » ; et le paradigme de la « bonne gouvernance », lié aux capacités des Etats à faire face à la « complexité de la société contemporaine » (2000 : pp. 53-58). La participation devient ainsi une composante fondamentale des politiques de « lutte contre la pauvreté », comme le montrent les documents de la Banque Interaméricaine de Développement sur ce sujet définissant « la voie pour sortir de la pauvreté dans la région » :

> « La participation de la Communauté n'est pas seulement un instrument ou un processus, mais une fin en soi. Les réseaux informels communautaires et de proches constituent des mécanismes de sécurité et de protection sociale, lesquels sont généralement plus importants et effectifs pour aider aux foyers pauvres que les programmes du gouvernement. Plus encore, les projets à petite échelle localement conçus et exécutés fréquemment offrent des moyens directs pour cibler les pauvres et favorisent une identification avec le projet, améliorant ainsi leurs résultats […] Renforcer la "voix" des pauvres, non seulement dans des projets spécifiques mais aussi dans des processus plus vastes de dialogue sur les politiques publiques, aide à promouvoir l'équité sociale et oblige les gouvernements à rendre des comptes à tous ses citoyens. Les analyses pour réduire la pauvreté sont plus effectives lorsqu'elles procèdent des efforts combinés du gouvernement, des citoyens et des organisations de la société civile. Dans leur ensemble, ceux-ci constituent le meilleur espoir de trouver une voie pour sortir de la pauvreté dans la région » (BID, 1998 : p. 24).

L'institutionnalisation de la « lutte contre la pauvreté » au sein des organismes multilatéraux dans les termes déjà décrits a été également le produit d'un long travail de promotion de la nouvelle approche, mais aussi de socialisation et de formation des fonctionnaires des pays impliqués dans la conception et la gestion des nouveaux programmes. Premièrement, les organismes de l'ONU ont organisé des réunions sur la pauvreté afin de discuter les nouvelles directions dans ce domaine. Parmi elles, les conférences organisées par le PNUD dans des différentes capitales de l'Amérique latine : la première conférence a eu lieu à Quito en 1988, ensuite on a instauré une périodicité biannuelle. La deuxième a été réalisée en 1990, sous le titre « Développement sans pauvreté » et la troisième à Santiago de Chili en 1992. L'ONU a

organisé en 1995 à Copenhague le Sommet sur le Développement Social ; 1995 a été désigné comme l'année internationale pour l'éradication de la pauvreté, alors que les années 1990 seront la première décennie des Nations Unies pour l'éradication de la pauvreté[90]. Ce sommet a eu une deuxième édition à Genève, en 2000. La Banque Interaméricaine de Développement, à son tour, crée en 2000 le Réseau de Pauvreté et Protection Sociale, intégré par des spécialistes responsables de la conception de politiques et la gestion de programmes sociaux en Amérique latine et les Caraïbes. Les réunions du réseau ont lieu une fois tous le neuf mois.

Deuxièmement, les organismes multilatéraux ont crée des espaces de formation des fonctionnaires et des experts afin de les initier ou d'améliorer leur maîtrise des techniques de la « gérance sociale », le nouveau mot d'ordre en matière de gestion de politiques sociales[91]. Précisément la Banque Interaméricaine de Développement a créé un institut de formation de cadres techniques et de fonctionnaires régionaux, l'Institut Interaméricain pour le développement économique et social (INDES)[92]. L'INDES a joué un rôle important comme espace de socialisation des fonctionnaires aux politiques ciblées, tout en promouvant un consensus régional autour des idées centrales des organismes multilatéraux par rapport aux politiques de « lutte contre la pauvreté ». Selon la présentation affichée sur le site internet de l'institut, la fonction formatrice est accompagnée ainsi d'une fonction de construction de réseaux d'alliés suivant les principes promus par la Banque Interaméricaine de Développement :

> « Cet échange a quatre buts, à savoir: Premièrement, préparer les préalables à l'introduction des avancements les plus modernes dans la gestion sociale de la région, par exemple promouvoir le travail interinstitutionnel et la coordination des nombreux intéressés. Ceci dit, INDES présente des outils pour consolider le soutien et la génération d'un consensus, la négociation de solutions, ainsi que le monitorage et l'évaluation du progrès atteint ;

[90] Le sommet de 2000 a constitué la plus grande réunion de dirigeants mondiaux sur la « lutte contre la pauvreté ». Dans les documents de la réunion, les pays se sont engagés à aborder trois questions fondamentales : l'éradication de la pauvreté ; la promotion du plein emploi ; la promotion de l'intégration sociale, spécialement des groupes les plus défavorisés. Cf. www.un.org/french/events/social95.htm

[91] Inspirée par les apports de A. Sen et en grande partie conçue par l'économiste Bernardo Kliksberg (cf. plus loin), la « gérance sociale » se propose de combiner les acquis de la gérance publique avec le paradigme du « développement social », en promouvant l'intégration de la société civile à la conception, la mise en place et la gestion locale des politiques sociales. Cf., par exemple, (Kliksberg, 1995).

[92] Selon la présentation affichée sur le site internet, « L'INDES est un centre […] de formation dans la gestion sociale, travaillant avec des organisations du secteur social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Son but est de promouvoir les initiatives qui améliorent l'efficacité et l'équité dans la gestion quotidienne des ressources sociales ». Cf. http://indes.iadb.org/que.asp

> Deuxièmement, promouvoir le développement d'une nouvelle culture organisationnelle au sein des secteurs sociaux, écarter les pratiques conventionnelles à caractère rigide et hiérarchique orientées vers la simple exécution de programmes de travail préconçus […]
> Troisièmement, optimiser l'allocation de ressources dans les secteurs sociaux, en particulier dans un environnement compétitif et controversé en matière de ressources ;
> Enfin, contribuer à la construction d'un réseau de cadres du secteur social […] dans le but de promouvoir un échange permanent de connaissances et d'expériences » (http://indes.iadb.org/queh.asp?LG=FR&)[93].

Fondé en 1994, l'institut organise des cours, des ateliers, des forums et d'autres programmes pour diffuser ces concepts et ces techniques. Finançant leurs séjours à Washington au moyen des différents programmes de bourse, l'INDES a formé des fonctionnaires du secteur social des gouvernements, des experts, des universitaires, des élus et des dirigeants des ONG de la région[94] ; selon un rapport de la Banque Interaméricaine de Développement (1998 : p. 46), environ 1500 personnes par an participent à des activités de formation. Toujours selon cette banque, l'INDES promeut une conception de politiques sociales liée à « la décentralisation de la prestation de services, la participation des membres de la société civile, la planification stratégique, l'échange et la mise à jour d'information électronique, le ciblage, l'administration et les négociations intergouvernementales et techniques d'évaluation » (1998 : p. 46). Pour Fabián Reppeto, expert argentin en politiques sociales et fonctionnaire de l'INDES entre 2002 et 2008, la participation des experts et des fonctionnaires argentins aux

[93] Pour ne pas se montrer comme une sorte d'Ecole des Amériques des politiques sociales, la présentation de l'INDES s'occupe de dire juste après ce que nous venons de citer que l'institut « ne prétend pas avoir une recette pour résoudre les problèmes complexes de développement auxquels les pays de la région font face. Au contraire, sa fonction consiste à soutenir : premièrement, les gouvernements dans leurs initiatives de mise en place de stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté et de réformes sociales durables, en fournissant des formations présentant des concepts, des méthodes et des outils d'aide a la décision ; deuxièmement, les hauts fonctionnaires du domaine social » (http://indes.iadb.org/queh.asp?LG=FR&).

[94] Les cours sont organisés selon la population atteinte : des cours pour fonctionnaires, des cours pour enseignants et universitaires et des cours pour les « acteurs clés de la politique sociale », c'est-à-dire les « leaders » des ONG, les élus, les journalistes. Cf. http://indes.iadb.org/queh.asp?LG=SP&. Le cours de base en « gérance sociale » a une durée de quatre semaines et se tient à Washington, mais l'INDES offre aussi des cours on line et organise des formations sur demande des pays de la région.

formations de l'INDES a été importante dans les années 1990, notamment pendant la gestion de E. Amadeo au Secrétariat de Développement Social[95] :

> « L'ampleur du travail était régional, des cours de 30, 35 personnes, 4 ou 5 fonctionnaires de l'Argentine y participaient toujours, en général de bon niveau, ils étaient parfois des fonctionnaires nationaux. [Eduardo] Amadeo a envoyé beaucoup de gens… […] Pendant sa gestion du Secrétariat Eduardo [Amadeo] a fait venir beaucoup de gens. Et il y avait toujours un ministre d'autre pays, un haut fonctionnaire, parce que l'INDES fonctionnait de bouche à oreille, tout le monde le connaissait » (entretien avec Fabián Repetto).

Le travail de l'INDES a contribué par ailleurs à institutionnaliser les formations de troisième cycle dans le domaine, ce qui a fini par réduire les voyages des fonctionnaires à Washington. Pour cette raison, l'INDES a commencé à offrir des cours par internet. Par ailleurs, si l'INDES était un centre de rencontre entre fonctionnaires, experts, membres des ONG, etc., en vertu de son travail en accord avec les principes hégémoniques en politique sociale des années 1990, selon F. Repetto l'INDES perd son pouvoir d'attirance lorsque l'axe des débats change :

> « L'INDES est crée pendant les années 1990, très orienté par les idées de Bernardo [Kliksberg, cf. ci-dessous], suivant un agenda de politique sociale qui n'est pas l'agenda des années 2000. C'est un agenda plus de programmes, un agenda pour opérer comme remède, comme ambulance de la catastrophe néolibérale, bien dans la logique de programmes plus que de politiques, et alors quand la réalité change, l'offre de l'INDES n'était pas une offre de qualité… » (entretien avec Fabián Repetto).

Nous verrons dans le point suivant comment ces politiques promues par les organismes multilatéraux, enseignées et diffusées dans les différents espaces crées par eux à cette fin, on été mises en place dans l'Argentine des années 1990.

[95] Par exemple, la directrice du Système d'Information, Monitorat et Évaluation de Programmes Sociaux (SIEMPRO), Irene Novakowski, et R. Candiano, directeur du Programme de renforcement de la société civile du Secrétariat de Développement social, y ont participé.

## 2. Les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » en Argentine : décentralisation, ciblage et *empowerment* de la « société civile »

Une fois la question sociale transformée en « lutte contre la pauvreté », une fois les politiques d'ajustement structurel acceptées, les experts du social et les institutions argentines censées s'occuper de cette question définissent des politiques en accord avec ces principes d'action et de perception de la pauvreté et des « pauvres ». La création du Secrétariat du Développement Social joue en ce sens un rôle fondamental.

### *2.1 Le Secrétariat du Développement Social : la modernisation de la gestion de la pauvreté*

La création du Secrétariat du Développement Social en février de 1994 représente un point d'inflexion dans le traitement de la pauvreté en Argentine (Acuña *et al*, 2002)[96]. Le deuxième secrétaire, Eduardo Amadeo, débarquait en 1995 avec une conception fortement imprégnée des postulats des organismes multilatéraux en matière de politiques sociales : un fort discours technique de la « gérance sociale », la focalisation et la participation de la « société civile » à la mise en place des politiques ciblées comme principes guidant l'action du nouveau Secrétariat[97]. Selon E. Amadeo, il a cherché à :

> « Faire de la politique sociale une politique administrée afin d'avoir un programme, c'est-à-dire une politique qui utilise les outils d'administration d'autres domaines dans le but d'optimiser le fonctionnement des fonds sociaux […] Tu dois optimiser l'usage des ressources, tu ne peux pas continuer avec le modèle de Chiche Aráoz [deuxième ministre de la Santé et de l'Action Social de Menem], ou de Manzano ou du lait de Vico [fonctionnaires dénoncés dans des scandales de corruption liés aux politiques d'assistance au début du gouvernement de Menem,

[96] A la même époque, dans d'autres pays de l'Amérique latine et suivant les recommandations des organismes multilatéraux, on a créé des Secrétariats similaires. Cf., pour le cas du Mexique, (Duhau, 1997).

[97] « La création de ce Secrétariat d'État, dépendant de la Présidence de la Nation, en accord avec l'analyse générale des tendances observées dans ce type de programmes, a répondu plus à un "esprit de l'époque" qu'à une préoccupation profonde pour renverser la détérioration croissante des conditions de vie d'une partie à chaque fois plus importante de la population. Cet "esprit de l'époque" s'est établi fondamentalement par l'élan des organismes multilatéraux de crédit, des dénommés programmes de lutte contre la pauvreté et des fonds d'investissement social devenant des stratégies de moyen terme (non de court terme) pour le dépassement des problèmes ainsi identifiés » (Ansolabehere, 2002 : p. 7).

dont l'achat de lait périmé], ce qui est par ailleurs le modèle d'administration des deux tiers des provinces argentines.

*Quel modèle ?*

Celui de la politique sociale sans aucun regard stratégique, sans aucun paradigme d'administration, sans évaluation d'impact, c'est-à-dire le modèle de la distribution, ce que j'appelle la distribution aérienne : je passe en avion ou en camion en jetant des choses et je vois le résultat » (entretien avec Eduardo Amadeo).

Pour E. Amadeo et les experts qui prenaient en charge la gestion des politiques sociales, la solution aux problèmes sociaux des classes populaires « désalariées » résidait dans la multiplication de programmes sociaux focalisés (Lo Vuolo et. al, 1999 : p. 191). En même temps, l'application des principes de la gestion sociale très proches des organismes multilatéraux poursuivait le renforcement de la « société civile » et *l'empowerment* citoyen, lié à la « lutte contre le clientélisme ». L'appui dans la philosophie inspirée par l'économiste Amartya Sen, défendant comme nous l'avons vu une « vision intégrale » de la pauvreté et donc la nécessité de développer les « capacités » des « pauvres », renforçait par ailleurs cette vision combinant des principes techniques et des principes moraux[98]. Dans ses interventions médiatiques, E. Amadeo soulignait l'importance de la « lutte contre le clientélisme » entreprise par son bureau :

« Du point de vue du travail du Secrétariat, l'une des choses dont nous pouvons être fiers est la transparence. Par exemple : le registre des bénéficiaires de nos deux grands programmes alimentaires, PRANI, pour les enfants, et ASOMA, pour des personnes âgés, peut être consultée par tout le monde. Par ailleurs, tous les deux sont développés dans un pourcentage très haut par des organisations de la communauté. Quant au *Plan Vida* [cf. plus loin], tout comme le PRANI, il introduit en Argentine une nouvelle manière de faire de la politique sociale qui n'est pas adéquatement comprise. Quand on voit le nombre d'organisations sociales organisées autour de femmes extrêmement humbles qui aident autrui dans le cadre d'une organisation sociale et populaire auto-organisée, appeler ceci du clientélisme

[98] Selon le secrétaire : « Nous sommes dans le paradigme du ciblage et je fais de longues digressions sur ce sujet, et je combinais l'idée du ciblage avec l'idée de capacités de Sen. La question des capacités a à voir avec un regard d'une politique sociale plus complexe et plus intégrale où tu parviens, autour de certaines couches sociales, à intégrer des actions de l'État de manière cohérente » (entretien avec Eduardo Amadeo).

est d'une certaine manière mépriser la capacité et la volonté des gens » (*La Nación*, 10 novembre 1996).

La pauvreté comme problème moral de manque de capacités des « pauvres », qui devait être résolu à partir du renforcement de la « société civile » était aussi liée à la transparence et à la « lutte contre le clientélisme ». Le discours public d'E. Amadeo visait à associer ces deux questions comme le noyau des politiques de « lutte contre la pauvreté » :

> « Au Secrétariat du Développement Social notre tâche a deux axes : apporter une solution aux manques basiques et renforcer la société civile. Il n'y a pas de politique sociale menée avec succès sans renforcer les acteurs. Pour cela, au lieu de faire de la politique du haut vers le bas, clientéliste et de livraison de nourriture, ce qu'il faut faire est de générer de l'organisation sociale afin de donner aux personnes la possibilité de se déployer comme des personnes » (*La Nación*, 10 novembre 1996).

Dans le Plan Social de 1995, les responsables des politiques d'assistance soutenaient ainsi vouloir lutter contre « les vices d'une politique sociale volontariste (ou clientéliste) [et proposaient que] [...] la politique sociale soit efficace [et] serve à renforcer l'organisation sociale [avec] une approche intégrée et qui doit être de long terme [entendant la pauvreté non seulement comme] des manques matériels [mais aussi comme] perte de l'estime de soi et des valeurs [ce qui] est transmis généralement entre des générations et requiert plus d'une génération pour être récupérée » (Secretaría de Desarrollo Social, 1995 : p. 11).

Dans ce document fondateur du Secrétariat, on définissait la pauvreté suivant cette approche des « capacités », ce qui délimitait les pratiques directrices suivantes :

> « Nous croyons nécessaire d'expliciter ici ce que nous entendons par pauvreté, définition qui inspire toute la stratégie proposée dans ce plan. À cet effet, nous partons des multiples travaux développés par de nombreux chercheurs, dont ceux de l'économiste indien Amartya Sen. Pour nous, le concept de pauvreté est vaste et complexe puisqu'il comprend les manques matériels et spirituels de l'homme. Les manques de biens matériels sont importants mais, au-dessus d'eux, existent d'autres d'ordre différent. Le manque de ressources, de génération en génération, a

miné l'intégrité de l'homme et il lui a imprimé des marques profondes, plus difficiles d'éliminer que les nécessités matérielles et qui renvoient à la perte d'estime de soi et des valeurs, à la perte de confiance, etc., ce qui est à l'origine de difficultés sérieuses pour évoluer dans la vie et pour prendre part aux bénéfices du progrès social et au développement économique. Ainsi analysée, la pauvreté produit de la marginalité et celle-ci nourrit la pauvreté, en empêchant progressivement la participation des pauvres à la vie économique et sociale et en produisant des codes tendant à l'auto-exclusion. Pour cette raison, il n'est pas possible de vaincre la pauvreté sans mettre à fin la marginalité. Il n'est pas question de nier les manques matériels comme expression de la pauvreté ; il s'agit, par contre, d'assumer le problème dans une dimension aussi vaste et complexe que la nature de l'homme. Depuis cette perspective, on comprend alors pourquoi les programmes d'assistanat qui couvrent seulement des urgences et qui ne créent pas de capacités sont inefficaces, en plus d'être moralement inacceptables… L'éducation, la formation, l'organisation sociale deviennent alors des outils fondamentaux dans un plan structuré de lutte contre la pauvreté » (Secretaría de Desarrollo Social, 1995 : p. 10-11)

On proposait ainsi « une analyse systémique [et] la volonté d'assumer une politique sociale active, avec une interaction intense avec les organisations sociales » (Plan Social 1995 : p. 13). Les principes techniques de la « gérance sociale » et les principes moraux de *l'empowerment* citoyen se sont traduits en différents éléments de la structure organisationnelle créée par E. Amadeo afin d'avancer « vers une plus grande rationalité ». Premièrement, le Système d'Information, de Monitorat et d'Évaluation des Programmes Sociaux (SIEMPRO), s'occupait de centraliser l'information, de contrôler et d'évaluer les programmes d'assistance[99]. Si le contrôle et l'évaluation des programmes sociaux étaient fondamentaux pour améliorer leur « efficacité », le recueil et le traitement d'informations sur les « pauvres » et sur les formes d'assistance des « pauvres » devaient servir à perfectionner le ciblage des populations auxquelles s'adressait chaque programme, point central des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Deuxièmement, le Compte Social Unique et le Programme d'Audit Social Centralisé visaient quant à eux à centraliser les informations sur les bénéficiaires des programmes et sur la mise en place de ces derniers. Enfin, le CENOC (Centre National

[99] Au sein du SIEMPRO on avait engagé un groupe d'experts hétérogène quant aux filiations politiques, tant pour l'étude des politiques sociales que pour l'étude et la mesure de la pauvreté dans ses différentes manifestations. Cf. chapitre III.

d'Organisations de la Communauté), était l'outil principal pour le renforcement de la « société civile ». Il s'occupait de créer des registres des ONG, de les mettre en contact et de leur fournir des formations pour la gestion des programmes (nous y reviendrons).

Il ne faut pourtant pas voir dans ce développement des politiques promues par les organismes multilatéraux une forme d'impérialisme sans médiations, dans laquelle les décisions étaient prises à Washington puis mises en œuvre en Argentine. Tout au contraire, l'acceptation des idées promues par la Banque Mondiale et par la Banque Interaméricaine de Développement fait partie d'un processus complexe de circulation nationale et internationale de savoirs où l'expertise joue un rôle important comme catégorie exportatrice et importatrice de ces derniers, ainsi que comme productrice de discours sur le social. Comme d'autres auteurs l'ont montré, pour comprendre la circulation internationale de savoirs et de groupes sociaux il est nécessaire, d'abord, de prendre en considération la relation entre leurs formes d'« exportation » et leurs formes d'« importation »[100]. En ce sens, il est nécessaire d'identifier les institutions, les groupes sociaux et les types de savoirs en jeu dans chaque contexte, ainsi que la relation entre les contextes d'exportation et les contextes d'importation[101]. La circulation internationale de savoirs fait partie de la stratégie de certains États ou de certains groupes sociaux à l'intérieur des États ou des organismes multiétatiques qui consiste à développer leur influence sur le reste du monde ou sur certaines régions en particulier. Ainsi, les savoirs circulent dans la plupart des cas – bien que non exclusivement – du Nord vers le Sud et depuis les puissances hégémoniques vers les pays « dépendants ». Il est possible alors d'étudier les stratégies de certains acteurs nationaux pour développer leur influence dans le reste du monde et de se demander : De quels groupes s'agit-il ? Quelle position occupent-ils dans leurs domaines d'action ? Quels sont leurs objectifs ?

[100] Sur la notion d'exportation et d'importation en ce qui concerne les formes d'expertise et la circulation internationale des élites, cf. (Dezalay et Garth, 2002).

[101] Une étude sur l'influence de la Banque Mondiale sur les politiques publiques de certains pays de l'Amérique latine qui aborde l'importance fondamentale de cette banque pour la définition des orientations de réformes sociales dans le continent décrit les résistances à ces réformes de la part des bureaucraties locales ainsi que des acteurs directement affectés par les changements proposés. Elle conclut : « Des petits groupes de techniciens [experts], toutefois prestigieux et liés aux réseaux d'IO [organismes internationaux], font face fréquemment à de difficultés en mettant en place politiquement des réformes redistributives sensibles. Ils rencontrent la résistance des bureaucrates traditionnels aussi bien que des groupes d'intérêt et des hommes politiques qui sont derrière ces derniers. Les acteurs internationaux peuvent fournir la légitimation externe à ces techniciens approuvant de nouvelles orientations politiques, mais la modification de politiques dépend finalement de la dynamique politique existant dans les pays » (Hunter et Brown, 2000 : p. 137). Le problème de l'approche des ces auteurs est qu'ils partent de la séparation entre les acteurs exportateurs et les acteurs importateurs, cherchant donc à prouver l'influence des premiers sur les deuxièmes sans s'intéresser aux alliances, compromis et conflits entre les deux.

Comment mettent-ils en rapport ces objectifs avec les luttes nationales des pays importateurs ? Par ailleurs, ces stratégies de diffusion internationale sont appropriées dans les pays de « réception » par certains acteurs et/ou groupes sociaux sur lesquels il est nécessaire de se poser des questions du même type : quelles relations maintiennent-ils avec les groupes « exportateurs » ? Quelle est l'origine de ces relations ? Quelle position occupent-ils dans le domaine de pouvoir local ? Quel est le sens de l'appropriation de ces savoirs importés par rapport aux luttes nationales ?

La relation entre les stratégies d'exportation et les stratégies d'importation, entre les groupes exportateurs et les groupes importateurs produit une sorte d'« alliance » entre des groupes d'origine nationale différente qui doit aussi être étudiée[102]. Parfois, ces alliances sont involontaires, non recherchées, produites par l'appropriation indigène de savoirs ou de technologies produites à l'extérieur dans le but de provoquer des transformations dans l'espace national qui ne sont pas toujours « fidèles » « aux intentions » des producteurs originaux[103]. Dans les deux cas, il est important d'étudier les formes d'entrecroisement entre groupes sociaux participant aux luttes nationales et aux dynamiques internationales, ainsi que les causes des rencontres « non intentionnelles » entre une technologie étrangère et un groupe de promoteurs nationaux[104]. Au moins dans le cas argentin, les organismes multilatéraux ne peuvent

[102] Sur la relation entre indigènes et étrangers en termes d'« alliance » à propos de la circulation internationale des sciences sociales, cf. (Bourdieu, 2002).

[103] Selon Bourdieu, ces « importations hérétiques » – l'auteur fait référence à l'importation d'« auteurs » d'un pays à un autre – « en général sont effectuées par des marginaux dans le domaine qui importent un message, une position qui à force dans un autre domaine et dont l'effet est de renforcer sa position de dominées dans ce domaine. Les auteurs étrangers font l'objet assidûment d'utilisations instrumentales : ils sont utilisés par des causes que peut-être ils réprouveraient ou rejetteraient dans leur propre pays » (2002 : p 5).

[104] Dans son travail sur l'importation du management américain en France de l'après-guerre comme élément de la stratégie américaine de construction d'une hégémonie mondiale – dans le contexte de la guerre froide – connue comme le « Plan Marshall », Luc Boltanski analyse les formes d'appropriation de l'« Amérique » comme un modèle social à suivre. Pour l'auteur, « les différents groupes investissaient une représentation partielle et partiale de l'Amérique définie de façon implicite par référence à la position qui était la leur dans la structure indigène et par référence aux intérêts qui lui étaient liés » (1981 : p. 19). L. Boltanski s'intéresse notamment à la manière dont le modèle américain des relations de travail a été pris en France par divers groupes qui essayaient de modifier les rapports de force à l'intérieur de la société en générale (entre les bourgeois « dominés » qui avaient participé à la Résistance et les bourgeois « dominants » d'origine aristocratique, catholiques et collaborationnistes, par exemple), et à l'intérieur de l'entreprise en particulier, où les nouveaux chefs d'entreprise, qui basaient leur position sur la possession de diplômes et non sur la possession d'argent, luttaient pour un modèle non paternaliste de gestion, en même temps qu'ils promouvaient la formation de cadres intermédiaires au sein de l'entreprise, qui devaient servir aux intérêts des propriétaires sans perdre pour autant leur motivation personnelle et leur désir d'investir leurs capacités dans la promotion professionnelle. À ceci on a ajouté tout un ensemble de nouveaux « experts », de psychologues, psychologues sociaux et sociologues qui ont mis en pratique leurs savoirs, appris dans des séjours de formation aux Etats-Unis dans le cas des pionniers, et dans les nouvelles formations universitaires françaises dans le cas des deuxième et les troisième générations. Ainsi, ils ont contribué avec leurs outils techniques importés (les sondages, les échelles d'évaluation, les

pas être vus comme des agents capables d'imposer directement des politiques. Il n'existe pas un tel impérialisme, capable de faire et défaire sans aucune médiation étatique. Il faut en revanche penser à des alliances et des compromis entre des acteurs ayant des ressources inégales, dont les fonctionnaires gouvernementaux, les experts engagés par l'Etat et par les organismes multilatéraux et les fonctionnaires de ces organismes. Nous analyserons dans le chapitre IV les trajectoires des experts argentins qui ont participé à la conformation d'un groupe social circulant dans les espaces nationaux et internationaux, dans le privé et le public, tout en faisant des politiques de « lutte contre la pauvreté » un domaine d'intervention politique et d'investissement professionnelle[105]. Ces experts, même les plus critiques, ont contribué à consolider l'intervention des idées des organismes multilatéraux en Argentine.

Il est ici question de traiter deux facteurs politiques qui sont au cœur de ce processus d'importation. D'abord, le contexte politique d'importation, c'est-à-dire les conditions qui ont rendu possible et viable la mise en place des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Ensuite, l'alliance inattendue entre les experts des organismes multilatéraux et les fonctionnaires argentins du domaine social, ce qui peut être expliqué par la confluence d'objectifs entre le basisme péroniste proche du catholicisme social et les promoteurs des discours de l'« *empowerment* » de la « société civile » (Prévot Schapira, 1996 : p. 85). Le contexte d'importation sera analysé en fonction de deux dimensions. Premièrement, comme nous l'avons vu (chapitre I), le gouvernement de C. Menem n'arrivait pas à stabiliser une politique d'assistance qui ne soit pas contestée par les médias et par d'autres acteurs de l'espace de la communication politique en termes de « clientélisme ». Les scandales successifs de corruption liés aux politiques

---

*role-playings*) à la transformation des relations au sein l'entreprise en termes d'amélioration des « relations humaines ». Ce projet de « réforme sociale » a eu sa réussite principale dans la création, la formation et la consolidation d'un groupe social de cadres intermédiaires d'entreprise qui représentaient à la fois la conversion des fractions dominées de la bourgeoisie en salariés, la consolidation d'une classe moyenne professionnelle et l'établissement d'une catégorie médiatrice au sein de l'entreprise capable de rendre enfin possible – suite aux échecs du paternalisme et du fascisme – l'« harmonie » entre les classes, en créant des canaux de communication entre la grande bourgeoisie et le prolétariat industriel.

[105] Aux analyses de la circulation des idées en termes « d'opportunités », nous ajouterons les dimensions des stratégies, des alliances et des réseaux des acteurs intéressés pour des raisons différentes mais souvent convergentes à imposer des visions du monde social et des formes d'intervention sur ce dernier. Selon E. Tenti Fanfani, « les savoirs pour la prise de décisions doivent avoir d'autres caractéristiques que le fait d'être vrais. Parmi d'autres choses, ils doivent être opportuns, c'est-à-dire produits au bon moment. Ils doivent aussi être communicables, notamment à ceux qui ont la responsabilité politico-administrative de créer et de gérer des programmes sociaux. La clarté de la communication entre les chercheurs et les hommes politiques suppose une explicitation de la part des premiers des présupposés et des intérêts théoriques et idéologiques qui les animent » (1991 : p. 94). Face aux arguments sur « l'opportunité » et la « communicabilité » des idées issues des groupes experts, nous privilégierons le suivi des acteurs dans les espaces de lutte où ils s'engagent.

d'assistance affaiblissaient l'intervention étatique dans ce domaine, alors que la « question sociale », après la stabilisation monétaire du pays, commençait à être un enjeu politique important. Face à la détérioration des indicateurs sociaux, le gouvernement devait concevoir une politique à la hauteur du problème. Deuxièmement, les organismes multilatéraux avaient commencé à faire pression pour que la politique sociale argentine suive leurs postulats, en conditionnant le financement dans la matière à ce changement. On avait déjà mis en place un programme d'aide aux enfants et aux mères enceintes, le Programme Maternel-Infantil (PROMIN) sous le contrôle du Ministère de la Santé, quoique sous gestion de personnel spécialement engagé à cette fin.

La convergence entre les anciens péronistes de base et les postulats des organismes multilatéraux est liée au fait que la « société civile » des seconds pouvait être traduite en Argentine en des termes plus classiques, comme celui des « communautés de base » ou des « organisations populaires ». En effet, le *basisme* est une mouvance politique très prégnante dans les milieux de la gauche non traditionnelle des années 1960 et 1970 qui est le résultat de la rencontre entre des prêtres catholiques partisans de la théologie de la libération et des positions tiers-mondistes (le *Movimiento de los Sacerdotes del Tercer Mundo*) et des militants sociaux proches du péronisme de gauche. Les *basistes* travaillent dans les bidonvilles (*villas*) à des tâches « sociales » et cherchent à développer les « communautés » des *villeros*. Leur idée était de privilégier le travail par le bas à l'inverse du travail politique, plutôt lié à un parti ou à un mouvement politique, visant à conquérir le pouvoir d'Etat, et surtout de rejeter les positions avant-gardistes, dans le sens des avant-gardes politiques de type léniniste. En revanche, il fallait travailler « auprès des pauvres », partir de leurs problèmes quotidiens et les aider à s'organiser pour les résoudre, tout en promouvant la participation et le renforcement des liens communautaires. La plupart des dirigeants basistes, par ailleurs, rejetaient aussi la violence armée comme stratégie et comme pratique politique privilégiée des forces de gauche péroniste et non péroniste de ces années.

Cela n'a pas empêché que beaucoup de dirigeants de ce courant aient été poursuivis, séquestrés, torturés et assassinés à partir de 1974 – suite à la mort de Perón et à l'éclatement des conflits à l'intérieur du péronisme – et surtout pendant les périodes les plus dures de la dernière dictature militaire. A partir de la fin des années 1970, plusieurs prêtres ont pourtant été très actifs dans les mouvements d'occupation des terres dans la banlieue sud de Buenos Aires (Prévot-Shapira, 1999 : p. 232). Aussi bien

les militants catholiques que les militants péronistes issus de ces mouvements basistes ont participé à des expériences politiques de type territorial dans les années 1980. Lors de l'arrivée du péronisme au pouvoir dans la province de Buenos Aires (1987), le militantisme des quartiers pauvres prend un élan considérable, et on met en place – comme on l'a vu dans le chapitre précédent – des politiques d'aide alimentaire et de « promotion sociale ».

C'est alors que le travail territorial et très localisé des militants basistes converge avec les positions des organismes multilatéraux de crédit, prônant la participation de la « société civile » et la décentralisation des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ». Ceci a lieu à tous les niveaux : au niveau local, car les associations civiles des quartiers deviennent des acteurs des politiques sociales décentralisées ; au niveau provincial, où les politiques sociales de la province de Buenos Aires, par exemple, articulent les positions de la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale sur la « gérance sociale » avec les idéologies des dirigeants péronistes issus des courants de gauche, d'abord, et national-populaires ensuite, lorsque le gouverneur A. Cafiero est remplacé par E. Duhalde en 1991 (cf. chapitre I) ; au niveau national, étant donné que les fonctionnaires du domaine social sont en partie des anciens dirigeants péronistes de base ; enfin, au niveau des rapports avec les organismes multilatéraux, car ces fonctionnaires argentins et d'autres dirigeants péronistes se sont reconvertis en experts en « lutte contre la pauvreté » en commençant à travailler comme des consultants de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement. La trajectoire de Roberto Candiano, responsable du Programme de renforcement de la société civile du Secrétariat de Développement Social, permet de comprendre cette convergence (cf. chapitre III).

Par ailleurs, la rencontre entre basisme et experts internationaux n'a pas suivi la même temporalité dans les quatre niveaux décrits plus haut : si les acteurs locaux et les acteurs multilatéraux se sont articulés vers la fin des années 1980 autour des politiques sociales mises en place dans la province de Buenos Aires, les convergences au niveau national et international ont surtout été favorisées par la création du Secrétariat au Développement Social en 1994 et par la mise en place d'un éventail de politiques promues par les organismes multilatéraux visant à fortifier la « société civile ». Un héritage de ces convergences apparaît quelques années plus tard, lorsque des militants basistes se sont reconvertis en experts en « lutte contre le clientélisme », ce type de lien

étant vu par les propres experts liés à l'ancien basisme comme une forme bâtarde de lien communautaire empêchant l'organisation autonome des « pauvres »[106].

Vu du côté des organismes multilatéraux, enfin, ce processus commence au début des années 1980, lorsqu'ils décident – en partie grâce à l'intervention de jeunes experts ayant de l'expérience dans le travail social – à adapter les expériences alternatives des militantismes sociaux liés au travail communautaire des années 1960 et 1970 – par exemple, des fondations chrétiennes travaillant dans le tiers monde en faveur du développement – en les réutilisant pour promouvoir les politiques sociales de compensation des programmes d'ajustement que ces organismes impulsaient. Luc Boltanski et Eve Chiapello (1999) ont déjà signalé la capacité du capitalisme contemporain à utiliser les critiques à son profit. Dans ce cas, comme le montre Marie-France Prévot-Schapira, « en prônant la communautarisation des politiques sociales (*grass root planning*), la Banque mondiale récupère des idées et des formes d'actions qui avaient été celles des mouvements basistes proches de l'Eglise de la théologie de la libération, de certains mouvements révolutionnaires, des ONG, mais aussi des militaires pour les mettre au service de sa logique d'intervention. Les populations sont engagées à participer aux programmes que la Banque promut en fournissant un apport en travail ou en argent. L'idée de l'implication à la base de ces projets est posée sur le plan moral de la dignité, en associant le droit de l'assistance au travail, et sur le plan économique de l'efficacité, en appelant les solidarités communautaires à prendre le relais des initiatives et des financements de l'Etat » (Prévot-Schapira, 1993 : p. 42).

C'est en partie pour cela que beaucoup de fonctionnaires du gouvernement de C. Menem ont pu travailler côte à côte avec les fonctionnaires des organismes multilatéraux tout en affirmant qu'ils ne faisaient que mettre en œuvre avec les ressources de l'Etat les stratégies politiques envers les classes populaires qu'ils avaient apprises dans les années 1970 dans les mouvements chrétiens de gauche, dans les groupes de catholiques sociaux ou dans des groupes basistes révolutionnaires[107].

---

[106] La trajectoire de Marcelo Ugo, expert en « lutte contre le clientélisme », est en ce sens éclairante. Elle fera l'objet de notre analyse dans le chapitre V.

[107] De cette manière, bien qu'on puisse accorder avec Paul Lagneau-Ymonet que « la thématique de la "société civile" a été réinvestie au début des années 1980 par une critique néolibérale visant à disqualifier l'action publique afin de restreindre le domaine d'intervention de l'Etat au profit de la sphère privée » (2002 : p. 48), en Argentine la promotion de cette sphère est aussi le résultat de l'intervention des militants sociaux d'origine chrétienne dans les politiques publiques des gouvernements péronistes. En ce sens il est aussi difficile de partager les essais de construire des typologies – comme le fait Estela Grassi (2003) – distinguant clairement une politique d'assistance « classique », d'assistanat, de celle politisée du péronisme et, enfin, de la « gestion sociale » plus « moderne ». Non seulement parce que les politiques sociales d'assistance peuvent être vues comme la superposition de couches historiques différentes – les

Le placement d'E. Amadeo à la tête du Secrétariat venait cristalliser cet ensemble de conditions : il partageait les postulats des organismes multilatéraux, il avait de bons rapports avec des hauts fonctionnaires de la Banque Interaméricaine de Développement, il combinait son engament au péronisme d'inspiration social-chrétien avec une connaissance dans le domaine du social internationalement certifiée, il avait aussi une trajectoire universitaire et dans la fonction publique. L'acceptation de sa part des postulats des organismes multilatéraux était par ailleurs antérieure à son investissement au Secrétariat. Dans ce contexte, les négociations avec la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale bénéficiaient d'un accord préalable, voire tacite. Comme il l'explique :

> « J'avait une relation historique et qui a persisté dans le temps avec Enrique Iglesias [ancien président de la Banque Interaméricaine de Développement], et qui par conséquent m'a beaucoup aidé dans la relation avec la BID.
>
> *Cela venait de l'époque où vous travailliez à la Banque de la Province de Buenos Aires ?*
>
> Oui, de ma fonction d'économiste. Enrique [Iglesias] a été toutes les choses qu'on peut imaginer, entre autres : Secrétaire de Culture de la CEPAL, et ensuite quand j'ai été à la Banque [de la province de Buenos Aires] Enrique était Président de la BID et disons, il nous a aidé, j'ai une relation fraternelle avec lui » (entretien avec Eduardo Amadeo).

En même temps, ces rapports amicaux n'empêchaient pas, selon E. Amadeo, qu'il existe des négociations et des tensions avec les organismes multilatéraux. En effet, pour que l'alliance entre le national et l'international soit possible, les fonctionnaires argentins devaient avoir des marges de manœuvre pour concevoir leurs propres politiques – répondant aux enjeux politiques nationaux – tout en respectant le « cadre » proposé par les bailleurs. Pour E. Amadeo :

> « Il y a là une question qui est derrière celle que tu me poses qui est : Qui dirige ? Par rapport à ceci j'ai un regard beaucoup plus pragmatique, disons. Avec les

---

politiques hégémoniques de chaque période devant composer avec les précédentes – mais aussi en vertu du fait que les politiques d'assistance sont le résultat des alliances entre des acteurs hétérogènes et débouchent donc en arrangements complexes où des acteurs *a priori* opposés convergent en actions communes, comme dans le cas du basisme péroniste social-chrétien et la « gérance sociale » promue par les organismes multilatéraux.

organismes, ce que tu as sans doute, c'est un cadre global. Les gens me critiquent pour cela. Il n'y avait pas d'espace à ce moment pour des politiques universelles parce que le modèle était celui des politiques ciblées, et je dis que j'ai accepté ce modèle jusqu'au moment où je me suis rendu compte qu'il ne fonctionnait pas. Par conséquent, j'ai fonctionné dans ce cadre Mais dans le cadre de… si j'ai eu, entre guillemets, le péché d'avoir accepté la politique du ciblage, j'ai négocié avec eux dans ce cadre. Et je crois que dans le cadre de la négociation, j'ai obtenu le mieux parce que les modèles ont été les miens. C'est-à-dire : je me suis battu […] Le SIEMPRO est mon modèle. Et le financement du [programme] Arraigo et le financement des Programmes Alimentaires sont dans ce paradigme terrible du ciblage mais ils sont mes projets à moi, personne n'est venu me dire : tu dois faire ceci… » (entretien avec Eduardo Amadeo).

Dans ce contexte de négociations, la convergence entre les principes du renforcement (*empowerment*) de la « société civile » et la tradition basiste de promotion de la « participation populaire » permettait de trouver des arrangements entre les groupes sociaux participant à des espaces de lutte différentes. Ainsi, selon E. Amadeo, le Programme de renforcement de la société civile, par exemple, dont l'objectif était de former des « animateurs communautaires » capables de contribuer à développer les « capacités » de leurs voisins tout en développant leurs propres capacités – un mot d'ordre des politiques promues par les organismes multilatéraux –, « c'est un programme complètement en accord avec notre regard sur ce que nous devions laisser comme trace dans les communautés » (entretien avec Eduardo Amadeo).

**Un péroniste bien placé issu du catholicisme social**

Économiste à l'Université Catholique Argentine de Buenos Aires (1970), Eduardo Amadeo est un dirigeant péroniste qui a circulé dans les mondes politique, académique et expert. Il a milité au sein du péronisme de gauche d'inspiration chrétienne dans les années 1970, et il travaillait alors, d'abord comme fonctionnaire de la mairie de Buenos Aires, ensuite à l'Institut National de Technologie Industrielle (INTI), l'une des institutions créées dans l'Argentine des années du

développementalisme[108]. Entre 1973 et 1975, lorsque la gauche péroniste contrôle le Ministère de l'Education nationale et les politiques universitaires, E. Amadeo est nommé professeur adjoint en Politique Économique à la Faculté de Droit et Sciences Sociales de l'Université Buenos Aires.

Marié et ayant cinq enfants, après le coup d'Etat de 1976 il a dû émigrer avec sa famille au Canada, d'où il a continué à nouer des relations politiques : des économistes proches du dirigeant syndical de la puissante Union Ouvrière de la Métallurgie (UOM), Lorenzo Miguel ; des hommes liés à l'aile gauche du parti radical comme José Luis Machinea, président de la Banque Centrale dans les années 1980 et ministre de l'Economie entre 1999 et 2001 ; des anciens camarades de militantisme de la gauche péroniste comme Juan Pablo Cafiero, fils du dirigeant péroniste Antonio Cafiero devenu spécialiste en politiques sociales dans les années 1990, et Carlos « Chacho » Alvarez, vice-président de la République lors du gouvernement de l'Alianza.

Lors de son retour en Argentine en 1983 et jusqu'en 1986 il devient professeur à la formation de Sociologie de l'Université de Buenos Aires. En 1987, Antonio Cafiero est élu gouverneur de la province de Buenos Aires, accompagné par plusieurs anciens militants péronistes de gauche et social-chrétiens. E. Amadeo est alors nommé président de la Banque de la Province de Buenos Aires. Il crée un programme de microcrédit qui a rapidement échoué dans un contexte de crise inflationniste. A cette époque, E. Amadeo renforce ses liens avec un dirigeant de la province de Buenos Aires qui deviendra vice-président de C. Menem : Eduardo Duhalde.

En 1991, E. Amadeo est élu député national de la province de Buenos Aires. Grâce à ses liens avec le secrétaire général de la Présidence, Eduardo Bauzá, il est nommé président de la Commission d'Éducation de la chambre basse. En 1993 il obtient une invitation (*fellowship*) du Woodrow Wilson Center de Washington pour étudier les politiques sociales et leur administration. C'est en 1994, peu après son retour, qu'il est nommé à la tête du Secrétariat de Développement Social, où il débarque avec une conception très imprégnée des principes des organismes multilatéraux. Lors d'un entretien il dit : « L'une des maintes critiques qu'on

[108] Sur l'idéologie développementaliste, cf. (Collovald, 2001 : pp. 140-144). Annie Collovald analyse dans le cas français la conversion des militants liés à cette idéologie dans les années 1970 au travail humanitaire-expert des années 1990, un processus qui permet aussi d'éclairer ce qui s'est passé avec les militants liés au péronisme et au catholicisme social en Argentine. Ici, comme dans le cas français, il s'opère aussi une transformation des formes « de considérer les "autres" auxquels » (Collovald, 2001 : p. 138) ces militants se consacrent, ce qu'en Argentine on peut considérer comme le passage du travail *auprès* des « pauvres » comme faisant partie du « peuple » à transformer politiquement et à convertir en sujet politique de l'Histoire au travail *pour* les « pauvres » comme personnes à être « aidées ».

m'adresse est celle de mon adhésion aux paradigmes administrativiste et du ciblage des organismes multilatéraux, et ceci est en partie vrai, car c'est vrai qu'à ce moment je lisais beaucoup tout cela, la littérature dominante du moment » (entretien avec Eduardo Amadeo). Depuis son poste, il entreprend une réforme des politiques d'assistance qui donnerait son trait principal aux politiques du gouvernement de C. Menem dans le domaine. Par ailleurs, l'accord avec les principes des organismes multilatéraux apparaît aussi dans la dimension morale des politiques d'assistance : l'influence de l'économiste Amartya Sen, dont E. Amadeo se considère « un disciple », est très présente dans les principes gouvernant les politiques du Secrétariat. Il faut donc non seulement « aider les pauvres » depuis un éventail d'actions ciblées techniquement validées, mais aussi travailler depuis ce point de vue pour « aider les pauvres » à développer leurs « capacités ».

Proche d'Eduardo Duhalde, adversaire du président C. Menem, en 1998 E. Amadeo doit démissionner en raison des luttes au sein du péronisme pour la succession présidentielle. Il est alors nommé Secrétaire d'État de Programmation pour la prévention de la consommation de drogues et la lutte contre le trafic de drogues, puis Secrétaire de Prévention et d'assistance des addictions de la province de Buenos Aires. En 2002, lorsque Duhalde est élu président prévisionnel de la Nation, E. Amadeo devient le porte-parole du gouvernement, puis ambassadeur aux Etats-Unis.

Son investissement comme expert et fonctionnaire dans le domaine des politiques d'assistance n'a pourtant pas touché à sa fin. En effet, E. Amadeo a développé trois types de stratégies afin de maintenir et de reproduire sa position dans le champ des politiques sociales. Ces stratégies donnent à voir l'éventail de ressources et de domaines d'investissement des experts en politiques de « lutte contre la pauvreté », question que nous analyserons dans le chapitre IV. Au niveau national, d'abord, E. Amadeo crée l'Association Civile Observatoire Social, un cabinet de consulting qui existait au début sous la forme d'une ONG, puis comme entreprise privée. Sur son site internet on peut lire : « L'Association Civile Observatoire Social a été créée en 1999 dans le but d'aider le secteur public à améliorer l'administration de ses programmes sociaux ; et de conseiller les entreprises et les organisations de la société civile pour résoudre des problématiques liées au domaine social ». Ce cabinet a permis à E. Amadeo d'entreprendre une activité professionnelle continue dans le domaine des politiques sociales ; il représente par ailleurs un point d'appui pour influencer et expertiser les gouvernements provinciaux et locaux ainsi que des pays latinoaméricains. Les réseaux politiques et experts tissés par E. Amadeo dans sa trajectoire de fonctionnaire-expert ont été des ressources fondamentales pour

faire de ce cabinet une entreprise stable ayant un staff d'experts travaillant de façon continue.
Ensuite, E. Amadeo a travaillé pour l'établissement du domaine des politiques sociales comme un espace d'intervention universitaire légitime. Il a donc crée en 2000 l'Association Argentine des Politiques Sociales, dont il est le président, qui organise des congrès biannuels depuis 2002 (nous y reviendrons dans le chapitre IV). Enfin, il est devenu consultant international dans le domaine des politiques sociales. Il est membre du Forum d'équité sociale et consultant en politiques et programmes sociaux du gouvernement de la République Dominicaine et consultant de la Commission Economique de l'Amérique latine, de la Banque Interaméricaine de Développement, de la Banque Mondiale et du Center for Global Development.

Désormais, la « lutte contre la pauvreté » s'institue comme problème politique et comme champ d'intervention directe de l'Etat mais aussi comme nouvel espace d'insertion professionnelle pour des universitaires engagés politiquement voulant pourtant progresser dans leurs carrières professionnelles ainsi que pour des universitaires militants partisans et non partisans voulant reconvertir leur travail politique et social en travail professionnel (cf. chapitre IV). En effet, en raison des restrictions normatives (l'interdiction du programme économique mis en place par C. Menem d'engager du personnel dans le secteur public) et idéologiques (le paradigme de la décentralisation), les équipes techniques chargées de la gestion des politiques sociales ont été formées en créant une « bureaucratie parallèle » basée sur l'embauche de professionnels bien rémunérés et dont la croissance de leur nombre suivait le rythme de l'expansion des programmes. Pour E. Amadeo, la formation de ces équipes en dehors des fonctionnaires publics du Secrétariat relevait aussi du souci de l'efficacité :

> « Lorsque j'étais en poste je me retrouve dans une situation bien complexe, car j'avais le personnel du Ministère de l'Action Sociale et avec eux je ne pouvais pas travailler. Le modèle que j'ai proposé alors et que Menem a immédiatement accepté a été celui d'oublier le vieux Ministère. J'ai dit à Menem, "Regarde, là [au Ministère] il y a 2000 personnes, je ne sais pas, qu'ils partent à la retraite, et tu me donnes le budget pour engager 200 personnes et je peux faire le nouveau Secrétariat", et ce modèle a bien marché » (entretien avec Eduardo Amadeo).

À ceci s'ajoute la participation progressivement plus active de consultants, qui hors l'appareil étatique effectuaient des expertises ponctuelles. Telle mesure a été promue, garantie et en grande partie financée par les organismes multilatéraux, qui à leur tour apportaient d'importantes ressources pour aider à augmenter le nombre d'interventions expertes dans chaque programme (Repetto, 2001 : p. 195-196). Le nouveau traitement de la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté » aidait ainsi à créer un groupe d'experts dans le domaine, dont les plus célèbres seront l'objet de notre analyse dans le chapitre IV.

*2.2 Un programme pour chaque besoin : le ciblage et la multiplication des programmes sociaux*

La progression du nombre de programmes nationaux ciblés rend compte d'une dynamique complexe, difficile à résoudre par l'intermédiaire d'un bureau centralisé à de faibles capacités techniques et politiques[109]. Bien que pour le gouvernement de C. Menem la centralisation des programmes sociaux était un objectif explicité à plusieurs reprises et que le Secrétariat du Développement Social envisageait d'y contribuer, la multiplication de programmes superposés et faiblement coordonnés a été un constat dans cette période[110]. En 1996, l'État disposait 48 programmes sociaux destinés à l'attention de personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité sociale ; 14 d'entre eux correspondaient au secteur de l'emploi et du développement productif. En 1997, le nombre de programmes est monté à 53, en augmentant l'investissement dans le secteur de logement ; ceux des aides à l'emploi et au développement productif disposaient alors de 15 programmes. En 1998, un total de 55 programmes sociaux composait l'offre nationale en politiques ciblées, 18 d'entre eux correspondant au secteur d'aide à l'emploi et au développement productif. En 1999, on observe une augmentation considérable du nombre des programmes, en arrivant à 70, la rubrique emploi et développement productif étant celle qui en a incorporé le plus grand nombre : 30 programmes (Acuña *et al*, 2002 : p. 27). Par ailleurs, le montant des ressources destinées à des programmes sociaux, selon le document de 1995 du Secrétariat de

[109] Sur la progression du nombre de programmes selon le domaine d'intervention, cf. Annexes, tableau XXXIII, p. 501.

[110] En 1993 et en 1995 le gouvernement de Menem annonce la création d'un Plan Social visant à coordonner les politiques d'assistance. En même temps, et dans le contexte des luttes internes au sein du gouvernement pour le contrôle des ressources destinées à l'assistance, on a annoncé maintes fois la formation d'un Cabinet Social intégré par les ministres et les secrétaires d'Etat liés à ce domaine. Toutefois, ces essais ont donné de faibles résultats. Sur ce Cabinet, cf. (Repetto, 2001 : p. 207-209).

Développement Social, était de 2.200 millions de pesos (ou dollars) ; les ressources propres administrées par le Secrétariat ajoutaient 330 millions de pesos, dont 113 millions provenaient du financement international[111].

Dans le document de présentation du Plan Social de 1995, on décrit les programmes sociaux ciblés de « lutte contre la pauvreté » gérés par les différences ministères et secrétariats de l'État National selon les populations atteintes. Selon ce document, ainsi que le Guide de Programmes Nationaux publié par le SIEMPRO en 1996 et mis à jour en 1998, le Secrétariat du Développement Social avait dans son orbite la Direction Nationale d'Urgences Sociales ; l'Aide Sociale à des Personnes ; les Subventions à Institutions ; le FONAVI (Fonds National du Logement) ; le Conseil du Mineur et la Famille (et ses programmes spécifiques) ; et le Fond Participatif d'Investissement Social (FOPAR). En outre, il gérait les programmes suivants : PROAME (Protection des mineurs dans des conditions spécialement difficiles) ; Programme d'action et de soutien intégral à la socialisation des mineurs marginaux de la banlieue de Buenos Aires ; PRANI (Alimentation et Nutrition Infantile) ; PROHUERTA (Potagers familiaux, scolaires et communautaires) ; de Soutien à petites entreprises productifs ; ASOMA (Aide solidaire pour les plus âgés) ; d'Attention à des groupes prioritaires ; d'Attention à des groupes vulnérables ; de Développement social dans des secteurs frontaliers du nord-ouest et du nord-est du pays ayant des hauts pourcentages de nécessités de base insatisfaites ; et d'autres programmes d'amélioration environnementale et d'aide au logement et à l'habitat ciblés dans des populations et des zones ayant des indicateurs sociaux les plus mauvais. Le Secrétariat gérait par ailleurs certains projets : le Projet intégral de communautés aborigènes (Département de Ramón Lista, province de Formosa) ; celui de Provision d'eau potable pour de petites localités ; et le Plan de renforcement du développement juvénile.

Dans une période où l'hégémonie des politiques ciblées était la donne, hormis certaines voix critiques comme celles qui promouvaient le revenu minimum citoyen (Lo Vuolo, 1995) ou la Central des travailleurs argentins (CTA), qui postulait la nécessité d'une allocation universelle pour les enfants, les principaux débat sur la politique sociale du gouvernement de Menem étaient orientés vers deux directions : d'abord, on critiquait la multiplication et la superposition de programmes qui rendaient difficile une

[111] Selon F. Repetto (2001 : p. 198-199), l'arrivée d'E. Amadeo a produit une augmentation importante des ressources du Secrétariat. Cependant, elles étaient très faibles par rapport au total du budget utilisé dans le domaine et aux besoins en matière financière dans le champ des politiques d'assistance.

« gestion sociale » comme celle défendue par les organismes multilatéraux et ses alliés argentins ; ensuite, on mettait en question l'efficacité des politiques sociales mises en place par le gouvernement de Menem afin de « lutter contre la pauvreté », car même si les indicateurs de pauvreté n'avaient pas continué à monter comme à la fin des années 1980, dans le contexte de la crise inflationniste, à partir de 1995, lorsque le chômage monte à 18,6% de la population active, on commence à constater une croissance de la pauvreté que contredisait les prévisions des architectes des politiques « compensatoires ». Les analystes expliquaient cette impuissance des politiques de « lutte contre la pauvreté » pour deux raisons principales : d'une part, comme le résultat de l'investissement insuffisante de ressources. Comme soutien Karina Ansolabehere : « Une analyse de l'évolution des indicateurs liés aux modalités de ciblage rend compte de l'augmentation de la pauvreté par revenus et de la complexification des caractéristiques de la population dans cette situation […] car les politiques de lutte contre la pauvreté ont été orientées fondamentalement, au moins dans une première période, vers la "satisfaction" des nécessités de base insatisfaites. Dans un deuxième moment (après 1995), avec une plus grande clarté dans le diagnostic, on a créé de nouveaux programmes visant à s'occuper fondamentalement de la pauvreté par revenus. Il convient de clarifier le fait que ces programmes n'ont pas constitué une réorientation importante des ressources et des politiques […] mais ils ont été des actions isolées, insuffisantes pour atteindre un volume considérable de la population visée, ce qui a dérivé dans une réduction excessive de la population aidée par les différents programmes » (Ansolabehere, 2002 : p. 36).

D'autre part, les critiques se concentrent sur la question de l'amélioration du ciblage : si la « lutte contre la pauvreté » n'était pas efficace, il s'agissait de mieux cibler les bénéficiaires des programmes pour atteindre vraiment les « pauvres ». En effet, le ciblage étant l'un des points les plus importants des politiques sociales, on commence très vite à chercher dans la façon dont la population ciblée est ou n'est pas atteinte l'une des raisons des problèmes rencontrés par les politiques de « lutte contre la pauvreté ». Ainsi, par exemple, un économiste et expert travaillant pour les organismes multilatéraux soutient : « Les programmes ciblés disposent de formes de rationnement direct en établissant, sur la base de la restriction budgétaire et du coût du programme, le nombre de bénéficiaires qui peuvent être assistés. Dans le cas de ces programmes, les politiques implicites requérant d'être examinées sont celles qui déterminent la sélection de bénéficiaires, en conduisant à des divergences entre ceux qui devront être les

bénéficiaires – selon les objectifs de chaque programme et ses fondamentaux légaux – et ceux qui le sont effectivement, selon la mise en place pratique du programme » (Dieguez, 1991 : p. 431).

De plus, en 1998, dans le cadre d'un conflit à l'intérieur du gouvernement de C. Menem pour la succession de ce dernier, E. Amadeo a dû démissionner de son poste du Secrétariat du Développement Social car il était, comme nous l'avons vu, proche d'E. Duhalde, le principal concurrent de Menem au sein du péronisme et celui qui voulait être candidat pour ce parti aux présidentielles de 1999. On assiste alors à la fin de la gestion experte à la tête de cette institution. En effet, si le successeur d'E. Amadeo, Ramón Ortega – chanteur de variété, ancien gouverneur de la province de Tucumán et candidat de Menem à la présidentielle – avait placé comme sous-secrétaire à Horacio Rodríguez Larreta, le président du Groupe Sophia, une fondation libérale proche de certains groupes catholiques et travaillant sur des propositions de politiques publiques depuis le début des années 1990 (cf. chapitre V), son entrée au Secrétariat signale le début de la fin de la modernisation des politiques sociales du gouvernement de C. Menem, car l'année suivante, lorsque E. Duhalde est finalement promu candidat pour le péronisme, le président nomme comme secrétaire un dirigeant très proche de lui, ancien sénateur pour la province de Santiago del Estero, José Figueroa. Sans expérience en matière des politiques sociales, J. Figueroa mettra en place des politiques d'assistance directe plus classiques visant à nourrir les réseaux territoriaux du péronisme et il sera dénoncé pour mettre en pratique des politiques « clientélistes » (Repetto, 2001 : p. 201).

L'arrivée au pouvoir de l'Alianza entre l'Unión Cívica Radical et le Frepaso en 1999 semble pourtant indiquer des tentatives pour reprendre la voie ouverte par la gestion d'E. Amadeo. En effet, même si avant d'arriver au pouvoir les équipes de spécialistes en politiques sociales de l'Alianza avaient commencé à dessiner des politiques universelles – notamment des allocations pour mères célibataires, pour chef de foyers au chômage, etc. – visant à « éradiquer l'indigence »[112], la politique sociale mise effectivement en place par le gouvernement en 1999 suivra les lignes principales des politiques promues par le Secrétariat du Développement Social depuis 1994. Toutefois, cela produira trois changements d'importance qui auront des conséquences tant pour l'avenir de l'intervention étatique sur le monde populaire que pour les visions dominantes sur le rapport des classes populaires au politique. Premièrement, le

[112] Cf. par exemple le *Plan social para erradicar la indigencia*, publié par la Fondation Carlos Auyero, le « think tank » du Frepaso, en octobre 1999 et signé par Eduardo Bustelo.

Secrétariat du Développement Social obtiendra le statut de Ministère et accueillera le Secrétariat de l'Environnement. Etant donné que les deux forces intégrant l'Alianza ont choisi de distribuer les ministères entre leurs membres en suivant une logique de partage du pouvoir, le Ministère du Développement Social et de l'Environnement a été finalement attribué au Frepaso, la force plus au centre gauche, et l'une des principales dirigeantes de ce parti, Graciela Fernández Meijide, qui avait été battue en 1999 dans le combat électoral pour le gouvernement de la province de Buenos Aires, est nommée ministre. Pour compenser le manque d'expérience dans le domaine social de cette femme politique, on nomme comme vice-ministre Eduardo Bustelo, expert en politiques sociales et ancien directeur de la filière argentine de l'UNICEF (cf. chapitre IV). La distribution des secrétariats et des directions des programmes du Ministère a aussi suivi la logique politique de donner un peu aux deux forces ; par ailleurs, ce sont les radicaux plus progressistes ceux qui son nommés aux postes de direction. On trouve ainsi une confluence apparente entre des experts qui étaient les principales voix critiques des politiques sociales du gouvernement de Menem. De même, comme nous le verrons dans le chapitre IV, plusieurs experts critiques envers la politique social d'E. Amadeo seront aussi engagés par les différents programmes du Ministère. Toutefois, en dépit des promesses de changement, les politiques sociales de l'Alianza n'ont pas modifié la donne dans le domaine, les actions du Ministère étant par ailleurs affaiblies par les conflits internes entre les experts et les fonctionnaires provenant des deux forces alliées. Le changement de statut du bureau étatique s'occupant de la « pauvreté » se maintiendra ultérieurement – dans les gouvernements d'Eduardo Duhalde et de Néstor Kirchner – et le Ministère du Développement Social acquerra un rôle de plus en plus dominant dans ce champ[113].

La deuxième transformation, même si elle n'a pas pu aboutir complètement, a été d'essayer de faire face au problème de superposition et de multiplication des

[113] Une caractéristique additionnelle du fonctionnement du Ministère pendant cette période a été la grande rotation de ses responsables politiques qui suivait le rythme des crises politiques successives au sein du gouvernement, ce qui a empêché qu'on aborde la problématique de la pauvreté avec une politique continue et cohérente. En mars 2001, G. Fernández Meijide a démissionné de son poste et elle a été remplacé par Marcos Makón, un économiste du même parti qui avait été sous le gouvernement de Menem sous-secrétaire de Budget du Ministre de l'Économie Domingo Cavallo et qui jusqu'à ce moment-là avait occupé un poste dans le Cabinet de Ministres. Moins de deux mois plus tard, M. Makón est remplacé par Juan Pablo Cafiero, lui aussi issu du Frepaso. En octobre 2001, dans le contexte de la crise définitive de l'Alianza, Juan Pablo Cafiero démissionne de son poste protestant pour la coupure du budget destiné à l'aide sociale. Sa sortie laisse la place à la tête du Ministère à un dirigeant du parti radical : Daniel Sartor, ancien vice-ministre du Développement Social de la province de Río Negro, qui occupe le poste de ministre jusqu'à la fin 2001, lorsque le gouvernement de l'Alianza doit démissionner suite aux manifestations populaires du 19 et du 20 décembre.

programmes sociaux, critique adressée aux politiques sociales du gouvernement de C. Menem par les experts proches de l'Alianza. Comme le signalent Carlos Acuña *et al*, « dans le nouveau gouvernement […] la stratégie de lutte contre la pauvreté a approfondi sa trajectoire erratique, basée sur la création de petits programmes mais qui représentait beaucoup pour les acteurs politiques qui le promouvaient. Cela n'a pas été modifié avec la création du Ministère du Développement Social et de l'Environnement. En tenant compte des antécédents de fragmentation de l'offre en cette matière, la nécessité est réapparue d'articuler et/ou d'unifier cet ensemble de programmes dont le nombre était d'environ soixante. Le résultat obtenu alors s'est traduit par une proposition du directeur général de Cabinet des Ministres visant à réduire les 69 programmes existants à 18, distribués dans 7 secteurs thématiques : 1) Nourriture ; 2) Formation, Emploi et Développement Productif ; 3) Éducation ; 4) Santé ; 5) Intégration Sociale et Développement Communautaire ; 6) Logement et Infrastructure Sociale et 7) Allocations de revenus. Tout comme dans la gestion précédente, cet essai a aussi échoué sans pouvoir être concrétisé par des changements dans l'assignation budgétaire et dans la redéfinition claire et précise de responsabilités institutionnelles [des différents programmes] » (Acuña *et al* : 2002 : pp. 25-26).

Même si au sein du Ministère on a réussi à réduire le nombre de programmes[114], l'objectif de les rendre plus cohérents et plus articulés a finalement échoué. Cependant, l'idée de réduire les interventions étatiques en matière de « lutte contre la pauvreté » sera reprise par les gouvernements d'Eduardo Duhalde en 2002 et de Néstor Kirchner en 2003, tout comme certaines idées des experts de l'Alianza visant à mettre en place un politique sociale d'allocations universelles et de créer des conseils de consultation au niveau local intégrés par des ONG, l'Eglise et d'autres composants de la « société civile » (cf. ci-dessous).

Enfin, tout en cherchant à éviter de continuer à utiliser les réseaux territoriaux du péronisme – à travers les gouvernements provinciaux, les mairies et dans une moindre mesure quelques syndicats – comme canaux fondamentaux de la distribution des ressources publiques allouées par les programmes d'assistance (Levitsky, 2001 ; Auyero, 2001), ainsi qu'en rapport au souci de la transparence et de la « lutte contre le clientélisme », les autorités du Ministère du Développement Social et de

[114] Comme le signalent Inés González Bombal et al, « la réduction du nombre de programmes sociaux observée entre 2000 et 2001 est due à l'unification de certains d'entre eux et notamment à la restructuration des programmes d'emploi et développement productif, dont le nombre a été réduit » (2003 : p. 14). Cf. Annexes, tableau XXXIII, p. 501.

l'Environnement ont travaillé pour allonger la liste des acteurs participant à la mise en place des programmes sociaux. Déjà en 1999, Graciela Fernández Meijide avait proposé de laisser aux mains de Caritas, la fondation de charité et d'assistance de l'église catholique argentine fondée en 1956 en suivant le modèle de l'institution allemande homonyme (Martín, 2008 : pp. 82-84), la gestion des politiques de « lutte contre la pauvreté »[115]. Même si cette organisation avait refusé avec l'argument du manque de capacités techniques et logistiques pour gérer ces politiques, elle s'est progressivement impliquée plus dans les tâches sociales. Le souci de la transparence et de la « lutte contre le clientélisme », qui était déjà présent dans le discours du Secrétariat du Développement Social sous la gestion d'E. Amadeo, réapparaît alors parmi les éléments fondamentaux des programmes de l'Alianza. On trouve, par exemple un document officiel qui affirmait :

> « Le quatrième élément de la stratégie est la transparence dans le système de détermination des bénéficiaires des programmes afin qu'il n'existe pas la moindre possibilité pour les pratiques clientélistes, si habituelles dans la politique sociale argentine. Pour cela, l'établissement de règles du jeu permettant à tous ceux qui réunissent les conditions d'être les bénéficiaires des programmes est d'une importance centrale. L'inscription dans des registres ouverts au public est la meilleure manière de combattre la manipulation politique des programmes » (Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social, 2001 : pp. 6-7).

Le rôle de l'église catholique et notamment de Cáritas sera central en 2002, dans le contexte de la crise et de l'« émergence sociale ». Un autre nouveau composant de la « société civile », certes moins légitime, sera pourtant la plus grande nouveauté par rapport aux acteurs participant de la gestion des politiques ciblées et décentralisées. En effet, à partir des barrages importants de route de 2000 et 2001 dans la banlieue de Buenos Aires (Merklen, 2005 ; Svampa et Pereyra, 2003), le gouvernement commence à attribuer des allocations sociales aux mouvements *piqueteros*, et cette dynamique s'impose comme un élément important des négociations entre les groupes sociaux territoriaux et les autorités gouvernementales, notamment pendant la gestion de Juan Pablo Cafiero à la tête du Ministère de Développement Social et de l'Environnement.

[115] Elle avait dit : « Les gens se sentent abandonnés et humiliés avec ce niveau de chômage. Il y a une grande désorganisation dans les plans sociaux. Je les passerais aux mains de Cáritas » (*Clarín*, 17-08-1998)

Cette allongement de la liste des participants de la « société civile » à la gestion des politiques sociales n'a pas seulement été – comme nous l'avons vu dans le chapitre I et comme nous le verrons à propos du cas de Santiago del Estero – l'une des sources de la montée en puissance de ces groupes au niveau local, mais elle représente aussi une composante fondamental du débat sur les limites de la définition légitime de cette « société civile », sur les formes justes d'attribuer les biens d'origine publique et sur les formes légitimes de participation des classes populaires au politique. Par ailleurs, cette participation des *piqueteros* se poursuit pendant le gouvernement provisionnel de E. Duhalde, puisqu'elle a été promue activement par le gouvernement de N. Kirchner.

### 3. Des perspectives hétérogènes : la « culture du travail » et le « militantisme social »

Il ne faut pourtant pas penser qu'à partir du moment où le paradigme de la gestion sociale et de la « lutte contre la pauvreté » s'impose d'autres positions sur le sujet disparaissent. D'une part, comme nous l'avons vu par rapport au militantisme social-chrétien, l'« importation » en Argentine de la gérance sociale a été rendue possible par l'alliance inattendue entre les experts internationaux et la tradition basiste liée au péronisme de gauche et au catholicisme social. Le paradigme du « travail social », lié au militantisme social proche des expériences militantes chrétiennes des années 1970, continuera par ailleurs à avoir ses adeptes et on peut dire qu'en partie il est le paradigme dominant des politiques sociales du gouvernement de Néstor Kirchner et de Cristina Fernández de Kirchner. D'autre part, le problème de la « pauvreté » étant défini pour certains secteurs politiques, liés aux définitions de l'Organisation Mondiale du Travail (OIT) et aux syndicats, comme le résultat direct de la montée du chômage, des politiques sociales liées à l'aide à l'emploi ont été mises en place depuis les années 1990. Le Secrétariat du Développement Social n'arrive pas à monopoliser les programmes sociaux du gouvernement de Menem, ne le faisant pas non plus lorsque le Secrétariat deviendra un Ministère, en 1999. La principale politique sociale des années 1990 – tant en vertu du nombre de bénéficiaires que de son impact politico-

médiatique[116] – a ainsi été le programme *Trabajar*, qui était géré par le Ministère du Travail pour des raisons logistiques et politiques.

En effet, depuis 1995, lorsque le chômage atteint 18,6% de la population active, ce problème devient un enjeu politique majeur. Cela s'est traduit par l'augmentation des programmes destinés à aider les personnes sans emploi. Comme le signalent I. González Bombal *et al* (2003), pendant les années 1990 « la distribution et la séquence des programmes par aire thématique rend compte des priorités attribuées aux différents problèmes sociaux. Tout particulièrement, elles expriment la croissante préoccupation à résoudre les problèmes du chômage et de la précarité de l'emploi, ce qui s'est traduit dans la conception de stratégies de développement productif, de formation pour l'emploi et de subventions temporaires. Les actions en ce sens expliquent une grande partie de l'augmentation du nombre de programmes sociaux pendant la décennie précédente. De même, on constate une augmentation, même si elle est moindre, des programmes d'intégration et de développement communautaire. En général, les programmes liés à la thématique de l'emploi ont été gérés depuis le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, alors que les stratégies de développement communautaire étaient gérées depuis le Secrétariat du Développement Social et, dès 1999, depuis le Ministère de Développement Social et Environnement » (2003 : p. 14).

Le *Plan Trabajar* a été créé en 1996 – selon la Loi 24.013, attribuant au Ministère du Travail le développement de politiques destinées à la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle des travailleurs (Vinocur et Halperin, 2004) – et il a été successivement renouvelé jusqu'à la fin des années 1990. Il combinait une aide monétaire aux personnes au chômage avec les composantes participatives promues par les programmes du Secrétariat du Développement Social. Ainsi, la contrepartie des bénéficiaires consistait à faire des « travaux communautaires », c'est-à-dire à aider à entretenir les rues, au nettoyage des trottoirs, à bâtir des locaux publics, etc. Les « pauvres » construits par les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » sont ici perçus comme des « travailleurs pauvres », tout en combinant une approche en termes de « bénéficiaires » avec l'objectif de donner un emploi transitoire aux personnes au chômage, en accord avec la division binaire évoquée plus haut entre ceux

[116] Par exemple, le programme Trabajar est arrivé à atteindre 270.000 personnes par an selon (Vinocur et Halperin, 2004 : p. 34) et 350.000 selon (Chiara et Di Virgilio, 2005 : p. 98).

qui peuvent participer au marché de l'emploi et ceux qui nécessitent d'être « aidés »[117]. Ce programme a ainsi combiné la philosophie guidant les politiques sociales ciblées avec le paradigme de la « culture du travail », très cher à la tradition péroniste. C. Acuña *et al* expliquent ces caractéristiques du *Plan Trabajar*: « Son objectif s'est orienté dès le début à offrir un emploi transitoire à des travailleurs au chômage qui étaient dans des conditions de pauvreté ou de "vulnérabilité sociale". Le programme offrait une aide mensuelle de 200 pesos par mois [à l'époque 200 dollars] » (2002 : p 28). Au début, il a été financé par le gouvernement argentin à travers du Fond National de l'Emploi – qu'on a créé en prélevant l,5 % des charges apportées par les employeurs –, puis on a obtenu un crédit de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement. « Pendant la deuxième moitié des années 1990 il a été développé en trois étapes : Trabajar I : depuis janvier 1996 jusqu'au mai 1997 […] Trabajar II : Depuis mai 1997 jusqu'au mai 1998 […] Trabajar III : depuis mai 1998, en continuant au-delà de la fin de la décennie » (*Ibidem*).

Progressivement, le *Plan Trabajar* a attiré l'attention des débats politico-médiatiques sur le « clientélisme », c'est-à-dire sur les attributions clientélistes des allocations, et depuis 2000 les mouvements *piqueteros* ont intégré la gestion de ces allocations dans leurs demandes, ouvrant des nouveaux guichets informels au niveau territorial distribuant des biens d'origine publique. Même si, comme le signalent C. Acuña *et al*, « pendant les années 1990, cette modalité d'intervention a atteint une haute légitimité en raison de son importance pour diminuer le conflit social sur le plan sous national et local » (*Ibidem*), le programme représente un point d'inflexion dans les débats sur la distribution de ressources dans le monde populaire, comme nous le verrons dans les chapitres VI et VII.

Pendant les années 1990, un autre programme social d'assistance, mais cette fois crée au niveau provincial, marquera l'agenda des politiques de « lutte contre la pauvreté » en Argentine. Il s'agit du *Plan Vida*, mis en place dans la province de Buenos Aires par le gouverneur Eduardo Duhalde, et géré par son épouse, Hilda « Chiche » González de Duhalde. Comme nous l'avons vu, le processus d'hyperinflation de 1989 et 1990 avait frappé spécialement les districts les plus pauvres

[117] Le programme représentait pour la Banque Mondiale une politique de « compensation » visant à aider les personnes que me pouvaient pas s'intégrer au marché de l'emploi : « Depuis la perspective de la Banque, le Plan Trabajar a pour but de réduire la pauvreté en offrant de l'emploi transitoire aux travailleurs au chômage, une mesure temporaire réduisant les effets de la réforme du travail dans l'économie » (cité in Chiara et Di Virgilio, 2005 : p. 87).

de la banlieue de Buenos Aires, provoquant des saccages de commerces, une violence sociale inédite dans les quartiers populaires et une crise de survie des classes populaires, dont les possibilités d'acheter de la nourriture et des biens de base s'est vue radicalement affectée. Bien que la situation sociale dans ces départements se soit améliorée à partir de la stabilisation de la monnaie en 1991, la montée du chômage frappe à nouveau les zones ouvrières. C'est ainsi qu'en 1991, lorsque E. Duhalde accepte la candidature au gouvernement de la province de Buenos Aires, il demande la création d'un fond de financement de l'investissement social et de l'infrastructure dans la banlieue de Buenos Aires. En 1992 le Congrès National a approuvé une loi créant le Fondo de Reparación Histórica del Conurbano (Fond de Réparation Historique de la banlieue de Buenos Aires)[118]. Comme le soulignent C. Danani *et al*, « la menace des saccages a été à la mise en place des politiques sociales compensatoires (et donc du Fond [de Réparation]) ce que la menace d'hyperinflation a été à la mise en place de la nouvelle politique économique [au niveau national]. C'est-à-dire, son principal argument (lié au risque d'un retour de l'ancienne situation) et sa justification majeure » (1996 : p. 59). Ce fond avait un budget d'environ 600 millions de pesos ou dollars par an.

Les politiques sociales d'assistance financés par le Fond étaient au début gérées depuis le Secteur de Programmes Sociaux, intégré par « une équipe technique progressiste » (Repetto, 2001 : p. 222) d'origine péroniste de gauche, raison pour laquelle l'élément de « renforcement des organisations intermédiaires » y était présent, visant à travailler avec les « mouvements sociaux » et non pas avec des ONG (*Ibidem*)[119]. Ce sera pourtant en 1994, lorsque « Chiche » Duhalde prend la présidence du Conseil Provincial de la Famille et du Développement Humain[120], et lorsque ce conseil accueille le Secteur des Programmes Sociaux, que les politiques d'assistance de

[118] Sur ce Fond, cf. (Danani et al, 1997).

[119] Une partie de ce groupe venait de travailler à la gestion d'une politique sociale qui représente en quelque sorte l'aînée du *Plan Vida* : le *Programa PAIS*, mis en place pendant le gouvernement d'Antonio Cafiero, en 1989, suite à la période d'hyperinflation. Ce programme a été le premier à combiner le soutien des organismes multilatéraux avec l'intervention active et militante du « basisme » péroniste. Cf. (Prévôt-Schapira, 1996). Selon Susana Peñalva, « bien que le PAIS se soit développé – dans le contexte des vagues hyperinflationnistes qui ont jalonné les années 1989 et 1990 – comme un programme d'urgence face à la crise sociale mise en évidence clairement par les pillages des supermarchés et la prolifération des soupes populaires dans la banlieue de Buenos Aires, le Programme cherchait non seulement à fournir une aide alimentaire immédiate aux foyers à des conditions de pauvreté critique. Sa logique d'intervention prétendait aussi recréer ou restaurer le lien social parmi les pauvres, en promouvant la solidarité territoriale dans les quartiers et en faisant appel aux idées auxquelles – à la lumière d'autres analyses – on peut situer d'une certaine manière "entre l'assistance et le communautarisme" » (2003 : p. 86).

[120] Sur l'histoire de ce conseil, ainsi que sur les transformations qu'il a suivi depuis l'arrivée de « Chiche » Duhalde à sa présidence, cf. (Masson, 2004).

la province de Buenos Aires acquerront une ampleur importante et un impact médiatique majeur. En effet, le *Plan Vida* représentera la principale politique sociale de cette province, et atteindra un million de bénéficiaires en 1998 (cf. tableau VI ci-dessous)[121]. Il s'agit d'un dispositif de distribution de nourriture parmi les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes cherchant à combattre la mortalité infantile. Il combinait la promotion de l'organisation communautaire propre de la tradition péroniste et sociale-chrétienne, notamment en cherchant à organiser les femmes comme des agents principaux de la gestion territoriale de cette politique, avec le paradigme de la gérance sociale. D'abord, le modèle de gestion basé sur l'« organisation communautaire » intégrait une structure de travailleuses vicinales (*manzaneras*[122]) qui étaient choisies par les organisations intermédiaires gouvernementales (mairies) et non gouvernementales au niveau local. Les *manzaneras* devaient avoir un profil « solidaire » leur permettant de développer une tâche « volontaire » et « désintéressée »[123] et elles forment un réseau à travers lequel circulaient les biens distribués par le *Plan Vida*. Comme l'affirme Silvia Fernández Soto, « cette modalité de gestion de la politique poursuit l'objectif d'"incorporer les gens" d'une manière active, en faisant appel à leur participation à la mise en œuvre effective du programme. Pour cela on déploie un ensemble de dispositifs technico-professionnels de formation pour les figures clefs du programme (les travailleuses vicinales et les co-mères). Ces dispositifs cherchent non seulement à encadrer la participation dans des limites très claires, mais aussi à produire chez les participants une identité avec le programme. Ces questions étaient présentées comme innovatrices par rapport à des programmes précédents, ainsi qu'à la logique clientéliste traditionnelle » (Fernández Soto, 2001 : p. 12-13). Même si les objectifs affichés par le programme intégraient la « lutte contre le clientélisme », le nombre de *manzaneras* ainsi que l'ampleur des réseaux de distribution des aides alimentaires ont fait du *Plan Vida* une cible des critiques politico-médiatiques sur les usages manipulateurs des biens publics, ce plan représentant l'un des premiers

[121] Selon Gisela Zaremberg : « L'évolution institutionnelle du CPM [Conseil Provincial des Femmes] […] a été spectaculaire. En 1993 il comptait avec 30 employés, en 1999 le total monte à 737 employés en CDI et 275 en CDD. Alors qu'en 1990 le Conseil gérait 3 programmes (Violence Familiale, Micro entreprises et Travailleurs Vicinaux), en 1999 le CPFDH [Conseil Provincial de la Famille et du Développement Humain] gérait 14 programmes d'un total de 45 programmes sociaux ciblés existant dans la province. Parmi ces programmes, le programme alimentaire "Plan Vida" et le "Plan Comadres" avaient un budget conjoint proche des 200 millions de pesos annuels. Ce chiffre représentait le 51.7% du total des dépenses provinciales pour des plans alimentaires » (Zaremberg, 2004 : p. 11).

[122] *Manzana* signifie en espagnol pâté de maison. Les *manzaneras* habitaient les quartiers populaires et couvraient un rayon de jusqu'à quatre pâtés de maisons (Fernández Soto, 2001 : p. 12).

[123] Cf. sur ce point (Masson, 2004).

objets du traitement du rapport des classes populaires au politique en termes de « clientélisme »[124].

**Tableau VI - Evolution des bénéficiaires et des *manzaneras* du *Plan Vida***

| An | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de bénéficiaires | 31.778 | 182.403 | 558.119 | 971.011 | 1.019.131 | 994.796 |
| Nombre de *Manzaneras* | s/d | s/d | s/d | 27.913 | 30.020 | 30.382 |

Source : (Fernández Soto, 2001 : p. 12).

Les racines du *Plan Vida* dans le militantisme social péroniste peuvent être vues dans la composition des cadres techniques du Conseil de la Famille et du Développement Humain, ce que Gisela Zaremberg identifie comme le « deuxième groupe » de fonctionnaires de cette institution, qui comptait aussi avec un premier groupe plus « politique » intégré par « Chiche » Duhalde et ses collaboratrices directes et un troisième lié à des spécialistes des sciences sociales en thèmes de genre. Ce deuxième groupe « est intégré par des femmes occupant des postes dans la direction technique des programmes clefs promus par cet organisme dans ses différentes étapes et/ou qui ont participé aux Conseils consultatifs crées aux débuts du CPM [Conseil Provincial de la Famille]. Dans ce groupe, bien que les fonctionnaires soient associés à certains éléments de la tradition *evitista* [pour Eva Perón], elles sont aussi enracinées ou ils se trouvent dans une position proche d'une tradition "de militantisme social" lié à l'action politique du péronisme des années 1970 et à l'activité de résistance souterraine pendant la dictature militaire et du militantisme réapparu lors du retour de la démocratie » (Zaremberg : 2004 : p. 27). Ces femmes avaient ainsi à la fois une expérience politique et un savoir technique acquis dans des formations des sciences sociales et dans leur expérience professionnelle dans le domaine du social : « Au niveau technique ces femmes sont liées à une conception de la mise en place de programmes en contact avec les bases sociales. En ce sens, la plupart dispose d'un savoir pratique lié à ce que certaines des interviewées appellent "intervention communautaire". Ce groupe est hétérogène en ce qui concerne le niveau de réflexion et de systématisation sur ce que signifie le travail avec les bases sociales et les relations qui peuvent être établies avec l'histoire du péronisme. Toutefois, au niveau général, on peut dire que ces femmes ont

[124] « Chiche » Duhalde a répondu les critiques vis-à-vis le Plan Vida dans (González de Duhalde, 1998 : pp. 43-48).

comme formation de base une maîtrise, celles qui ont obtenu un diplôme de troisième cycle de niveau master étant très peu nombreuses (certaines affirment avoir suivi des diplômes ou des cours de troisième cycle). Toutefois, l'information révélatrice est qu'elles disposent de capacités liées au travail dans la communauté, généralement dans les domaines de la psychologie, de l'anthropologie, de la sociologie, de l'enseignement et de la communication sociale. Elles ont simultanément une connaissance profonde des règles et des réseaux informels politiques au niveau des espaces microsociaux, fondamentale au moment de la mise en place des programmes et d'"organiser la communauté" au niveau de la base. Certaines disposent d'une connaissance pratique sur les circuits et les styles des dirigeants politiques du parti péroniste, de la chambre législative et des secteurs clef des Exécutifs provinciaux et municipaux » (Zaremberg : 2004 : p. 28). Même si une partie de ces femmes se sont distanciées du Conseil « au fur et à mesure que ce dernier acquérait de plus grandes compétences d'aide, en sacrifiant les objectifs d'équité de genre »[125], ceci n'a pas empêché que les caractéristiques des politiques du bureau continuent à suivre la tradition péroniste de la promotion de la participation.

Ce qui change à partir de la mise en place du *Plan Vida* est la place donnée aux femmes dans la mise en place des programmes. En effet, pour « Chiche » Duhalde il s'agissait de promouvoir la participation des femmes comme le « cœur sensible » de la famille. Comme le soulignent Sabina Frederic et Laura Masson, « la présence de ces femmes et spécialement la trajectoire idéalisée de Hilda Gonzalez de Duhalde qui se considérait avant tout épouse et mère, donnaient existence à une nouvelle notion de femme, comblée de vertus morales comme la sensibilité et le désintérêt, les habilitant à faire de la politique en travaillant dans "le secteur social". Dans ce contexte le secteur social était défini par le travail désintéressé, par une supposée sensibilité féminine, mais surtout par une opposition à une politique où les bénéfices personnels étaient par-dessus des objectifs des projets sociaux » (2006 : pp. 16-17). Cette image des femmes très chère à la tradition du péronisme orthodoxe – selon laquelle Eva Perón incarnée la « sensibilité sociale » de ce mouvement – s'est articulée avec une vision « moderne » de la politique sociale incarnée par la « gérance sociale » et le « développement humain », dans laquelle les femmes étaient par ailleurs une figure centrale car elles organisaient la vie économique et morale des familles. Dans cette articulation, cherchant par ailleurs à

[125] Laura Masson (2004) décrit les transformations du personnel du Conseil depuis l'arrivée de « Chiche » Duhalde, qui était contraire aux positions « féministes » des fonctionnaires plus anciennes.

légitimer la politique sociale comme étant « non clientéliste », le rôle de l'économiste Bernardo Kliksberg a été central[126]. Il a été consultant du Conseil de la Famille et du Développement Humain et à maintes fois il s'est exprimé en faveur du *Plan Vida*. La participation de B. Kliksberg comme expert consultant du *Plan Vida* lui a fourni deux apports techniques fondamentaux : l'importance du rôle des familles dans la création de « capital social » et la gérance comme dispositif technique de gestion des politiques sociales. Comme nous l'avons vu, le concept de « gérance sociale », a été très prégnant dans certains organismes multilatéraux comme le PNUD et la Banque Interaméricaine de Développement. Par ailleurs, B. Kliksberg est peut-être l'un des plus célèbres experts promouvant la création du « capital social » lié à la promotion des familles comme des noyaux du développement humain. Dans un entretien publié dans un journal argentin, il affirme ainsi :

> « *-Pourquoi la cible la meilleure [des politiques sociales] est la famille ?*
> - Parce que les êtres humains vivent en famille. L'économie a oublié les familles. Le néo-libéralisme voit seulement des consommateurs ou des producteurs isolés, comme si les gens vivaient seuls. Mais les décisions des gens, même celles liées à la consommation et à la production, sont prises au sein de la famille. Le fait que les programmes [sociaux] s'adressent aux familles, en général par le biais des mères, a un effet d'*empoderamiento* [*empowerment*] sur elles » (*Página/12*, 03-09-2007).

Le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* est un deuxième programme national combinant une approche en termes de « pauvreté » avec des objectifs d'aide à l'emploi. Il a été mis en place après la crise qui débute en décembre 2001. En janvier 2002, le président provisionnel E. Duhalde désigne à son épouse, Hilda « Chiche » Duhalde, à la tête du Ministère du Développement Social et la charge de la coordination nationale des politiques sociales. En même temps, face à la crise sociale de grande ampleur – dévaluation de la monnaie, montée du chômage, de la pauvreté, de l'indigence – et celle de la légitimité politique, le gouvernement accepte une invitation de l'église catholique et du PNUD et organise le *Diálogo Argentino* (Dialogue

[126] Docteur en économie et en gestion à l'Université de Buenos Aires, Bernardo Kliksberg est consultant de plusieurs gouvernements et de nombreux organismes internationaux comme l'ONU, la Banque Interaméricaine de Développement, l'UNESCO et l'UNICEF. Il réside actuellement à New York où il travaille comme directeur de l'Initiative « Capital Social » de la Banque Interaméricaine de Développement et du PNUD. Expert argentin le plus célèbre, il a écrit plus de 40 livres, dont un ouvrage réalisé avec le Prix Nobel de l'Économie Amartya Sen.

Argentin), un forum intégré aussi par des chambres patronales, des partis politiques, des syndicats, des mouvements sociaux et des experts visant à créer un certain consensus autour des mesures à prendre dans le contexte de la crise[127]. Au sein du Dialogue Argentin, on approuve un document demandant un « Droit familial d'inclusion sociale » destiné à assurer un revenu minimum pour les chefs de foyers au chômage. Le gouvernement met alors en place le programme *Jefes y Jefas de Hogar* (décret N° 565/02[128]), qui identifie deux situations d'absence de revenus des foyers habilitant à recevoir une allocation de 150 pesos (environ 50 dollars à l'époque) : des familles ayant des fils de moins de 18 ans dont aucun de leurs membres ne travaille ; et des familles dont les adultes ont plus 60 ans et ne perçoivent pas une retraite ou une pension.

Le programme, qui ne serait pas non plus géré par le Ministère du Développement Social, mais par le Ministère de l'Emploi, a concentré toutes les ressources budgétaires disponibles dans les différents programmes d'emploi transitoire. Il était financé par les taux d'exportation de matières premières pendant 2002 et à partir de 2003 il a bénéficié d'un crédit de la Banque Mondiale finançant le 30 % du programme (Vinocur et Halperin, 2004 : p. 41). Bien que des caractéristiques des programmes ciblés aient été maintenus dans ce cas – le *Jefes y Jefas de Hogar* définissait une population « cible » (Andrenacci et al, 2003 : pp. 191-193) –, la nouveauté réside dans l'ampleur de la portée de ce programme, qui combine quelques caractéristiques des politiques universelles – il introduit le concept de droit, par exemple – avec des critères antérieures, comme la décentralisation et les composantes de la contrepartie[129], notamment le respect du contrôle de l'état de santé des enfants (calendrier de vaccins, etc.), les conditions obligatoires de scolarité de ces derniers, etc. et, pour les adultes, réaliser des travaux communautaires organisés par les mairies et par des organisations territoriales. Le contexte politique au moment où ce programme a été mis en place lui a donné de vastes soutiens, ainsi qu'une légitimité sociale massive. Toutefois, tant son extension rapide (en septembre 2002 il y avait environ 2 millions de « bénéficiaires ») que l'intervention des ONG, de Caritas et d'autres composantes de la « société civile », lui on valu d'être mis sous la loupe des observateurs de la politique et de la relation des classes populaires à la politique. Ainsi, les questions de la « transparence » dans l'attribution des allocations et de la « lutte contre le clientélisme »

[127] Sur le Dialogue Argentine, cf. (Golbert, 2004 : pp. 15-17) et (Martín, 2008 : pp. 88-92).
[128] Cf. http://www.sigen.gov.ar/documentacion/decretopen_565-02.asp
[129] Le 87,4% des bénéficiaires accomplissaient la contrepartie dans des « projets communautaires » (Vinocur et Halperin, 2004 : p. 39).

sont devenues des enjeux politiques majeurs. De plus, le fait qu'à la fin de 2002 le registre de « bénéficiaires » ait été clôt, laissant hors du programme des milliers de familles, met a jour à nouveau les problèmes du ciblage des politiques sociales des années 1990 et les critiques envers les politiques non-universelles[130].

En suivant le principe de la décentralisation et le souci de la « transparence », ainsi qu'en vertu du fait que dès le début le programme comptait avec la participation de la « société civile » au sein du Diálogo Argentino, et notamment des principales ONG argentines et de l'église catholique, la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar* a incorporé la figure des conseils consultatifs. Leur tâche consistait à contrôler les mécanismes d'inscription des bénéficiaires, les registres produits par les bureaux décentralisés du programme et la bonne réalisation de la contrepartie que les bénéficiaires devaient effectuer. On a alors créé un conseil consultatif au niveau national, 22 conseils au niveau provincial et environ 1800 au niveau provincial (Lupica et al, 2003 : pp. 11-12). Les ONG, l'église catholique (notamment sa branche sociale, Caritas) et d'autres institutions religieuses on veillé au bon fonctionnement de ces conseils, en argumentant qu'ils pouvaient être les garants de la « transparence » de la gestion du programme[131]. De même, comme nous le verrons dans le chapitre V, la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement ont financé pour la première fois en Argentine une étude sur les usages politiques du programme visant à établir l'ampleur du « clientélisme » existant dans son fonctionnement. La figure de Bernardo Kliksberg comme consultant du programme, ainsi que le fait qu'on ait fait appel – comme Graciela Fernández Meijide en 1999 – à Caritas comme « contrôleur » de la distribution des ressources allouées par le programme n'a ainsi pas empêché qu'autour du *Jefes y Jefas de Hogar* on commence à suspecter soit de la manipulation des « pauvres » de la part des acteurs politiques et sociaux[132] (les « pauvres » comme des « otages »), soit de l'utilisation des ressources publiques de la part des pauvres (les « pauvres » comme des « malins » et des « fainéants »).

Depuis 2003, le gouvernement de Néstor Kirchner a proposé de remplacer progressivement le programme *Jefes y Jefas de Hogar* par deux dispositifs : le programme *Familias* – des allocations pour les chefs de foyer similaires au programme

[130] Cf. par exemple les critiques des experts du Centre d'Etudes Legales et Sociales, organisation de défense des droits de l'homme (Pautassi et al, 2003).
[131] Le document de (Lupica et al, 2003) est en ce sens un bon exemple de l'intervention des organisations religieuses et des ONG en faveur des conseils consultatifs.
[132] Les mouvements *piqueteros* participent aussi de la gestion de ce programme.

*Jefes y Jefas*, mais allouant des montants supérieurs – et le programme *Manos a la Obra*, qui promouvait la création de microentreprises et de coopératives productives. Le caractère progressiste de ce gouvernement, ainsi que le fait qu'il avait incorporé des dirigeants du Frepaso et de la Central des travailleurs argentins laissait penser qu'il allait mettre en place un programme universel d'allocations de revenus, mais, sous la direction de la sœur de N. Kirchner, Alicia Kirchner, le Ministère du Développement Social a suivi une politique de territorialisation des programmes sociaux liée à la tradition sociale-chrétienne qu'on a décrit plus haut[133]. En effet, comme Alicia Kirchner l'explicite, le but n'était pas de créer une politique de revenus universelle mais de renforcer l'organisation sociale et communautaire, son diagnostic étant lié au problème de la reconstruction du « tissu social ». C'est ainsi que la ministre affirme :

> « Beaucoup d'opinologues [*opinólogos*] hautains nous réclamaient en 2003 un programme universel, notre politique sociale étant selon eux minimaliste, trop artisanale. Alors que la crise de 2001-2002, pendant le gouvernement d'Eduardo Duhalde, a apporté le programme de revenus *Jefes y Jefas de Hogar*, ils nous réclamaient un plan de revenus pour la post-crise. Ils étaient prisonniers du regard unique […] nous avons choisi de "faire", de comprendre que seulement depuis la communauté on pourrait produire une transformation et que ceux qui nous donnaient des leçons pouvaient apporter peu à cette construction […] la politique de droits de la post-crise Argentine devait être concentrée dans le secteur social, dans le collectif, à partir de constructions artisanales dans chaque territoire, en nous axant sur l'emploi et l'éducation. L'échelle réclamée ne pouvait pas être donnée par un plan créé depuis un bureau. Seulement la puissance du travail, et le renforcement des liens cassés du tissu social apporteraient la réponse » (Kirchner, 2007 : p. 9).

Le nouveau gouvernement entreprend ainsi une politique sociale « militante » et « territoriale », toute en articulant ses actions avec les mouvements sociaux territoriaux et les acteurs politiques locales :

[133] Travailleuse sociale ayant une maîtrise en service social et un doctorat en travail social pour l'Université du Musée Social Argentin (université privée), Alicia Kirchner suit la ligne dominante dans cette profession en Argentine de la promotion des organisations communautaires et de l'« approche territoriale ». Elle a été sous-secrétaire d'Action Sociale de la province de Santa Cruz pendant les successifs gouvernements de son frère. Sur l'histoire du travail social en Argentine, cf. (Alayón, 2007).

> « Nous ne concevons pas notre tâche en éludant la dimension territoriale, parce qu'il y a des réalités différentes, et les réponses doivent être aussi diverses. Nous ne voulons pas être des bons mais des hybrides techniques, professionnels ou fonctionnaires. Personne n'opère dans le vide, parce que s'engager implique des exigences concrètes et de ne pas éluder de responsabilités ; nous voulons être de bons militants sociaux, nous occuper de la réalité et c'est cela ce que nous faisons. Nous avons un compromis social inhérent au respect des droits des citoyens, sans neutralité de valeur finissant par contribuer à la basse politique [*politiquería*] et le clientélisme.
>
> […]
>
> Nous sommes convaincus que la participation populaire est ce qui légitime la politique sociale, c'est pourquoi notre défi est de continuer à vaincre l'exclusion depuis l'approche territoriale, en tenant compte des acteurs locaux et des possibilités et des capacités de la région » (Kirchner, 2007 : pp. 10-13).

Même si la politique sociale du gouvernement de Kirchner sera progressivement suspectée de « clientéliste », la question de la manipulation des « pauvres » n'était pas absente dans le discours officiel, car pour l'approche territoriale de la participation populaire l'*empowerment* citoyen promu par les organismes multilatéraux réapparaît sous la forme de la promotion des droits :

> « Nous croyons que les personnes ont des droits, nous ne croyons pas que les personnes sont des otages, attachées à cette vieille politique dont nous ne faisons pas part, bien que plus d'une fois on nous a accusé de cela en utilisant la calomnie malintentionnée. Nous travaillons avec tous ceux qui pensent comme nous et avec ceux que ne le font pas, parce que pour changer les regards il est nécessaire de convaincre avec des pratiques justes et solidaires » (Kirchner, 2007 : p. 10).

Par ailleurs, sous le gouvernement de N. Kirchner, et en vertu de la reprise de la croissance économique après la crise, le débat sur les formes de résolution du problème de la pauvreté rentre à nouveau sur le terrain de l'affrontement entre les positions soutenant que seulement la croissance de l'économie peut créer de l'emploi et ceux qui soutiennent la nécessité de maintenir des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » comme une forme de « compensation ». Un débat lors d'un congrès de politiques sociales qui a eu lieu à la Faculté de Sciences Economiques de l'Université

de Buenos Aires en 2008 est en ce sens éclairant. Le ministre du Travail, Carlos Tomada, affirmait :

> « Le concept de travail est l'axe central de toutes les politiques publiques […] [il s'agit de] consolider la protection sociale à travers le travail. Instaurer la société du travail. Le lien entre travail, inclusion sociale et démocratie est l'axe de la politique publique ».

Le représentant de la Banque Mondiale, à son tour, répondait, utilisant la politesse requisse par son poste :

> « La politique sociale ne doit pas se concentrer seulement sur l'emploi mais elle doit le faire aussi dans la protection sociale de ceux qui n'ont pas eu accès au marché du travail » (cité in De Gatica, 2008 : pp. 24-25).

Néanmoins, les politiques ciblées, la dissociation entre politiques de « lutte contre la pauvreté » et politiques de l'emploi, ainsi que les différentes entreprises de « réforme » des « pauvres » sont des traits communs entre les différents paradigmes qui ont successivement dominé. Dans tous les cas, la question de la « transparence » et de la gestion sociale, non-politisée, des ressources distribuées parmi les « pauvres » demeure centrale. Le « clientélisme » émerge ainsi comme un mal à combattre, notamment depuis la mise en place des programmes massifs comme *Trabajar* ou *Jefes y Jefas de Hogar*. Ceci amène à une situation apparemment paradoxale : les politiques sociales les plus massives, celles qui distribuent des allocations ou des biens directement liés à la survie des classes populaires, sont les plus suspectées de clientélisme. D'une part, parce qu'elles ne sont pas des politiques universelles, leur distribution étant toujours suspectée de servir à des fins politiques. D'autre part, parce qu'étant donné leur ampleur ainsi que le fait qu'elles suivent les trois lignes principales des politiques sociales promues par les organismes multilatéraux et par les expert locaux – décentralisation, ciblage, participation – sans pour autant être gérées entièrement par des experts, elles courent toujours le risque d'être vues comme des formes de « manipulation politique ».

Face à cette situation, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'appel à la « société civile » comme garantie de « transparence » s'impose, en même temps que les mécanismes de production et de formation de cette nouvelle créature sociale.

## Chapitre III

## La « société civile » et la « lutte contre la pauvreté » : les enjeux et les acteurs d'une création sociale

Comme nous l'avons vu, la « société civile » apparaît dans les visions dominantes redéfinissant la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté » comme un espace privilégié de gestion des programmes sociaux, garantissant à la fois la transparence dans l'attribution des ressources d'origine publique et le développement des capacités (l'« *empowerment* ») des « pauvres ». Loin d'être un domaine établi, il devait pour autant être soutenu par les acteurs chargés de gérer les politiques sociales afin de le « renforcer ». Ce renforcement était en même temps une façon de construire la « société civile » comme espace délimité et capable de participer à la nouvelle entreprise d'aide aux « pauvres ». Des programmes gouvernementaux et internationaux ont joué en ce sens un rôle important. L'investissement de ressources afin de soutenir la « société civile » nécessitait par ailleurs certaines formes d'orientation des bailleurs. Tout un ensemble d'études visant à mesurer, classifier et ordonner le « monde associatif » fut ainsi mis en place, tout en contribuant au développement d'ONG et de centres d'études qui vont progressivement acquérir une expertise dans ce type d'activité au carrefour de la recherche universitaire et du consulting international. On s'aperçoit de cette manière que dans le processus de construction de la « société civile » comme pièce centrale de la « lutte contre la pauvreté » ce sont plutôt des acteurs placés en dehors de ce monde, ou bien des acteurs y appartenant mais ayant une position dominante, peu liée aux associations territoriales et étroitement liée à l'Etat et aux fondations internationales, ceux qui ont travaillé le plus pour faire exister cette sphère du social à laquelle ils seront progressivement attachés tant en vertu de leurs intérêts professionnels que de leurs trajectoires personnelles.

Dans ce chapitre nous essayerons de restituer ce processus de création collective. Premièrement, nous décrirons les activités et les dispositifs institutionnels créés par le Secrétariat au Développement Social afin de « renforcer » la « société civile » et de travailler à établir des « réseaux » articulant ce monde. La rencontre entre le militantisme péroniste proche du catholicisme social des années 1970 et les discours des

organismes multilatéraux apparaîtra à nouveau comme une alliance puissante en termes d'acteurs et de ressources. Deuxièmement, nous nous occuperons des soutiens des organismes multilatéraux au « monde associatif ». Dès les années 1980, lorsque la Banque Mondiale reconnaît les ONG comme des interlocuteurs valides et encourage la création du GTONG, un groupe de travail intégré par des associations bien connectées qui ont réussi à se faire entendre à Washington, dans les années 1990, lorsque la Banque soutient des études et des activités liées à la « société civile » en même temps qu'elle les intègre aux négociations avec le gouvernement argentin, cette institution a joué un rôle important dans la consolidation de la nouvelle entité. Enfin, nous décrirons les activités entreprises par des centres d'études et des ONG intégrés par des professionnels et des experts afin d'étudier la « société civile », tout en contribuant à sa délimitation. Des tâches de mesure, de classification et de mise en ordre financées par des fondations internationales, notamment étasuniennes, ont réussi à dessiner des « cartes » du « monde associatif » – ainsi qu'à tracer son histoire – qui serviront d'orientation aux bailleurs. Ces cartes seront progressivement ajustées aux critères utilisés par ces fondations, ce qui a permis de rendre la nouvelle « société civile » comparable à celles d'autres pays. Dans ce processus, on assiste à des luttes pour la définition des principes d'inclusion et d'exclusion du nouvel espace à des frontières floues : bien que le « modèle » des ONG semble s'imposer comme l'image la plus légitime de la « société civile », l'entrée d'acteurs territoriaux à la gestion des programmes sociaux dans le contexte de la crise argentine introduit de nouveaux critères qui menacent la vision officielle d'un monde vu comme « bénévole, transparent et pluraliste ».

## 1. La « promotion » de la « société civile » par le Secrétariat au Développement Social : entre Paulo Freire et Amartya Sen

La question de la participation de la « société civile » à la gestion des politiques de « lutte contre la pauvreté » s'impose progressivement comme l'un des traits principaux des programmes sociaux. Parallèlement à une avancée vers des styles plus souples de gestion bureaucratique, et sur la base du principe de l'ouverture de canaux pour la participation sociale, à partir de la prise en charge d'Eduardo Amadeo du Secrétariat au Développement Social, celui-ci fait aussi appel à des ONG afin de leur confier des tâches de gestion des programmes. En syntonie avec le consensus

modernisateur légitimé internationalement que nous avons déjà analysé, selon lequel cette stratégie constituait une « bonne pratique », les différents programmes du Secrétariat ont commencé à transférer à ces organisations sociales tant des ressources économiques que des responsabilités de gestion des actions au niveau local (Acuña *et al*, 2002 : p. 25)[134]. Selon E. Amadeo,

> « On change alors le paradigme. Ce qui en effet coupe avec le passé est ma conviction, venue aussi de mon ascendance senienne [pour A. Sen], que la politique [sociale] est intimement liée à la relation avec la société civile, les organisations populaires, comme tu voudras. Et l'autre conviction est que l'État doit avoir un rôle davantage actif dans ce domaine, c'est-à-dire, que l'Etat doit aider les gens à s'organiser, à se former, à participer, etc. Bon, c'est pourquoi je crée le CENOC [Centre National d'Organisations de la Communauté, cf. plus loin], le Programme de renforcement de la société civile. L'idée des animateurs communautaires, le travail de base, etc. Parce que c'est ma conviction…. et il n'y a aucun programme social, absolument aucun programme social du ministère qui n'ait pas eu une composante de participation » (entretien avec Eduardo Amadeo).

En même temps, la participation de la « société civile » favoriserait la « transparence » dans l'assignation des ressources, manière de nommer la « lutte contre le clientélisme », c'est-à-dire, dans les termes de la philosophie des politiques sociales focalisées, une forme de ciblage qui ne contribuait ni à l'« *empowerment* » – parce qu'elle était perçue comme un frein à la participation – ni à l'attribution correcte des ressources – parce qu'elle n'était pas basée sur des critères techniques de définition des « bénéficiaires ».

Toutefois, pour C. Acuña *et al* le passage de responsabilités de gestion des programmes aux ONG « ne s'est pas avéré toujours productif, pour de multiples raisons. D'abord, la capacité réelle de l'ensemble des ONG pour représenter les intérêts, les valeurs et les identités des couches pauvres demeure en question, ce qui est associé à l'existence de beaucoup d'organisations sociales créées ad hoc pour obtenir des

[134] Comme le souligne « Les années quatre-vingt-dix ont été l'époque de la reconnaissance des organisations non gouvernementales nommées ONG et de leur présence publique croissante. Divers facteurs ont conduit à cela : les lignes directrices des organismes multilatéraux qui ont été imposées avec les transferts de fonds, les politiques sociales ciblées qui ont intégré les ONG comme des contreparties nécessaires à l'État, la coopération internationale qui a été soutenue par une mouvance dans l'opinion publique qui revendiquait ces acteurs en syntonie avec un discours critique envers ce qui relève de l'Etat, etc.

bénéfices à partir de l'influence qu'elles pouvaient exercer sur les noyaux de décision du Secrétariat. Ensuite, la conception pas toujours explicitée selon laquelle les organisations sociales seraient hypothétiquement plus efficaces que les bureaucraties étatiques a conduit non seulement à un affaiblissement de l'appareil administratif étatique au niveau central, mais aussi à négliger la nécessité de fortifier les administrations publiques municipales, en laissant à beaucoup d'ONG le rôle fondamental de la gestion locale. Enfin, déléguer des ressources et des responsabilités à ce type d'organisations n'a pas éliminé la possibilité de pratiques clientélistes, en tout cas cela les a redéfinies » (Acuña *et al*, 2002 : p. 25)[135]. Ainsi, on introduit une question fondamentale pour notre travail : non seulement la participation de la dite « société civile » entraînait des problèmes de « gestion » des programmes, mais de plus elle introduisait, d'une part, le problème moral de la distinction des bonnes et des mauvaises ONG, des vraies et des opportunistes ; d'autre part, on devait faire face au problème également moral de la définition des bonnes et mauvaises manières de distribuer, depuis la « société civile », les biens parmi les « pauvres ».

L'encouragement de la participation de la « société civile » à la mise en place des politiques sociales a par ailleurs ses limites. Comme le signalent Inés González Bombal *et al* (2003 : p. 25 et ss.), les ONG avaient beau être le noyau des programmes, elles ont plutôt participé à leur mise en place, sans faire partie de leur conception, qui était définie depuis le « haut », c'est-à-dire au niveau national. Dans certains cas, les ONG intégrées par des experts fonctionnaient de fait comme des cabinets de consulting au niveau local, en conseillant les organisations sociales territoriales et en leur fournissant de l'assistance technique requise par les programmes décentralisés.

Comme dans le cas des « pauvres » et de la pauvreté comme problème social, la politique de soutien des ONG était en même temps une politique de « création » de ces organisations. Ceci ne veut pas dire que le monde associatif n'existait pas avant les programmes sociaux orientés à faire de ces acteurs des protagonistes des politiques sociales, mais que ces politiques ne sont pas indépendantes de la montée en puissance des ONG, voire de la constitution d'un domaine spécifique désigné sous ce label. Comme nous l'avons dit à propos de la reconnaissance de la « société civile » de la part des organismes multilatéraux, en Argentine aussi, dans certains domaines comme l'environnement et les droits de l'homme, les ONG étaient déjà des acteurs puissants

[135] Sur les problèmes présentés par les ONG dans la mise en place des programmes sociaux, cf. (González Bombal et al, 2003 : pp. 26 et ss.).

ayant des modes d'intervention sur la scène internationale. Par ailleurs, les associations de quartier, les sociétés mutuelles, etc. existaient depuis longtemps[136]. De plus, dans le contexte de la transition démocratique la participation locale, surtout des classes populaires, était vue d'une part comme une pratique de démocratisation d'une société qui venait d'une expérience autoritaire et, d'autre part, comme un possible contrepoids des organisations populaires traditionnelles : les syndicats, perçus par les intellectuels et les hommes politiques de la transition démocratique comme corporatistes et également autoritaires[137].

La nouvelle étiquette « ONG » a pourtant conféré à ce milieu associatif une importance inédite, en même temps qu'elle lui a directement ou indirectement fourni des ressources afin que ces organisations participent d'une manière plus active et plus efficace à la vie politique des quartiers populaires. Les définitions légitimes de la « société civile » partagées par le Secrétariat au Développement Social, les organismes multilatéraux et une grande partie des experts en politiques sociales tendent à limiter cet espace aux organisations qui correspondent le plus au modèle des ONG : participation individuelle, bénévole et autorégulée, tout en laissant hors champ les organisations répondant à d'autres logiques de recrutement et d'organisation – *i.e.* syndicats, mouvements sociaux, etc. Cette délimitation aura une grande importance lors des conflits autour de la distribution des ressources d'origine publique dans les quartiers populaires. Comme le soulignent Gabriel Casaburi et al, « les stratégies de participation de la société civile promues par les BMD [banques multilatérales de développement] et mises en œuvre conjointement avec les gouvernements supposent des opportunités pour quelques secteurs et des limites pour d'autres. La forme d'organisation de l'action collective des ONG, caractérisée par des principes d'autorégulation, d'individualisme et

[136] Il faut dire que la plupart des études sur ce domaine ont été réalisées à partir des années 1980. C'est alors que les intellectuels voulant récupérer les expériences historiques des « sociétés civiles » non péronistes et non corporatistes ont redécouvert des associations de voisins, les bibliothèques socialistes de quartier, les mutuelles, etc., existant avant la création du péronisme. Cf. (Gutiérrez et Romero, 1995 ; Sábato, 1998 ; Thompson, 1995). Un article de Sabina Frederic s'intéresse à ce phénomène. Cf. (Frederic, 2003). On retrouve ensuite quelques historiens faisant des travaux pour des ONG/centre d'études qui ont continué à travailler sur ce sujet. Cf., par exemple, Di Stéfano, Roberto; Sábato, Hilda et al, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina*. 1776-1990, Buenos Aires, GADIS, 2002.

[137] Cf. (Frederic, 2003). Par ailleurs, le contexte latino-américain est selon Nora Rabotnikoff *et al* l'une des trois sources de la redécouverte mondiale de la « société civile » entre les années 1970 et 1980, les deux autres étant l'Europe de l'Est pendant les années des régimes communistes – la société civile étant vue comme un espace de résistance et d'autonomie – et la critique à l'Etat social en Europe et aux Etats-Unis, ce qui avait commencé comme une critique de gauche visant à la démocratisation des démocraties occidentales et qui a été repris par la critique conservatrice du *Welfare*. Cf. (Rabotnikof *et al*, 2000 : pp. 41-44).

de volontarisme s'avère attirante pour les BMD dans la mesure où celles-ci sont aussi proches de la logique du fonctionnement des marchés. Ainsi, tandis que les BMD semblent avoir construit une image de la société civile excessivement centrée sur les ONG au détriment d'autres organisations, les ONG semblent avoir été de plus en plus séduites par ces organismes » (Casaburi et al, 2000 : p. 222).

Par ailleurs ces ONG sont, dans quelques cas, des organisations d'expertise créées afin de répondre aux appels d'offre successifs lancés par l'Etat, par des fondations privées ou par les organismes multilatéraux afin d'intervenir dans le monde populaire, de mesurer l'impact de ces interventions ou d'évaluer le déroulement des politiques auxquelles d'autres ONG participaient.

**Les ONG en Argentine**

D'après l'étude de l'ONG Groupe d'Analyse et de Développement institutionnel et social (GADIS) de mars 2004 analysant la structure du tissu associatif en Argentine, il existerait plus de 100.000 associations dans ce pays. Le plus grand nombre se situe dans la région Centre, mais le nombre d'Organisations de la société civile (OSC, l'étiquette utilisée par GADIS) par habitant est plus élevé dans les régions du nord-ouest argentin et du nord-est (environ 3,5 associations/1000 habitants dans ces régions contre 2,9 OSC/1000 habitants de moyenne nationale). Un grand nombre d'associations argentines sont des coopératives scolaires (24 %) [associations de parents d'élèves existant dans la plupart des écoles publiques et chargées de soutenir financièrement l'institution ainsi que les enfants qui ont des problèmes financiers] ou des associations dites « associations d'affinité », telles les mutuelles, les coopératives hospitalières, les clubs sociaux ou sportifs, les associations de retraités, les coopératives ou les syndicats, les associations professionnelles, les associations de collectivités et les chambres patronales. 12 % des OSC sont des associations de soutien de différentes causes.

Les principaux domaines d'action des OSC sont l'éducation (40 % d'entre elles s'y consacrent), le sport et les loisirs, l'assistance et l'organisation sociale, la culture et l'aide humanitaire. Parmi les personnes travaillant dans les OSC, 24 % sont des salariés, représentant 2,5 % de la population active. Le poids économique des OSC est estimé à 2,6 % du PIB. La moitié des OSC recensées ont un budget annuel inférieur à 5000 pesos (soit 1200 euros environ), alors que moins de 15 % d'entre elles ont un budget supérieur à 50.000 pesos (soit 12.000 euros environ).

Leur structure financière repose pour l'essentiel sur le développement de fonds propres (cotisations de membres). Les fonds publics représentent 20 % de leur financement, les dons privés 5 % et les financements internationaux 2 %.
Par ailleurs, les ONG représentent un espace d'insertion professionnelle et de travail bénévole assez important. Selon GADIS, environ 1.8 millions de personnes travaillent dans des ONG, dont 400.000 sont salariées.

Source : CIVICUS-GADIS (2006) *Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. La Sociedad Civil por Dentro*, Buenos Aires.

Les politiques de soutien étaient en même temps des politiques de délimitation des frontières – même si elles sont restées très floues –, de définition des formes légitimes d'existence des ONG et, enfin, tout simplement, de comptage des associations, afin de rendre compte socialement et politiquement de leur importance[138]. Le Secrétariat au Développement Social a beaucoup travaillé dans ces démarches. Premièrement, Eduardo Amadeo a créé en 1995 le Programme de renforcement de la société civile,

> « dont l'objectif de base est orienté vers l'instrumentalisation de mécanismes permettant de renforcer les capacités et les compétences personnelles et socio-communautaires, considérées comme des outils fondamentaux pour combattre la pauvreté.
>
> L'intention est de coopérer avec les organisations communautaires pour contribuer à leur développement, renforcer des liens solidaires au niveau local et consolider des pratiques démocratiques permettant aux secteurs les plus pauvres de récupérer leur représentativité, et aux organisations solidaires de la société civile d'acquérir un rôle plus important.
>
> La modalité adoptée pour atteindre ces buts est la réalisation d'actions éducatives qui encouragent la récupération de savoirs en renforçant des connaissances, des habilités et des attitudes que les secteurs populaires mettent en œuvre pour faire face à leur réalité : la qualité spécifique du Programme est son caractère éducatif,

[138] Comme le montre A. Thompson, l'étiquette d'ONG a été créée au niveau mondial afin de délimiter les associations de la « société civile » par rapport à l'Etat, enjeu majeur dans le traitement international des pays du tiers monde ; alors que l'étiquette d'association à but non lucratif a plutôt été utilisée aux Etats-Unis et provient de l'intérêt de délimiter un espace privé non marchand. Cf. (Thompson, 1995 : pp. 11-12).

comme une expérience singulière d'éducation informelle » (Rapport sur les dix premières années du Programme – document fourni par Roberto Candiano lors d'un entretien).

Le secrétaire du programme, Roberto Candiano, représente un cas de figure de la rencontre entre les idéologies du ciblage et de la participation de la « société civile » des organismes multilatéraux, et les idéologies chrétiennes de la gauche péroniste que nous avons abordées dans le chapitre précédent. Spécialiste en « éducation populaire », il est titulaire d'une maîtrise en sciences de l'éducation obtenue à l'Université de Buenos Aires, où il a également fait des études de psychologie. Il a par ailleurs suivi une formation de psychologie sociale, fait très répandu chez les militants sociaux d'origine chrétienne des années 1970. C'est alors qu'il commence à lire et à discuter les positions de l'éducateur brésilien Paulo Freire au sujet de l'éducation populaire, une approche très prégnante chez les militants sociaux de l'époque[139]. C'est cette branche de l'éducation populaire, prônant la « participation populaire », qui sera reprise par certains experts de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement afin de nourrir leurs perspectives de « participation de la société civile ». Ceci explique en partie, comme nous l'avons vu, la confluence entre ces experts et les militants sociaux péronistes. Militant démocrate chrétien puis péroniste proche des jeunesses péronistes des années 1970, R. Candiano était surtout un militant social-chrétien proche des prêtres du tiers monde, notamment de Carlos Mugica, un prêtre travaillant dans un bidonville de la ville de Buenos Aires – la *Villa 31* – qui sera assassiné par les groupes paramilitaires organisés par l'extrême droite péroniste en 1974, nommés Alliance

[139] Pédagogue brésilien né à Recife en 1921 et mort à Sao Paulo en 1997, Paulo Freire a étudié la philosophie à l'Université de Pernambuco et il a été professeur d'histoire et de philosophie de l'éducation à l'Université de Recife. En 1947, il commence à travailler à l'alphabétisation d'adultes, ce qu'il essaiera de mettre en pratique dans tout le nord-est du Brésil, où il existait d'importants taux d'analphabétisme pendant les années soixante. En 1964, la dictature militaire met fin à cette politique et met en prison P. Freire, qui part ensuite en exil : en Amérique latine d'abord, en Suisse ensuite, après une courte période passée aux Etats-Unis. A Santiago du Chili, il a travaillé pour le gouvernement de Salvador Allende et il a été consultant du bureau régional de l'Unesco. Il est aussi professeur invité au Centre d'études en éducation et en développement de l'Université de Harvard. À Genève, P. Freire est engagé comme consultant à plein temps pendant neuf ans au Conseil Mondial des Églises, exerçant une profonde influence sur l'orientation et la méthodologie de la formation religieuse. En effet, le concept d'apprentissage œcuménique a beaucoup emprunté aux idées de P. Freire. Par ce biais, sa méthode d'éducation populaire a fortement pénétré dans les courants catholiques de gauche de l'Amérique latine. C'est en exil que P. Freire publie ses deux ouvrages les plus célèbres : *L'Éducation comme pratique de la liberté* (1964) et *Pédagogie des opprimés* (1968). En 1980 Paulo Freire retourne au Brésil et il entre à l'Université de Campinas et à l'Université Catholique de Sao Paulo. Il milite au Parti des Travailleurs. Lorsque ce parti, en 1989, l'emporte lors des élections municipales, P. Freire devient secrétaire à l'éducation à la mairie de Sao Paulo. Cf. (Gerhardt, 1993).

Anticommuniste Argentine (connue comme la « Triple AAA »)[140]. Chez R. Candiano, le militantisme catholique provient de sa formation catholique chez les salésiens. En raison de sa participation politique, suite au coup d'Etat de 1976 il a dû partir en exil aux Etats-Unis où vivait une partie de sa famille. Il a alors suivi des formations en éducation à l'ONU. Après deux tentatives de réinstallation à Buenos Aires, il est rentré avant la chute de la dictature et a travaillé à l'école secondaire des salésiens, l'Institut Don Bosco, où il avait fait ses études :

> « Je travaillais là et ils me donnaient en quelque sorte un asile politique, disons, quand j'étais chez moi et les choses allaient mal j'allais au séminaire qu'ils avaient à Ramos Mejía [banlieue ouest de Buenos Aires]. Ils ont été très bien avec moi, avec moi et avec beaucoup d'autres compagnons » (entretien avec Roberto Candiano).

En 1983, R. Candiano s'est remis au travail politique, tout en étant engagé par la mairie de la ville de Buenos Aires, gouvernée par les radicaux, afin de coordonner une commission qui devait réviser les règles internes de la profession enseignante. En 1988 il participe aux élections internes du péronisme en soutenant Antonio Cafiero, finalement battu par C. Menem. C'est dans les années 1980 qu'il fait la connaissance d'Eduardo Amadeo, ainsi que d'autres dirigeants péronistes qui seront d'importants fonctionnaires pendant les années 1990 et 2000, comme Felipe Solá, gouverneur de la province de Buenos Aires entre 2002 et 2007, et Daniel Filmus, expert et fonctionnaire en éducation (cf. note 144). En 1989, R. Candiano participe aux équipes techniques du Secrétariat à l'Education de la ville de Buenos Aires, alors aux mains des péronistes. En 1991, lorsque 'E. Amadeo est élu député national, R. Candiano devient son conseiller et il travaille activement à la préparation de la loi de réforme de l'Education votée en 1994. Ses liens avec E. Amadeo l'amènent à accepter de participer à la gestion du Secrétariat au Développement Social lorsque le premier est nommé secrétaire. Son travail était de mettre en œuvre la composante de la « participation » promue par E. Amadeo :

[140] Sur la trajectoire politique et religieuse de C. Mugica, cf. l'ouvrage organisé par un autre prêtre qui faisait partie du même courant : Vernazza, P. Jorge. (comp.), *Padre Mugica. "Una vida para el pueblo"*, Ediciones Lohlé-Lumen, Buenos Aires, 1996.

« Je suis allé au Développement Social. Eduardo [Amadeo] m'a confié la tâche de… il m'a dit alors : "je veux que les politiques sociales soient promotionnelles, c'est pourquoi elles doivent avoir une composante de développement des capacités des personnes, à savoir, une composante de formation, presque toutes les politiques que je vais proposer doivent avoir cette composante, et je veux que tu sois le chef de cette composante éducative", c'est-à-dire, "dans chaque action, dans chaque programme que nous faisons il doit toujours y avoir une action, une composante, une activité, un espace en rapport avec le développement des capacités de tout type, des capacités personnelles, collectives, socio-communautaires, sociales, je veux que tu développes et mobilises certaines capacités" » (entretien avec Roberto Candiano).

Nous pouvons ainsi revenir sur la convergence entre l'expérience des militants sociaux péronistes liés au catholicisme social et les nouvelles approches promues par les organismes multilatéraux – et par les experts argentins proches de ces derniers – pour comprendre en quoi elle consiste. Pour R. Candiano, les activités et les programmes mis en place par le Secrétariat et disposant du financement de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement afin de développer les capacités (d'« *empowered* ») les « pauvres » étaient compatibles avec ce qu'il avait appris à l'époque où il militait dans les quartiers populaires avec les groupes péronistes de gauche et les mouvements chrétiens inspirés par la théologie de la libération : le projet de Candiano était toujours celui de promouvoir la participation et pour ce faire Paulo Freire et Amartya Sen, la Banque Mondiale et les prêtres du tiers monde pouvaient trouver un point de confluence. Le Programme d'animation communautaire conçu dans le cadre du Programme de renforcement de la société civile est en ce sens un cas de figure. Comme le signale R. Candiano :

« Tu vois, Eduardo [Amadeo] était très influencé par [Mohammad] Yunus [l'économiste bangladais qui a mis en place la Grameen Bank, connu pour cela comme « le banquier des pauvres » et prix Nobel de la paix 2006], pour toute cette expérience entreprise par Yunus avec le micro crédit. Et aussi par cet économiste indien, Amartya Sen, qui parle du développement des capacités, très influencé par lui. J'étais intéressé par cette lecture, disons, mais je n'ai jamais eu l'idée de lui attribuer beaucoup d'importance, je n'ai jamais spécialement épousé les trucs à la mode, parce qu'il me paraît que les choses ont besoin de temps, on a besoin de voir

les résultats. Mais, bon, je le prends, mais j'ai accordé à ceci plus une question idéologique, plus de mon militantisme dans l'église, avec la chose communautaire. Nous, quand nous travaillions avec [le prêtre Carlos] Mujica, nous étions très concernés par la question des leaders spontanés de la communauté, ceux que la communauté reconnaissait comme des leaders, et les leaders étaient un peu comme les organisateurs de l'activité communautaire en fonction des objectifs issus de la communauté et servant la communauté […] toujours avec des apprentissages nouveaux, supérieurs. Nous étions très concernés par l'éducation des adultes de [Paulo] Freire, tu te souviens que Freire proposait les promoteurs communautaires ? De les former… ensuite Fidel Castro prend ce modèle… j'étais aussi avec les gens qui ont incorporé ceci à Cuba, c'est très intéressant toute cette question. Disons, j'ai fais un syncrétisme entre ce qu'a été l'église du tiers monde et mon bagage idéologique, un peu de Freire et un peu de la question éducative que j'avais travaillée pendant ces années.

- *Tout cela combiné avec les idées des organismes…*

Disons clairement qu'Eduardo [Amadeo], comme il est économiste, il a pris ces idées qui viennent plus du côté de l'économie, qui ont été importantes, elles ont montré de bons résultats, mais je leur ai donné un autre caractère, et à vrai dire, cela était bien mené » (entretien avec Roberto Candiano).

La possibilité de mettre en pratique depuis l'Etat un programme qu'il percevait comme étant compatible avec sa trajectoire de militant social-chrétien amenait R. Candiano à accepter ce compromis entre deux courants qu'on pourrait penser antagonistes d'un point de vue purement théorique. Promouvoir la participation était ainsi un objectif tellement important que cela déplaçait le débat sur les lignes directrices dominantes de la politique sociale de l'époque. La décision sur le nom du programme dirigé par R. Candiano faisait déjà partie de ce compromis, comme il le signale :

« Le nom est importé, il était à la mode à cette époque, le renforcement de la société civile, dans tous les forums internationaux on parlait du renforcement de la société civile et quand il a fallu mettre un nom à ce que je faisais, Leonardo Di Pietro qui était le chef de cabinet d'Eduardo [Amadeo] a proposé ce nom. Puisqu'on parle autant dans le monde de renforcement de la société civile, pourquoi ne pas l'utiliser… alors, nous avons discuté. Je l'ai acheté, je ne me suis

pas trop impliqué dans le nom. Il m'a paru, bon, assez représentatif, mais bon […] je m'occupais plus des organisations de base » (entretien avec Roberto Candiano).

Le travail de promotion de la « société civile » entendue comme les « organisations de base » – une manière différente mais compatible dans la pratique avec la définition de la « société civile » en termes d'ONG – rendait ainsi plus compatible les politiques ciblées avec les expériences de base de R. Candiano. De même, il pouvait être contraire à la philosophie du ciblage tout en travaillant dans un Secrétariat promouvant le ciblage – et qui ciblait l'intervention du programme dirigé par R. Candiano – car son but était compatible avec n'importe quel type de politique sociale[141], sauf avec ceux qui sont vus par R. Candiano comme « clientélistes ». Là encore, en rapport avec la « lutte contre le clientélisme », on voit un point de confluence entre les politiques des organismes multilatéraux et de leurs alliés argentins, et le militantisme social-chrétien. Lors de l'entretien avec R. Candiano, celui-ci critiquait les politiques du gouvernement de Néstor Kirchner car il les percevait comme clientélistes, de même que les politiques sociales qui n'étaient pas gérées par le Secrétariat au Développement Social pendant les années 1990. Puis il affirmait :

- *Et comment mettrez-vous en rapport le clientélisme avec le renforcement de la société civile ?*

C'est un antidote.

- *Un antidote… ?*

Je te dis qu'il y a beaucoup de gens de l'intérieur du pays avec lesquels je continue à écrire, nous continuons à discuter par téléphone. Et ils racontent comment des *punteros* [les dirigeants territoriaux des partis politiques], comment ils font les campagnes électorales, comment ils gèrent les allocations sociales. Et ceux qui sont contre, ces gens qui ont une conscience, ils s'opposent et ils sont exclus. Mais bon, certains négocient, d'autres ne négocient pas, alors ils sont exclus et ils font leur propre chemin, celui des ONG ou des organismes

[141] Ainsi, il affirme lors d'un entretien : « Je suis pour les politiques universelles. Les politiques sociales… je ne crois pas beaucoup dans le ciblage. *Mais vous faisiez partie d'un Secrétariat très proche du ciblage…* C'était l'idéologie du moment. Et bon, nous devions cibler parce que nous n'avions pas assez d'argent. Mais, notre idée était de l'installer [la promotion de la participation] comme politique d'Etat disons. En réalité comme composante d'une politique de promotion des êtres humains et des communautés et des sociétés, qui peut être parfaitement compatible avec une politique sociale universelle » (entretien avec R. Candiano).

internationaux, de l'église. Ils cherchent des ressources autrement. D'autres s'engagent en politique tout en cherchant à introduire des pratiques plus saines dans la communauté, tu as tout cela. Mais comme d'habitude, je peux dire qu'au moins ils se rendent compte qu'ils sont manipulés. Et auparavant ce n'était pas le cas. Il y a plus de conscience, c'est pour cela que je te dis que c'est un antidote » (entretien avec Roberto Candiano).

Comme d'autres fonctionnaires du Secrétariat, R. Candiano a suivi la formation en gérance sociale de l'Institut Interaméricain pour le développement économique et social (INDES, BID), à Washington. Il a travaillé au Secrétariat au Développement Social jusqu'en 2000, puis il a travaillé à nouveau comme conseiller de E. Amadeo au Secrétariat à la Lutte contre les addictions et le trafic de drogues et, en 2003, comme sous-secrétaire de Daniel Arroyo au Secrétariat aux Politiques sociales et au développement humain du Ministère du Développement social, combinant toujours son expertise en éducation et en psychologie avec la promotion de la participation de la « société civile ». Afin d'améliorer sa formation en politiques sociales et qu'elle soit académiquement reconnue, il a suivi un master en administration des politiques publiques à l'Université de San Andrés (cf. chapitre IV). Il est actuellement le directeur de la Fondation Gutenberg, un centre d'éducation tertiaire.

Suivant la logique des autres programmes du Secrétariat, le Programme de renforcement de la société civile a engagé sous CDD des professionnels des sciences sociales qui, comme Daniel Arroyo (sur sa trajectoire, cf. note 144), deviendront ultérieurement des experts en politiques sociales et en « lutte contre la pauvreté ». L'équipe dirigée par R. Candiano s'occupait autant de ses propres programmes que de la « composante participative » d'autres programmes du Secrétariat, de même que de conseiller les directeurs des programmes les plus importants comme le FOPAR déjà cité. Selon R. Candiano, les fonctionnaires de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque Mondiale ont visité quelques quartiers où le programme de formation d'animateurs communautaires était plus développé et suite à cette expérience « ils ont été très touchés et ont ensuite transféré cette expérience à beaucoup d'autres programmes avec financement international dans d'autres pays. Et ils m'ont ensuite invité quand j'ai fini ma gestion ; la BID m'a invité à faire un exposé lors d'un congrès au Paraguay, et ils ont publié toute notre expérience dans un livre sur la gestion sociale » (entretien avec R. Candiano). Même si l'ampleur de l'intervention de

ce programme n'est pas très importante en termes de budget (cf. tableau VII ci-dessous portant sur le budget qu'il gérait), il montre la façon dont la participation de la « société civile » vue depuis la perspective des militants sociaux de tradition sociale-chrétienne s'incarnait dans l'action de l'Etat, visant à construire et soutenir le « troisième secteur ».

**Tableau VII - Evolution du budget du Programme de renforcement de la société civile**

| Année | Budget en pesos (= 1 dollar) |
|---|---|
| 1995 | $4.286.451.- |
| 1996 | $5.104.211.- |
| 1997 | $7.726.857.- |
| 1998 | $7.923.797.- |
| 1999 | $1.100.000.- |
| TOTAL | $26.141.316.- |

Source : Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2000.

La deuxième entreprise du Secrétariat en vue du renforcement de la « société civile » a été la création en 1995 du Centre National d'Organisations de la Communauté (CENOC). La perspective de ce centre était d'aider les ONG plutôt que les « organisations de base ». E. Amadeo a placé sa femme, Beatriz Orlowski de Amadeo, à la tête du Centre. Les tâches de comptage des ONG ont toujours été centrales au sein du CENOC, sa base de données d'ONG demeurant la seule source d'information quantitative sur le nombre d'organisations associatives en Argentine pendant quelques années. Le centre contribuait ainsi à la construction d'une « carte » de cette « société civile » qu'il s'agissait à la fois de renforcer et de construire :

> « L'une des initiatives fondamentales promues par ce Centre a été la consolidation d'une base de données d'OSC [organisations de la société civile] permettant d'identifier et de faire connaître les milliers d'organisations qui développent une diversité d'actions dans tout le territoire national » (www.cenoc.gov.ar).

Le CENOC agissait ainsi comme un constructeur de « réseaux », mot à la mode à l'époque dans le « monde associatif » voulant rendre compte des alliances d'acteurs décentralisés de la « société civile ». Même si le Centre n'était pas une source de financement pour les ONG, il les aidait à se lier entre elles et les orientait vers les appels

d'offre des différents programmes mis en place par le Secrétariat au Développement Social. Selon E. Amadeo,

> « Le CENOC est un bureau virtuel, ce qu'il fait est de relier [les ONG], il n'accorde pas de subventions mais il offre de l'information, des formations et construit des réseaux. Il construit des réseaux et donc, associé à tout ceci, il pouvait donner de l'argent pour quelques projets » (entretien avec Eduardo Amadeo).

## 2. La « société civile » des organismes multilatéraux

A partir du travail sur ces bases de données, le CENOC commence à classifier les ONG. « Ordonner » le « monde associatif » était ainsi une manière de lui donner forme. L'une des premières classifications visait à distinguer deux types d'organisations travaillant dans la gestion des politiques sociales : d'abord, les organisations de base représentant « la réponse solidaire » des classes populaires aux problèmes de survie. Elles s'étaient distinguées par leurs interventions au niveau local – notamment dans les quartiers populaires, où elles développaient un travail bénévole lié à la résolution de nécessités ponctuelles – et par une capacité de gestion généralement « déficitaire », ne disposant pas de ressources humaines professionnalisées. Ensuite, les organisations d'appui technique, différenciées des premières tant par leurs actions que par leurs destinataires. En général, elles sont composées d'experts et de professionnels qui ne sont pas les bénéficiaires de leurs actions. Ils participent à la gestion de programmes et de projets liés au « développement social et économique » des « pauvres », travaillant surtout au niveau provincial et national. A la différence des organisations de base, les organisations d'appui technique disposent fréquemment d'une structure organisationnelle leur permettant de développer des capacités de gestion « à un niveau acceptable » (CENOC, 1996). Depuis ce document, le CENOC a perfectionné ses classifications du monde des ONG, et a financé plusieurs études sur le sujet, en vue de distinguer les différents types d'associations ainsi que leur évolution historique et leur distribution territoriale[142].

Par ailleurs, suite à la crise de 2001-2002 et à la visualisation publique des mouvements sociaux, notamment des groupes *piqueteros*, il est devenu évident que le

[142] Cf. (CENOC, 2003) ; (Lago Martínez et al, 2006) ; (CENOC, 2007).

label « ONG » ne pouvait pas remplir totalement l'espace de la « société civile », car il laissait en dehors tout un ensemble d'organisations populaires qui ne répondaient pas au modèle bénévole du « monde associatif » et qui étaient plus politisées que ce que les définitions officielles reconnaissaient comme caractéristique des ONG[143]. De même, les contradictions entre la montée en puissance des ONG et la crise du monde populaire est signalée par Inés González Bombal, sociologue et spécialiste en ONG, ainsi que consultante et experte dans ce domaine : « Sans doute, le secteur des ONG s'est accru et a gagné en importance face à l'État et au secteur privé. Elles sont aujourd'hui convoquées pour prendre part aux instances de délibération et de décision sur les politiques publiques et elles ont joué un rôle significatif dans l'attention de l'urgence sociale. Toutefois, il faut aussi évaluer que cette croissance des ONG s'est produite à l'époque et dans le contexte de la plus grande involution du développement social de l'Argentine moderne […] Nous nous trouvons face à des organisations fortifiées au sein d'un pays qui s'est effondré. Il est vrai que beaucoup de ces organisations s'occupent désormais de l'urgence sociale, mais il est également vrai qu'elles n'ont pas pu agir sur les causes qui l'ont produite […] C'est dans ce monde – celui de l'extrême nécessité – que sont apparues d'autres formes d'organisation qui, contrairement aux ONG en général, ont fait appel à l'action collective et ont constitué à une nouvelle identité pour un nouvel acteur de la société : le travailleur au chômage » (González Bombal, 2003 : p 11-12).

Les organismes multilatéraux ont contribué à forger cette image de la « société civile » liée au monde des ONG. Déjà en 1984 la Banque Mondiale avait contribué à la création du Groupe de Travail d'ONG sur la Banque Mondiale – GTONG, (Groupe d'Organisations Non Gouvernementales sur les Institutions Financières Internationales) –, un réseau global intégré par des ONG internationales. Le but était de maintenir « un dialogue critique » entre la Banque Mondiale et les ONG sur les

[143] Dans le dernier document du CENOC – fait sous la gestion de Alicia Kirchner au Ministère du Développement Social, qui privilégiait la promotion de l'« organisation populaire » – on reconnaît ainsi que « quelques interventions, depuis les bureaux gouvernementaux ou depuis les organismes internationaux de financement ont eu tendance à ignorer quelques aspects de cette problématique en consolidant une forme de lien basé sur une conception "instrumentale" de la participation publique et une dimension "fonctionnelle" de l'action collective exprimée dans les Organisations Sociales. La dimension "technique" qui s'est imposée face à l' "orientation politique" (comprise comme attribution de sens et non comme identité partisane) a supposé un cadre "neutre" pour l'établissement de liens entre des acteurs divers […] Grâce à différentes études, dans les derniers temps on reconnaît la diversité des formes organisationnelles dont les différents acteurs sociaux modèlent leur action » (2007 : p. 12).

politiques et les projets financées par la Banque Mondiale liés à la promotion « du développement humain et durable ». Les objectifs du GTONG étaient de veiller à :

> « La participation de la Société Civile à la prise de décisions sur les projets et les politiques de la Banque.
>
> Le contrôle de l'impact des politiques de la Banque et de ses pratiques de prêt sur la pauvreté.
>
> La présentation de comptes rendus et la transparence des opérations de la Banque Mondiale » (GTONG-Argentina, 2005 : pp. 2-3).

La participation de la « société civile » et la quête de « transparence » étaient ainsi au centre des préoccupations des fonctionnaires de la Banque Mondiale et des ONG qui avaient la capacité de se faire entendre dans cet organisme. L'arrivée du GTONG en Argentine est beaucoup plus tardive. Bien que depuis le début des années 1990 quelques ONG avaient commencé à prendre contact avec la Banque Mondiale, c'est en 1998, dans le contexte de la stratégie de la Banque Mondiale d'étendre le réseau d'ONG « amies », que la filière argentine du réseau a été créée. Elle est intégrée par environ 40 ONG, en général les mieux positionnées, ayant plus de ressources économiques mais surtout des ressources symboliques et sociales, en termes de relations qu'elles pouvaient mobiliser en tant qu'universitaires, militants, etc. Ces ONG ont réussi à se faire entendre par la Banque Mondiale, tout en participant au contrôle de la mise en place de certains programmes sociaux et travaux d'infrastructure financés par la Banque Mondiale ainsi que des forums de débat sur la Stratégie d'Assistance au Pays (CAS : *Country Assistant Strategy*) que cette banque organise depuis 2000 dans beaucoup de pays afin d'être attentif à la voix de la « société civile ». Pour les ONG participant au GTONG,

> « Notre défi était de montrer l'existence de leaders d'Organisations de Base et d'Organisations de la Société Civile, OSC, tant ruraux qu'urbains ayant la capacité de dialogue pour effectuer des apports locaux à la Stratégie proposée par la Banque Mondiale et d'influencer, car ceci suppose de partager une logique de pensée permettant d'élaborer une proposition qui soit comprise par l'interlocuteur. C'est ainsi que dans le Rapport de la Banque Mondiale ont été rassemblées nos propositions annexées au Rapport présenté [par la Banque Mondiale] au

Gouvernement National [en 2000 et en 2003), même si ces dernières n'avaient pas un caractère contraignant » (GTONG : 2005 : p. 4).

Les activités du GTONG ont été organisées suivant trois axes : séminaires thématiques, réunions nationales et documents de travail ; suivi des programmes et des prêts de la Banque Mondiale ; influence afin de modifier des politiques et des programmes financés par la Banque Mondiale et mis en place par le gouvernement argentin (GTONG, 2005 : p. 17). Bien que l'influence de ce groupe n'ait pas été très importante, les ONG qui y prennent part ont trouvé une voie d'accès directe aux organismes multilatéraux, tout en démontrant que l'univers de la « société civile » devient un acteur central, au moins au niveau symbolique, dans le domaine des politiques sociales financées par la Banque Mondiale.

D'autres activités de la Banque Mondiale ont contribué à renforcer la « société civile » ainsi entendue comme le monde des ONG. Ces activités visaient à guider les ONG dans le nouvel espace des politiques de « lutte contre la pauvreté ». D'abord, la Banque a financé des manuels et des guides aidant les ONG à obtenir des ressources et à participer aux appels d'offre des différents programmes soutenus par la Banque Mondiale et contenant la composante participative. On a ainsi préparé des manuels de *found raising*, par exemple, *Movilizando Fondos para Proyectos de Desarrollo, Programa de Pequeñas Donaciones, Departamento de Desarrollo Social*[144], un guide « préparé pour aider les professionnels et contenant un annuaire et des Pages Web qui fournissent des éléments et des informations sur les priorités géographiques des programmes, et des procédures pour utiliser des fonds de bailleurs internationaux ».

Ensuite, depuis 2002 et notamment à partir de la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar*, la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement ont finalement réagi aux pressions de quelques ONG visant à créer des projets de contrôle de la distribution des programmes sociaux, notamment des allocations monétaires (cf. le chapitre V). C'est alors que d'autres organisations internationales financent des études afin de mesurer l'importance de la participation des ONG à la gestion des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Par exemple, la Fondation Kellogs a commandé une étude, « Organizaciones de la sociedad civil y

[144] Banque mondiale, Fondation Internationale de Jeunes, Baltimore, Maryland, Etats-Unis. La traduction en langue espagnole de ce matériel a été effectuée par le Groupe de Travail d'ONG-Banque mondiale-Argentine, pour sa distribution dans le pays et dans d'autres de langue espagnole.

políticas sociales en la Argentina de los noventa » (Organisations de la société civile et politiques sociales dans l'Argentine des années quatre-vingt dix), menée par les chercheurs du Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES) Inés González Bombal, Candelaria Garay et Fernanda Potenza (2003) visant à analyser la participation des ONG à la gestion des politiques sociales mais aussi à recueillir des informations sur l'intervention des ONG dans le domaine du contrôle de ces politiques. Les ONG étant perçues comme des garanties de « transparence », financer leur formation au contrôle des politiques d'assistance était à la fois une façon de lutter contre le « clientélisme » et de contribuer à l'« *empowerment* » de la « société civile ».

En même temps que les organismes multilatéraux financent le développement de la « société civile », créent des espaces de dialogue et soutiennent – en y conditionnant le financement des programmes sociaux – la participation des ONG à la mise en place des politiques sociales, ces organismes, ainsi que les fondations internationales, notamment étasuniennes, ont contribué à l'étude et à la classification de ce monde. D'une part, ils ont financé des enquête de comptage des ONG, tâche qui comme nous avons vu a aussi été entreprise par le CENOC. D'autre part, ils ont financé et encouragé des études historiques notamment visant à classifier le monde associatif, ce qui permettait aux organismes d'avoir une « carte » de la « société civile » à partir de laquelle essayer de trouver leurs interlocuteurs privilégiés. En effet, le caractère flou de la notion de « société civile », partagé par celle d'ONG – de sorte que sous ce label on trouve comme nous l'avons dit des associations de voisinage, des groupes religieux, des mouvements sociaux, des courants partisans, des institutions d'expertise, etc. –, posait des problèmes au moment de définir leur participation aux politiques sociales. Depuis le début des années 1990, on assiste ainsi à la prolifération d'études financées par des institutions internationales voulant délimiter, classifier, mesurer, construire des indices de ce monde à frontières poreuses. La présentation de la publication de l'une de ces études, financée par la Banque Mondiale et réalisée par Daniel Filmus, Daniel Arroyo et María Elina Estébanez, chercheurs à la Faculté Latinoaméricaine de Sciences Sociales (Flacso)[145] de Buenos Aires permet de voir l'intérêt des organismes multilatéraux pour l'étude des ONG[146] :

[145] La Flacso a été l'une des institutions académiques les plus actives dans le travail de consulting lié aux politiques sociales et financé par les organismes multilatéraux, notamment dans le domaine de l'éducation. Daniel Filmus, sociologue à l'Université de Buenos Aires, directeur de la Flacso (1992-2000) et enseignant-chercheur à l'Université de Buenos Aires, a été Sous-secrétaire à l'Education de la ville de Buenos Aires (1990-1992), Secrétaire à l'Education de la ville de Buenos Aires (2000-2003), puis

« L'objectif fondamental de la Banque Mondiale est de collaborer avec les pays membres dans la lutte contre la pauvreté et de contribuer à leur développement économique et social à long terme. La Banque reconnaît le rôle important joué par les organisations non gouvernementales (ONG) dans ces tâches et depuis quelque temps elle a cherché à les intégrer à ses opérations et activités.

La participation des organisations non gouvernementales permet un meilleur accès aux groupes le plus pauvres et à plus haut risque de la population, ce qui donne une ampleur et une souplesse accrues aux projets. En même temps, elles sont une sauvegarde de la transparence des ressources investies, ainsi qu'une garantie de non discrimination. Ces aspects sont essentiels dans le contexte social actuel, où les réseaux et les canaux de participation adéquats n'existent pas.

[…]

On espère que cette publication sera un outil de travail non seulement pour la Banque Mondiale, mais aussi pour d'autres institutions internationales, différents organismes des gouvernements nationaux et provinciaux, des fondations privées ainsi que les propres organisations de la société civile » (in Thompson, 1995 : pp. 9-10).

## 3. La « société civile » comme affaire savante : les institutions d'expertise et la délimitation du nouvel espace

En vertu de cet intérêt des organismes multilatéraux et des fondations internationales pour l'étude, la quantification et la classification des ONG et du monde de la « société civile », d'autres ONG, plus spécialisées dans le domaine de la recherche-action, de l'intervention sociale et de l'expertise, ont ainsi trouvé dans cette

---

consultant des réformes éducatives des années 1990 et, enfin, Ministre de l'Education (2003-2007). Actuellement il est sénateur national. Daniel Arroyo, politiste pour l'Université de Buenos Aires et expert en politiques sociales, a été consultant de la CEPAL et de différents programmes sociaux financés par la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale pendant les années 1990 ; secrétaire de Politiques sociales et de développement humain du Ministère du Développement Social (2003-2007) ; entre 2007 et 2009 il a été ministre du Développement Social de la Province de Buenos Aires.

[146] Cette étude est en partie motivée par ailleurs par les critiques que certaines ONG avaient adressé à la Banque Mondiale en vertu de l'usage par cette dernière de la base de données du CENOC comme source d'orientation afin de créer des liens avec des ONG. Etant donné que cette base était composée de registres volontaires et non pas le résultat d'un recensement, on critiquait son caractère partiel. C'est ainsi que la Banque Mondiale charge à la Flacso d'entreprendre cette étude afin de disposer d'une information fiable sur l'état de la société civile en Argentine. Cf. (Tussie, 1997 : p. 82).

activité une opportunité professionnelle importante[147]. Nous analyserons brièvement deux cas : le Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES) et le Groupe d'Analyse et de Développement institutionnel et social (GADIS), afin de décrire les activités entreprises par leurs experts universitaires et leurs professionnels en vue de mesurer, classifier et ordonner le monde de la « société civile ». Dans le premier cas, il s'agit d'un centre d'études créé par de prestigieux universitaires afin de constituer un espace de recherche professionnalisé à l'abri de la répression frappant les universités publiques. Si les premiers travaux de ces chercheurs s'orientaient à étudier les conditions économiques, sociales et politiques qui avaient contribué à forger une tradition « autoritaire » dans le pays – les études sur le fonctionnement de l'Etat argentin réalisées au CEDES deviendront des références dans ce domaine –, depuis le retour de la démocratie et de l'ouverture du financement international orienté vers l'étude des conditions de démocratisation du pays, les travaux sur la « société civile » deviennent un centre d'attention importante, les chercheurs déployant des tâches d'expertise dans ce domaine. Quant au GADIS, il s'agit d'une ONG déjà créée dans les années de « transition démocratique » et orientée dès le début à la recherche-action. Ses membres n'étaient pas par ailleurs des chercheurs réputés mais des professionnels qui ont trouvé dans l'intervention experte dans le domaine de la « société civile » un espace de travail continuel.

Le Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société a été fondé en 1975, dans un contexte politique de difficultés autant pour les militants et les intellectuels de gauche que pour les universitaires professionnalisés[148]. Dès le début, et à la différence d'autres centres d'études crées à la même époque, le CEDES assume un modèle de haute professionnalisation selon des critères internationaux. Comme d'autres centres, il engage des docteurs des universités étrangères – notamment des Etats-Unis – et des chercheurs qui avaient travaillé à l'Institut Di Tella pendant les années 1960[149]. Les

[147] Pour une liste assez exhaustive des publications universitaires et des experts sur le « monde associatif », cf. http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/aongpp001.pdf. Malgré la crainte des auteurs du document quant au « manque » de travaux sur la société civile, la liste est assez longue. Ils distinguent trois types de publications : d'abord, celles issues des enquêtes financées par l'Etat ou par les organismes multilatéraux (les plus nombreuses) ; ensuite, celles recueillant des témoignages des acteurs de la société civile lors de conférences ou de congrès du secteur ; enfin, les thèses de doctorat et les mémoires de maîtrise et de master, notamment de l'Université de Buenos Aires, de l'Université del Salvador – où travaille l'équipe qui a rédigé le document–, et de l'Université de Morón, les deux dernières liées à l'église catholique.
[148] Cf. (Pérez Lindo, 1985)
[149] Sur l'Institut Torcuato Di Tella, cf. quelques remarques de (Neiburg et Plotkin, 2004).

membres fondateurs sont d'importants politologues et sociologues argentins, notamment Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak et Beatriz Schmukler.

Le CEDES s'est orienté depuis le début vers l'étude des problèmes sociaux, politiques et économiques de l'Argentine et de l'Amérique latine. Pendant la dictature militaire, les recherches dans ce domaine ne voulant pas être contrôlées par la censure ont trouvé un allié fondamental dans le soutien financier de différentes institutions étrangères. Ainsi, la Sarec (Suède), la Ford Foundation, IDRC (Canada), l'Andrew Mellon Foundation et l'Inter-American Foundation, parmi d'autres, ont financé les enquêtes menées au CEDES depuis les années 1970. Ces contacts internationaux se sont maintenus après la fin de la dictature militaire, en 1983, et ont permis au Centre de continuer à fonctionner à la fois comme une institution d'études et comme un lieu d'expertise. Avec la « réforme de l'Etat » et les politiques sociales, la « société civile » est depuis les années 1980 l'un des sujets innovateurs au CEDES, qui est peut-être l'un des premiers centres à travailler dans ce domaine.

Deux raisons sembleraient rendre compte de l'affinité du CEDES avec la question de la « société civile ». D'abord, le lien qu'ils ont très tôt établi avec des fondations internationales, notamment américaines, faisait du Centre un espace relativement ouvert aux préoccupations thématiques de ces fondations, qui comme nous l'avons vu ont commencé à travailler à la mise en forme conceptuelle et politique des labels « société civile » et « ONG », en même temps qu'à la promotion de ces acteurs comme des voix légitimes à être entendues tant sur le plan national qu'international. Le financement des fondations américaines a ainsi nourri les études des chercheurs du CEDES et les a orienté vers le sujet de la « société civile ». Ensuite, les préoccupations politiques des intellectuels et des universitaires argentins, même ceux qui sont le plus professionnalisés, pour la défense de la « démocratisation » du pays les oriente à chercher des composantes sociales capables d'entreprendre cette démocratisation au niveau des pratiques quotidiennes et non seulement des institutions. Les associations de défense des droits de l'homme, les groupes de voisins travaillant dans une perspective qu'à l'époque on commence à appeler « de droits », éveille chez les chercheurs du CEDES et d'autres centres l'espoir de trouver un contrepoids aux organisations populaires traditionnelles, perçues comme corporatistes et autoritaires (Frederic, 2003).

C'est ainsi qu'au début des années 1980 on a commencé à travailler au CEDES sur la « société civile », en faisant les premières enquêtes sur les ONG, à l'époque

appelées « organisations à but non lucratif ». Andrés Thompson, sociologue et directeur du programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Fondation W.K. Kellogg publie à partir de la fin de ces années, et avec le soutien de cette Fondation, une série d'études sur la « société civile » qui est devenue une référence en la matière et qui d'une certaine façon encadre les travaux sur les sujets étudiés par la suite[150]. A partir des années 1990, les sources de financement pour les études sur la « société civile » se multiplient. En 1994, c'est l'Unicef qui finance une enquête sur les ONG dirigée par A Thompson publiée en 1995 sous le titre « Público y privado, las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina » (Buenos Aires, Losada). Le livre recueille des contributions de chercheurs du projet, pour la plupart des sociologues et des économistes experts universitaires, dont Inés González Bombal et Mario Roitter, du CEDES, et Oscar Grillo du GADIS. Ils seront des acteurs clé des travaux sociologiques et experts sur ce sujet. *Público y privado…* est un essai de systématisation des enquêtes dans le domaine. Il ne cherche pas à compter les ONG mais à analyser leur présent et leur histoire. Dans l'introduction, le compilateur A. Thompson affirme non seulement l'importance du monde associatif mais aussi des problèmes que pose leur intervention dans le domaine des politiques sociales :

> « L'initiative entreprise par Unicef-Argentine […] prend pour objet d'analyse le vaste univers des organisations non gouvernementales et à but non lucratif et elle a pour objectif d'étudier leur genèse historique, les modèles de développement de la société civile, l'encadrement de ses actions dans la législation argentine, le comportement de certaines organisations au niveau territorial et les labyrinthes

[150] Master en études de développement à l'institut des études sociales à La Haye. Andrés Thompson est directeur du programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Fondation W.K. Kellogg, de Michigan. Du bureau régional installé à Buenos Aires, A. Thompson recueille et évalue de nouvelles demandes de financement dans le secteur de panification de la philanthropie et du volontarisme, tout en gérant et contrôlant les projets en fonctionnement. Avant de rejoindre la Fondation Kellogg, A. Thompson a été chercheur au Conseil National de la recherche scientifique et technologique (CONICET) et au CEDES. Il a travaillé en tant que conseiller pour l'UNICEF-Argentine, le Conseil latino-américain des sciences sociales (CLACSO), et d'autres organisations à but non lucratif en Argentine et en Amérique latine. Il a écrit plusieurs livres et articles sur la philanthropie, les organisations non gouvernementales et le développement, ainsi que donné des cours de formation de troisième cycle sur l'histoire et le développement des organisations à but non lucratif. Cf. A. Thompson, *El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) en la Argentina*, Buenos Aires, Cedes, 1988 ; "Think Tanks" en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política, Buenos Aires, CEDES, 1994 ; A. Thompson (Comp.) Público y Privado, *las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1995 ; A. Thompson, Campetella, María Andrea, *El "Tercer sector" en la historia argentina*, Buenos Aires, Cedes, 1995 ; A. Thompson, *¿Qué es el "Tercer sector" en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, Buenos Aires: Cedes, 1995. A. Thompson, *Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina: el papel de las organizaciones sin fines de lucro*, Buenos Aires, Cedes, 1995.

qu'elles parcourent à la poursuite d'une reconnaissance étatique, le sens du bénévolat et la nouvelle incursion dans ce domaine des entreprises privées » (Thompson, 1995 : p. 8).

A partir des années 2000, c'est Mario Roitter[151] qui dirige les groupes de travail sur la « société civile » au CEDES, alors plus exclusivement orientés vers l'étude des ONG. Les études historiques passent à un deuxième plan, alors que les principales préoccupations prétendent mesurer le poids économique et politique du « monde associatif » – l'économie du monde bénévole, améliorer la capacité des ONG de participer à la gestion des politiques sociales et, notamment entre 2002 et 2006, étudier l'élargissement du monde des ONG à partir de la plus grande participation et visibilité des mouvements sociaux territoriaux qui commencent à habiter ce « monde ».

L'institutionnalisation du domaine professionnel de la « société civile » a été aussi favorisée par la création de diplômes de troisième cycle visant à former tant des chercheurs que des « cadres » capables de gérer des ONG. En 1996, avec deux universités privées où se forment des élites économiques et politiques argentines – l'Université Torcuato Di Tella et l'Université de San Andrés –, le CEDES crée le Programme de développement social et de la société civile. Le but de ce programme était « de fortifier la performance des organismes de ce que l'on a appelé le Troisième Secteur, au moyen de la formation de ressources humaines spécialisées dans la gestion de ces organisations, la promotion d'études et de recherches permettant une meilleure compréhension de ces dernières, tout en stimulant des développements conceptuels et méthodologiques qui permettent d'effectuer un apport significatif au fonctionnement de ces organisations ». Les raisons affichées par les trois institutions pour mettre en place ce programme étaient les vertus de la « société civile » autant pour ses actions en faveur de la démocratie et de la « transparence » que pour son rôle social. On récupérait ainsi la valorisation que les premières études sur le sujet faisaient des organisations sociales par rapport à la construction d'une « société civile » non corporatiste et non autoritaire. A ceci, s'ajoute l'importance de ces acteurs pour « lutter contre la pauvreté » :

« Les organisations sociales jouent un rôle central dans la consolidation du régime démocratique en garantissant l'expression du pluralisme, la défense de

[151] Master en administration à l'Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela) et économiste à l'Université Nationale de Cuyo, Mario Roitter a été consultant à la CEPAL, à l'Unicef et au Pnud.

droits, et la participation de la citoyenneté dans la sphère publique. À son tour, ces organismes effectuent un travail significatif dans la satisfaction de nécessités de base et dans la provision de services liés à l'éducation, la santé, l'assistance et la promotion sociale, l'emploi et la formation professionnelle, le logement, la culture, la promotion des droits de l'homme et des droits sociaux, et le soutien des groupes vulnérables »[152].

En 1997, dans le cadre du programme on crée un diplôme de troisième cycle appelé « Développement social et société civile ». L'objectif était de former les participants aux ONG afin d'« améliorer la capacité institutionnelle du Troisième Secteur et d'obtenir une plus grande efficacité de leurs organisations, en partant d'une lecture critique et d'une vision stratégique des particularités et des défis de la société civile argentine ». Ce diplôme devient en 2000 un master – l'équivalent d'un master 2 en France – et dans ce cadre sont organisés des journées d'études, des congrès, etc., ce qui fait du domaine du « troisième secteur » un véritable espace de formation universitaire.

En 2008 les professeurs étaient pour la plupart des sociologues – dont Inés González Bombal, mais aussi Enrique Peruzzotti, professeur à l'Université Di tella et un animateur actif de débats sur la « société civile » et surtout sur la transparence et l'*accountability* –, des économistes – Mario Roitter – et des experts en gestion et en marketing, car la formation comprend non seulement une « Introduction à la Société Civile » où l'on retrace une histoire du concept et du « secteur » en Argentine, mais aussi des cours d'organisation et de gestion, de comptabilité et d'administration et de recherche de sources de financement (*found rising*) pour les ONG. En montrant l'importance de la gestion des programmes sociaux pour le milieu des ONG, un séminaire est entièrement consacré à l'étude de la « Conception, mise en place et évaluation de programmes sociaux ». La plupart des professeurs ont fait d'études dans des universités étrangères, notamment aux Etats-Unis. Par ailleurs, certains des futurs experts en « lutte contre la pauvreté » s'y sont formés, comme nous le verrons dans les chapitres IV et V[153].

[152] Cf. http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=181&id_item_menu=823

[153] Plus récemment d'autres universités publiques et privées ont mis en place des programmes de formation dans ce domaine. Par exemple, l'Université de San Martín organise la Licence (2 ans) en Direction d'organisations de la société civile ; l'Université del Salvador, à son tour a mis en place le master en Direction d'organisations à buts sociaux.

Créé en 1987, le Groupe d'analyse et de développement institutionnel et social (GADIS) est une ONG de « promotion et de développement » travaillant dans les domaines de la recherche, l'information et l'assistance technique au « troisième secteur » en Argentine. Intégré par huit professionnels issus des sciences sociales, du droit et de l'administration publique – la directrice exécutive, Elida Cecconi est une travailleuse sociale – GADIS engage d'autres professionnels et des experts pour la réalisation de projets financés par les organismes multilatéraux – notamment la Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Mondiale et le PNUD –, des fondations américaines – comme la Fondation Ford ou la Fondation Kellogs – et l'Etat argentin – notamment les bureaux liés aux politiques sociales et au « renforcement » de la « société civile », comme le CENOC[154]. GADIS est par ailleurs membre du GTONG. Sur son site Internet on peut voir comment parmi ses objectifs cette fondation combine l'engagement avec la « société civile » et l'investissement professionnel et expert dans ce domaine, visant à « doter » le monde des ONG des « compétences » nécessaires pour participer à la lutte pour un « développement humanisé », c'est-à-dire à la « lutte contre la pauvreté » :

> « Dans la conviction que les Organisations de la Société Civile actuelle doivent agir dans une nouvelle atmosphère caractérisée par l'espoir d'atteindre un développement humanisé – sans exclus et efficace – en faisant un usage adéquat et exhaustif des ressources, dans un contexte de pleine participation, GADIS envisage le renforcement institutionnel précisément comme le processus destiné à doter les OSC de compétences requises » (Cf. www.gadis.org.ar)

Avec le CEDES, GADIS est l'autre ONG/centre d'études ayant le plus travaillé pour décrire et classifier le monde de la « société civile ». Tel qu'ils l'affirment eux-mêmes, GADIS « a contribué à développer plusieurs projets de recherche sur l'univers institutionnel des organisations de la société civile, parmi lesquels on souligne : "Directorio de Redes de ONGS", 1996 ; "Conjuntos. Sociedad Civil en Argentina", 1998; "Fondos privados, fines públicos", 1999 ; "Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ordenamiento Legal Argentino", 1999 ; "Unidas. Directorio de organizaciones de mujeres", 1999 ; "Confines Sociales", 2000 ; "Índice de Desarrollo

[154] L'ONG compte avec une petite équipe permanente et engage des professionnels en CDD dans les différents projets qu'elle entreprend.

de la Sociedad Civil Argentina", 2004" (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. IV). En partenariat avec CIVICUS, Alliance Mondiale pour la participation des citoyens, et financée par cette dernière, en 2004 GADIS a entrepris une étude essayant de mesurer la « taille » et la « qualité » de la « société civile » en Argentine : « l'indice CIVICUS de la société civile argentine ». Cet indice a été créé à la fin des années 1990. En 1997, l'ONG CIVICUS a publié le *Nouvel Atlas Civique* contenant des profils des diverses composantes de la société civile dans 60 pays. Afin d'améliorer la comparabilité et la qualité de l'information contenue dans ce travail, CIVICUS a décidé d'élaborer un outil d'évaluation en profondeur, l'Indice de la Société Civile (ISC). En 1999, Helmut Anheier, directeur du Centre pour la Société Civile à la London School of Economics, participe activement à la conception de cet indice. Une fois complétée la phase pilote dans quatorze pays (2000-2002), l'analyse et la méthodologie du projet ont été évaluées et affinées. Dans la phase à laquelle GADIS a participé (2003-2005), le projet est appliqué dans 54 pays – d'Afrique, d'Amérique, de l'Asie et d'Europe – par CIVICUS et les organisations partenaires. On assiste ainsi à une sorte de mondialisation accordée des formes de mesure de la « société civile », les ONG argentines les mieux positionnées comme GADIS pouvant y participer, en même temps qu'elles y trouvent un moyen de financement de leurs activités.

**Construire un indice de la « taille »**
**et de la « qualité » de la « société civile »**

Le souci de la mesure de la « société civile » est associé aux difficultés de sa définition. Ces problèmes sont aussi liés au fait que les enquêtes sur ce domaine, faites dans la plupart des cas avec le soutien des fondations internationales, doivent répondre aux intérêts de ces dernières, voulant construire des statistiques mondiales, et donc rendre comparables les sociétés civiles des différents pays. L'étude « Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina » (études sur le secteur à but non lucratif en Argentine), financée par le Projet Comparatif International sur le Secteur à but non lucratif de l'Université Johns Hopkins et réalisée par le CEDES en est un exemple.

L'étude entreprise par GADIS en partenariat avec CIVICUS représente l'expérience la plus achevée. Afin de construire l'Indice de la Société Civile, il fallait d'abord la définir, ce qui a signifié pour GADIS la mobilisation de critères

pour délimiter les associations qui entrent sous ce label et celles qui ne le feraient pas. Tout en tenant compte de l'intervention croissante des mouvements sociaux dans la vie associative des quartiers populaires, l'ISC élargit la liste d'organisations faisant partie du « monde associatif ».

« Comment définit-on la société civile ?

Le noyau conceptuel de l'ISC est évidemment le concept de société civile. Selon CIVICUS, la société civile est définie comme l'espace aux frontières de la famille, de l'Etat et du marché, où les personnes poursuivent conjointement leurs intérêts. Contrairement à beaucoup d'autres concepts de société civile, l'ISC présente deux aspects intéressants. D'abord, il focalise au-delà des OSC [organisations de la société civile] les plus formelles et institutionnalisées, en considérant les groupes et les mouvements sociaux les plus informels. Ensuite, tandis qu'on perçoit habituellement la société civile comme un cadre où règnent des actions et des valeurs positives, CIVICUS essaie aussi d'inclure les manifestations négatives de la société civile. Ainsi, la définition mentionnée non seulement inclut par exemple les associations de prestation de services sociaux ou les organisations environnementalistes, mais aussi des groupes comme les skinheads, et les fanatiques violents. De cette manière, l'ISC cherche à évaluer non seulement à quel point est compris le soutien aux valeurs telles que la démocratie ou la tolérance, mais aussi la fréquence des manifestations d'intolérance ou de violence dans la société civile » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 4).

Cette délimitation non enchantée de la « société civile » n'empêche pourtant pas que le but de l'ISC soit de promouvoir les « bonnes valeurs » dans ce domaine. Tout au contraire, la mesure des déviances permettrait de mieux les combattre. Par ailleurs, la volonté de construire en même temps que de mesurer cette « société civile » est affichée par les auteurs du rapport :

« L'Indice CIVICUS de la Société Civile n'est pas seulement un projet académique de recherche. Son objectif explicite est d'incorporer les acteurs de la société civile dans le processus d'enquête, afin qu'ils puissent contribuer à débattre sur l'état de la société civile et à prendre activement part au renforcement de cette dernière » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 7).

Les conclusions de l'étude sont en ce sens encourageantes, bien qu'on signale les dangers de laisser aux mains de la « société civile » des tâches qu'elle n'est pas encore prête à assumer :

« La capacité de réponse de la société civile face à des situations difficiles est alors de plus en plus valorisée par différents acteurs et on observe une prédisposition croissante tant de l'État que des entrepreneurs pour travailler à des

initiatives communes. Cet aspect contextuel peut être un atout pour la concrétisation des relations avec les deux secteurs (coopération dans la prestation de services, institutionalisation d'instances de consultation, gestion associée de projets et de programmes, financement de projets). Cependant, on ne peut négliger dans ce processus la nécessité de fortifier la structure du secteur, puisque – avec une structure faible comme l'actuelle – on court le risque, particulièrement par rapport à l'État, de déléguer plus de fonctions aux OSC que celles qu'elles sont en mesure d'assumer » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 17).

Les visions officielles sur les ONG, le « troisième secteur » et la « société civile » peuvent également être perçues dans des publications de grands journaux nationaux où depuis les années 1990 le bénévolat a trouvé une place : le magasin *Tercer sector* – financé par la Fondation Kellogg – est édité de façon trimestrielle et contient de l'information sur la philanthropie et le bénévolat[155]. Pendant ses six ans d'existence, la distribution a grimpé de 2.000 jusqu'à plus de 6.000 exemplaires, et elle a gagné plusieurs prix internationaux. En Argentine elle est désormais à la disposition du grand public dans des kiosques à journaux. Le journal conservateur *La Nación* publie par ailleurs depuis les années 1990 un livret biannuel, « *Solidaridad* » en partenariat avec l'ONG *Social Sector Forum*. De plus, il publie un supplément, « *Comunidad* », qui s'occupe des activités bénévoles, de la vie des ONG, etc. Dans le cas de *Comunidad*, une analyse non systématique de ses éditions nous a permis de constater que dans les représentations des associations civiles et des ONG, les groupes *piqueteros* et les mouvements sociaux n'ont de la place que lorsqu'ils sont « pacifiés » – par exemple quand les groupes les moins politisés organisent des coopératives de travail aidées par des entrepreneurs bénévoles, etc.[156] –, alors que les dirigeants partisans des quartiers, en tant qu'animateurs des associations locales, ne sont pas du tout visibles. En revanche, les groupes de charité catholique ainsi que les ONG les plus modernes et les plus médiatisées sont toujours mis en avant comme *les* exemples du « troisième secteur ».

[155] Selon Mario Roitter : « Le rôle de la Fondation Kellogg pour favoriser la diffusion des activités du troisième secteur était fondamental. Sans sa persistance et ses ressources, ni le magazine *Tercer sector* ni les changements ayant eu lieu dans la société argentine n'auraient été possibles. Tout a été synergique. La société argentine était prête pour ce qui se produit actuellement mais le magazine et Kellogg étaient des instruments… ». Cité in W.K. Kellogg Foundation, *Philanthropy and Volunteerism Programming in Latin America and the Caribbean Retrospective Evaluation 1994 – 2000*, Summary Report to the Board of Trustees, September 2000, p. 12.

[156] C'est le cas du Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza, dirigé par Héctor « Toti » Flores et situé dans la banlieue ouest de Buenos Aires. Il sera analysé dans le chapitre VII.

**

La « société civile » et les ONG sont ainsi en partie définies – du moins du point de vue officiel, donc, dans ce cas, légitime – au carrefour de l'intervention de ces différents acteurs : l'Etat et ses administrations, les organismes multilatéraux, les fondations internationales – notamment d'origine étasunienne – et les propres ONG et centres d'études engagés dans ce domaine. Dans le chapitre VIII, nous verrons comment au niveau local cette « société civile » prend des formes inattendues du point de vue officiel, la liste des participants à la lutte pour sa définition s'élargissant jusqu'aux limites des acteurs les moins légitimes : les dirigeants territoriaux dits « clientélistes ». Dans ce cas le problème est en partie lié aux difficultés pour trouver des mécanismes légitimes de définition de la représentativité des acteurs de la « société civile ». La construction de cette domaine, supposé vertueux, pose ainsi de nouveaux problèmes. Sa définition officielle en termes de solution au problème du manque de « capacités » des pauvres et de remède face aux risques « clientélistes » de l'encadrement étatique et partisan des clases populaires a beau délimiter un monde pure, bénévole et transparente, l'existence réelle de cette « société civile », impure et « clientéliste », permet de comprendre le caractère artificiel de cette construction dominante du « troisième secteur », qui laisse hors du champ des manifestations importantes de l'organisation politique et sociale des classes populaires. Cette exclusion est à la base, comme nous le verrons, des critiques savantes et non savantes adressées aux mouvements sociaux et aux organisations partisanes locales en termes de « manipulateurs » des « pauvres », c'est-à-dire comme des agents favorisant le « clientélisme ».

Dans les chapitres suivants nous verrons comment on a construit la pauvreté comme problème public et comme domaine expert. Nous compléterons ainsi l'analyse des principales dimensions du processus de redéfinition de la « question sociale », ainsi que des acteurs fondamentaux qui y ont participé.

# Deuxième partie :

## La pauvreté et les « pauvres » comme domaine expert

## Chapitre IV

### Des agents intermédiaires ? : Les experts en politiques sociales

Un fois la question sociale redéfinie en termes de « lutte contre la pauvreté » et le sujet/la cible des politiques sociales défini/e comme « les pauvres » – c'est-à-dire sans tenir compte des positions des classes populaires dans le processus productif dans un sens large, mais en centrant sur la faiblesse de revenus et des « capacités » –, le problème résidait dans le fait que ces « pauvres » avaient des formes faibles d'organisation et de visibilité politique. Les syndicats s'occupant, dans la tradition corporatiste argentine, de représenter les salariés, une partie très importante des classes populaires restait hors du jeu politique, organisée parfois dans certains endroits autour des militants sociaux de base – depuis les années 1990, notamment les *piqueteros* –, des prêtres catholiques de gauche ou des dirigeants péronistes de quartier (les *punteros*). Dans ce contexte, à côté de la construction de la « société civile » comme espace privilégié de « lutte contre la pauvreté », le rôle des experts dans la définition de la nouvelle question sociale a été très important.

Pour les experts, les classes populaires devaient être de plus en plus représentées par des « politiques progressistes » selon les uns, par des politiques « efficaces » selon les autres. Dans tous les cas, il s'agissait d'abord d'objectiver le nouveau problème – la pauvreté – ainsi que les personnes vivant dans ces conditions – les « pauvres » – afin d'intervenir sur leurs situations de pénurie. Les débats sur les manières de mesurer la pauvreté apparaissent dans ce contexte autant en qualité de conséquence que comme le moteur des nouvelles visions du problème. En effet, la définition de ce qu'on devait entendre par pauvreté et par « pauvre » devient un enjeu expert, scientifique et politique. L'entreprise experte en définition des instruments de mesure à été menée depuis l'Etat, par les techniciens et professionnels de l'Institut national de statistiques et recensements (INDEC) engagés par ailleurs avec les objectifs de démocratisation sociale postulés par le gouvernement de R. Alfonsín. Pour la première fois, au cours des années 1980, on commence ainsi à concevoir et à mettre en place des enquêtes systématiques sur la pauvreté, tout en combinant les différentes méthodes de mesure – par revenus et par nécessités de base insatisfaites. Dans ce contexte, le rôle des organismes multilatéraux a

été important. Ils ont financé des études, organisé des réunions régionales et des formations, tout en contribuant à étendre des réseaux d'expertise en Amérique latine et, dans une deuxième phase, à arriver au but de la comparabilité des situations de pauvreté, c'est-à-dire à rendre les « pauvres » de tous les pays comparables. Ceci était l'un des objectifs de la Banque Interaméricaine de Développement afin d'évaluer les programmes sociaux qu'elle mettait en place dans la région.

Par ailleurs, c'est au même moment qu'on redécouvre la pauvreté et les politiques d'assistance que les politiques sociales alors en crise deviennent un domaine scientifique relativement important, investi par des économistes, des politistes et des sociologues possédant à la fois des engagements politiques, des positions dans l'espace universitaire et des diplômes liés aux études sur les politiques publiques. Comme le soulignent Luciano Andrenacci et Daniela Soldano, « la production [universitaire] locale [sur les politiques sociales] semble se développer en parallèle avec la "redécouverte" de la question sociale contemporaine survenue dans le contexte de la transition démocratique, depuis 1983, et notamment suite aux successives crises macroéconomiques vécues par le pays à partir de 1984 » (2005 : p. 21). Une fois la pauvreté établie comme un fait, les experts travaillant sur la question considèrent que le problème est toujours posé en termes de « réponse face à la pauvreté » (Repetto, 2001 : p. 12), une réalité qui va de soi et qui s'impose, nécessitant des « réponses ». En même temps, et surtout dans les années 1990, la pauvreté apparaît aussi comme un enjeu politique, et la dénonciation de la détérioration des conditions de vie des classes populaires comme une manière de s'opposer au gouvernement de C. Menem.

Cette formation de l'espace de l'expertise en politiques sociales est le résultat de l'intervention des experts dans plusieurs domaines sociaux. Certains experts ont d'abord eu accès à l'Etat déjà dans les années 1980, et ils se sont investis plus régulièrement dans les bureaux étatiques au cours de la décennie suivante, autant au sein du gouvernement de C. Menem – dans le cas des experts péronistes et catholiques – que du gouvernement de l'Alianza – dans le cas des experts « progressistes ». Ensuite, les organismes multilatéraux ont engagé des experts-universitaires dans certains programmes gérés par l'Etat argentin, ainsi que dans les bureaux régionaux de ces organismes installés à Buenos Aires ou dans des pays voisins. Enfin, en vertu de la croissance de la demande de personnel formé à ce type de savoir pratique, et du besoin de trouver des lieux de rencontre pour débattre et pour diffuser les différentes positions par rapport aux politiques sociales, les experts ont créé des formations de troisième

cycle dans la matière, de même que des espaces d'échanges professionnels et de légitimation académique.

Ce chapitre porte donc sur ces différents acteurs et ces différents espaces où la pauvreté et les « pauvres » ont été construits comme des réalités sociologiques et comme des objets d'intervention experte[157]. Nous décrirons premièrement les différentes entreprises d'objectivation statistique de ces phénomènes, afin de comprendre les types de définition qui se sont imposées ainsi que les enjeux de ces démarches au carrefour des préoccupations expertes et des préoccupations politiques. Deuxièmement, nous analyserons la formation de l'espace d'expertise en politiques sociales intégré par un groupe de professionnels-universitaires multipositionnés, et nous montrerons de cette manière les différents domaines où ils se sont investis. Nous présenterons d'une part, deux programmes étatiques, financés par les organismes multilatéraux, qui ont aidé à la consolidation de l'investissement croissant des universitaires dans le domaine de l'expertise du social. D'autre part, nous analyserons des trajectoires d'expertise afin de rendre compte des parcours de ces universitaires faisant partie d'un nouveau marché ou, dans les cas des plus jeunes, entrant dans un marché déjà constitué. Enfin, nous verrons comment ce domaine d'expertise au carrefour des activités professionnelles, de l'intervention étatique et des investissements académiques, trouve dans les diplômes de troisième cycle orientés au sujet des politiques sociales un espace de formation et de recrutement de nouveaux membres, et dans les congrès et les associations professionnelles, des espaces d'échange et de légitimation universitaire.

## 1. Mesurer les pauvres : une question politique majeure

> « Tant d'efforts pour améliorer les techniques pour "identifier" les plus pauvres parmi les pauvres fait oublier que le problème n'est pas celui de les "repérer" mais de

[157] Comme le souligne Serge Paugam : « Une des tâches de la recherche en sciences sociales est de souligner les incohérences du débat social. Cela ne semble pourtant pas suffisant. Sans déconstruction des notions utilisées dans le débat social et reconstruction d'un objet d'étude qui les englobe et les dépasse, les chercheurs risquent, en effet, de se contenter d'un rôle d'expert ou d'évaluateur des problèmes sociaux et de se satisfaire d'une critique ou d'une justification des politiques publiques menées ou en projet » (1998 : p. 141).

> les incorporer comme des agents économiques productifs » (Lo Vuolo et Barbeito, 1998 : p. 267).

Depuis le début de la « transition démocratique », en même temps qu'on essaie de construire une « culture civique » en Argentine, la question de la pauvreté commence à être non seulement une préoccupation des *policy makers*, mais aussi des sociologues et des démographes travaillant à l'institut de statistiques nationales, l'INDEC (Institut National de Statistiques et Recensements)[158]. C'est à cette institution que l'on commence à s'intéresser par la création d'instruments de mesure des « pauvres » et de la pauvreté. La redéfinition de la question sociale en termes de pauvreté ainsi que des « travailleurs » en termes des « pauvres » nécessitait alors des instruments capables de faire exister ces nouveaux êtres sociaux non seulement comme réalité morale mais aussi comme fait objectif et mesurable. Il ne doit ainsi pas surprendre que ces deux faits – la redéfinition de la question sociale et la mesurabilité des *cibles* de ces politiques – aient eu lieu presque parallèlement, l'objectivation d'une réalité sociale n'étant pas indépendante des entreprises politiques et symboliques visant à la faire exister[159]. La création et l'amélioration des outils statistiques pour mesurer la pauvreté seront ainsi le résultat d'un long processus où interviendront des sociologues, des économistes et des statisticiens, ainsi que la structure bureaucratique de l'INDEC. Cette entreprise aura par ailleurs le soutien financier et politique des organismes multilatéraux, intéressés à l'identification des pauvres afin de construire des indices de ciblage capables de fournir des principes techniques d'attribution des biens publics distribués par les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté »[160].

---

[158] L'INDEC a été crée en 1968 (Loi Nº 17622), lorsque le gouvernement militaire voulait mettre en place une « modernisation autoritaire » en Argentine (O'Donnell, 1982). La loi créant l'Institut établissait deus objectifs fondamentaux : 1) « exercer la direction supérieure de toutes les statistiques officielles. 2) structurer et conduire le Système de Statistiques Nationales (SEN) ». Cf. http://www.indec.gov.ar/indec/indec_historia.asp. Sur l'histoire des statistiques officielles en Argentine, cf. (Mentz, 1991), sur l'histoire des statistiques sociales, cf. (Daniel, 2006).

[159] Selon A. Desrosières, à la différence de la « conception réaliste de la statistique » selon laquelle « celle-ci était un simple instrument de mesure, extérieur à une "réalité" qui lui préexistait », « la production de connaissance statistique est une composante essentielle » de la société qu'elle vise à « décrire » (2003 : p. 220).

[160] Christian Topalov montre dans son travail sur l'enquête menée par Charles Booth à Londres à la fin du XIX siècle le lien entre objectivation statistique et souci de réforme sociale. Cf. (Topalov, 1991). A la différence de la carte construite par l'entrepreneur-sociologue britannique, dans ce cas les classes subalternes ne sont pas mises en rapport avec les autres groupes sociaux. Leur identification fait ainsi partie d'une démarche visant à faire de la pauvreté un problème détaché des conflits sociaux et à les faire exister comme objet d'intervention des « politiques de lutte contre la pauvreté ».

Marie-France Prévôt-Schapira résume le processus de construction de la pauvreté comme phénomène mesurable qui a eu lieu dans les années 1980 dans les termes suivants : « Dans un pays "prospère" où la pauvreté avait été perçue comme un phénomène marginal et résiduel, la détérioration brutale de la situation économique dans les années quatre-vingt a obligé à une conceptualisation renouvelée du phénomène. Le gouvernement radical, avec l'aide des organismes internationaux, a cherché à mesurer l'ampleur et la complexité du processus de paupérisation selon une double approche. La première renvoie aux manifestations de la pauvreté, à l'existence de carences, de "nécessités de base insatisfaites" (*basic needs*). Dans ce cas, les indicateurs retenus pour construire la catégorie des "pauvres structurels" – promiscuité, précarité de l'habitat, absence d'installations sanitaires, sortie précoce du système scolaire, etc. – privilégient la dimension écologique. La deuxième approche, dans le fil des travaux de Booth et de Rowntree, appréhende le phénomène à partir de la méthode désormais classique de la définition d'un seuil de pauvreté en dessous duquel un foyer ne peut plus couvrir ses besoins essentiels d'alimentation, de santé et d'éducation. Plusieurs documents officiels ont jalonné cette démarche : *La pauvreté en Argentine* (1984), *La pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires* (1989), *La pauvreté urbaine en Argentine* (1990) et *Cartes de la pauvreté en Argentine* (1994). Ils ont mis en évidence l'existence de deux groupes bien distincts : les "pauvres structurels" et les "nouveaux pauvres" qui, s'ils ont connu tous deux des formes d'appauvrissement dans les années 80, ne partageaient la même histoire, ni le même espace » (Prévôt-Schapira, 2000 : p. 135).

En suivant la construction de ces documents, qui étaient le résultat de différents programmes officiels crées à l'INDEC avec des soutiens financiers des organismes multilatéraux, on peut donc restituer le processus de construction de la pauvreté comme phénomène dur et objectif, mesurable et classifiable, ainsi que les raffinements des différentes définitions des formes que ce fait assumait[161].

### *1.1 Mesurer la pauvreté en transition*

[161] Comme l'affirme Didier Fassin, « Le propre des "problèmes sociaux» est certes de se donner à lire comme des faits dont la réalité préexiste à leur énonciation et pour lesquels la seule analyse pertinente concerne les causes et les mécanismes qui les génèrent. Mais c'est alors le travail des sociologues, des anthropologues et des historiens de s'interroger sur les notions à travers lesquelles on pense le réel et de mettre en lumière non seulement la manière dont les hommes produisent le social, mais aussi la façon dont ils le représentent » (1996 : p. 71).

Le lien étroit entre la mesure des pauvres et leur existence politique peut être visualisé dans le fait que la pauvreté étant un sujet important des discours des principaux hommes politiques argentins, dont l'alors nouveau président Raul Alfonsín, en même temps l'INDEC commence à travailler à ce le sujet. C'est ainsi qu'en 1984 cet institut publie un rapport intitulé *La pobreza en Argentina*, après avoir traité du point de vue statistique les données du recensement national de population de 1980[162]. Ce document inaugurait la collection « Estudios INDEC » (Etudes INDEC). L'enquête sur la pauvreté en Argentine a été menée par « une équipe de spécialistes », comme il est écrit dans la première édition du document, dirigée par Oscar Altimir – chercheur à la CEPAL (qui avait contribué à mener cette étude) et l'auteur de la première enquête sur la pauvreté en Amérique latine[163] – et intégrée par Alberto Minujin et Horacio Somigliana, à l'époque fonctionnaires de l'INDEC. Précisément A. Minujin – mathématicien possédant des études de troisième cycle en statistiques appliquées et démographie – sera l'un des experts-universitaires le plus actif dans le développement des études sur la pauvreté en Argentine. D'abord, au sein de l'INDEC ; ensuite, comme consultant à l'UNICEF. Il sera le promoteur des études sur « les nouveaux pauvres », une catégorie déjà présente dans les études de l'INDEC sous le label de « paupérisés ».

Dans l'introduction du document *La pobreza en Argentina*, les auteurs donnent à voir, d'une part, la nouveauté du phénomène de la pauvreté dans ce pays, ainsi que l'usage de cette catégorie ; d'autre part, le lien entre ces études et la volonté du nouveau gouvernement de mettre en place des politiques sociales pour faire face au nouveau problème social :

---

[162] Ce document a connu deux éditions. La première, plus courte (43 pages), fournissait des données générales et avait été publiée en juillet 1984, alors que la deuxième, bien plus importante (509 pages) présentait des informations exhaustives région par région, province par province. Ce travail a été financé par le Consejo Federal de Inversiones (CFI, Conseil Fédéral d'Investissements), organisme crée en 1959 par un accord entre les provinces, la mairie de la Ville de Buenos Aires et de l'alors Territoire National de la Terre du Feu, Antarctide et Îles de l'Atlantique Sud. Le CFI faisait partie des institutions développementistes argentines. Pendant les années 1980, et en partie avec le soutien de la CEPAL, le CFI produit des études sur la structure sociale et économique du pays. Cf., par exemple, *Estructura social de la Argentina, Total del País*, Buenos Aires, 1988 ; *Estructura Social Argentina. Indicadores de la estratificación social y de las condiciones de vida de la población en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980*, Buenos Aires, 1991.

[163] En effet, en 1978 O. Altimir avait dirigé une enquête visant à quantifier la pauvreté en Amérique latine à partir de la réalisation des enquêtes par échantillon dans différents pays de la région. Dans ce contexte, il a défini des seuils de pauvreté pour chaque pays en essayant de prendre en compte et de synthétiser des normes minimales de bien être garantissant une survie digne selon les valeurs projetées par le style de développement impulsé par la CEPAL et qui devaient être comparables afin de pouvoir travailler avec les différents cas nationaux retenus. Cf. (Altimir, 1978). Pour une brève histoire des enquêtes de mesure de la pauvreté en Argentine depuis les années 1970, cf. (Minujin et Orsatti, 1991). Pour une analyse éclairante des premiers débats autour de la question de la mesure de la pauvreté on peut rapporter à (Merklen, 2003 : pp. 174-178).

« Au sein du panorama social global, on avait réussi à réduire les situations de pauvreté en Argentine à de poches critiques, persistantes mais à taille relativement modérée. Toutefois, il existe de nombreux indices du fait que l'évolution récente du système économique et social a donné comme résultat une augmentation des foyers n'arrivant pas à satisfaire leurs besoins de base ainsi qu'une prolifération de situations de pauvreté dans les diverses communautés qui forment le pays.

Par conséquent, il est particulièrement urgent de délimiter, de quantifier, de localiser et de diagnostiquer les différentes situations de pauvreté dans lesquelles une partie significative des foyers argentins peut se retrouver.

Ce travail représente une approche aux problèmes d'insatisfaction des besoins de base et de la pauvreté en Argentine qui obéit à l'objectif de dimensionner et de localiser territorialement l'intensité de ces problèmes ainsi que de fournir des éléments quantitatifs pour les caractériser.

L'Institut National de Statistique et Recensements accomplit ainsi la tâche fondamentale et inéluctable de produire de l'information servant de soutien de la conception et de la mise en œuvre des politiques sociales du Gouvernement Argentin, en fournissant des éléments pour une connaissance pleine de la réalité sociale de notre pays[164].

Afin d'accomplir de façon opportune avec ces objectifs, on a traité le Recensement de Population et Logement de 1980, en accord avec un modèle prescriptif que cherchait à profiter le plus possible de l'information du recensement de façon pertinente pour la conception des politiques sociales et dans les délais établies afin que les résultats puissent être utiles à ces buts » (INDEC, 1984 : p. 7)

L'un des experts qui a été au cœur de ces entreprises est Luis Beccaria. En effet, il est, à côté de Oscar Altimir et d'Alberto Minujin[165], un acteur clef de la constitution de la pauvreté comme problème mesurable et donc passible d'être politisé. Economiste

[164] Selon une publication ultérieure de l'INDEC, « à partir de la publication de l'INDEC, les résultats ont été utilisés au niveau national et dans plusieurs provinces afin de modifier certaines normes de programmation et de diagnostic des populations cibles [des politiques sociales]. Même le Programme Alimentaire National, principal action de l'actuel gouvernement en matière sociale, est partie de cette étude pour identifier les foyers bénéficiaires du plan » (IPA, 1987 : p. 10).

[165] A. Minujin avait produit déjà dans les années 1970, lorsqu'il travaillait à l'INDEC et lorsqu'il collaborait avec la CEPAL, d'importants documents sur les statistiques sociales en Argentine. Cf. Minujin, Alberto *et al* (1976), « Sistema de estadísticas sociales y demográficas: obtención de informaci6n dinámica a través de la encuesta permanente de hogares », INDEC, Buenos Aires ; (1972) « Sistema integrado de estadísticas demográficas y sociales. Algunas experiencias preliminares en la aplicación del sistema », INDEC (Département de Recherche), Buenos Aires ; Sourouille, Juan et A. Minujin (1972) « Sistema de estadísticas sociodemográficas. Un ejemplo ilustrativo », Naciones Unidas, CEPAL, ST/ECLA/Conf. 44/L.5, (aussi *in El Trimestre Económico*, vol. 43, 1976).

à l'Université de Buenos Aires, spécialiste en statistiques, L. Beccaria avait travaillé à l'INDEC entre 1973 et 1975 au département de statistiques économiques lorsqu'il était encore étudiant en fin de maîtrise. En 1976 il est parti en Angleterre pour faire un doctorat d'économie à l'Université de Cambridge, où il a aussi travaillé avec Alberto Minujin[166]. Lorsqu'il est rentré en 1983 il a été engagé comme gérant de Recherche à la Banque Industrielle, une banque publique où travaillait Juan V. Sourruille, ministre de l'Economie entre 1985 et 1988 et celui qui avait entrepris les premières réformes de l'Etat et des régulations des marchés qui seraient approfondies, voire radicalisées par Domingo Cavallo dans les années 1990. En 1984, à l'âge de 34 ans, grâce à ses liens avec J. V. Sourrouille, L. Beccaria est nommé directeur de l'INDEC, poste qu'il gardera jusqu'en 1990[167]. Pour L. Beccaria, le caractère pionnier du document sur la pauvreté en Argentine est certes lié à l'origine aux demandes politiques d'avoir des critères de distribution des ressources des programmes sociaux, mais progressivement il sera aussi la base de la constitution d'un domaine d'intervention experte sur le sujet – les débats sur les meilleures manières de mesurer les pauvres, donc de les définir – ainsi qu'un outil fondamental pour la constitution du débat sur la « question sociale » autour des données statistiques montrant l'augmentation entre les années 1980 et les années 1990 des différentes formes de pauvreté chez des différents populations.

> « A la fin de 1984, lorsque je suis entré à l'INDEC il y avait une décision visant à produire […] certains critères pour distribuer [les politiques d'assistance]. À partir de là, nous travaillons avec des gens de CEPAL à Santiago [de Chili] afin de produire un indicateur de pauvreté.
>
> -*Comment l'appeliez-vous à ce moment-là ?*
>
> Oui, de pauvreté. Il a été lié à… il devait avoir comme condition de base la précision géographique. D'où vient l'idée de le faire avec des données du recensement de la population [de 1980]. Celui-là a été l'origine, disons il avait une utilisation très spécifique, avec des données originales et il est alors devenu, parce

[166] Cf. (Beccaria et Minujin, 1977), un papier issu du travail conjoint à l'Université de Cambridge où ils analysent le système de statistiques sociales en Argentine.

[167] Année où il démissionne en raison des problèmes budgétaires pour organiser le recensement national de population et logement qui devait avoir lieu cette année-là et qui a finalement été réalisé en 1991. Sa spécialisation dans le domaine de la définition et de la mesure de la pauvreté lui a permis de devenir une figure très importante autant au niveau national que régional. L. Beccaria est d'abord consultant des programmes sociaux gérés par le Ministère du Travail, puis il est engagé au Siempro. Actuellement il est directeur de statistiques à la CEPAL.

que la seule chose, ce que nous pouvions faire au niveau de la désagrégation géographique était de fournir cette information issue du recensement, c'est ce que nous pouvions faire avec du recensement, une approche de la pauvreté, alors…

- *On mesurait la pauvreté auparavant ?*

Non, voilà la question que je te disais ; en Argentine le sujet de la pauvreté n'a jamais été un problème, je dirais central, présent à l'agenda […] La préoccupation était en général centré sur la lecture plus sociologique, toute la discussion sur la marginalité de la fin des années '70 avait une connotation différente, plus conceptuelle sur le rôle de la marginalité dans le fonctionnement de la société, sur l'armée de réserve, si elle était fonctionnelle au régime capitaliste, si elle était fonctionnelle à l'exclusion, etc.[168] […] C'est ainsi qu'on a produit la première mesure importante de la pauvreté en Argentine. A tel point que cela a fait assez de bruit, nous avons fait des réunions en province, nous avons fait de nombreux détours avant de…

*Assez de bruit ?*

Beaucoup de bruit médiatique, nous avons fait beaucoup de discussions par rapport au sujet. Nous avons organisé des réunions, par exemple, une réunion au Théâtre San Martín [le principal théâtre municipale de la ville de Buenos Aires] absolument nombreuse, c'était impressionnant. Il faut tenir compte du fait que peu après le gouvernement a mis en place le PAN, le Programme Alimentaire National. C'est-à-dire, je ne veux pas dire que le PAN était lié à notre travail, mais qu'il y avait une préoccupation du gouvernement pour faire des choses par rapport à la pauvreté… » (entretien avec Luis Beccaria).

L'importance du document sur *La pauvreté en Argentine* est aussi due à son impact au sein du milieu universitaire et chez des sociologues professionnels qui commençaient à travailler dans les centres de recherche, dans les universités publiques ou dans l'Etat national dans le domaine des politiques sociales. Selon L. Beccaria,

[168] L. Beccaria fait référence aux débats qui se sont développés dans les années 1960 et 1970 en Amérique latine autour du concept de « marginalité » et de « masse marginale ». On s'intéressait alors aux positions sociales, culturelles et politiques – tant par rapport au « développement » social qu'à la reproduction/subversion de l'ordre – des personnes qui étaient hors du système économique formel. Les principales contributions à ce débat sont, parmi d'autres, (Nun, 1969) ; (Quijano, 1973) ; (Germani, 1980). Pour une analyse des différentes approches du sujet, cf. (Bogani, 2005) et (Fassin, 1996 : pp. 54-60). Une comparaison entre ces études et les nouvelles théories sur la pauvreté a été faite par (Jelin, 2004).

« La motivation [de l'étude] a été d'essayer d'avoir un indicateur pour distribuer géographiquement quelques programmes [sociaux]. Cela nous a fait penser, à l'INDEC, à construire un outil. Nous aurions pu répondre à cette demande avec des choses très simples. Nous aurions pu traiter le recensement et construire un indicateur traditionnel et il n'aurait jamais été rendu public, un indicateur d'usage interne, comme il était sûrement le cas dans le passé. Mais à partir de ce moment-là, je ne sais pas, ceux qui travaillaient à l'INDEC, nous nous sommes rendus compte qu'il y avait là une préoccupation importante et que par conséquent nous pouvions avancer un peu plus. Et le fait d'avoir un outil pour produire une certaine discussion et un certain dessin, non seulement un instrument qui permettrait une photographie sinon un instrument capable d'ouvrir une certaine discussion sur le sujet. C'est pourquoi, je veux dire, cet indicateur est d'inspiration originale, mais je ne parle pas du NBI mais du moment où nous nous sommes mis à travailler, à penser, voilà ce qui était l'objectif, et rapidement cela a commencé à avoir une dynamique propre » (entretien avec Luis Beccaria).

Le document de 1984 définissait donc la pauvreté dans les termes suivants :

« Le concept de pauvreté est essentiellement normatif ; on considère pauvre quelqu'un qui n'obtient pas ou ne peut pas se procurer des ressources suffisantes pour mener une vie minimalement convenable selon les standards implicites dans le style de vie prédominant de la société à laquelle il appartient » (INDEC, 1984 : p. 9)[169].

Les experts de l'INDEC, devant travailler avec les données du recensement de 1980, ont ainsi défini la pauvreté en termes de « nécessités de base insatisfaites », déterminée par cinq indicateurs liés aux conditions de vie des foyers : a) des logements logeant plus de trois personnes par pièce ; b) des logements sans confort (logement précaire) ; c) inexistence d'aucun type de W.C.; d) au moins un enfant en âge scolaire

[169] Le rapport entre le document, la définition de la pauvreté et les préoccupations politiques du nouveau gouvernement peut aussi être apprécié dans la mention de « l'impératif de la reconnaissance universelle des droits de l'homme » comme conditionnement de la définition normative des besoins de base socialement définies au sein de chaque société. Comme nous l'avons montré ailleurs (Vommaro, 2004) la question de la défense des droits de l'homme était une composante fondamentale du discours du nouveau président, Raúl Alfonsín. Ainsi, selon les auteurs du document de l'INDEC, « Par cette même reconnaissance, même si la mesure des situations de pauvreté se concentre dans les besoins de base de type matériel, on ne peut pas oublier que la satisfaction de ces dernières n'acquiert du plein sens que dans un contexte social de garantie effective des droits humains fondamentaux » (INDEC, 1984 : p. 10)

qui n'assiste pas à l'école ; e) un seul revenu pour quatre personnes ou plus ou bien un chef de foyer à bas niveau d'éducation. L'usage de ce type de définition de la pauvreté s'explique selon Luis Beccaria par la disponibilité d'information : la seule source exhaustive, fiable et couvrant tout le territoire national était le recensement national de 1980, qui ne possède pas des questions sur les revenus des foyers ni des individus[170].

*1.2 Une entreprise fondatrice*

Afin d'améliorer les indicateurs de mesure de la pauvreté, de produire des nouvelles enquêtes sur ce sujet ainsi que de combiner les approches de la pauvreté par NBI et par revenus, en 1987 on crée le programme *Investigación sobre la Pobreza en la Argentina* (IPA – Enquête sur la pauvreté en Argentine), lequel s'est conclu en 1989. Il s'agissait d'un projet financé par la Banque Mondiale et le PNUD[171] qui comptait autant sur du personnel de l'INDEC spécialisé dans le domaine social que sur des experts et des universitaires spécialement engagés en CDD pour cette enquête ; ce type de contrat sera dominant dans les années 1990 dans tous les programmes financés par les organismes multilatéraux. Le directeur de l'IPA était en 1987 Alberto Minujin, puis, en 1988, on a embauché aussi le sociologue Pablo Vinocur[172]. L'objectif de l'enquête était d'« obtenir de l'information sur les conditions et les caractéristiques assumées par la pauvreté urbaine en Argentine, tout en identifiant les différentes situations existantes par rapport à la structure de satisfaction des nécessités, la gravité des manques et les

[170] Sur la démarche et la justification méthodologique de la définition de la pauvreté en termes de NBI, cf. (INDEC, 1984 : p. 9-17, notamment point 3).

[171] En effet, les organismes multilatéraux ont beaucoup travaillé pour la construction d'indicateurs fiables de la pauvreté en Amérique latine, et l'Argentine ne constitue pas une exception. Selon la Banque Interaméricaine de Développement : « Il est nécessaire de compter sur l'information appropriée pour analyser les problèmes liés à la pauvreté et concevoir les solutions du cas. Ceux qui conçoivent les politiques doivent avoir la capacité de faire le suivi du profil des pauvres dans un pays ou une région tout au long du temps, afin de formuler et exécuter avec succès les stratégies leur permettant d'aborder les différentes causes et les conséquences de la pauvreté. La bonne information peut aussi aider à éviter le gaspillage de ressources et à identifier des indicateurs de pauvreté et des critères de ciblage. Ainsi, l'information sur la pauvreté – mieux mesurée et diffusée – peut contribuer à améliorer l'efficacité des décisions en matière de politique. De même, il existe encore un vide énorme de connaissances sur la meilleure manière d'évaluer l'impact des différents investissements visant à réduire la pauvreté. La production d'information fiable régulièrement comparable tout au long du temps et entre les régions facilitera la réalisation de ce type d'évaluations » (BID, 1998 : p. 25).

[172] Sociologue à l'Université de Buenos Aires, P. Vinocur est aussi un acteur important du processus de construction des mesures sur la pauvreté. Suite au travail à l'Institut national de statistiques et recensements, il a été embauché comme coordinateur de programmes au bureau régional de l'UNICEF à Buenos Aires. En 2000, il devient vice-ministre du Développement Social de la Nation. Par ailleurs, il a été consultant à la CEPAL et à d'autres organismes multilatéraux. Actuellement, il est coordinateur du Master en Sciences Sociales et de la Santé à la FLACSO et consultant au PNUD.

perceptions que les groupes affectés ont de ces dernières ». Les résultats de cette étude se proposaient d'offrir « des éléments quantitatifs pour créer ou recréer des politiques sociales » (IPA, 1987 : p. 12)[173].

Le lien entre volonté de connaissance et volonté politique est explicité dans la présentation du programme :

> « La pauvreté est devenue une réalité de taille considérable pour la société argentine ainsi qu'une présence demandant son inexorable dépassement, surtout depuis la conquête d'un régime démocratique » (IPA, 1987 : p. 8).

Selon L. Beccaria,

> « En '86, '87, nous obtenons des ressources de l'INDEC lui-même pour développer un projet plus important visant à mesurer la pauvreté. On devait faire une enquête, mais fondamentalement…
>
> - *Ceci était financé par la Banque Mondiale ?*
>
> C'est le projet Banque Mondiale-PNUD. Le grand projet de soutien institutionnel au secteur public. Nous avons réussi à obtenir de l'argent pour financer un projet sur la pauvreté, et on a fait une estimation du seuil de la pauvreté avec les méthodes traditionnelles. C'est-à-dire on engage un nutritionniste, on calcule le panier d'aliments, on a utilisé l'enquête de revenus et de dépenses de l'année '86, '87 et on a fait des calculs de la pauvreté, dont le seuil a été finalement défini vers l'année 1990 environ » (entretien avec Luis Beccaria).

Les chercheurs de l'IPA étaient pour la plupart des universitaires assez reconnus, ayant une quarantaine d'années, aux origines politiques « progressistes » ; pour la plupart ils deviendront des universitaires-experts travaillant dans le domaine des politiques sociales dans les années 1990. Parmi eux, Jorge Carpio, codirecteur du SIEMPRO ; María del Carmen Feijóo, sociologue, qui serait par ailleurs fonctionnaire dans le domaine social du gouvernement de la province de Buenos Aires dans les années 1990 et qui deviendra experte et consultant en Argentine et à l'étranger

[173] L'ampleur des objectifs spécifiques du programme rend compte de sa prétention innovatrice. Cf. (IPA, 1987 : p. 12). Comme le souligne Alain Desrosières, « une enquête statistique est inséparable de ses usages. Ce point est souvent oublié, caché par la division (institutionnelle et cognitive) du travail, entre producteurs et utilisateurs des données » (2003 : p. 218).

(actuellement elle travaille aux Nations Unies[174]) et Irene Novacowsky, directrice du SIEMPRO et actuellement consultante en politiques sociales du gouvernement de la ville de Buenos Aires. Le projet se proposait d'étudier le phénomène de la pauvreté d'un point de vue quantitatif mais aussi qualitatif, ce qui était une innovation pour l'INDEC et qui peut être associé au tournage des sciences sociales argentines vers le qualitativisme[175]. L'IPA était aussi l'occasion de mettre en œuvre l'usage de façon combinée des deux types de mesure de la pauvreté : les NBI et le seuil de la pauvreté (en espagnol *línea de pobreza* : LP)[176].

D'une part, dans le cadre de ce projet les experts de l'INDEC commencent à travailler à la mesure de la pauvreté par revenus, en utilisant les informations de l'Enquête permanente de foyers (EPH)[177]. Ils étudient la structure des budgets des foyers[178] ainsi que les besoins alimentaires des adultes et des enfants afin de construire le panier d'alimentation de base (*Canasta básica de alimentos*), puis ils réalisent les

[174] Sociologue à l'Université de Buenos Aires, fonctionnaire au Fond de population de Nations unies en Argentine, professeur universitaire et chercheur au Conicet, elle a été sous-secrétaire de l'Éducation de la province de Buenos Aires sous la gestion de A. Cafiero (1987-1991), puis sous-secrétaire de la Qualité et de l'équité éducative de la Nation sous la gestion de E. Duhalde (1991-1999), ainsi que secrétaire exécutive du Conseil national de coordination de politiques sociales, qui avait pour but de centraliser la mise en place des politiques d'assistance au début de 2002.

[175] Pour un panorama de la sociologie argentine dans les années 1980 et 1990, cf. (Cantón et Jorrat, 1997). On annonçait ainsi dans les objectifs spécifiques du programme le but d'étudier « la perception que les groupes pauvres ont de leurs manques et des politiques adressées à les résoudre » (IPA, 1987 : p. 13). Les résultats du travail qualitatif ont été publiés en 1988 comme Document de travail nº 4 de l'IPA sous le titre « ¿Y ahora qué ? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares » (Et maintenant, on fait quoi ? La crise comme rupture de la logique quotidienne des classes populaires). Ce travail a été dirigé par la sociologue María del Carmen Feijóo, et le travail de terrain a été coordonné par le sociologue Lucas Rubinich, jeune chercheur au CEDES dans les années 1980 et professeur de sociologie à l'UBA dans les années 1990, puis directeur de cette formation par deux périodes.

[176] Sur les différentes méthodes de calcul la pauvreté, cf. par exemple (Boltvinik, 1991). Sonia Alvarez Leguizamón a étudié les origines et les démarches de promotion des indicateurs NBI faisant partie des nouvelles approches à la question sociale des années 1970, promues par la Banque Mondiale et liées à la critique à l'Etat social. Les nécessités de bases constituaient dans ce contexte un socle de bien-être en dehors duquel devraient agir les forces du marché. Cf. (Alvarez Leguizamon, 2005b).

[177] L'Enquête Permanente de Foyers de l'Argentine est menée depuis 1972 par l'INDEC avec la collaboration des directions de statistiques provinciales. Cette enquête a remplacé à l'Enquête Emploi et Chômage qui existait depuis 1963. Elle atteint les centres urbains les plus importants du pays, dont la ville de Buenos Aires et sa banlieue. Depuis le début et jusqu'aux années 1990 on effectuait l'enquête trois fois par an pendant deux semaines des mois d'avril, juillet et octobre dans la banlieue de Buenos Aires, et deux fois par an – dans les mois d'avril et octobre – dans les autres centres urbains (Beccaria et Minujin, 1977). En 2003, l'EPH a été intégralement reformulée aussi bien dans ses aspects thématiques que d'échantillonnage et organisationnels. Elle devient alors une enquête continuelle qui produit des résultats fréquemment de manière trimestrielle et semestrielle. L'EPH continuelle est appliquée dans 28 centres urbains, en atteignant environ 70% de la population urbaine totale du pays. Cf. http://www.estadistica.gov.ar/prensa3/pobreza_eph_2sem2003.pdf.

[178] Enquête des Revenus et des Dépenses (Encuesta de Ingresos y de Gastos, EGH), menée en 1985 dans la banlieue de Buenos Aires.

calculs afin d'estimer d'autres dépenses minimales d'une famille dans le but de construire le seuil d'indigence et le seuil de pauvreté[179].

D'autre part, ils commencent à penser les relations entre les deux types de mesure, notamment les différentes « sensibilités » des outils :

> « L'approche de la pauvreté depuis le NBI identifierait des situations de type structurelle, à l'évolution lourde et impliquant des solutions qui dépassent en général le plan individuel. Considérer le critère du seuil de pauvreté implique de prendre en compte sa relation directe avec les revenus courants du foyer. Ainsi, il est très sensible aux grandes fluctuations expérimentées par les salaires réelles dans notre pays » (IPA, 1987 : p. 9).

La combinaison de l'usage des deux mesures a été sans doute l'un des apports principaux de l'Enquête sur la pauvreté en Argentine. Cet usage combiné provient du constat des différentes couches historiques de pauvreté qui devaient être distinguées :

> « L'approche de la problématique de la pauvreté requiert de partir de la reconnaissance de son hétérogénéité. Historiquement, un groupe relativement petit de la population urbaine argentine ne pouvait pas faire face à une série de besoins considérés comme basiques selon le contexte culturel. Néanmoins, l'aggravation de la crise économique et sociale vécue par notre pays depuis plus d'une décennie a eu comme l'un de ses signes le plus évident la détérioration des revenus d'autres groupes, de nombre variable, ce qui a rendu impossible à ses membres de satisfaire des besoins essentiels antérieurement satisfaits. La difficulté méthodologique liée à la différenciation d'au moins ces deux groupes différents est alors devenue évidente, dans la mesure où n'importe quelle action de l'Etat devrait être basée sur des politiques conçues en reconnaissant cette hétérogénéité des situations de pauvreté.
>
> La mesure de la pauvreté nécessite alors deux approches : celle du seuil de la pauvreté (LP) et celle de la satisfaction des besoins de base » (INDEC/IPA, 1990 : p. 26).

[179] La définition de la LP est clairement expliquée dans le document final de l'IPA. Cf. INDEC/IPA, 1990 : p. 26-27). Cf. aussi les documents principaux de l'IPA sur le sujet: MORALES Elena, *Canasta básica de alimentos - Gran Buenos Aires*, Document de travail N° 3. INDEC / IPA, 1988 ; Epztein, Eduardo et Alvaro Rosatti, *Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985*, Document de travail Nº 4, INDEC/IPA, 1988 ; Minujin, Alberto et Alejandra Scharff, *Estructura del hogar y línea de pobreza : algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente*, Document de travail Nº 8, INDEC/IPA, 1988.

Désormais, parler d'« hétérogénéité de la pauvreté » devient en Argentine un lieu commun des débats experts et académiques. A partir de cette idée d'hétérogénéité, les experts de l'IPA ont défini deux types de populations pauvres : les « pauvres structurels » et les « pauvres paupérisés », qui seraient aussi appelés « nouveaux pauvres »[180]. Ainsi, dans le rapport final de l'IPA on affirme :

> « L'analyse globale de cette partie de la population définie comme des pauvres permet de distinguer deux groupes : ceux qui ont historiquement souffert des manques, constituant la partie la plus défavorisée de la société, et ceux qui ont vu tomber leurs revenus et qui doivent faire face à des situations de manque comme conséquence de la crise économique. Le premier de ces groupes, nommé "pauvres structurels" dans cette étude, fait face à de sérieux problèmes dans leur habitat, notamment en logement et infrastructure sociale et de services publics, car ils habitent en grande proportion dans des quartiers précaires [asentamientos en espagnol]. En termes de mesure, les foyers des pauvres structurels sont identifiables en ce qu'ils ne peuvent pas satisfaire les nécessités de base.
>
> Le deuxième est le groupe des "paupérisés", dont les manques les plus évidents ont leur origine dans la chute de la consommation des biens élémentaires et de l'accès à la santé, à l'éducation, au loisir, etc. Ce groupe est intégré par des familles pauvres qui avaient réussi à un certain moment à améliorer leur situation relative, ainsi que par des secteurs qui comptaient un niveau de vie acceptable. La diminution permanente des revenus réels les a menés à vivre dans des conditions qui ne se distinguent pas en termes de consommation des conditions de vie des pauvres structurels.
>
> De façon similaire, les critères pour leur délimitation (mesure) signalent comme "paupérisés" les foyers à de faibles revenus qui n'ont pas de nécessités de base insatisfaites, c'est-à-dire, ils sont définis comme des pauvres car leurs revenus n'atteignent pas le panier de base de biens et de services constituant le seuil de pauvreté » (IPA/INDEC, 1990 : pp. 18-19).

Bien que la mesure de la pauvreté selon NBI permet d'avoir une carte très détaillée du phénomène, progressivement, au fur et à mesure que la pauvreté s'installe comme problème public, comme enjeu politique et comme domaine d'intervention

[180] Cf. Minujin Alberto et Pablo Vinocur, *¿Quienes son los pobres?*, Document de travail N° 10, INDEC/IPA, 1989.

experte, la mesure selon les revenus s'impose : basée sur les informations de l'Enquête permanente de foyers, elle permet d'obtenir de l'information sur les variations conjoncturelles de la pauvreté, tout en constituant un indice de la situation sociale du pays et de la performance des politiques publiques en général et des politiques sociales en particulier. Elle devient ainsi une source de nouvelles et de débats médiatiques.

Le résultat le plus important de l'Enquête sur la pauvreté en Argentine est le document « La pauvreté urbaine en Argentine », publié en 1990. Il s'agit du rapport final du projet, contenant surtout les résultats du travail quantitatif issu de l'enquête par échantillon réalisée dans la banlieue de Buenos Aires ainsi que dans des villes de province de moyenne et de grande taille (Santiago del Estero, Posadas, Neuquén et General Roca), suivant l'échantillonnage de l'Enquête permanente de foyers. La table de matières du livre rend compte des principaux sujets de préoccupation des membres de l'Enquête : Marché du travail, Système éducatif et Santé. Par ailleurs, le lien direct avec les préoccupations politiques de l'époque liées aux politiques sociales menait à mesurer l'impact du Programme Alimentaire National et d'autres programmes de distribution de nourriture ainsi que les populations effectivement atteintes par ces programmes. Deux autres sujets avaient été retenus dans ce rapport. Premièrement, laissant voir à nouveau l'engagement politique des membres du projet avec les discours de démocratisation de la société tant sur le plan politique que sur le plan socio-économique, ils avaient enquêté sur la « participation dans les quartiers ». On soutenait dans le document :

> « Si la question de la participation a toujours constitué un problème préoccupant les sciences sociales depuis différentes perspectives, dans un contexte de transition de l'autoritarisme vers la démocratie, elle devient encore plus importante. C'est dans ce contexte que reviennent les questions sur les formes, la qualité et les obstacles à la participation des acteurs sociaux dans les affaires publiques et qu'on s'interroge sur le rôle des canaux de participation traditionnels en même temps qu'on s'intéresse à la parution de leurs nouvelles formes en réfléchissant sur leur efficacité dans le système démocratique et sur la possibilité de les incorporer comme des espaces stables du système permettant un meilleur fonctionnement de ce dernier » (IPA/INDEC, 1990: p. 309).

On mentionnait alors les mouvements sociaux de type local, c'est-à-dire les formes de participation des classes populaires non liées aux partis politiques et aux syndicats : comme nous l'avons vu, elles étaient les pratiques sur lesquelles les intellectuels et les hommes politiques « progressistes » de la transition posaient leurs espoirs de démocratisation de la société et de création d'une « société civile » non autoritaire. Ces mouvements étaient déjà encouragés à participer à la mise en place des programmes sociaux et il s'agissait d'étudier, d'une part, leur inclination à la participation et, d'autre part, « les problèmes reconnus par le quartier [sic] et les différentes façons de les résoudre » selon « les acteurs sociaux eux-mêmes ». L'objectif était de favoriser « la conception de politiques sociales à profil participatif, capables d'accueillir et de traiter ces pratiques issues de la société » (IPA/INDEC, 1990 : p. 310).

Le deuxième sujet novateur du document était « les adolescents et la pauvreté ». D'une part, les jeunes et les adolescents avaient commencé à être un sujet d'étude des centres de recherche et des organismes multilatéraux[181]. D'autre part, dans le discours de R. Alfonsín et de son entourage les jeunes représentaient les espoirs de régénération démocratique de la société. Les années 1980 sont au niveau culturel ceux d'un renouvellement des consommations des jeunes, de la culture rock, etc. Toutefois, la persistance de la pauvreté autorisait à penser que les deuxièmes générations de pauvres pouvaient commencer à internaliser une « culture de la pauvreté » qu'il fallait étudier en comparant les propriétés sociales, les pratiques éducatives et culturelles, les pratiques de loisir, les opinions politiques des pauvres avec celle des non-pauvres (IPA/INDEC, 1990 : p. 263-305)[182].

Six ans après le document fondateur *La Pauvreté en Argentine*, on peut voir que ce phénomène n'était guère une nouveauté mais un constat :

> « La pauvreté constitue l'un des problèmes sociaux urgents et persistants que les sociétés latinoaméricaines doivent affronter. En Argentine, ce problème s'est manifesté en raison de la crise économique profonde qui a commencé au milieu des années 1970 et qui est devenu plus aiguë avec l'incorporation de vastes groupes de la population dans une situation de privation […] L'impact de la crise économique a transformé la composition des différents groupes sociaux formant notre société :

[181] A ce sujet, cf. par exemple les travaux de Cecilia Braslavsky, experte en thèmes d'éducation à Flacso, fonctionnaire du Ministère de l'Education dans les années 1990, puis fonctionnaire à l'Unesco.
[182] Les adolescents avaient été aussi le sujet de l'uns des documents de travail de l'IPA. Cf. Llomovatte, Silvia, *Adolescentes y pobreza en Argentina*, document de travail Nº 7, Buenos Aires, INDEC/IPA, 1988.

à des secteurs historiques et structurellement pauvres, qui ont souffert dès le début les vicissitudes économiques actuelles, d'autres se sont ajoutés, tout en configurant une complexité qui s'ajoute à l'habituelle hétérogénéité des secteurs en état de manque » (IPA/INDEC, 1990 : p. 13).

Par ailleurs, le lien entre les entreprises d'amélioration de la pauvreté et des « pauvres » et la mise en place de politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » était explicite :

« Le dessein des politiques sociales nécessite la connaissance, autant des particularités des manques que du degré d'insatisfaction des nécessités de base pour le plein développement de l'être humain. L'information produite en suivant un tel but est très importante afin de maximiser l'ampleur des ressources allouées afin de faire face à cette problématique […] L'IPA a eu pour but central de fournir de l'information aux organismes chargés de concevoir et de mettre en place des politiques liées à cette réalité » (IPA/INDEC, 1990 : p. 13).

Cette relation entre mesure des « pauvres » et amélioration des politiques sociales réapparaît dans l'un des chapitres du document final de l'Enquête sur la pauvreté en Argentine, qui consistait à étudier l'efficacité des programmes d'assistance alimentaire des années 1980, dont le Programme Alimentaire National. Au-delà du débat entre politiques ciblées et politiques universelles, l'objectif des experts du programme de l'INDEC était de contribuer à déterminer si ces politiques d'assistance avaient atteint leurs cibles, et pour cela ils ont mené une enquête permettant de croiser les données définissant le caractère de « pauvre » – et le type de pauvreté – des foyers qui avaient reçu des aides alimentaires d'origine publique.

Par ailleurs, à la différence des experts liés à la philosophie des organismes multilatéraux, et tout en affichant leur caractère d'experts progressistes, les auteurs du document de l'Enquête sur la pauvreté en Argentine signalent la relation entre pauvreté, transformations du capitalisme argentin et marché de l'emploi. D'abord, ils décrivent le rapport entre la « rupture » du modèle d'industrialisation, la chute de la demande d'emploi, la croissance du travail informel et de la précarité de l'emploi et la chute des revenus des salariés. Ensuite, ils affirment que « la détérioration de la distribution des revenus et la croissance des postes précaires (autant chez les salariés que chez les non salariés) permettent de comprendre l'augmentation de la population en danger de ne pas

pouvoir satisfaire les nécessités de base » (IPA/INDEC, 1990 : p. 17). Enfin, en reprenant les arguments des débats latino-américains des années 1960/1970 sur « l'armée industrielle de réserve » et la « marginalité », les experts de l'IPA soutiennent que l'augmentation de la pauvreté

> « ne représente pas un fait "dysfonctionnel" du point de vue socioéconomique. Au contraire, du point de vue reproductif, les "pauvres" constituent un secteur fondamental du noyau le plus dynamique du système économique, en même temps qu'une réserve de main d'œuvre faisant pression sur les salaires du reste de l'économie nationale » (IPA/INDEC, 1990 : p. 18).

Même si cette approche laissait voir les positions des experts de l'INDEC par rapport à la pauvreté et aux « pauvres », ce qui contredisait les positions issues du *Washington consensus* qui avaient détaché la question sociale du fonctionnement du capitalisme, les données fournies par l'Enquête sur la pauvreté en Argentine et par l'INDEC, ainsi que leur entreprise d'objectivation de la pauvreté, ont pourtant contribué à renforcer cette position, en même temps que, comme nous venons de le voir, les études de l'IPA travaillant pour rendre plus fiables les critères de ciblages des populations atteintes par les politiques de « lutte contre la pauvreté ». Au-delà des volontés affichées par les experts y participant, les travaux de l'IPA ont ainsi fait partie de l'entreprise collective de transformation de l'intervention politique et symbolique de l'Etat et des acteurs liés à ce dernier dans la « lutte contre la pauvreté ».

### *1.3 Les continuateurs*

Les organismes multilatéraux n'ont pas seulement financé les projets de l'INDEC, ils ont aussi engagé ces experts, ainsi que ceux qui travaillaient pour le gouvernement radical, dans les projets régionaux de « réduction de la pauvreté ». Pendant les années 1980, le rôle joué par le PNUD est en ce sens très important. Le Projet Régional pour le Dépassement de la Pauvreté (RLA-86-004) dont le siège était à Bogota, en Colombie, dirigé par l'économiste mexicain Julio Boltvinik, se proposait d'améliorer et d'unifier les méthodologies de mesure de la pauvreté en Amérique latine, tout en finançant des études qui combinaient les approches LP et NBI. Dans ce but, le projet a financé et soutenu techniquement les experts en statistiques de vingt pays du

continent, et organisé les I et les II Conférences Régionales sur la Pauvreté en Amérique latine et les Caraïbes, à caractère intergouvernemental. Sous ce projet on a publié plusieurs livres, dont *Política social y pobreza en Argentina* (Politique sociale et pauvreté en Argentine), auquel participèrent A. Minujin, P. Vinocur. E. Bustelo – à l'époque déjà directeur du bureau de l'UNICEF en Argentine – et le groupe d'experts qui collaboraient avec le gouvernement d'Alfonsín. Dans ce livre, la question des différentes méthodes de mesure de la pauvreté est l'un des sujets le plus abordés.

En 1991, l'INDEC devient un institut dépendant du Ministère de l'Economie. En 1992, au sein du Secrétariat de Programmation Economique on crée (Norme Nº 132 du 14 septembre) le Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (Conseil de consultation pour l'étude de la pauvreté en Argentine), dont l'objectif principal était d'aider au Secrétariat et à l'INDEC « dans la conception et l'évaluation des études officielles dans la matière » (CEPA, 1993 : p. 1). Les membres de ce conseil étaient notamment des sociologues et des économistes : Juan José Llach, Juan Carlos del Bello, Héctor Montero, Eduardo Bustelo, Floreal Forni, José Luis de Imaz, Ernesto Kritz, Alberto Petrecolla, Francisco M. Suárez ; Enrique Amadasi.

On crée de même le Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza (CEPA, Comité exécutif pour l'étude de la pauvreté), dont firent partie Juan José Llach, Juan Carlos del Bello, Héctor Montero, Enrique Adamasi, Emilia E. Roca, Marta Sanjurjo et Alejandro E. Giusti[183]. Les recommandations faites par ces experts étaient liées à l'amélioration des mesures de la pauvreté en Argentine, notamment visant à établir un « système permanent d'indicateurs sociaux », et à continuer avec la combinaison entre les méthodologies de NBI et LP en utilisant toutefois le travail de l'INDEC de 1984 déjà analysé et en travaillant avec la méthodologie de NBI comme point de comparaison afin d'estimer l'évolution historique du phénomène dans la période démocratique. Le premier document, « Necesidades básicas insatisfechas. Evolución intercensal 1980-1991 », élaboré par Enrique Adamasi et Ana Rita Díaz-Muñoz est relativement court et il est intéressant de signaler l'absence de contexte historique, d'introduction sur la nécessité d'étudier le phénomène de la pauvreté, etc., ce qui était très présent dans les travaux de l'INDEC sur le sujet dans les années 1980. La pauvreté apparaît déjà comme un fait ne nécessitant pas d'explication, mais de perfectionnement des outils pour le mesurer, le traiter, etc.

[183] Vers la fin 1993 le comité engage de nouveaux membres alors que d'autres le quittent : Juan Rosa Carrizo, Carlos Ferrero, Adriana Semorile et Cristina Vargas de Flood s'y intègrent.

De fait, l'une des tâches du comité était de discuter les définitions des indicateurs et des instruments de recueil d'information utilisés en Argentine dans les années de la découverte de la question de la pauvreté et de l'innovation dans ses formes de mesure. Ces débats de type méthodologique étaient liés par ailleurs à l'importance de la pauvreté comme enjeu politique. En mars 1994 on publie le document le plus important du CEPA, consacré à la définition des « Cartes de la pauvreté en Argentine » (CEPA, 1994). Ce rapport utilisait l'indicateur NBI et construisait des cartes de pauvreté NBI par province et par département. Sont but était de construire des « indicateurs fiables » de mesure de la pauvreté servant à fournir « un instrument efficient afin de réduire l'incertitude et de nourrir les processus de prise de décisions liés au diagnostic, l'élaboration et le suivi des politiques orientées à combattre la pauvreté » (CEPA, 1994 : p. 7). Avec l'aide technique des organismes multilatéraux, les experts de l'INDEC ont alors travaillé, d'une part, à modifier les indicateurs NBI afin de rendre compte des « différents types de manques, notamment ceux liés à la capacité de survie, les conditions de logement et les services sanitaires et éducatifs » (CEPA, 1994 : p. 9)[184]. D'autre part, il s'agissait de dessiner des cartes géographiquement détaillées afin d'identifier les provinces et les départements les plus atteints par la pauvreté NBI et de construire un « *ranking* » par région et département selon les différents indicateurs, visant à identifier les espaces où les différentes « manques » se concentraient[185].

En 1996, la Banque Interaméricaine de Développement a mis en place le Programme Régional d'Amélioration des Enquêtes de Conditions de Vie en Amérique latine et les Caraïbes (MECOVI), une initiative visant à fortifier les systèmes d'information des enquêtes de foyers dans le continent, jugé un « facteur de production fondamental pour les politiques publiques de la région ». Il est géré de manière collective entre la Banque Interaméricaine de Développement, la CEPAL et la Banque Mondiale. Dans son comité scientifique régional, intégré aussi par des fonctionnaires de la Banque Interaméricaine de Développement et de la CEPAL, on retrouve des experts argentins et latinoaméricains qui avaient joué un rôle central dans la constitution de la mesure de la pauvreté comme domaine d'investissement professionnel, dont Oscar

[184] Pour une discussion de type méthodologique des modifications des indicateurs NBI, cf. (INDEC, 1997).

[185] Construire des cartes de la distribution géographique de la pauvreté était par ailleurs l'un des recommandations des organismes multilatéraux en matière de mesure de la pauvreté, notamment afin d'améliorer les critères de ciblage des différentes politiques sociales. Cf. par exemple les documents de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Conférence statistique des Amériques de la CEPAL).

Altimir – président du comité – et Luis Beccaria[186]. En Argentine, l'INDEC fonctionne comme contrepartie et organisme exécuteur de programme depuis octobre 1998. La coordination est assurée par Rosalía Cortés, sociologue à l'Université de Buenos Aires qui avait déjà travaillé à l'IPA et au SIEMPRO. Le but du MECOVI reste lié au souci des organismes multilatéraux de pouvoir compter sur une information fiable et comparable entre les différents pays de l'Amérique latine afin d'améliorer le ciblage des politiques sociales. On cherchait ainsi à homogénéiser les définitions opérationnelles des « pauvres » et de la pauvreté et à rendre ces « êtres » sociaux comparables au-delà des différences nationales. Si les « pauvres » latino-américains avaient déjà été homogénéisés dans les discours ainsi que dans les dispositifs visant à les « aider » et à les « sortir » des situations de pauvreté, le but était maintenant de les rendre objectivement comparables[187]. Ce faisant, on pourrait par ailleurs évaluer de manière homogène les programmes régionaux de « lutte contre la pauvreté » (cf. Annexes, pp. 506-507).

Cette nouvelle « modernisation » des outils de mesure voulait en même temps transférer les expériences des pays riches aux pays latino-américains, et pour cela le rôle des économistes européens était important. Afin de renforcer le caractère régional du projet ainsi que l'objectif de la comparabilité, de façon périodique on organise des cours de formation et des conférences dans les différents pays du continent dans le cadre du MECOVI. Parmi les sujets des cours, organisés depuis 1999, on trouve : « Enquêtes de Foyers, alternatives de ciblage et cartes de la pauvreté (10ème et 11ème cours régionaux,

[186] Les autres membres – pour la plupart des économistes, universitaires-experts, travaillant à la fois pour les organismes multilatéraux et à des universités européennes et américaines – étaient : Patricia Anderson (professeure de sociology appliquée à l'Université de West Indies), Orazio Attanasio (consultant de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement et professeur d'économie à l'University College de Londres), Jere Behrman (professeur d'économie à l'Université de Pennsylvania), Sheldon Danziger (chercheur au Population Studies Center et directeur du National Poverty Center), Alain De Janvry (Ingénieur Agronome à l'INA de Paris et professeur du département d'Agriculture et ressources économiques à l'Université de California), Carmen Diana Deere (consultant de la Banque Mondiale et directrice du Center for Latin American Studies à l'Université de Florida), José Gómez de León (décédé, créateur du programme PROGRESA au Mexique), Eduardo Augusto Guimaraes (économiste brésilien et haut fonctionnaire dans ce pays, il est l'ancien président de la Banque du Brésil), Lawrence Haddad (consultant des organismes multilatéraux, directeur de l'Institut de Development Studies 'a l'Université de Sussex), Ricardo Paes de Barros (docteur en économie à l'Université de Chicago et professeur d'économie à l'Université Catholique de Rio de Janeiro), Carola Pessino (économiste et haute fonctionnaire argentine), Timothy Smeeding (économiste, directeur du Institute for Research on Poverty à l'Université de Wisconsin-Madison) et Victor Tokman (économiste argentin, conseiller du gouvernement de la *Concertación* au Chili, de la CEPAL et de l'Organisation Internationale du Travail).

[187] La Banque Mondiale avait déjà proposé d'utiliser l'équivalent général d'un dollar de revenu par jour comme seuil en dessous duquel on pouvait considérer une personne comme « pauvre ». En dépit de ses impacts politiques, cette proposition n'a pas fait l'unanimité parmi les experts dans le domaine. Pour une critique à cette unité de mesure, cf. (Lautier, 2002 : pp. 144 et ss.).

organisés avec l'Institut National de Statistique et Informatique (INEI) du Pérou à Lima, en octobre 2003 et avril 2004) » ; dessein, mise en place et analyse des enquêtes de conditions de vie en Amérique latine et les Caraïbes (6ème, 7ème, 8ème et 9ème cours régionaux, organisés avec l'INDEC à Buenos Aires, en mai 2003 et en avril 2002, et avec l'Institut National de Statistique, Géographie et Informatique (INEGI) du Mexique à Aguascalientes, en août 2002 et en septembre 2001). Autant les experts et les fonctionnaires liés aux organismes que les fonctionnaires des instituts de statistiques des pays de la région participent aux cours.

En 2002, des experts de la Banque Mondiale ont commencé à travailler à la préparation d'indicateurs de famine, afin de mesurer la proportion de la population qui avait des problèmes alimentaires en Argentine, comme produit de la crise de 2001-2002 (Fiszbein et Giovagnoli, 2004). Néanmoins, la problématique de la famine n'a encore pas réussi à s'imposer comme un problème à la hauteur de celui de la pauvreté, les mesures n'étant donc pas poursuites dans les organismes officiels.

## 2. La formation d'un groupe social d'experts en pauvreté : des programmes et des trajectoires d'expertise

L'entreprise collective de construction de la pauvreté et des « pauvres » en tant que problèmes politiques et réalités sociales est aussi le produit de l'intervention des universitaires-experts qui vont participer à la constitution d'un espace d'insertion professionnelle lié à la « lutte contre la pauvreté ». Par ailleurs, si ces experts ont pu consolider une activité professionnelle continue c'est aussi parce qu'ils ont trouvé des sources de financement plus ou moins stables, ainsi que des institutions d'insertion où ils ont contribué à dessiner, évaluer et étudier ces politiques sociales.

### *2.1 Les programmes et les institutions des experts en politiques sociales de « lutte contre la pauvreté »*

#### *2.1.1 LE PRONATASS*

En 1988, avec des crédits de la Banque Mondiale et l'assistance technique du PNUD a été crée le Programme National d'Assistance Technique pour l'Administration

des Services Sociaux (PRONATASS) afin d'« accomplir des fonctions d'évaluation, de diagnostic, de formation et d'assistance technique aux différents secteurs de la politique sociale ». Bien que mis en place pendant la dernière période du gouvernement de R. Alfonsín, ce programme ne produit des documents influents, des expertises conclusives et des effets pratiques importants que lorsque le gouvernement de C. Menem commence à suivre les principes des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » promus par les organismes multilatéraux. Selon Estela Grassi, « Le PRONATASS a été une usine productrice d'"idées et de projets" ; dans ses publications officielles on trouve les fondements technico-idéologiques des nouvelles politiques sociales, en ligne avec la production discursive [des organismes multilatéraux] sur l'État et sur ces politiques » (Grassi, 2003 : p. 37). Dans le cadre de ce programme, pour la première fois des experts argentins qui avaient commencé à s'investir dans le domaine des politiques sociales pendant les années 1980 commencent à travailler dans le monitorat et l'évaluation des actions publiques dans le monde populaire. La participation d'économistes et de sociologues y était dominante. Et c'est en effet un travail mené par d'importants économistes argentins qui produit un diagnostic sur les « Dépenses publiques en matière sociale » où ils distinguaient[188] : « cinq grands problèmes interdépendants […] Inefficacité des dépenses publiques en matière sociale : [parmi d'autres questions en raison d'une] centralisation administrative excessive [...] manque de transparence [...] Absence de planification sociale [...] superposition de fonctions, de secteurs, de structures et de programmes [...] manque de politiques sociales intégrales et absence de participation des bénéficiaires […] Iniquité [...] vu l'absence de ciblage des bénéficiaires […] Baisse qualité des services sociaux [due au] manque de mise à jour et de qualification des ressources humaines [...] manque de systèmes d'évaluation et monitorat [et] désinvestissement social… » (cité in Grassi, 2003 : p. 38).

En 1992, la coordinatrice générale du PRONATASS décrivait les principes recteurs d'une nouvelle politique sociale en Argentine :

> « [C'est] l'obligation [de l'État] de synthétiser et d'articuler les "contradictions de la société civile" [et de ne pas soutenir des] politiques issues d'un universalisme abstrait […] l'État national doit rationaliser ses dépenses publiques, les planifier et

[188] Ce rapport a été fait en 1990 par les économistes libéraux de l'Institut Di Tella Héctor Diéguez, Juan José Llach et Alberto Petrecolla.

ne pas les administrer, cibler correctement les bénéficiaires pour définir des programmes compensatoires […]

Le secteur public doit augmenter la productivité et la rentabilité sociale [ce qui veut dire] améliorer la production et la distribution avec de l'efficience, de l'équité et de la qualité des biens et des services socialement et nationalement nécessaires […]

[La] tâche [du planificateur] ne peut pas être mis hors de contexte [...] [des] réformes structurelles et normatives qui de manière vertigineuse se sont succédées dans notre pays […]

Les mesures précédemment indiquées conforment [...] le nouveau contexte dans lequel le planificateur doit orchestrer les politiques sociales » (cité in Grassi, 2003 : p. 38).

Voilà la ligne directrice des politiques sociales ciblées qui, depuis la création du Secrétariat de Développement Social, commencent à être mises en place par le gouvernement de C. Menem. Le rapport sur la « Planification Sociale » publié en 1993 était par ailleurs inauguré par des mots de C. Menem, qui promettait d'initier « l'ère du social » après avoir résolu les problèmes économiques et financiers de l'Argentine. Cette promesse était liée à la volonté modernisatrice promue par le PRONATASS dans le domaine des politiques d'assistance. Ainsi, le président de la République écrivait :

« Il est arrivé l'ère du social que nous devons impulser avec plus de fermeté que jamais.

A partir de maintenant on commencera à payer la dette sociale. On travaillera de façon directe et centrée sur les questions sociales afin d'alléger la situation des secteurs les plus démunis, ayant les moindres revenus et les problèmes majeurs.

Le temps social commence maintenant car j'aurais été un hypocrite, un sot, si depuis le début j'avais promis ce que nous n'aurions pas pu concrétiser » (PRONATASS, 1993 : p. 3)

En 1993, le programme avait 42 projets distribués dans les 12 Secrétariats d'Etat appartenant aux ministères de l'Economie, de la Justice, de la Santé et l'Action Sociale, du Travail et la Sécurité Sociale et de la Culture et l'Education (PRONATASS, 1993). Le caractère technique du programme ainsi que sa consolidation comme espace d'insertion experte – et donc dépolitisé et « pluraliste » – est aussi mentionnée dans ce

document. Ce « pluralisme » – lié au fait qu'au-delà des « drapeaux politiques » le plus important pour l'intervention experte sera la maîtrise progressive des savoirs et des langages des politiques de « lutte contre la pauvreté » – permettra, comme nous le verrons ci-dessous, que les experts ne partageant pas les positions politiques des gouvernements fassent partie des équipes techniques, notamment pendant la décennie d'hégémonie du péronisme modernisateur de C. Menem[189].

> « Dans le PRONATASS ont travaillé plus de mille professionnels issus de multiples disciplines et sans distinction de drapeaux politiques. Son objectif était clair et ses critères étaient de réussir la construction d'un service social non seulement efficient dans l'usage de ses ressources mais aussi bénéficiant aux plus nécessiteux […] Les critères efficience, qualité et équité ont servi de fil conducteur pour la planification de la politique sociale dans l'ensemble des secteurs en coordonnant leurs activités » (1993 : pp. 11-12).

Le rapport entre l'approche technique de l'action publique dans le domaine social, intervention experte et amélioration des outils de mesure et de production d'information sur les programmes sociaux et la pauvreté apparaît aussi dans ce document (1993 : p. 11), de même que la promotion de la transparence et de l'efficience. La formation des fonctionnaires aux nouvelles techniques de « gérance sociale » y est liée. C'est donc dans le cadre du PRONATASS que l'on crée l'une des premières formations de troisième cycle dans le domaine des politiques sociales. Conjointement organisé avec l'Université de Buenos Aires, ce diplôme voulait former des « gérants » et des « planificateurs sociaux »[190]. Il fera partie de l'ensemble de formations et de diplômes qui progressivement feront du domaine des politiques sociales un espace universitaire établi.

### *2.1.2 Le SIEMPRO[191]*

[189] Parmi les centaines d'experts-universitaires qui ont participé comme consultants aux différents programmes et expertises financés et organisés par le PRONATASS, on trouve la plupart de ceux qui avaient travaillé à l'IPA pendant les années 1980, au CEPA dans les années 1990 et qui travailleront aussi au SIEMPRO à partir de 1995. Parmi d'autres : Luis Beccaria, Jorge Carpio, Elsa Cimillo, Rosalía Cortés, Irene Novacovsky, Alvaro Orsatti, Pablo Perelman. Cf. (PRONATASS, 1993 : pp. 239-252).

[190] Cf. *Planificación y gestión de políticas sociales : carrera de posgrado. Trabajos finales*, Buenos Aires, PRONATASS, 1994, 143 p.

[191] Nous remercions Mariana Luzzi pour les informations fournies pour rédiger ce point.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, le Système d'Information, Monitorat et Évaluation de Programmes Sociaux (SIEMPRO), créé en 1995 et chargé de centraliser l'information, de contrôler et d'évaluer les programmes d'assistance, faisait partie de la démarche modernisatrice et de technification de l'action sociale publique entreprise par la gestion de E. Amadeo à la tête du Secrétariat au Développement Social. Le programme avait quatre « gérances », chacune d'entre elles correspondant à l'un des objectifs du programme : le Système d'Identification et Sélection de Familles Bénéficiaires des Programmes et Services Sociaux (en espagnol : SISFAM), la gérance de Monitorat et d'Évaluation de Programmes Sociaux, la gérance de Diffusion et Transfert – chargée de promouvoir la « gérance sociale » dans les provinces – et la gérance d'Analyse et d'Information Sociale – l'usine d'idées de ce programme[192]. Le SISFAM avait été crée dans le but de rendre plus technique le ciblage des familles pauvres remplissant les conditions d'accès aux différents programmes sociaux. Il faisait ainsi partie du projet de dépolitisation et de technification de la sélection des « bénéficiaires » des aides publiques, l'un des objectifs de la nouvelle « gérance sociale ». En traitant les informations issues des différents recensements et enquêtes de l'INDEC, le SISFAM travaillait pour

> « l'identification et la sélection des familles en situation de grande pauvreté et vulnérabilité sociale afin de permettre une plus grande efficience, transparence et équité dans la distribution des ressources de l'État. Pour cela il se base sur une méthodologie de recueil de données issues des recensements, orientée vers des populations en situation de pauvreté et de vulnérabilité sociale ».

L'importance du SIEMPRO dans la gestion d'E. Amadeo à la tête du Secrétariat du Développement Social peut être vue dans la création de filières provinciales de ce bureau. Il s'agissait d'étendre les réseaux d'expertise dans tout le territoire afin d'y avoir des alliés et des interlocuteurs parlant le même argot technique, et pour cela il fallait donner des formations aux fonctionnaires provinciaux. Ainsi, des experts du SIEMPRO au niveau national organisaient des cours et des ateliers et écrivaient des manuels et des guides afin d'homogénéiser les outils de gestions des programmes sociaux gérés par le Secrétariat. Par ailleurs, en ce faisant ils cherchaient à améliorer

[192] Cf. (Carpio et Novacovsky, 1999 : p. 395 et ss.).

l'information en matière sociale afin de rendre plus exacte le ciblage des bénéficiaires des politiques d'assistance[193]. Comme le raconte E. Amadeo,

> « Nous avons crée un Programme très ambitieux, par lequel la Banque mondiale et la BID nous ont donné 14 millions de dollars. Ceci a été le Programme de formation de fonctionnaires des provinces […] Puis nous ouvrons un bureau SIEMPRO dans chaque province ainsi que de nombreux cours de formation pour fonctionnaires. La stratégie que nous avions avec cela est simple et je crois qu'elle est efficace. Le secteur à la plus grande instabilité politique de tous les ministères des provinces et du pays est le secteur social. Nous voulons alors créer une bureaucratie formée, capable de soutenir des arguments, d'avoir une information fiable, de traiter l'information que nous lui envoyons, de porter en avant ses programmes, de se défendre face aux vices du système politique… […] Qu'est-ce que faisions-nous ? Nous donnions aux ministères des outils de hardware et de software, nous leur payions le bureau et s'ils n'avaient pas un sous nous leur payions une partie des salaires […] Les bureaux SIEMPRO étaient comme le cabinet technique du Ministre. Celle-là était la stratégie » (entretien avec Eduardo Amadeo).

Le SIEMPRO était dirigé par Irene Novakowsky – coordinatrice – et Jorge Carpio – chef de l'unité d'analyse des politiques sociales[194]. Même si les têtes du programme étaient engagés suivant une logique de fidélités politiques – Irene Novakowsky était militant péroniste et proche d'E. Amadeo –, le programme représente la consolidation de l'entrée des experts-universitaires à l'Etat au-delà des appartenances politiques[195]. En effet, ces acteurs formaient un groupe hétérogène sélectionné par E. Amadeo en partie sur la base de ses connaissances dans ce milieu, depuis sa participation comme professeur à la formation de Sociologie de l'Université de Buenos Aires : « par le biais de différents groupes que je connaissais de ma vie académique et d'autres, je commence à organiser le groupe de base autour du SIEMPRO. Le

[193] Le SISFAM travaillait en ce même sens, tout en offrant aux gouvernements provinciaux de la formation, de l'assistance technique et de l'équipement informatique, ainsi que du financement pour l'identification des familles pauvres dans les communes des provinces qui participaient à la mise en place du système.

[194] Cette unité d'analyse fonctionnait comme une « usine d'idées » du programme. Aux côtes de J. Carpio travaillaient Gabriel Kessler – sociologue, docteur en sociologie à l'EHESS et ayant été formé à la recherche par A. Minujin –, Lucas Rubinich, Luis Beccaria et Alvaro Orsatti.

[195] Dans l'introduction du livre *De igual a igual*, publié par le SIEMPRO en 1999, on affirme que « Ce Secrétarait [de Développement Social] a travaillé avec une idée plurielle, tout en créant des équipes techniques de différents profils » (Carpio et Novacovsky, 1999 : p. 9).

SIEMPRO devient l'usine intellectuelle, dans le SIEMPRO nous avions une idée très claire de ce que nous voulions faire » (entretien avec Eduardo Amadeo). Or, la filière de recrutement la plus importante a été l'INDEC : des techniciens et des experts de cet institut qui avaient travaillé à l'IPA ainsi que au Conseil National d'Investissements (CFI) dans les années 1980 y ont été engagés[196]. Parmi eux : Rosalía Cortés – sociologue et chercheur au CONICET et à la Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales (FLACSO) –, Mabel Ariño – sociologue et spécialiste en planification et gestion de politiques sociales à l'UBA –, Elsa Cimillo – économiste et sociologue, puis coordinatrice du SIEMPRO en 2001 –, Pablo Perelman – économiste et gérant d'Information sociale au SIEMPRO –, Mirta Botzman – gérante d'Evaluation et Monitorat au SIEMPRO –, Alvaro Orsatti – économiste spécialiste en économie du travail. La plupart d'entre eux ayant participé aux études pionnières sur la pauvreté, l'idée des directeurs du SIEMPRO était de réaliser une nouvelle innovation dans les méthodes de mesure de cette question. Luis Beccaria faisait aussi partie de ces experts-universitaires. Il affirme ainsi sur cette institution :

> « *-En quoi consistait du projet SIEMPRO ?*
>
> Le projet était une idée très intéressante. L'idée était de créer une unité qui ferait le suivi de la politique sociale, sous l'idée que le Secrétariat du Développement Social opère comme coordinateur de la politique sociale et que l'on ait une unité capable de contrôler cette politique, c'est-à-dire développant une branche de suivi des programmes sociaux, une autre d'information sur les programmes sociaux, une autre de monitorat et plus tard une autre d'évaluation d'impact ; et développant aussi une unité qui permettrait d'étudier la situation sociale afin de décider la direction de la politique sociale, voilà *grosso modo* ce que c'était l'idée du SIEMPRO, c'est-à-dire un système, une unité soutenant le staff qui entourerait les secrétaires de coordination de la politique sociale […]
>
> *- Il avait pour but d'orienter des investissements publics et de penser le ciblage des politiques sociales ?*

[196] Le SIEMPRO, ainsi que d'autres programmes financés par la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale payaient des salaires très élevés, ce qui rendait cet espace attirant pour les experts-universitaires. Par ailleurs, étant donné que tous les employés étaient engagés en CDD, les conditions d'emploi flexibles leur permettaient de poursuivre d'autres activités professionnelles et universitaires. Le SIEMPRO continue ainsi la lignée d'expertise en mesure de la pauvreté et analyse des politiques de « lutte contre la pauvreté » initiée par l'IPA, puis le CEPA, et il a été à son tour succédé par le MECOVI.

> En général il devait s'occuper de la politique sociale. Il devait coordonner la politique sociale, à son tour il devrait faire des apports sur de nouvelles formes d'intervention […]. On a beaucoup associé le SIEMPRO à la philosophie du ciblage parce que les projets de la Banque Mondiale sont rapidement arrivés. Ce n'était pas dans la nature du SIEMPRO, mais comme on associe les choses qui se passaient à ce moment-là… On ne cherchait pas à créer des politiques ciblées… je ne sais pas [si cela était] dans les têtes des fonctionnaires, mais je veux dire, la logique du SIEMPRO était plutôt celle d'une architecture institutionnelle pour coordonner la politique sociale, laquelle pouvait être universelle ou ciblée, n'est-ce pas ? Mais ce moment a été le paroxysme de la politique ciblée, c'est de cette logique que venait l'argent pour tous les programmes» (entretien avec Luis Beccaria).

Même si ces apports renforçaient la puissance des politiques de « lutte contre la pauvreté », la « pluralité » idéologique du SIEMPRO permettait, comme dans le cas des autres programmes déjà décrits, de mobiliser les énergies des experts-universitaires progressistes au profit des lignes directrices du néolibéralisme. Comme le souligne E. Amadeo :

> « L'autre chose que nous avons faite avec le SIEMPRO a été une tâche très intense de production de pensée. Je dis, en retournant aux gens qui écrivent sur nous, ici sont venus absolument tout le monde et énormément de gens qui sont ensuite passés au Frepaso, etc. etc. ont fait partie de… Rosalía Cortés qui n'est pas précisément une dame de droite, a été fonctionnaire du SIEMPRO, Jorge Carpio… Je dis, nous avons réellement cru créer là un espace de pensée stratégique plurielle, n'est-ce pas ? Et cela a marché » (entretien avec Eduardo Amadeo).

Avec cet ensemble d'experts-universitaires, le SIEMPRO, et notamment son Unité d'analyse de politiques sociales, organise des conférences et publie des livres recueillant les exposés des invités internationaux (Alejandro Portes, Robert Castel, Jean-Paul Fitoussi, Julian Legrand, Martin Ravaillon, Dominique van de Walle) dans les séminaires que le programme proposait à ses fonctionnaires, aux fonctionnaires d'autres bureaux liés à la question sociale, aux universitaires mais aussi

au grand public[197]. De même, comme nous le verrons, le SIEMPRO a organisé avec la Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales, et avec le soutien financier de la Banque Interaméricaine de Développement, un master en « Conception et gestion de programmes sociaux », formation très professionnalisée dont la plupart des experts-universitaires du SIEMPRO étaient des enseignants. Il s'agissait ainsi de former des nouveaux professionnels et experts dans le domaine.

Une autre innovation du SIEMPRO est liée à la mesure des « pauvres » et de la pauvreté. Si le but du programme était de travailler tant dans le contrôle et l'évaluation des politiques sociales que dans la production d'information, il fallait rendre plus fiables les données dans le domaine. Comme le souligne E. Amadeo :

> « Nous voulions transformer la qualité de l'information sociale en Argentine, c'est pourquoi nous créons l'enquête de développement social, que bon, tu l'auras vu… On met en question l'EPH, il s'agit d'une enquête dynamique, avec des trajectoires de vie, etc. » (entretien avec Eduardo Amadeo).

En effet, en 1997 le SIEMPRO met en place l'enquête de développement social (EDF), une étude au niveau national de « conditions de vie » dont le recueil de données était organisé par l'INDEC et par les instituts de statistique provinciaux. On s'intéressait aux conditions d'emploi, d'accès à la santé, à l'éducation, au logement et à l'habitat des foyers. On avait aussi inclus des indices expérimentaux de mesure du « capital social », visant à objectiver les formes d'« aide » reçues par les familles[198]. Cet indice répondait aux positions d'Amartya Sen sur le sujet, et représentait la première entreprise étatique d'objectivation de cette philosophie qui guidait les programmes de « lutte contre la

---

[197] Il s'agit de la « Chaire publique de politiques sociales », présentée à la fois comme un espace de formation de fonctionnaires et comme un lieu de diffusion dans la « société civile » des nouveaux savoirs liés à la question sociale. Les experts et les universitaires étrangers étaient invités dans le but de « diffuser des expériences internationales, car un nouveau modèle de politiques sociales a besoin d'idées renouvelées profitant des expériences d'autres pays » (Carpio et Novakovsky, 1999 : p. 10). Cf. Jorge Carpio, Emilio Klein et Irene Novacovsky (comp.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, OIT/Fondo de Cultura Económica, 2000, publication issue du programme de recherche développé dans le cadre du Forum « Informalité et Exclusion Sociale », organisé par le SIEMPRO en collaboration avec l'OIT, entre 1997 et 1998 ; Jorge Carpio et Irene Novacovsky (comp.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Siempro- Flacso, 1999, recueil d'articles des conférenciers de la chaire de « Politiques Sociales » organisée par le SIEMPRO et la FLACSO entre 1997 et 1998.

[198] L'idée au début était de faire une étude tri-annuelle, mais après la première enquête, réalisé en 1997, il y a eu seulement une deuxième en 2000. L'information recueillie incluait des dimensions étudiées par le recensement national et l'Enquête permanente de foyers. A la différence du recensement, l'EDF avait une périodicité de deux ans. Par ailleurs, à la différence de l'EPH – focalisé sur les centres urbains – l'EDF enquêtait aussi dans les villages de plus de 5 mille habitants.

pauvreté ». L. Beccaria participe au dessein de cette étude aux côtés des techniciens de l'INDEC. La production d'information était accompagnée de l'amélioration de la mise à disposition publique de ces données, car pendant les années 1990 ce programme avait sur son site l'une des bases de données la plus importante du pays en matière sociale. De même, le SIEMPRO fournissait aux médias de l'information sur l'évolution des indicateurs sociaux du pays. Si la manipulation des données n'était pas exclue – les informations rendant compte d'une plus grande détérioration des conditions de vie des classes populaires étaient beaucoup moins médiatisées –, l'action du SIEMPRO en cette direction a contribué à faire de la pauvreté et des « pauvres » un produit journalistique avec soutien du discours expert[199].

*2.2 Des trajectoires expertes*

La formation d'un groupe social d'experts en pauvreté fait partie de la démarche collective de construction de la pauvreté et des « pauvres » comme des faits sociaux établis. On peut distinguer trois groupes d'experts : les experts en mesure de la pauvreté, les experts en évaluation des programmes sociaux et les experts en politiques sociales. Le troisième groupe est sans doute le plus multipositionné (Boltanski, 1973), car ses membres sont à la fois des experts, des universitaires et des conseillers politiques. En revanche, les experts en mesure et en évaluation ont un profil plus technique et hormis des exceptions ils évoluent en dehors de l'espace académique et politique : des démographes, des sociologues, des travailleurs sociaux et des économistes travaillant au début à l'INDEC ou au Conseil National d'Investissements dans le cas des experts en mesure, et aux différents programmes sociaux dans celui des experts en évaluation, ils ont un parcours beaucoup plus implanté dans le monde de l'administration publique. Dans ce point nous analyserons des trajectoires des experts appartenant au troisième groupe, car ses membres sont des acteurs fondamentaux pour comprendre comment le domaine de l'intervention sur la pauvreté et les « pauvres » devient non seulement un espace technique de travail professionnel mais aussi un

[199] Le SIEMPRO continue à exister jusqu'a nos jours, mais il a un rôle beaucoup moins important tant comme programme expert de production d'évaluations et d'information que comme « usine d'idées » expertes.

champ de luttes politiques et symboliques pour imposer des visions sur le monde populaire et sur ses rapports au politique[200].

### *2.2.1 Les pionniers*

*Eduardo Bustelo : Un expert international*

Né à la province de San Juan (à l'ouest de l'Argentine), politiste à l'Université Nationale de Cuyo (dans la province de Mendoza, à l'ouest de l'Argentine), Eduardo Bustelo est l'un des plus prestigieux experts en politiques sociales du pays. A la fin des années 1960 il est parti à Santiago de Chili pour réaliser un master en Science Politique et Administration Publique à la FLACSO, où les sciences sociales du continent produisaient leurs travaux les plus prestigieux, dont la « théorie de la dépendance » de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto[201]. En 1973, lors de la fin de la dictature militaire d'Agustín Lanusse et du retour du péronisme au pouvoir, E. Bustelo, militant péroniste, entre au bureau que la CEPAL venait d'installer à Buenos Aires et il travaille avec le scientifique argentine Oscar Varsavsky – docteur en chimique à l'Université de Buenos Aires et épistémologue et économiste de la gauche développementaliste argentine – à la mise au point d'un modèle mathématique pour faire des comparaisons entre les effets des différents « styles » de développement des pays latino-américains. A la même époque, E. Bustelo participe à la rédaction du « Plan Quinquenal para la Liberación Nacional » (Programme quinquennal pour la libération nationale) du gouvernement péroniste de l'époque. Il travaille avec plusieurs jeunes économistes, sociologues et politiques engagés avec cette entreprise de « libération nationale » qui promettait de réaliser Juan Perón lors de sa troisième présidence.

Lorsque E. Bustelo fait un voyage à Massachusetts, aux Etats-Unis, il commence à s'intéresser aux politiques sociales et il entre en contact avec Richard Titmus, l'un des plus importants spécialistes dans le domaine en Angleterre, qui travaillait à la London School of Economics. Finalement, en 1974, E. Bustelo obtient une bourse pour faire un

---

[200] Comme le souligne Didier Fassin : « La façon de qualifier et de représenter le monde social ne peut être traité comme une pratique cognitive : elle est aussi un acte politique. En particulier, dès lors que l'on se place en termes de "problèmes" posés à et par la société, il est évidemment difficile de faire la part entre l'analyse scientifique et la position idéologique » (1996 : p. 65).

[201] Des experts dans d'autres domaines, comme Manuel Mora y Araujo, sociologue et sondeur argentin dont sa trajectoire a été analysé dans notre mémoire de DEA, se sont aussi formés à la même université. Cf. (Vommaro, 2004). Par ailleurs, à l'époque des sociologues et des économistes prestigieux comme Celso Furtado, Ricardo Lagos et Florestan Fernandes étaient professeurs à la FLACSO, alors que José Nun et Eric Calcagno y travaillent en tant que jeunes chercheurs.

Master of Science en Politique et Planification Sociale dans cette université, même si lorsqu'il arrive à Londres R. Titmus est déjà mort. Quand E. Bustelo termine son diplôme, le coup d'Etat de 1976 licencie tous les jeunes experts-universitaires péronistes des institutions développementalistes. C'est alors que E. Bustelo décide de postuler à de différents appels d'offre des organismes internationaux et finalement est engagé au bureau de la CEPAL au Brésil afin de travailler pour le Plan National de Développement créé par le gouvernement militaire brésilien, d'orientation modernisatrice et qui avait engagé d'importants jeunes chercheurs et experts brésiliens. Peu après, E. Bustelo passe à l'UNICEF où il continuerait à être fonctionnaire jusqu'en 1997. Ce passage de l'engagement avec le péronisme au travail aux organismes internationaux de l'ONU est vu par E. Bustelo comme faisant partie de la même entreprise militante combinant engagement expert et lutte politique :

> « A cette époque-là nous n'avions pas le moindre doute que nous allions finir avec la pauvreté, nous n'avions pas le moindre doute, pendant l'année 1978 je suis allé à la conférence de Alma-Ata en Union Soviétique [Conférence de l'Organisation Mondiale de la Santé sur attention primaire de la santé] et par exemple lorsqu'on fixait les objectifs de santé pour l'année 2000 nous n'avions même pas le moindre doute que nous allions les atteindre. Nous étions tous des jeunes avec une grande formation quantitative […] nous étions convaincus que l'histoire pouvait être changée, que l'histoire n'était pas écrite et qui il y avait de la volonté politique pour la changer. Nous nous demandions le pourquoi des choses, nous travaillons avec la causalité mais depuis là nous nous demandions comment on change les choses » (entretien avec Eduardo Bustelo).

E. Bustelo continue à travailler à l'UNICEF et dans les années 1980, lorsque la plupart des universitaires argentins retournent au pays après la fin de la dernière dictature militaire, il s'installe à Buenos Aires comme directeur du bureau argentin de cette institution des Nations unies. Depuis son poste, il s'occupera de la programmation sociale de l'UNICEF pour l'Amérique latine et il entrera en contact avec les fonctionnaires du secteur social de la région. Si au niveau mondial cette institution s'était proposée –depuis la publication en 1987 de son document « Ajustement avec face humaine » – d'agir comme la branche la plus hétérodoxe de l'ONU par rapport aux politiques d'ajustement et de « compensation » ainsi qu'au rôle de l'Etat dans la régulation de l'économie – notamment en faisant contrepoids des recommandations de

la Banque Mondiale –, en Argentine, et avec la direction d'E. Bustelo, l'UNICEF jouera un rôle encore plus contestataire, notamment depuis l'arrivée de C. Menem au pouvoir et la mise en place des politiques ciblées de « lutte contre la pauvreté ». C'est à ce moment-là que Bustelo engage Alberto Minujin, Pablo Vinocur, Luis Beccaria et Emilio Tenti, entre autres, comme des experts de l'institution, et avec eux il entreprend une activité intense de publications d'études sur la détérioration de la situation sociale en Argentine[202]. La séquence de séminaires et de publications sur le domaine rend compte par ailleurs du fait que la question sociale, et notamment la définition des chiffres autour de la pauvreté et des « pauvres », devient à la fois un enjeu académique, expert et politique, car les débats sur le nombre de « pauvres », leurs caractéristiques et leur évolution traversent ces milieux et arrivent à nourrir les luttes symboliques au sein de l'espace de la communication politique. Comme le raconte E. Bustelo,

> « Dans ce cas [l'UNICEF] a été le seul organisme qui a eu un militantisme actif contre le menemismo ou contre [Eduardo] Amadeo et les choses qu'il faisait […] Menem est la Banque Mondiale. La Banque mondiale, c'est Menem. Il a fait toutes les choses de la Banque Mondiale, le ciblage, toutes les choses du SIEMPRO ; tout cela est la Banque Mondiale, l'argent de la Banque Mondiale avec les ONG, c'est Menem qui a crée tout ce champ […] La pauvreté s'installe alors comme agenda de travail anti-menemista, elle s'installe comme drapeau de la lutte contre le néolibéralisme […] Ces question apparaissent dans ce contexte d'affrontement et évidemment nous luttons contre eux dans les limites d'un organisme international » (entretien avec Eduardo Bustelo).

Il est intéressant de voir comment pour E. Bustelo les débats sur la pauvreté ont un lien direct avec la lutte politique contre les politiques néolibérales entreprises par le gouvernement de C. Menem. En vertu de son engagement politique, l'expert tend à surestimer le rôle joué par les débats sur la pauvreté dans les années 1990 et à sous-estimer l'importance des démarches expertes liées à ce domaine entreprises dans les

[202] Cf. par exemple Minujin, Alberto (ed.) *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993 ; Alberto Minujin *et al*, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993 ; Luis Beccaria et Néstor López (comps.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1996 ; Eduardo Bustelo et Alberto Minujin (éds.) *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá, UNICEF/Santillana, 1998.

années 1980. Ainsi, pour E. Bustelo les politiques d'enquête et de publication au sein de l'UNICEF ont un caractère pionnier :

> « A ce moment-là, effectivement nous étions très peu les joueurs de ce champ et nous entrions dans un domaine qui était vierge. A ce moment-là, à l'époque d'Alfonsín, en Argentine personne ne croyait qu'il y avait de la pauvreté, celui-là était un problème d'autres pays. Il n'y avait pas de sujets à examiner, il n'y avait pas de concepts. Quand le groupe du Secrétariat de Planification [cf. plus loin, lors du traitement de la trajectoire de Laura Golbert] est apparu, et l'idée du projet de mesure de la pauvreté [l'IPA], il y avait Minujin, il y avait Vinocur, il y avait là un groupe intéressant qui sont les gens que j'engage ensuite à l'UNICEF […] La Politique Sociale n'était pas une chose qui était censée faire partie [de la situation sociale] de ce pays […] Je dirais qu'elle est un sujet des années 1990, la pauvreté s'est installée comme une lutte contre le néolibéralisme. Et on installe d'autres sujets liés à elle, nous installons le concept de mortalité infantile, le concept de malnutrition, ce type de choses sont installées contre le néolibéralisme. Politiquement, la politique sociale en Argentine est associée à la lutte contre le néolibéralisme et contre le menemismo » (entretien avec Eduardo Bustelo).

Cette politisation des études sur la pauvreté, le chômage, etc. vaudra à E. Bustelo de nombreux problèmes avec le gouvernement de C. Menem, qui selon E. Bustelo finalement exige au siège de l'UNICEF de déplacer ce dernier de la direction du bureau régional. C'est en 1996 qu'il quitte l'UNICEF pour s'engager définitivement en politique – « ce que je voulais faire », affirme-t-il –, en rejoignant le Frente Grande, puis son successeur, le Frepaso (cf. Annexes, p. 497), comme consultant de Carlos « Chacho » Alvarez en matière social. Depuis la Fondation Carlos Auyero, l'usine d'idées de ce parti, E. Bustelo a commencé à travailler à la conception d'une politique sociale alternative aux politiques d'E. Amadeo. En 1997, lorsqu'on crée l'Alianza entre le Frepaso et l'Unión Cívica Radical, E. Bustelo rejoint l'Institut Programmatique de l'Alianza, et il travaille avec d'autres experts radicaux – Aldo Neri, Laura Golbert, Aldo Isuani – ainsi qu'avec des jeunes experts liés au Frepaso comme Fabián Repetto à la rédaction du programme social de cette force politique. Après l'expérience des années 1970, mais alors ayant un plus grand poids d'intervention, E. Bustelo renoue son projet d'articulation entre engagement militant et activité experte au service d'un projet politique.

Parallèlement, en 1996, il poursuit son activité d'universitaire-expert et il entre à l'Université de Buenos Aires pour diriger d'abord la Formation de Spécialisation en Politiques Sociales – créée en 1993 – et à partir de 1998 le Master en Politiques Sociales, tous les deux de la Faculté de Sciences Sociales. Ces formations d'orientation académique et experte avaient pour but de fournir aux diplômés de maîtrise de la même Faculté des outils nécessaires afin de devenir des analystes, des évaluateurs ou des fonctionnaires en matière sociale[203], tout en promouvant une « approche alternative » dans le domaine, compatible avec les idées promues par E. Bustelo.

En 1999, E. Bustelo est nommé vice-ministre au Développement Social et à l'Environnement et s'engage complètement dans la gestion publique. Avec lui, la plupart des experts radicaux et du Frepaso entrent au gouvernement de l'Alianza afin de participer à la gestion des politiques sociales. La relation avec la ministre Graciela Fernández Meijide étant pour le moins tendue, seulement un an après sa nomination, E. Bustelo démissionne de son poste. Les problèmes budgétaires du gouvernement, ainsi que les conflits politiques au sein des institutions publiques (cf. chapitre II) conspireront contre les objectifs de mettre en place une politique « alternative » à celles du gouvernement de C. Menem. L'arrivée au pouvoir de E. Bustelo, si attendue par l'expert, finit en échec, tout comme le projet de l'Alianza ; les programmes dessinés dans les usines d'idées du Frepaso et de l'Alianza n'arriveront ainsi jamais à se mettre en place. Les experts qui avaient fait l'opposition aux politiques ciblées du gouvernement de C. Menem avaient beau mettre en place des politiques alternatives, les ambiguïtés d'un gouvernement qui ne voulait pas rompre avec les postulats néolibéraux fonctionnait comme barrière à cette volonté. Cette expérience est vue depuis un point de vue négatif et amer par E. Bustelo :

> « C'était tout un projet politique dans lequel j'ai investi presque huit années. J'étais aux Nations unies, j'avais une carrière, tout garanti, une retraite, cela ne m'intéresse pas beaucoup mais il y a des gens… Mais bon, on a investi beaucoup de force, beaucoup de travail. Une chose est d'être dans un projet d'un parti politique majoritaire et une autre chose est de faire un parti politique de zéro, d'aller aux provinces, de ne pas avoir du financement, de faire des campagnes politiques sans argent. Travail, énergie, engagement, des choses qui ont été faites,

[203] Dans les sujets des mémoires soutenus entre 1998 et 2008 on peut voir la combinaison entre des préoccupations expertes et des préoccupations académiques. Cf. http://www.fsoc.uba.ar/archivos/posgrado/Politicas/Tesis_PolSoc.pdf

etc., qui sont ensuite revenues à zéro, à zéro […] La vérité nous n'avons rien fait » (entretien avec Eduardo Bustelo).

La sortie d'E. Bustelo et des autres experts-académiques du gouvernement de l'Alianza a été l'occasion d'une sorte de revanche de la part d'E. Amadeo, dont sa gestion à la tête du Secrétariat du Développement Social était la cible des critiques des premiers. E. Amadeo écrit alors un document critiquant ses critiques : « Aprendiendo de los fracasos » (En apprenant des échecs), où il nomme comme des « intellectuels » les experts-universitaires de l'Alianza tout en critiquant leur manque de professionnalisme pour faire face à la question sociale ainsi que le fait qu'ils avaient décidé de ne pas suivre les politiques mises en place par le gouvernement précédent. Le « volontarisme » apparaît alors comme une forme de disqualification des adversaires, la « gestion sociale » étant un domaine des experts (en Annexes, pp. 508-509, ce document est cité *in extenso*).

Après son expérience gouvernementale, E. Bustelo rentre à San Juan où il combine à nouveau son activité d'expert-universitaire et son engagement politique. En 2003, il devient conseiller en politique sociale du gouvernement de cette province ; en 2005, il crée le Master en Politique et Planification Sociale à l'Université Nationale de Cuyo, en recréant son expérience à l'Université de Buenos Aires. Ce master fonctionne comme un espace de formation des fonctionnaires des provinces argentines, et selon E. Bustelo plusieurs ministres du domaine social y ont été formés (comme les ministres de Mendoza et Santa Fe). En 2007, enfin, il est élu député provincial à San Juan.

*Laura Golbert : les radicaux découvrent la question sociale*

Née à Santa Fe, au centre de l'Argentine, Laura Golbert est sociologue à l'Université de Buenos Aires. Ayant obtenu son diplôme de maîtrise en 1967, elle fait partie de la génération de sociologues formés à la sociologie empirique promue par Gino Germani (Blanco, 2006). Très tôt, L. Golbert commence à développer une carrière académique comme boursière de recherche du Conseil National des Recherches Scientifiques et Techniques (CONICET), sous la direction du prestigieux historien argentin José Luis Romero. Entre 1968 et 1969 elle mène une enquête historique sur « Les groupes sociaux argentins : une analyse de leur dynamique dans la décennie de 1920 et lors de la révolution du 6 septembre 1930 ». En 1970 L. Golbert obtient une nouvelle bourse du CONICET et comme tous les sociologues de sa génération qui

voulaient entrer au champ académique elle travaille alors sur le péronisme – le sujet était : « Développement industriel, l'urbanisation et les idées politiques : le cas du péronisme » –, toujours sous la direction de José Luis Romero. Dans les deux cas elle a comme lieu de travail l'Institut de Développement Economique et Social (IDES), l'une des institutions de recherche créées dans les années 1960 dans le but de professionnaliser la recherche en sciences sociales – sous l'élan des financements de la Fondation Ford – et de travailler à l'abri de l'instabilité politique du pays[204]. Ensuite, L. Golbert est engagée à la CEPAL, où elle commence à travailler sur les organisations patronales en Argentine. De ces années-là datent aussi ses premières publications, étudiant les organisations ouvrières et de travailleurs ruraux en Argentine[205].

Entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980, L. Golbert travaillera sur le monde patronal. D'abord, elle obtiendra une bourse pour chercheurs confirmés du Conseil Latino-américain de Sciences Sociales (CLACSO), l'institution régionale qui finançait une partie importante des recherches en sciences sociales pendant les années de dictature militaire sur le continent, et qui jouera un rôle très important dans la constitution d'un domaine d'études en « transition démocratique » vers la fin des années 1970 (Lesgart, 2003). L'enquête de L. Golbert se déroule entre 1978 et 1979 et était dirigée par le politologue argentine Guillermo O'Donnell, le père fondateur de la « transitologie » latino-américaine (Dobry, 2000 ; Guilhot, 2001). L'intérêt pour étudier les organisations patronales est en effet associé aux préoccupations naissantes des sciences sociales du continent pour les conditions de la démocratisation de leurs pays. La plupart des syndicats patronaux étant des soutiens des coups d'Etat en Amérique latine, il s'agissait d'analyser les possibles voies de leur transformation en agents démocratiques. Comme le souligne Nicolas Guilhot, « les espoirs de ces démocrates vont alors se tourner vers les "acteurs les plus éclairés du système de domination" autoritaire, qui vont ainsi remplacer les forces sociales comme porteurs d'un potentiel démocratique » (2001 : p. 63). C'est ainsi qu'en 1983 L. Golbert

[204] Sur l'IDES, cf. (Thompson, 1994: p. 27). Parmi les chercheurs qui ont travaillé à l'IDES, on trouve des prestigieux universitaires argentins : Torcuato Di Tella, Bernardo Kosacoff, Catalina Wainerman, Jorge Balán, Atilio Borón, Alfredo E. Calcagno, Fernando Devoto, José M. Fanelli, Roberto Frenkel, Jorge Katz, Alfredo Monza, Arturo O'Connell, Lucio Reca, Adolfo Canitrot, Guido Di Tella, Juan Sorrouille, Aldo ferrer, Gregorio Klimovsky, Oscar Cornblit et Oscar Altimir.

[205] Cf. L. Golbert et C. Lucchini, "Las organizaciones de los sectores de productores y trabajadores rurales de la región NEA", Consejo Federal de Inversiones, 1975 ; L. Golbert et H. Rapoport, *El Movimiento obrero argentino en la Década Infame*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Colección Historia del Movimiento Obrero, 1974. L'étude sur les travailleurs ruraux est le résultat du travail de L. Golbert comme chercheur au CFI entre 1974 et 1975.

est engagée par l'Organisation International du Travail et par la fondation de l'entreprise multinationale aux racines argentines Techint – de la branche de la métallurgie[206] – afin de mener des études sur les comportements des industriels et la « gouvernabilité démocratique », notamment par rapport aux positions des entrepreneurs faces aux politiques économiques du gouvernement radical de R. Alfonsín. Entre 1983 et 1988, avec le politologue Carlos Acuña et au début sous la direction de l'italien Giorgio Alberti – politiste et sociologue à l'Université de Bologne qui travaillera plusieurs années en Argentine – L. Golbert réalisera différentes enquêtes sur le sujet.

L'engagement avec le gouvernement radical de L. Golbert, qui était par ailleurs militant de ce parti depuis sa jeunesse, la mène comme d'autres intellectuels de l'époque à entrer dans la fonction publique. En effet, en 1985, avec l'arrivé de Juan V. Sourrouille au Ministère de l'Economie, un groupe de sociologues et de politistes dirigés par le sociologue Juan Carlos Torre débarque au Sous-secrétariat de Relations Institutionnelles. J. C. Torre, le sous-secrétaire, décide de créer un groupe d'étude des politiques sociales en Argentine. De même que Rosalía Cortés, Aldo E. Isuani et Emilio Tenti, Laura Golbert en faisait partie. C'est alors qu'elle commence à travailler sur les politiques sociales, au début sur les politiques de retraite. La « découverte » des politiques sociales comme domaine d'investissement à la fois professionnel et académique en vertu des engagements politiques de l'époque est racontée par cette sociologue de la façon suivante :

> « Bon, je me suis mise à travailler sur les politiques sociales et je crois que là [au Sous-secrétariat de Relations Institutionnelles] il y a eu réellement un grand élan. Je crois que c'est là qu'il commence… La politique publique n'était pas une chose très connue jusqu'en 1973, bon jusqu'en '76, on pensait plus à la lutte de classes qu'à la politique publique. Tous les universitaires, d'un côté ou de l'autre, avec des traits différents, mais personne n'était préoccupé ni par la démocratie ni par les politiques publiques. Nous avons durement dû apprendre que la démocratie est importante et qu'il faut savoir de politiques publiques si l'on veut gouverner un pays, n'est-ce pas ? Bon nous l'avons ainsi appris et c'est là que j'ai commencé à travailler sur le système de retraite » (entretien avec Laura Golbert).

[206] Le président du groupe Techint était un immigrant italien, Paulo Rocca.

D'autres experts universitaires qui faisaient partie de ce groupe avaient déjà commencé à travailler sur le sujet entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 : par exemple, Emilio Tenti avait fait entre 1968 et 1971 un Diplôme Supérieur d'Etudes et Recherches Politiques à la Fondation Nationale des Sciences Politiques de Paris ; Ernesto Aldo Isuani avait fait un Master en Sciences Politiques à la FLACSO de Santiago de Chili un peu plus tard qu'Eduardo Bustelo – en 1972 –, cette fois à l'Ecole Latino-américaine de Sciences Politiques et Administration Publique, puis, en 1979, un Doctorat en Sciences Politiques à l'University of Pittsburgh, sous la direction de Carmelo Mesa Lago – expert en politiques sociales d'origine cubaine – et, en 1980, encore comme Eduardo Bustelo, il a travaillé au bureau de l'UNICEF au Brésil. Toutefois, l'expérience collective au sein du gouvernement de R. Alfonsín avait un caractère pionnier.

Suite à la démission de J. V. Sourrouille, le groupe passe au Ministère de la Santé et de l'Action Sociale et bénéficie du financement du PNUD dans le cadre du Programme Régional de Pauvreté Critique, l'une des premières expériences de financement internationale d'enquêtes dans le domaine des politiques sociales. Les résultats du travail du groupe on été publiés en 1989 dans un livre, *Estado democrático y política social* (« Etat démocratique et politique sociale »), financé par ce Ministère et par le PNUD. Ce livre représente l'un des premiers travaux académico-experts dans ce domaine et il est devenu une référence. Le prologue exprime les positions du groupe, engagé avec les objectifs de démocratisation de l'alfonisinisme et de modernisation des fonctionnaires du Ministère de l'Economie depuis l'arrivée de J. V. Sourrouille à sa direction. On parle ainsi du « disfonctionnement » des « vieux appareils étatiques » face aux transformations économiques et du besoin de réformes :

> « Il ne s'agit pas seulement de modifier la taille du secteur public, mais de changements globaux demandant la participation effectifs des citoyens, des formes de gestion promouvant l'efficience dans la gestion des ressources et des mécanismes de contrôle et d'évaluation que puissent rendre transparents les succès substantiels des politiques publiques » (1989 : p. 8).

L'« inéquité » du service public, « l'excès de bureaucratie », les « privilèges » des « corporations » et l'importance de penser le rapport entre la « société civile » et l'Etat sont aussi des sujets mentionnés dans ce prologue. Il combine ainsi un ensemble

de positions « progressistes » de réforme des politiques sociales afin de les rendre plus égalitaires et effectivement universelles avec des positions réformistes de type « modernisateur » de l'action étatique et visant à réduire l'« obscurité » bureaucratique de l'action publique.

Suite à l'expérience au gouvernement de R. Alfonsín, les universitaires/experts qui faisaient partie de ce groupe – pour la plupart proches du radicalisme – dissout par le nouveau secrétaire de C. Menem, Moisés Ikonikoff, créent en 1989 le Centre interdisciplinaire pour l'étude des politiques publiques (CIEPP), qui réunissait les experts-universitaires radicaux ainsi que d'autres jeunes économistes, comme Rubén Lo Vuolo, qui seront très actifs dans les débats des années 1990. Comme le souligne Andrés Thompson, si lors de « l'ouverture démocratique […] on crée de nouveaux centres de recherche focalisés dans des thématiques spécifiques ou liés à des tendances politiques […] à la suite du changement de gouvernement en 1989, nombre de groupes de travail qui se sont conformés pendant le gouvernement alfonsinista se sont retirés de l'Etat, donnant lieu à une nouvelle vague institutionnelle `de centres d'études en sciences sociales » (1994 : p 31). Le CIEPP est un centre de recherche et de diffusion de connaissances dans le domaine des sciences sociales qui combinait les interventions publico-médiatiques, les enquêtes de type académique et les travaux de consulting dans le domaine des politiques sociales. Pendant les premières années du gouvernement de C. Menem, il était l'une des voix expert-universitaires la plus actives à dénoncer les effets sociaux des réformes néolibérales entreprises à l'époque. La proximité idéologique entre le groupe et les experts locaux de l'UNICEF se traduisait par ailleurs en plusieurs collaborations en matière de recherche et de publications.

C'est alors que le temps du consulting local commence pour la plupart des experts-universitaires travaillant dans le domaine des politiques sociales. Cette activité avait plusieurs champs d'application, qui allaient des enquêtes proches du travail académique aux évaluations des programmes sociaux, ce qui était une demande très adaptée aux qualifications et aux expériences professionnelles de ce nouveau groupe social. En 1990, L. Golbert est engagée par la Banque Mondiale comme responsable de la conception et de la mise en place d'une enquête sur les attentes des « pauvres » par rapport aux programmes d'assistance dans le cadre du projet « Pauvreté et revenus en Argentine ». En 1991 elle travaille comme chercheur au Helen Kellogg Institute for International Studies, à l'Université de Notre Dame, pour réaliser une étude comparative entre des pays du Cône Sud sur la pauvreté urbaine. En 1992, elle est

engagée comme consultant par l'Organisation International du Travail dans le cadre du projet « Politiques pour payer la dette sociale », en même temps qu'elle travaille pour le PRONATASS afin d'organiser un diplôme de spécialisation en « Planification et gestion de politiques sociales ». Elle travaillera à nouveau pour ce programme en 1994, comme coordinatrice de l'enquête sur « Le budget social en Argentine pendant la période 1980-1993 ». Dès lors, le rythme de travail pour les organismes multilatéraux et pour les bureaux publics liés aux politiques sociales augmentera en même temps que la diversité de sujets que L. Golbert traitait dans son activité professionnelle. Ceci est une caractéristique de ce type de travail : L. Golbert passera des études sur le système de retraite aux problème de genre et pauvreté, puis à l'analyse des systèmes de santé et des programmes de distribution d'allocations comme le *Jefes y Jefas de Hogar*. Comme elle l'affirme, « le consulting entraîne la capacité de faire ce qu'on te demande » (entretien avec Laura Golbert).

En même temps, une fois les politiques sociales installées comme domaine stable d'intervention professionnelle et les formations de troisième cycle mises en place, L. Golbert, comme d'autres experts-universitaires, deviendra enseignante des futurs experts en pauvreté. Ainsi, depuis 1990 elle est professeur dans plusieurs universités publiques et privées ayant mis en place ces formations[207]. En 1998, L. Golbert entre comme chercheur titulaire au Département de Politiques Sociales du Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES), où elle avait déjà travaillée comme boursier dans les années 1970. En analysant l'évolution de ses publications on peut constater tant les transformations de ses sujets de préoccupation et de ses espaces d'insertion professionnelle – des syndicats patronaux aux politiques sociales ; des universités aux ministères et aux organismes multilatéraux – que le fait que, comme la plupart des experts-universitaires en politiques sociales, elle ne quitte pas un domaine pour s'investir en un autre, mais elle combine le consulting et l'activité universitaire, deux des principaux espaces d'insertion de ce groupe social et donc des ressources mobilisables afin de maintenir leur multi-positionnement.

Enfin, le troisième domaine d'investissement étant l'engagement politique, L. Golbert fera partie du gouvernement national de l'Alianza entre 1999 et 2001 comme responsable du programme d'attention aux enfants et aux adolescents « en risque » du

[207] Parmi eux : l'Université du Centre de la Province de Buenos Aires (publique, 1990-1991) ; l'Université Nationale de la Patagonie (publique, 1991-1993) ; l'Université de Río Cuarto (publique, 1994-1995) ; l'Institut des Hautes Etudes en Sciences Sociales de la Fondation Banco Patricios (privée, 1996-1997) ; le Centre d'Etudes Avancées de l'Université de Buenos Aires (1998-1999).

Ministère du Développement Social et de l'Environnement, puis du gouvernement de la ville de Buenos Aires, en 2002, comme conseiller en politiques sociales. Avant ceci, elle avait fait partie des fondations et des centres d'études que les radicaux avaient créés dans les années 1990 afin de produire des discours savants d'opposition aux politiques menées par le gouvernement de C. Menem. En 1998, elle s'intègre à l'Institut Programmatique de l'Alianza, où travaille dans la préparation des programmes de politique sociale de cette force politique avec, entre autres, Eduardo Bustelo et l'ancien ministre radical Aldo Neri (cf. chapitre I).

*2.2.2 Les nouveaux arrivants*

*Fabián Repetto : l'expert progressiste formé dans les années 1990*

Fabián Repetto est docteur en Recherche en sciences sociales à la Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales (FLACSO-Mexique). Il avait suivi une maîtrise en Science Politique à l'Université de Buenos Aires (1985-1989) – il fait partie des premiers diplômés de cette formation, créée dans le contexte de la « transition démocratique » en Argentine –, puis un master en politiques publiques à la même Université (1990-1992). C'est à ce moment-là qu'il fait la connaissance d'Aldo Isuani, universitaire-expert en politiques sociales et professeur de cette formation, qui dirigera son mémoire. Ensuite, A. Isuani pousse F. Repetto à partir au Mexique afin de faire un Master en Gouvernements et affaires publiques à la FLACSO (1993-1994), où il a fait aussi sa thèse (1995-1997). Son parcours est étroitement lié aux relations avec des experts-universitaires plus âgés, comme A. Isuani, et à des institutions qui travaillaient dans le domaine des politiques de « lutte contre la pauvreté » depuis des années. L'entrée sur le marché de ce nouveau arrivant s'est faite ainsi en se ralliant aux déjà établis. F. Repetto ne devait pas créer des formations en politiques sociales : celles-ci existant déjà, il les a suivies afin d'obtenir les diplômes nécessaires pour trouver une place dans un espace conformé[208]. Par ailleurs, il n'y a pas dans sa trajectoire des

[208] Les titres des trois travaux faits par F. Repetto dans les formations de troisième cycle qu'il a suivi montrent son rapide accès au vocabulaire et aux problématiques des experts-universitaires qui travaillaient déjà dans le domaine des politiques sociales : « La nueva cuestión social, las viejas respuestas públicas (O el vínculo entre pobreza y asistencialismo en el marco del ajuste estructural) » (« La nouvelle question sociale, les anciennes réponses publiques (Ou le lien entre pauvreté et assistanat dans le cadre de l'ajustement structurel) »), mémoire de Master à l'Université de Buenos Aires ; « Pobreza, Estado e Institucionalidad : Hacia un nuevo escenario (un análisis a partir del caso argentino) » (« Pauvreté, Etat et Institutions : Vers une nouvelle scène (une analyse depuis le cas argentin) », Master à la FLACSO ; « Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza : los casos de Chile y Argentina (1990-1996) » (« Capacité étatique et politiques face à la pauvreté : les cas du Chili et de l'Argentine (1990-1996) »); thèse de Doctorat à la FLACSO.

conversions ou reconversions professionnelles et/ou thématiques : depuis le début de sa formation de troisième cycle, F. Repetto trouve dans les politiques sociales un domaine d'investissement professionnel qu'il ne quittera jamais et lui permettant de combiner l'activité d'expertise avec l'activité universitaire.

Après être rentré en Argentine, il commence à travailler comme professeur – engagé en CDD – dans différentes formations en politiques sociales organisées dans des universités nationales des provinces (Entre Ríos, San Luis, Santa Fe) ainsi qu'à la Spécialisation en Planification et gestion de politiques sociales à l'Université de Buenos Aires. En 1998 il est engagé comme Secrétaire de Formations de troisième cycle à la Faculté de Sciences Sociales de la même Université, ainsi que comme secrétaire Académique du Master en Administration et politiques publiques à l'Université de San Andres. Parallèlement, il commence à travailler comme consultant des organismes internationaux (UNICEF), du SIEMPRO et du Centre d'Etudes pour le Développement Institutionnel lié à l'Université de San Andrés. A la même époque, F. Repetto commence à s'engager politiquement, l'autre domaine d'intervention des experts-universitaires en politiques sociales plus anciens. Ayant sympathisé depuis longtemps avec la gauche intellectuelle de la Faculté de Sciences Sociales – il a fait partie du comité de rédaction de la revue marxiste de science politique *Doxa* –, il entre au Frepaso. Comme il le raconte :

> « Quand je suis retourné en '97, par là, je suis évidemment retourné très *antimenemista*, je l'ai toujours été […] je me suis approché des équipes techniques du Frepaso […] Nous commençons là à créer une petite équipe avec [Eduardo] Bustelo et avec Pablo Vinocur, évidemment j'avais un rôle secondaire, c'étaient eux les têtes » (entretien avec Fabián Repetto).

Comme d'autres experts progressistes, F. Repetto voyait sa participation politique en tant qu'expert comme une façon de *représenter* les « pauvres » : selon lui, en vertu des « difficultés pour l'action collective des pauvres », il est nécessaire que d'autres acteurs prennent en leurs mains la question sociale :

> « Le fait que certaines affaires ou questions affectent objectivement ou subjectivement, directe ou indirectement, des groupes sociaux n'implique pas que ces derniers se mobilisent à la recherche de solutions ou de réponses (par exemple,

des politiques publiques). Quand cette immobilité apparaîtra, au-delà des raisons qui expliquent une telle situation, il émerge la nécessité que ce soient d'autres acteurs, ayant les ressources nécessaires, ceux qui canalisent les demandes et les besoins de tels groupes » (Repetto, 2001: p. 39).

Ces porte-parole, lorsqu'il s'agit des « pauvres » et des politiques de « lutte contre la pauvreté », entreprennent selon F. Repetto une activité « réformiste progressiste » (*Ibid*) qui nécessite une alliance d'acteurs capables de mettre en place des « politiques en faveur des pauvres » (Repetto, 2001 : p. 40). Or, étant donné que le caractère progressiste réformiste des activités ne dépend pas des objectifs déclarés mais des « résultats » de l'action, les pratiques progressistes en faveur des pauvres peuvent être trouvées dans les espaces les plus impensés, dont les organismes multilatéraux. Les experts jouent dans ce contexte un rôle très important, suggéré dans l'argument de F. Repetto, qui souligne l'importance des « médiateurs (*brokers*) » dans l'établissement de ce type d'alliance :

> « Ceci suppose reconnaître l'éventuelle présence de réformistes progressistes même dans certaines organisations (par exemple des gouvernements, des partis politiques, des syndicats, des organismes internationaux) dont les pratiques fondamentales ne peuvent pas être vues comme telles […] cela suppose, bref, de reconnaître l'importance que les médiateurs (*brokers*) peuvent avoir non pas dans leur expression la plus connue d'acteurs fondamentaux des politiques clientélistes, mais comme de potentiels protagonistes de formes d'articulation plus virtuoses entre les pauvres et les agences étatiques responsables, d'une façon ou d'une autre, d'entreprendre des politiques affectant les conditions de vie des premiers » (Repetto, 2001 : p. 40-41).

C'est à partir de sa participation aux équipes techniques du Frepaso d'abord, puis de l'Alianza, que F. Repetto entre au SIEMPRO comme sous-coordinateur de ce programme. Comme dans le cas de la plupart des bureaux du Ministère du Développement Social et de l'Environnement qui distribuaient les postes suivant une logique politique, F. Repetto partageait la direction avec un expert proche des radicaux, Gustavo Gamallo[209]. Les difficultés politiques éprouvées par le gouvernement de l'Alianza tant au niveau général que dans le Ministère du Développement Social et de

[209] Sociologue à l'Université de Buenos Aires et Master en Politiques Sociales à la même Université.

l'Environnement mènent F. Repetto à démissionner de son poste. Ces difficultés sont analysées par le jeune expert dans sa thèse en termes de faiblesse de l'intervention experte dans ce domaine, ce qui est dû à la bureaucratisation de l'Etat argentin et aux maux de la politisation de la politique sociale associés au « clientélisme ». Ainsi, à la différence d'autres domaines comme l'économie, bien qu'une grande partie

> « des professionnels académiques et techniques ont trouvé dans les différents agences étatiques (financés par des prêts des organismes tels comme la Banque Mondiale et la BID) leurs principale source de revenus […] Cette nouvelle activité ne s'est pourtant pas traduite en une conformation de nouveaux styles de gestion soutenables, en termes d'encouragement des synergies entre capacités techniques et politiques. En somme, alors que le rôle des experts a été progressivement plus important pour déchiffrer le contexte et pour aider à la gestion des décisions publiques dans le domaine des politiques économiques, il n'a pas été le cas dans le domaine des politiques sociales » (2001 : p. 69).

La plainte des experts argentins par rapport aux difficultés de l'intervention technique dans le domaine des politiques sociales a été une constante dans notre échantillon d'experts-universitaires interviewés. D'une part, comme nous l'avons vu, les politiques d'assistance sont façonnées par des couches historiques de pratiques sédimentées tant dans les bureaux publics centralisés que dans les territoires où ces politiques sont gérées. La conception traditionnelle de la bienfaisance se combine ainsi avec la distribution de ressources comme forme de « justice sociale » et avec les plus techniques et plus récents programmes ciblés. D'autre part, à la différence des politiques d'emploi et des politiques salariales où les acteurs intéressés se trouvent bien délimités et peuvent négocier autour d'une table, dans le cas des politiques d'assistance les acteurs sont multiples et flous, comme l'indique le terme « société civile » mais surtout celui des « pauvres ». La complexité de l'espace de lutte pour la définition des politiques d'assistance et surtout pour la gestion des ressources distribuées par ces dernières fait que les experts, bien que convoqués pour concevoir les programmes, pour les contrôler et les évaluer, ainsi que pour définir les populations ciblées, se voient

concurrencer par des ONG, des fonctionnaires, des hommes politiques, des élus nationaux, provinciaux et locaux, des mouvements sociaux, etc.[210].

Le décevant passage par la gestion publique offre pourtant à F. Repetto la possibilité de faire connaissance d'une experte vénézuélienne travaillant à l'Institut Interaméricain pour le développement économique et social (INDES), l'institut de formation en « gérance sociale » de la BID (cf. chapitre II). En 2002, il est engagé par cet institut, où F. Repetto travaille comme consultant pendant six ans, d'abord dans le bureau placé à Guatemala, ensuite à Washington. La croyance dans le fait que les « réformistes progressistes » pouvaient se trouver « même dans certaines organisations » comme les organismes internationaux, « dont les pratiques fondamentales ne peuvent pas être vues comme telles », comme F. Repetto affirmait dans le passage de sa thèse déjà cité, le menait à poursuivre sa carrière professionnelle au sein d'un organisme multilatéral promouvant des politiques sociales auxquelles d'autres experts du Frepaso, comme E. Bustelo, s'opposaient. L'expérience à l'INDES représente pour F. Repetto une confirmation de la direction prise par sa carrière professionnelle : désormais, il se présentera avant tout comme un « consultant international en politiques sociales », comme il l'affirme dans son CV, sans pour autant abandonner les espaces universitaires. Par ailleurs, le passage par la Banque Interaméricaine de Développement lui offre la possibilité d'entrer dans le circuit de l'expertise internationale, notamment régionale, et de faire connaissance de fonctionnaires et de consultants de différents pays. Comme il soutient :

> « Je suis absolument convaincu qu'être un intellectuel pur n'est pas mon profil. Surtout parce que la banque [la BID], l'INDES en particulier, m'ont donné l'opportunité de faire beaucoup de voyages dans la région, beaucoup d'expérience, en formant des gens dans toute Amérique latine et alors on acquiert un panorama régional, tu vois des tas de fonctionnaires qui passent par Washington, etc. Cela m'a donné une vision régionale que je voudrais maintenant capitaliser » (entretien avec Fabián Repetto).

[210] Un autre expert et universitaire affirme à propos de cela : « Les politiques sociales traditionnellement nommées d'assistance, c'est-à-dire définies plus par la population à laquelle elles se dirigent que par les besoins qu'elles tendent à satisfaire, sont particulièrement résistantes au changement. C'est dans ce domaine de l'Etat que les anciennes traditions ayant leurs racines dans les pratiques de charité ou de bienfaisance tendent à perdurer. Ce déficit de rationalité explique pour certains l'échec ou bien les effets contraires à ce qu'on attend assidûment avec certains programmes d'action sociale contre la pauvreté » (Tenti Fanfani 1991 : p. 93).

Lorsqu'il décide de rentrer en Argentine en 2008, la réinsertion professionnelle est très différente de celle qu'il avait réussi à réaliser en 1997 : au lieu des universités et des centres programmatiques des forces politiques, F. Repetto s'intéresse par les ONG à portée internationale, et il entre au Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Centre de Mise en Place de Politiques Publiques pour l'Equité et la Croissance, CIPPEC)[211], un *think tank* et ONG fondé en 2000 par des entrepreneurs, des économistes et des politistes (dont la fille de l'ancien ministre de l'Economie Domingo Cavallo, notamment issus de l'Université de San Andrés[212]. Depuis 2008 il est ainsi le codirecteur du Programme d'Incidence de la Société Civile – puis renommé « de Protection Sociale » –, où il travaille avec des ONG afin de « renforcer » la participation de la société civile à la conception de politiques sociales[213]. De cette façon il boucle le cercle social de circulation des experts-universitaires multipositionnés : après les universités, les partis politiques, l'Etat et les organismes multilatéraux, il est engagé par une ONG bien connectée et ayant des liens forts avec les fondations internationales (cf. chapitre V). Le travail dans ce type d'ONG, qui fonctionne plus comme un *think tank* sans appartenance partisane – bien que d'orientation libérale – est pourtant une caractéristique des experts plus jeunes, comme nous le verrons dans le cas de Carina Lupica analysé dans le chapitre suivant.

### 3. Les espaces d'échange et de légitimation académique

La consolidation d'un groupe, bien qu'hétérogène, d'experts en politiques sociales a aussi entraîné la création de lieux d´échange entre pairs et de formation des nouvelles générations. Par ailleurs, ces espaces rendent possible la reproduction des ressources universitaires des experts confirmés, que comme nous l'avons vu transitent

[211] A la fin 2009, il a été également recruté comme enseignant-chercheur à l'institut lié à l'expertise en « lutte contre la pauvreté » à l'Université Nationale de Général Sarmiento.

[212] Les caractéristiques des professionnels qui travaillent à CIPPEC montre les traits « de classe » de l'ONG : seulement 5% est issu des formations tertiaires non universitaires, alors que 5% a un doctorat, 13% est en train de le faire, 16% a un master, 18% est en train de le faire, 13% a des diplômes de troisième cycle, 16% a fait une maîtrise et 14% est en train de la faire. Parmi les formations le plus répandues, 23% ont fait des sciences économiques, 13% des sciences politiques, 10% des relations internationales, et 8%, du droit. (Source : CIPPEC, 2006).

[213] Ce programme se propose de : « Contribuer depuis une approche en termes de droits, pour que l'État, dans les niveaux national, provincial et municipal, puisse concevoir, gérer et évaluer des politiques publiques intégrales de protection sociale qui améliorent la qualité de vie de la population argentine à travers des interventions équitables, participatives et efficaces ». (Source : http://www.cippec.org/nuevo/contenido.php?idcontenido=84&idcategoria=2).

entre les universités, l'Etat, les ONG, les organismes multilatéraux et les forces politiques. Comme domaine d'investissement académique, les politiques sociales ont eu plus de chance que d'autres domaines d'expertise, comme celui des sondeurs et des sondages d'opinion, lequel, comme nous l'avons montré ailleurs (Vommaro, 2004), a dû constituer ses propres espaces d'échange et de formation disciplinaire hors des universités publiques, vu la relative indifférence des milieux universitaires publiques à son égard. En revanche, le domaine des politiques sociales, et notamment celui des politiques de « lutte contre la pauvreté », a pu s'installer dans l'agenda de recherche des principales universités publiques, qui ont mis en place des formations de troisième cycle dans différentes provinces argentines (cf. Annexes, tableau XXXV, pp. 518-519)[214].

Ceci représente une transformation des professions liées à la « question sociale » : si traditionnellement les travailleurs sociaux étaient les plus impliqués dans ce domaine, progressivement, des sociologues, des politistes, des anthropologues et des économistes commenceront à participer à ce marché professionnel, en déplaçant en partie les premiers[215]. Comme le souligne Sonia Alvarez Leguizamón (2001), « Jusqu'à la crise du modèle [d'assistance] précédent, au début des années 1990, les professions directement associées à la spécialisation progressive des politiques d'assistance étaient celles d'assistant social ou de travailleur social. La gestion des politiques sociales sectorielles (éducation, santé ou logement), était effectuée par les professions directement liées à ces domaines (éducateurs, médecins, architectes) […] Pour les politiques de gestion de la pauvreté et aussi pour la gestion des politiques sociales sectorielles – qui sont encore maintenues malgré leur transformation –, le nouveau profil hégémonique exigé n'est plus de type disciplinaire. Ils sont nécessaires des professionnels avec une connaissance interdisciplinaire et avec des savoirs fondamentalement techniques, mis en rapport avec les demandes de "gestion" et de "ciblage" de la "population objet". Les disciplines qui convergent sont : l'économie, l'administration publique et d'entreprises, apportant des contenus aux nécessités de gestion, et de celles plus liées à la compréhension de la dynamique sociale et politique

[214] La plupart des universités privées les plus prestigieuses, à leur tour, se sont plus intéressées par la création de masters et de doctorats en administration publique et en politiques publiques en général, cherchant à former des fonctionnaires étatiques « modernes ». Pour une liste de ce type de formations, cf. http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/posgrados/paginas/posgrados/gestion_publica.html

[215] Processus en partie renversé depuis 2003, lorsque la ministre au Développement Social du gouvernement de N. Kirchner, Alicia Kirchner, sœur du président et travailleuse sociale, donne au Ministère à nouveau des caractéristiques liées au travail social territorial, cette fois en combinant les techniques modernes de la « gérance sociale » avec le « militantisme social » lié à ce type de profession (cf. chapitre II). Sur les transformations du travail social en France, cf. (Ion, 2005).

comme la sociologie, l'anthropologie et les sciences politiques. C'est un moment de transition où la formation de troisième cycle en politiques sociales orientée vers la gestion de programmes viennent remplir un vide dans les orientations traditionnelles des formations de deuxième cycle » (2001 : p. 6). Selon l'auteur, ainsi, on est passé de dix formations en 1998 à 33 en 2001.

Le Master en Conception et gestion de politiques sociales, organisé en 1998 par la Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales (FLACSO), et au début cofinancé par le SIEMPRO, est un exemple des caractéristiques assumées par ce type de formation, cherchant à socialiser des professionnels issus des sciences sociales, ainsi que des fonctionnaires, aux nouvelles formes de gestion de la « question sociale ». Cette formation combine des objectifs de renouvellement des recherches dans le domaine du social avec la formation de fonctionnaires capables de concevoir et de gérer des politiques sociales, ainsi que des professionnels des ONG liés à ce domaine[216]. La justification de l'importance de ce Master est faite par la FLACSO en rappelant « l'accélération » du processus de transformation du rapport entre la société et l'Etat en Argentine, ainsi que l'importance des phénomènes comme le chômage, la pauvreté et la marginalité qui en sont le résultat. Dans ce contexte, les deux groupes ciblés par cette formation doivent se former en en tentant compte.

Par ailleurs, on essaie non seulement de développer ses capacités techniques mais aussi de « stimuler une attitude d'engagement avec les principes de l'équité et de la solidarité sociale », tout en affichant l'engagement des organisateurs du Master avec la « lutte conte la pauvreté ». La plupart des experts universitaires progressistes font ainsi partie – ou l'ont fait dans le passé – du corps d'enseignants : Laura Golbert, Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo, Fabián Repetto, Pablo Vinocur[217].

Avec les formations en troisième cycle, d'autres espaces de socialisation, formation et échange liés aux politiques sociales ont vu le jour depuis les années 1990 en Argentine. E. Amadeo a été l'une des personnes le plus actives dans ce type d'entreprises. Après avoir quitté son poste à la tête du Secrétariat au Développement Social, en 1999 il crée l'association civile Observatoire Social, qui commence à

[216] Environ 300 étudiants y ont participé. Selon son site internet, le Master est adressé fondamentalement à : « 1. Des fonctionnaires du secteur social de l'administration publique dans ses différentes juridictions (nationale, provinciale et municipale) ; 2. Des acteurs d'organisations non gouvernementales ; 3. Des diplômés dans des disciplines du secteur social consacrés à la recherche ou à l'enseignement » (cf. http://www.flacso.org.ar).

[217] Le Master est dirigé par Alfredo Monza, consultant à l'OIT, et la plupart des experts-universitaires liés au SIEMPRO y ont enseigné : Luis Beccaria, Gabriel Kessler, Rosalía Cortés et même Eduardo Amadeo.

participer au domaine des politiques sociales en réalisant des expertises et des interventions médiatiques fréquentes, ainsi que des enquêtes et des publications sur le sujet. Il s'agit de l'une des premières institutions non universitaires consacrées exclusivement à l'expertise en politiques sociales, ayant plus le format des boîtes de consulting que des centres d'études[218], sans abandonner pour autant la réalisation des travaux de recherche et des publications mobilisant les outils des sciences sociales. Dans la présentation de l'Observatoire Social, E. Amadeo et ses associés développent les principes d'action qui avaient guidé leur passage par la gestion publique, tout en soulignant le fait qu'ils avaient la capacité de combiner des savoirs universitaires avec des expériences professionnelles et expertes (cf. Annexes, pp.510-511).

L'Observatoire est dirigé par E. Amadeo et il est intégré par des sociologues, des politistes et d'autres professionnels-experts ayant de l'expérience à la fois dans la gestion étatique – certains ont fait partie des équipes d'E. Amadeo, comme R. Candiano (cf. chapitre III) – et dans l'expertise internationale, mais sans avoir une position importante dans le champ universitaire. En profitant des liens politiques nationaux et internationaux de son directeur, depuis 2000 l'Observatoire réalise différentes expertises – en fournissant des évaluations, des propositions de politiques sociales, des programmes de participation de la « société civile », etc. – pour des gouvernements provinciaux (de la ville de Buenos Aires, des provinces de La Pampa, San Luis, Neuquén, Buenos Aires) et pour des gouvernements des pays latino-américains (le Pérou, la République Dominicaine, l'Equateur), dans certains cas financées par la Banque Interaméricaine de Développement, ce qui montre la capacité d'E. Amadeo et de ses associés de s'intégrer à la logique des circuits d'appels d'offre des organismes multilatéraux, un savoir-faire acquis sans doute pendant les années de gestion au Secrétariat de Développement Social. Le modèle de l'Observatoire est sans doutes le SIEMPRO, la créature d'E. Amadeo dont il se sent fier. De fait, l'idée de combiner des travaux d'expertise avec la production d'information et des idées en matière de politiques sociales vient de cette expérience. Par ailleurs, même avant la création de l'institut d'expertise, en 1998 E. Amadeo avait créé une revue du même nom, Observatoire Social, qui passe ensuite à être la publication officielle de l'association, et qui se propose d'intervenir dans les débats académiques et politiques sur les politiques

[218] Le but est d'aider « le secteur public à améliorer l'administration de ses programmes sociaux ; et de conseiller aux entreprises et aux organisations de la société civile pour qu'elles puissent résoudre des problématiques liées au secteur social ». Cf. http://www.observatoriosocial.com.ar/dev/quienes.html

sociales. Dans son numéro 1, elle publie des conférences des experts internationaux réalisées dans le cadre de la Chaire Publique de Politiques Sociales du SIEMPRO, ce qui montre que les liens avec ce programme étaient encore forts[219].

En 2000, E. Amadeo fait appel à d'autres experts et anciens fonctionnaires du domaine social afin de créer l'Association Argentine de Politiques Sociales (AAPS). Comme il raconte : « Elle est créée comme un espace de rencontre d'anciens fonctionnaires. Ensuite nous nous proposons d'ouvrir un espace pluriel de discussion des politiques sociales et nous avons maintenu cette pluralité » (entretien avec Eduardo Amadeo). L'investissement personnel de l'ancien secrétaire d'Etat dans ce projet, voulant constituer un espace d'échanges entre experts-universitaires qui n'existait pas auparavant, peut être apprécié dans le fait que l'Association fonctionne dans les locaux de l'Observatoire Social, de sorte que ses frais administratifs sont financés par la fondation d'E. Amadeo. De fait, il est son président, alors que l'ancien ministre de la Santé et de l'action sociale du gouvernement de R. Alfonsín, Aldo Neri, en est le vice-président. Le bureau de l'AAPS est complété par d'autres experts-universitaires prestigieux comme Carlos Acuña, Roberto Martínez Nogueira, Irene Novacovsky et María del Carmen Feijoo, ainsi que pour des experts collaborateurs d'E. Amadeo. Dans la présentation de l'Association, on souligne son caractère pluriel, ainsi que le fait qu'elle a pour but d'articuler la réflexion universitaire avec l'intervention experte dans le domaine des politiques sociales (cf. Annexes, p. 515):

Les objectifs de l'AAPS se lient, par ailleurs, à la volonté de fédérer les efforts des groupes et des individus visant à étudier et à intervenir dans le domaine des politiques sociales, ainsi que à faire de l'Association une porte d'entrée pour établir des relations avec des pairs au niveau international[220]. L'AAPS semble ainsi représenter une tentative d'articulation entre l'université, l'expertise et l'État, domaines transités par les experts en politiques sociales. Par ailleurs, elle est créée en 2000, moment où le sujet était déjà, à la fois, question d'État, question médiatique, question universitaire et espace d'investissement professionnel. Elle s'intéresse ainsi par les interventions

[219] Pour une présentation de la revue Observatoire Social, cf. l'éditorial du numéro 1 reproduit en Annexes, pp. 512-514.

[220] Ils se proposent ainsi de : « • Rassembler des personnes et des institutions avec de l'expérience et de l'intérêt dans l'étude des politiques sociales. • Divulguer, promouvoir et diffuser le développement de la connaissance des politiques sociales au niveau institutionnel et stimuler la qualification de ressources humaines intéressées par le sujet. • Stimuler et soutenir des études, des publications et des recherches des sujets liés aux politiques sociales et divulguer ses résultats. • Établir des relations et maintenir des échanges avec des organismes semblables tant nationaux qu'étrangers et internationaux et chercher à la formation de filiales dans la République Argentine ». Cf. (http://www.aaps.org.ar/dev/quienes.html).

médiatiques, de sorte que, comme d'autre type d'experts, ceux qui se consacrent à la « lutte contre la pauvreté » participent à l'espace de la communication politique. En réunissant une grande partie des experts-universitaires dans ce domaine, l'AAPS se postule donc comme une référence autorisée qui peut être consultée par des journalistes voulant recueillir les propos des voix techniquement légitimées[221]. La création de cette institution rend compte par ailleurs du fait que l'expertise en politiques sociales, ainsi que les universitaires travaillant sur le sujet, ont atteint une importance assez marquée tant au niveau du nombre que du volume de travaux sur le sujet, l'AAPS étant capable de mobiliser des personnes et des ressources afin d'établir un espace d'échange ayant le statut d'une association professionnelle. Cette caractéristique peut être appréciée si l'on considère le nombre de participants des réunions biannuelles. En effet, en prolongeant les efforts réalisés par E. Amadeo lors de la création de la revue Observatoire Social[222], l'AAPS organise depuis 2002 le Congrès Argentin de Politiques Sociales[223]. Soutenant la prétention d'étendre les réseaux d'expertise dans tout le pays – question qui avait été déjà l'un des objectifs du SIEMPRO – ces congrès sont organisés dans des différentes provinces. Depuis le deuxième congrès, l'AAPS a de même réussi à trouver des financements de différents organismes nationaux et multilatéraux intéressés par cet événement[224].

Dans le prochain chapitre, nous continuerons notre analyse des experts en « lutte contre la pauvreté », cette fois en nous concentrant sur les groupes plus liés aux forces politiques de droite ainsi qu'à la « lutte contre le clientélisme ».

---

[221] Dans son site internet, on peut consulter une liste de quelques interventions médiatiques des universitaires-experts membres de l'AAPS. Cf. http://www.aaps.org.ar/dev/articulos.html

[222] D'autres congrès et réunions scientifiques sont aussi organisés depuis la deuxième moitié des années 1990 dans de différentes universités. Par exemple, en novembre 1997 l'Université Nationale de Quilmes organisé le premier Congrès International « Pauvres et pauvreté dans la société argentine ».

[223] Comme le soulignent les organisateurs : « Depuis 2002, et tout les deux ans, l'Association Argentine de Politiques Sociales organise le Congrès National de Politiques Sociales, dans le but de donner une place aux avis de personnes engagées avec le travail social depuis de différentes perspectives : l'étude, la gestion de gouvernement, le militantisme politique et l'engagement dans des associations civiles. L'AAPS produit des espaces pluriels d'échange d'idées et d'information. En ce sens, les Congrès Nationaux de Politiques Sociales représentent un espace clef d'échange d'idées et d'expériences, afin d'enrichir le débat sur les différentes façons de faire face aux problématiques sociales » (http://www.aaps.org.ar/dev/congresos.html).

[224] Le premier congrès, réalisé à l'Université Nationale de Quilmes en 2002, était intitulé : « Stratégies d'articulation politique, programmes et projets sociaux en Argentine ». Il avait compté sur la participation d'environ 1500 personnes. Le deuxième congrès, « Politique Sociale et Politique Économique : Tensions à la recherche d'équité », réalisé à l'Université Nationale de Cuyo en 2004 avait réunit environ 1800 personnes. Le troisième, « Politiques et action collective pour l'inclusion sociale », réalisé à Buenos Aires en 2006, comptait sur la participation de 1400 personnes. Enfin, en 2008, à l'Université Nationale du Litoral (Santa Fe), sous le titre « Pauvreté critique et inégalité persistante. Le défi des politiques d'inclusion sociale », le quatrième congrès réunissait 1200 personnes. Depuis 2004, ces réunions ont le soutien de la Banque Mondiale, du PNUD, de la CEPAL et de différents bureaux publics.

## Chapitre V

## L'expertise du social de la « société civile » : la droite sensible et les experts en « lutte contre le clientélisme »

Le renouvellement de la « question sociale » et la formation d'un domaine d'expertise en « lutte contre la pauvreté » ouvre aussi la porte à l'intervention experte d'autres groupes sociaux et à la création d'autres dimensions de connaissance technique du monde populaire. D'une part, les jeunes professionnels des classes aisées, formés pour la plupart dans des universités catholiques et des universités privées dans des disciplines sociales trouvent leurs propres espaces d'intervention politique et technique sur les « pauvres ». En effet, les ONG et les institutions d'expertise financées par des entrepreneurs et par des entreprises apparaissent comme les lieux d'investissement privilégiés de ces acteurs. Dans ce contexte, le discours technique devient un moyen d'intervention politique, les professionnels issus des classes aisées intéressés par la pauvreté et par les « pauvres » se voyant soit comme étant obligés à faire quelque chose pour les groupes sociaux défavorisés – mission orientée à assumer le rôle conducteur des classes dominantes –, soit comme des « défenseurs » de ces derniers vis-à-vis de la manipulation « clientéliste » des hommes politiques et des gouvernements. Il n'est pas question ici d'une droite conservatiste classique, mais d'une droite « sensible » manifestant ses préoccupations par les problèmes sociaux qui devraient être résolus au moyen des nouvelles politiques de « lutte contre la pauvreté », mais aussi de la quête de « transparence » dans la gestion de ces ressources.

D'autre part, et en vertu de la distance sociale des jeunes professionnels par rapport au monde populaire, des visions appauvries du rapport des classes populaires au politique, ainsi que de l'héritage de la « lutte contre la corruption » comme l'une des premières entreprises à laquelle les jeunes professionnels des classes aisées se sont engagés, une nouvelle dimension de l'intervention technique sur les « pauvres » s'ouvre au début des années 2000, lorsque la « lutte contre le clientélisme » devient un enjeu politique et un noyau central de cette mission que les classes dominantes perçoivent être appelées à entreprendre. L'*empowerment* des « pauvres » et la participation de la société civile apparaissent ici comme des moteurs de la formation d'un domaine à taille

relativement petite s'occupant de contrôler la distribution des ressources publiques dans le monde populaire, ainsi que de « protéger » les « pauvres » des manipulations politiques dont ils seraient les « victimes ». Une vision appauvrie du « clientélisme » est alors mobilisée pour justifier ces entreprises de contrôle, financées par des organismes multilatéraux et des fondations étatsuniennes préoccupées par la « qualité de la démocratie » dans la région.

Dans ce chapitre nous analyserons ces pratiques expertes qui, des ONG liées aux entreprises aux fondations internationales, visent à agir sur le monde populaire. Premièrement, en suivant la trajectoire d'une jeune professionnelle devenue experte du social, nous décrirons les principaux traits des nouvelles formes d'intervention de la « droite sensible » sur la pauvreté et les « pauvres ». Nous tracerons les principaux réseaux que ce groupe construit, ainsi que les formes de perception et d'appréciation que ses membres ont des problèmes sociaux auxquels ils veulent faire face. Deuxièmement, nous analyserons la formation de l'expertise en « lutte contre le clientélisme », traitée comme le résultat de la rencontre entre des trajectoires de « lutte contre la corruption » et des nouvelles préoccupations sur le social, dans un contexte de forte politisation de la question de la manipulation des « pauvres » de la part des hommes politiques et de l'Etat, soupçonnés d'utiliser les ressources des programmes sociaux à leur profit. La description de deux trajectoires d'expertise dans ce domaine nous permettra de suivre les activités que ces acteurs entreprennent pour « aider » les « pauvres ». Enfin, nous mettrons en évidence les visions du phénomène clientéliste que ces experts mobilisent, tout en se posant en protecteurs des « pauvres » en tant que « victimes » de la manipulation politique.

## 1. La « droite sensible » et la question sociale

### *1.1 Carina Lupica : le catholicisme social « moderne »*

Diplômé en Sciences Politiques à l'Université Catholique de Cordoba (au centre de l'Argentine) et titulaire d'un Master en Économie et Politiques Publiques à l'Université Torcuato Di Tella, Carina Lupica fait partie de la jeune génération d'experts en politiques sociales. A la différence de Fabián Repetto (cf. chapitre IV), C. Lupica a des origines de militantisme catholique, et dès très tôt, lorsqu'elle s'intéresse

aux politiques sociales, elle le fait comme partie de son engagement « auprès des pauvres » depuis une position propre des milieux aisés, combinant l'activité philanthropique avec la formation experte. Dans le prolongement de ses rêves de jeunesse associés aux missions catholiques en Afrique[225], C. Lupica devient très tôt une apprentie expert. Comme elle le raconte :

> « je crois que j'ai commencé à étudier les sciences politiques en vertu de mon intérêt pour les politiques sociales, et quand tu es plus jeune, plus petite […] quand j'étais petite j'avais l'intention de travailler dans un organisme international et je me voyais comme missionnaire dans un endroit de l'Afrique… jusqu'au moment où j'ai compris que la pauvreté était une autre chose… et que les politiques sociales étaient le domaine le plus faible, cette discipline est très jeune pour nous… et il me paraît que c'est pour cela qu'elle se trouve dans une situation de faiblesse face à d'autres disciplines comme l'économie. Ceci tu le vois aussi dans les institutions. Le Ministère au Développement Social est quelque chose de très différent par rapport au Ministère de l'Economie, par exemple… et je te dis, j'ai commencé à étudier cette formation [sciences politiques] en pensant que j'allais faire ça, et à un certain moment je me suis rendue compte que j'avais besoin d'une connaissance plus dure, plus de statistiques, de chiffres, de budgets, de comprendre des choses plus rigides et c'est pourquoi je suis venue faire le master à Buenos Aires » (entretien avec Carina Lupica).

C'est en faisant son Master à l'Université Torcuato Di Tella que Carina Lupica fait connaissance de F. Repetto, avec qui elle fait quelques rapports de consulting sur les politiques de « lutte contre la pauvreté »[226]. Parallèlement, elle commence à travailler dans une petite ONG dans des projets sociaux. Mais c'est à partir de son entrée au Grupo Sophia vers 2000 qu'elle commence vraiment sa carrière d'expert catholique en politiques sociales. Dirigée par Horacio Rodríguez Larreta, cette fondation était, comme nous l'avons vu dans le chapitre II, un *think tank* libéral proche de certains groupes catholiques et travaillant depuis 1994 sur des propositions de politiques publiques. Elle

[225] Ce qui renvoie aux motivations qui sont à la base des voyages des enfants de la bourgeoisie française aux centres de la Mère Thérésa, à Calcutta, analysés par Xavier Zunigo. Cf. (Zunigo, 2007).

[226] Cf., par exemple, *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: Un análisis de lo sucedido en los años '90*, Buenos Aires, Document 54, octobre 2001; document issu d'une enquête menée en 2000, dirigée par Fabián Repetto et dont Horacio Rodríguez Larreta était le consultant. Elle était financée par le Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Fundación Gobierno y Sociedad) (Centre d'Etudes pour le développement institutionnel, Fondation Gouvernement et Société) et par la Fondation Grupo Sophia.

était financée par d'importantes entreprises argentines et multinationales[227]. L'idée était de créer une usine d'idées prêtes à être fournies à n'importe quel homme politique au pouvoir, en même temps que de créer des équipes techniques capables de travailler depuis l'Etat pour imposer les réformes proposées par la fondation[228]. Il s'agit ainsi d'une ONG qui combine le développement de projets experts avec la volonté d'intervention politique du haut, c'est-à-dire depuis la haute fonction publique. H. Rodríguez Larreta, économiste à l'Université de Buenos Aires et Master en Gestion d'entreprises à la Harvard Graduates School of Bussiness Administration, proche du péronisme de droite et ancien militant d'un petit parti développementiste, affirme en ce sens :

> « Notre objectif est de créer des équipes pour assumer des responsabilités publiques et c'est pourquoi les gens que nous formons ont le dénominateur commun de disposer de vocation publique, non seulement académique » (source : Fondation Konrad Adenauer).

Intégré par des jeunes professionnels issus des milieux aisés, l'idée de changer le pays par le haut est liée au fait qu'ils se voyaient comme les « agents les plus formés » pour entreprendre ces réformes. De son site Internet, H. Rodríguez Larreta écrit :

> « Sophia est né il y a dix ans à partir d'un groupe de jeunes ayant la vocation de collaborer avec l'Argentine. Depuis le début, on avait la conviction que le plus grand apport que nous pouvions faire à notre pays était de nous insérer dans la politique et dans la gestion de l'État, et cette conviction nous a guidés.
>
> Nous croyons que pour que l'Argentine reprenne le chemin du développement soutenu, il est essentiel de reconstruire l'État. Pour cela il est indispensable de hiérarchiser à nouveau la politique et la fonction publique, tout en attirant les gens les plus formés, ayant par ailleurs un fort engagement avec le pays » (Cf. www.gruposophia.org.ar).

---

[227] Parmi eux : Aeropuertos Argentina 2000 ; Nobleza Piccardo (tabac) ; Banco Hipotecario ; Adecco (travail temporaire) ; Arcor (alimentaire) ; McDonald's; Quilmas (bière) ; Citibank ; Deutsche Bank ; Roemmers (laboratoire) ; Ledesma (papier) ; Loma Negra (beton) ; Repsol YPF (petrol) ; Techint (métalurgie); et les licencetaires des services publiques privatisés : Metrogas, Metrovías; Telecom; Telefónica. Cf. http://www.gruposophia.org.ar/apoyo.htm

[228] Selon son site Internet, 200 jeunes professionnels travaillaient au Grupo Sophia, dont 20 étaient des permanents salariés.

C'est ainsi qu'à la différence d'autres institutions d'expertise comme le Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES) et d'autres experts déjà analysés, le but principal des professionnels travaillant au Grupo Sophia est d'arriver au pouvoir exécutif :

> « Le Groupe Sophia a mené beaucoup de travaux de recherche, en produisant des propositions très concrètes pour résoudre les principaux problèmes auxquels fait face notre pays et il a organisé maintes activités pour diffuser ces propositions. Toutefois, nous savons bien clairement que Sophia accomplit réellement sa mission quand ses équipes accèdent à la Fonction Publique ».

Cet objectif de faire une transformation sociale depuis l'Etat a été le moteur de la trajectoire de H. Rodríguez Larreta, car depuis 1995 il occupera différents postes dans l'Etat national et la province de Buenos Aires sous des gouvernements de couleurs politiques diverses, voire opposées : entre 1995 et 1998 il est nommé directeur de l'Administration National de la Sécurité Sociale (ANSES) au niveau national, en même temps qu'il est consultant en politiques sociales du gouvernement de la province de Buenos Aires sous la gestion du péroniste E. Duhalde ; en 1998, H. Rodríguez Larreta arrive finalement à la haute fonction publique comme sous-secrétaire des Politiques Sociales du Secrétariat au Développement Social, sous la gestion de Ramón Ortega ; en 2000, il est engagé comme directeur de l'Institut de la sécurité sociale des retraités (Institut National de Services Sociaux pour Retraités et Pensionnés, PAMI) du gouvernement national de l'Alianza ; en 2001 il passe à nouveau à l'Etat de la province de Buenos Aires comme directeur du bureau provincial de la sécurité sociale (ANSES), puis il retourne à l'Etat national comme directeur de la Direction Générale aux Impôts (DGI). Dans tous les postes investis, il débarque avec son équipe, composée de jeunes professionnels du Grupo Sophia[229]. C'est ainsi que C. Lupica participe de la fonction publique, d'abord au PAMI, ensuite à l'ANSES, « une expérience extrêmement riche », selon elle car comme tous les jeunes professionnels du Grupo Sophia C. Lupica affirme qu'elle « était très intéressée par la possibilité de faire une expérience dans l'Etat » (entretien avec Carina Lupica).

[229] C. Lupica raconte que H. Rodríguez Larreta lui disait : « ceci est une excuse, je veux faire partie de la gestion étatique, et ce que je fais avec Sophia est de recruter des gens, de voir qui sert, les former et ensuite les envoyer à l'Etat » (entretien avec Carina Lupica).

C'est après la crise qui éclate en décembre 2001 que les équipes du Grupo Sophia trouvent finalement leur destin politique : alors, H. Rodríguez Larreta rejoint Mauricio Macri, un entrepreneur qui voulait commencer sa carrière politique à la ville de Buenos Aires. Désormais, le Grupo Sophia fonctionnera comme l'usine d'idées du projet politique de M. Macri. Toutefois, avant ce « mariage » presque définitif, entre 2002 et 2003, en même temps qu'ils travaillent avec cet entrepreneur, les jeunes professionnels du Grupo Sophia fournissaient des idées et du personnel au projet d'un autre entrepreneur voulant s'engager en politique, Francisco de Narváez. M. Macri et F. de Narváez étaient des associés, mais à l'époque ils n'avaient pas encore formalisé leur alliance politique. Les deux forces politiques représentent alors la volonté de certains groupes des classes dominantes de passer du privée au public, de s'engager en politique tout en essayant de transposer quelques principes de la gestion privée à la gestion étatique, impulsés en même temps par une vision d'eux-mêmes très liée à l'idée de l'engagement politique et social comme une *obligation de classe* ; c'est pourquoi on commence à parler dans les médias d'une « droite sensible » (cf. par exemple *Perfil*, 24-06-2007)[230]. Les équipes du Grupo Sophia partageaient alors leur temps entre la fondation du premier, Creer y Crecer (Croire et Croître) et celle du deuxième, le Grupo Unidos del Sud[231]. Même si C. Lupica a choisi de travailler pour F. de Narváez, en tant que membre du Grupo Sophia elle continuait à le faire aussi pour M. Macri :

> « Et ils se séparent, et les équipes techniques, on les invite à choisir ce que nous voulions faire. Pour des questions de vie personnelle, je continue à travailler avec Francisco de Narváez […] en réalité je chevauchais entre les deux projets, parce que pour Creer y Crecer je travaillais avec [le Grupo] Sophia » (entretien avec Carina Lupica).

Si le chemin de H. Rodríguez Larreta et de la plupart des jeunes professionnels du Grupo Sophia continue à être lié plutôt à M. Macri[232], depuis 2003 C. Lupica

[230] La sociologie de ces jeunes professionnels issus des classes aisées reste à faire, mais sans doute leur participation dans différents projets politiques et gestion étatique récents est sans doute très forte, et rompt avec les origines sociales des dirigeants politiques et des fonctionnaires étatiques des principales forces politiques, depuis les années 1950 plus liés aux classes moyennes.

[231] Le Groupe définissait leurs mots d'ordre de la façon suivante : « L'égalité d'opportunités, le marché comme instrument générateur de richesse, de travail et d'inclusion sociale, sont les piliers depuis lesquels nous construisons nos propositions pour une Argentine intégrée et prospère ». Irene Novacovsky, ancienne directrice du SIEMPRO, faisait aussi partie de Unidos del Sud.

[232] H. Rodríguez Larreta a été candidat a vice-chef du gouvernement de la ville de Buenos Aires en 2003, et finalement, lorsque M. Macri arrive au pouvoir municipal en 2007, il est nommé chef du cabinet de

s'engage de plus en plus avec la fondation de charité catholique Caritas, sans pour autant abandonner son travail avec F. de Narváez. En effet, en 2002 elle participe en tant qu'expert du Grupo Sophia du Conseil Consultatif National du programme *Jefes y Jefas de Hogar* et c'est alors que, étant déjà liée à cette institution chrétienne, elle est engagée comme membre de la Commission Nationale de Cáritas et que depuis ce poste elle travaille au contrôle de la distribution des allocations distribuées par le programme et au fonctionnement des Conseils Consultatifs. Elle publie ainsi plusieurs documents sur le sujet[233]. La lutte contre le « clientélisme » et la « manipulation » des « pauvres » est alors l'un des mots d'ordre de son travail. En tant qu'expert au service de Cáritas, et dans le contexte de la montée en puissance de cette institution de charité pendant les années 2002-2003, C. Lupica aura une place dans les médias[234].

Par ailleurs, l'expérience au Conseil Consultatif National permet à C. Lupica de faire connaissance d'un entrepreneur, patron d'un important laboratoire argentin, Andrómaco, qui en 2005 lui offre de diriger une fondation qu'il avait mise en place, l'Observatoire de la maternité, une ONG à forte inspiration morale, compatible avec les principes chrétiens mobilisés par C. Lupica : il s'agissait de « promouvoir la valeur sociale de la maternité ». Ainsi, l'Observatoire s'est défini de manière officielle de la façon suivante :

> « La Fondation Observatoire de la Maternité est un centre d'études à but non lucratif, dont la mission est de promouvoir la valeur sociale de la maternité.
>
> À cet effet, on stimule la production d'information et de connaissance spécialisées et mises à jour, intégrant les aspects sociaux, de travail, éducatifs et de

---

ministres. Parmi les jeunes professionnels du Grupo Sophia qui occupent des postes importants dans le gouvernement de la ville de Buenos Aires depuis 2007, on trouve à María Eugenia Vidal – politiste à l'Université Catholique de Buenos Aires –, ministre de Développement Social. Elle a aussi travaillé avec H. Rodríguez Larreta dans les différents bureaux étatiques qu'il a dirigés depuis 1998. De fait, le Grupo Sophia n'est pas actuellement en fonctionnement, leurs énergies et leur personnel étant concentrés dans le travail de gestion.

[233] Ce qui représente une nouveauté pour cette institution, faiblement professionnalisée. Cf., par exemple, Carina Lupica *et al* (2003) *Representatividad y Funcionamento de los Consejos Consultivos – Programa Jefes y Jefas de Hogar – Análisis y agenda de reformas*, Buenos Aires, Document de travail, Fundación Sophia, Amia, Caritas et Consejo Nacional Cristiano Evangélico; Carina Lupica (dir.) *et al* (2003) *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos: Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Grupo Sophia-Caritas Argentina-Asociación mutual Israelita Argentina-Consejo Nacional Cristiano Evangélico-Foro del Sector Social.

[234] Quelques années plus tard, elle continue à travailler pour la réduction du « clientélisme ». Ainsi, lors de l'annonce de la mise en œuvre d'une carte électronique pour les bénéficiaires des programmes sociaux de la province de Buenos Aires, elle affirme que ce moyen de paiement « aide à diminuer assez le clientélisme politique, puisque les *punteros* ne sont pas ceux qui distribuent les allocations à volonté, mais il y a un registre de bénéficiaires bien identifiés auxquels on livre la carte » (*La Gaceta*, 2 mars 2008).

santé. Cette Fondation contribue à éclairer la réalité et les problèmes en rapport avec le phénomène de la maternité. L'objectif est d'apporter des solutions créatives et de réalisation possible pour améliorer la qualité des politiques publiques et privées adressées aux mères, à leurs enfants et à leurs familles » (source : http://www.o-maternidad.org.ar).

**Les entrepreneurs et l'intervention sociale comme entreprise morale**

Le propriétaire du laboratoire Adrómaco et président de l'Observatoire, Pablo Roviralta, raconte les origines de la fondation en termes d'entreprise personnelle d'engagement socio-philanthropique. Par ailleurs, on voit dans son récit comment il rencontre C. Lupica, qui intervient pour organiser la fondation. Il est intéressant enfin de lire la manière dont l'entrepreneur définit son engagement :

« Mon intérêt pour la maternité naît au début de 2001. La projection de l'impact des nouvelles technologies dans notre manière de communiquer, ainsi que la relation étroite que pour mon activité privée j'avais avec la maternité, ont encadré une idée qui n'a vu le jour que deux années plus tard.

Maternelle [Materna] – nous appelons ainsi à cette inspiration – serait un moyen de lien avec les mères ; un lieu de rencontre d'Andrómaco et beaucoup d'autres entreprises de secteurs variés avec des centaines de milliers de mères. Un lieu caractérisé par le respect et le service. Un lieu virtuel mais aussi physique cherchant à valoriser la maternité de manière soutenable par le biais d'une entreprise de services qui interviendrait entre une énorme audience de mères navigant sur Internet et un nombre raisonnable de sponsors, tout en créant de la valeur réciproque par la complémentarité des manques et des capacités.

Maternelle, ce rêve qui par son originalité a été couvé et développé dans une autre entreprise – Proxímitas –, qui a été lancé le 1º août 2003 rassemble aujourd'hui la plus grande communauté de futures et de jeunes mères du cône sud. Ses partenaires – plus de 150 000 mères – peuplent du sud au nord notre patrie et Santiago du Chili, sans autres conditions que de disposer de courrier électronique pour recevoir une information qualifiée et pertinente par rapport à leur calendrier biologique.

Le lien affectif construit par Maternelle avec ces mères nous a fait les dépositaires d'une connaissance singulière de leurs intérêts et de leurs vicissitudes, de leurs rêves et de leurs doutes, de leurs joies et de leurs angoisses. D'habitude on dit que les femmes sont plus sensibles que les hommes, et que les mères le sont un

peu plus que les femmes. Parmi les inquiétudes initiales détectées entre les mères argentines figurait la possibilité de la solidarité ; c'est-à-dire : la possibilité d'aider d'autres mères, leurs pairs, traversant des situations sociales moins favorisées. Il n'a pas été facile de satisfaire à cette aspiration.

En avril 2005 nous décidons de mettre les mains à l'ouvrage et de nous appliquer à accomplir ce que les mères partenaires nous demandaient. Nous convoquons par alors Carina Lupica, que je connaissais pour avoir ètè dans le Conseil National du Plan Jefes y Jefas de Hogar, dont j'ai fait partie pendant environ 15 mois, en représentation du Forum du Secteur Social. Avec son discernement elle nous a aidés à commencer à travailler et à élucider quel était le mandat que cette communauté nous imposait et à y faire face avec quelques propositions alternatives.

Deux grandes lignes de travail s'ouvraient ; une à caractère d'assistance, qui consistait à aider des mères en situation de manque de moyens à se défendre ; et une autre à caractère plus analytique, qui visait à étudier de manière exhaustive les contraintes que traversent les mères actuellement, qui éclairerait le phénomène de la maternité au sens large et avec une information statistique solide, permettrait de faire des suggestions créatives aux responsables [politiques] lesquels, avec leurs décisions, affectent le contexte actuel des mères. Nous nous sommes décidés par cette dernière possibilité et il nous a paru approprié, par la disparité de fins avec Proxímitas, de la structurer sous le statut d'une fondation indépendante par rapport à tout ce qui était vu. Nous commençons alors à travailler à l'"Observatoire de la Maternité", un espace pluriel dans lequel convergent des professionnels de disciplines liées à la maternité – des psychologues, des anthropologues, des néonatologues, des spécialistes de la santé, des nutritionnistes, des éducateurs, des communicateurs sociaux, etc. – et qui permettra d'entreprendre l'analyse, le débat et la divulgation d'information qualifiée autour de la question.

Sa mission est de promouvoir la valeur sociale de la maternité, par la production d'informations et de connaissances spécialisées et exhaustives en ce qui concerne la situation et les problèmes des mères.

PABLO ROVIRALTA - Fondateur et Président

Fundación « Observatorio de la Maternidad »

(Source : http://www.o-maternidad.org.ar/HISTORIA2.aspx)

Actuellement, C. Lupica se consacre aux études sur la situation sociale des mères en Argentine, tout en gardant ses liens avec les anciens professionnels du Grupo Sophia et notamment avec H. Rodríguez Larreta.

Dans son parcours on peut voir que, à la différence des experts-universitaires « progressistes », C. Lupica ainsi que d'autres experts et jeunes professionnels issus des milieux catholiques et liés au centre-droit ont une position plus faible dans l'espace académique mais une position plus forte dans le champ étatique, ainsi que dans celui des ONG, financées en partie par des entreprises proches de ces professionnels du point de vue idéologique, comme dans le cas du Grupo Sophia ou de l'Observatoire de la Maternité. Ceci s'explique en partie par le fait que ces jeunes professionnels liés à la « droite sociale » ont plus de capital social – en vertu de leur appartenance de classe – leur permettant de faire partie des fondations et des ONG financées par des entrepreneurs soit d'inspiration catholique soit ayant une volonté d'intervention politique directe. C'est ainsi qu'on les retrouve plus dans ce type d'institution que dans les universités. De fait, le type de documents, le style d'écriture et l'équilibre entre propositions et analyses empiriques des travaux produits par ces acteurs sont plus proches des textes de divulgation que des papiers académiques. C. Lupica affirme en ce sens que les enquêtes réalisées par le Grupo Sophia étaient plus des programmes politiques que des travaux académiques :

> « En fait, le Groupe Sophia n'est pas une fondation ou un centre de recherche et n'a jamais voulu l'être, cela m'a paru très honnête de leur part […] Et on le disait ouvertement lorsqu'on commence à critiquer le manque de qualité des recherches de la fondation… […] la recherche était une recherche pratique, non pas académique, peu solide, si tu veux, très critiquée parce qu'elle mobilisait une idéologie précise, mais quand j'y étais je le comprenais parce que tu disais : "personne ne veut faire de la recherche" » (entretien avec Carina Lupica).

Par ailleurs, la plus grande distance sociale de C. Lupica et les autres jeunes experts et professionnels de la « droite sensible » par rapport aux « pauvres » auxquels ils adressent une partie de leurs programmes techniques ainsi que de leurs énergies militantes apparaît clairement lors de l'entretien avec cette politiste lorsqu'elle raconte ses expériences de terrain comme fonctionnaire travaillant aux côtes de H. Rodríguez Larreta :

« Lorsqu'on va sur le terrain et que l'on parle avec les gens, c'est très différent de ce qu'on pensait de ce qu'est la politique n'est-ce pas ? […] nous entrions à plusieurs maisons avec des gens qui connaissaient le quartier. Mais ce qui m'a choqué le plus c'était l'absence de domaine privé des gens… je ne sais pas comment l'expliquer. D'abord, ce qui m'a beaucoup choqué c'est l'odeur qu'il y avait, l'odeur de la pauvreté est très forte pour moi… et ensuite la vulnérabilité de ces gens. C'est-à-dire, il venait quelqu'un qui était un cacique d'une tribu, qui sonnait et disait : "Comment allez-vous, Don Pérez ? Nous venons voir votre maison", et nous entrions deux ou trois garçons, tu vois? Pour voir comment étaient leurs logements pour comprendre comment ils vivaient et ce qu'ils mangeaient… et les gens t'ouvraient la porte et ils étaient là, tu vois ? […] je dis que… je ne lui ouvrirais pas la porte de ma maison à n'importe qui […] il était à nouveau… tout cela est plus compliqué que ce qu'on croyait » (entretien avec Carina Lupica).

L'« odeur de la pauvreté » comme indice de distance sociale[235] n'avait pas été évoquée par les experts progressistes lors des entretiens que nous avions réalisés, peut-être en vertu d'une politesse empêchant de marquer trop de distances vis-à-vis du monde populaire ou par souci de ne pas exotiser un espace social supposé porteur d'une certaine vertu politique. Par ailleurs, la référence au « manque de domaine privée » des « pauvres » confirme ce regard éloigné du monde populaire depuis les valeurs des classes dominantes. Les maisons des quartiers populaires sont en partie, comme nous le verrons dans le chapitre VIII, des lieux de rencontre entre le public et le privé, ce qui pour C. Lupica apparaît comme une anomalie « tribale ». Cette distance sociale réapparaît chez certains experts en « lutte contre le clientélisme » que nous étudierons dans les points suivants.

[235] Cette remarque rappelle les entreprises hygiénistes de la fin du XIX siècle (Mattey et Walther, 2005) et donne à voir ce que les sensations doivent à certaines positions sociales (Bourdieu, 1979). Nous avons éprouvé ce type de sensations lors de notre travail de terrain dans un quartier populaire de la province de Santiago del Estero (cf. chapitre VIII). Toutefois, faire de ces perceptions des catégories descriptives d'un monde social étranger sans tenir compte du fait qu'il s'agit d'un indicateur de la distance sociale et de la construction historique des principes de distinction de classe, montre la naturalisation de la part de cette jeune professionnelle appartenant à la « droite sociale » d'un regard éloigné et exotisant des « pauvres ».

## 2. Les experts en contrôle des politiques sociales et en lutte contre le « clientélisme »

Plus récemment, un autre domaine d'expertise lié à la « lutte contre la pauvreté » se met en place en Argentine. Il s'agit des experts en « lutte contre le clientélisme », un petit groupe de juristes et de professionnels des sciences sociales liés au monde des ONG qui commencent à travailler dans le contrôle de la gestion publique des programmes sociaux. Ce type d'expertise peut être vu comme le résultat de la rencontre entre la « lutte contre corruption » et la « lutte contre la pauvreté », cette fois plutôt comme un problème culturel et moral – la moralité de la circulation de biens d'origine publique dans le monde populaire – que comme un problème de politique sociale. Dans ce cas, les experts travaillent dans des ONG et des *think tanks* dans le cadre des programmes financés par des organismes multilatéraux et des fondations internationales afin de protéger les « pauvres » de la « manipulation » politique, ce qui nous amène directement à l'intervention experte dans le rapport des classes populaires avec l'État, les partis politiques et les mouvements sociaux territoriaux ; bref, au rapport de ces classes au politique.

### *2.1 La corruption et la politique des « pauvres »*

Pendant les années 1990, la question de la corruption dans la gestion des ressources publiques commence à être fortement posée en Argentine. Les activités à fort impact médiatique de l'ONG Poder Ciudadano (Pouvoir Citoyen), ainsi que la constitution d'un genre journalistique de dénonciation, connu comme « journalisme d'investigation », ont contribué à transformer la corruption en problème politique de premier ordre et la « transparence » en idéal du domaine public (Vommaro, 2008b). Poder Ciudadano représente un cas exemplaire de l'articulation entre intervention experte et intervention morale en Argentine, ainsi que de la combinaison entre l'intervention des discours experts internationaux et les luttes politiques et symboliques au niveau national. En effet, Poder Ciudadano a été créé en 1989, quatre ans avant la création de Transparency International (créée en 1993), les avocats de cette fondation ayant joué un rôle très important dans la consolidation de Transparency International en

Amérique latine et en Europe de l'Est[236]. En même temps, à partir de l'existence de Transparency International les sujets de la corruption et de la « lutte pour la transparence » ont trouvé une place assez importante dans l'agenda des organismes multilatéraux, ce qui signifie par ailleurs que les prêts attribués aux Etats ont commencé à avoir comme condition d'attribution le contrôle externe de leurs utilisations.

**Poder Ciudadano et la lutte contre la corruption**

La lecture morale de la politique et la « lutte contre la corruption » comme mots d'ordre des discours politiques, journalistiques et experts s'est constituée en principe de décodification dominante de la lutte politique en Argentine depuis les années 1990.

Comme l'a montré Sebastián Pereyra dans un travail récent (2008a), la constitution de Poder Ciudadano à la fin des années 1980 représente un point de repère central dans ce processus. Intégrée par des professionnels de différentes filiations partisanes, mais faisant preuve d'une vocation partagée de militantisme non partisan et de promotion de la participation de la citoyenneté au développement des institutions démocratiques, cette fondation assumait la tâche de promouvoir un « changement culturel » en accord avec le nouveau temps démocratique instauré en Argentine en 1983. La création de la Fondation est ainsi liée à la volonté de créer un espace d'intervention politico-culturelle et experte dans le domaine de la gestion des ressources publiques qui ne soit pas « façonné par les appartenances partisanes et visant à promouvoir la participation de la citoyenneté dans le développement des institutions démocratiques » (Pereyra, 2008a : pp. 90-91)[237]. Dans ce contexte, « la fondation devait être l'espace pour que certains sujets puissent se soustraire de la lutte électorale et partisane tout en profitant d'un traitement expert capable d'identifier des problèmes et de produire des grandes lignes d'action » (Pereyra, 2008a : p. 95).

[236] Sur Poder Ciudadano et sa relation avec Transparency International, cf. (Pereyra, 2008a).

[237] « Dans ses origines, Poder Ciudadano était défini comme une organisation non partisane et à buts non lucratifs. La composition du groupe des membres fondateurs, Teresa Anchorena, Víctor García Laredo, Manuel Mora y Araujo, Mona Moncalvillo, Luis Moreno Ocampo et de Marta Oyhanarte essayait de refléter l'esprit pluraliste de l'organisation. Ce noyau originaire, tel que l'affirment nos interviewés, essayait de parvenir à une sorte d'entente démocratique minimale basée sur une notion générale des droits citoyens. Ses membres reflétaient les principaux intérêts politico-partisans de l'époque. A ce moment-là, l'idée que le changement institutionnel de 1983 devait être accompagné par un changement culturel de long terme qui permettrait de conjurer une culture autoritaire installée et enracinée dans la société argentine avait une importance particulière » (Pereyra, 2008a : p. 91).

Comme le souligne S. Pereyra, beaucoup des membres fondateurs de Poder Ciudadano avaient une trajectoire de participation aux débats et à la conception de politiques publiques liées à la lutte pour les droits de l'homme et ils tiraient de cette expérience l'importance des formes de pression institutionnalisées de la « société civile » pour que l'État avance vers l'accomplissement des demandes de justice. En même temps, les organismes de défense des droits de l'homme montraient vers la fin des années 1980 une tendance à une forte idéologisation qui contrastait avec la position plutôt technique, experte, que cherchaient à construire les membres de la nouvelle ONG. C'est sans doute dans la rencontre de ces membres fondateurs avec un groupe de jeunes juristes qui entouraient le constitutionaliste Carlos S. Nino – qu'on a nommé « les Nino boys » – que Poder Ciudadano commence à se consolider, tout en combinant les objectifs « citoyens » liés au contrôle des actions des fonctionnaires de l'État avec une expertise technico-administrative hautement développée. Les « Nino boys » avaient une certaine expérience dans l'étude et l'élaboration de propositions pour la réforme de l'État au sein du Conseil pour la Consolidation de la Démocratie – créé par le gouvernement de R. Alfonsín –, de sorte qu'ils maîtrisaient le langage juridique et connaissent la façon d'interpeller l'État en usant de ce langage. C'est en 1991 qu'on a mis en œuvre les deux premiers programmes liés à la question de la corruption (L'« Initiative privée pour le contrôle de la corruption » et « Justice en Argentine »), alors qu'en 1993 on démarre un programme sur la « représentativité politique » et un autre nommé « Éducation pour la participation ». La constitution et la consolidation de cette fondation ont été rendues possibles, comme le montre S. Pereyra, par l'articulation entre des ressources nationales et des ressources internationales. Quant aux premiers, la capacité d'installer, en liaison avec d'autres acteurs, la corruption comme problème public, social et politiquement significatif, a été centrale pour l'avenir de Poder Ciudadano. La consolidation d'un « journalisme d'investigation », la médiatisation des « scandales » et les formes de mobilisation sociale autour du sujet font partie de ces réseaux plus ou moins solides qui dans tous les cas ont fini par rendre durable un problème qui devait être traité en termes experts. En définitive, c'est à partir de l'installation d'un problème en ces termes que les détenteurs de l'expertise peuvent être légitimés comme des acteurs centraux du contrôle des actions des hommes politiques et de l'Etat.

La dimension internationale n'en est pas absente : c'est dans cette sphère que la nouvelle ONG a pu obtenir les ressources nécessaires pour établir une activité continuelle, avec du personnel à plein temps, ainsi qu'un échange permanent de savoir-faire. D'une part, les jeunes professionnels liés au sujet des droits de

l'homme ont en effet réussi à mobiliser leurs liens noués dans leur ancien domaine d'investissement dans la lutte contre la corruption qu'ils commençaient à entamer. D'autre part, c'est vers la fin des années 1980 que quelques organismes multilatéraux et, avant eux, les agences de coopération internationale américaines (notamment USAID) ont placé parmi leurs priorités la lutte anti-corruption dans les pays en voie de développement en général et en Amérique latine en particulier. Le sujet était d'une importance suprême pour les Etats-Unis, parce qu'il affectait la compétitivité de ses entreprises, soumises à des forts contrôles dans leur pays d'origine, mis en place après le scandale de « Watergate » qui eut lieu au début des années 1970. C'est alors au croisement entre des acteurs divers, des domaines sociaux divers et des dimensions géographiques aussi diverses que la corruption a été constituée en Argentine comme problème public et comme domaine expert de contrôle depuis la société civile.

Les experts en opinion publique ont aussi participé à ce processus. L'un des « pères fondateurs » de la discipline en Argentine, Manuel Mora y Araujo (Vommaro, 2004), a aussi été l'un des fondateurs de Poder Ciudadano. En 1992, M. Mora y Araujo, avec son associé Felipe Noguera, a mené pour la Fondation une première enquête qualitative qui étudiait l'intérêt et les perceptions des citoyens par rapport à la « corruption ». Poder Ciudadano a aussi mené une enquête sur le même sujet à l'institut Gallup. La stratégie consistant à utiliser des études d'opinion, déjà légitimées à ce moment-là comme outil technique de lecture de « ce que les gens veulent » pour montrer l'ampleur de l'intérêt des citoyens pour ce problème serait une constante pendant les années 1990, et M. Mora y Araujo serait un acteur significatif dans cette association entre deux formes d'expertise. Comme l'affirme S. Pereyra, ces activités servaient à installer et à légitimer le diagnostic sur la corruption comme problème public d'importance en Argentine, de même qu'à convaincre les différents groupes sociaux de sa pertinence et de son importance.

La relation étroite que commençaient à établir les experts de Poder Ciudadano avec les médias et notamment avec quelques journalistes pionniers dans le journalisme de recherche sera fondamentale tant pour la stabilisation du genre journalistique que pour que le problème acquière de l'attention publique. Un juriste lié à l'ONG et au cabinet de L. Moreno Ocampo rend compte de l'intérêt de l'organisation par la médiatisation du problème de la « corruption » : « Dans les cas de la lutte anti-corruption on a besoin de la presse pour qu'elle t'aide, parce qu'une grande partie du problème est de le rendre public. Nous jouons en parallèle… la stratégie médiatique était, dans quelques cas, un composant du procès judiciaire parce que sinon le cas n'est pas pris au sérieux » (cité in Pereyra, 2008a : p. 98).

En même temps, un contexte particulier a favorisé cette alliance entre « la lutte pour la transparence » et la « lutte contre le clientélisme » : la mise en place des programmes sociaux massifs que nous avons décrits dans le chapitre II, notamment le *Plan Trabajar* et le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. En effet, ces deux programmes sociaux liés à deux contextes socio-politiques différents vont transformer les conditions de la gestion des politiques sociales en même temps qu'ils vont favoriser les principes d'interprétation en termes moraux des politiques sociales liant leur gestion à la question du « clientélisme ». Sans aucun doute, le programme *Jefes y Jefas de Hogar* représente, par son ampleur, ainsi que par le contexte de sa parution et par le fait qu'à ce moment-là tant les ONG que les organismes multilatéraux et les médias avaient accumulé une certaine expérience dans le domaine des dénonciations contre la « corruption » et le « clientélisme politique », un point d'inflexion fondamental pour comprendre la montée en puissance de cette intervention experte *en faveur* des « pauvres ». Comme l'affirme un journaliste de *La Nación* qui a publié un livre dénonçant les usages politiques des programmes sociaux (voir chapitre VII), « le passage à une forme de contrôle social organisé de la politique sociale acquiert une dimension nationale et une institutionnalisation majeure lorsqu'on crée le programme *Jefes y Jefas de Hogar* en janvier 2002. A partir de ce moment-là deux modèles de contrôle social apparaissent : l'un imposé par la propre société civile depuis la Mesa de Diálogo Argentino, à travers la création des conseils consultatifs ; l'autre modèle de participation sociale dans le contrôle de politiques sociales a été mis en place presque dans la même période par résolution interne de la Banque Mondial et de la Banque Interaméricaine de Développement » (Dinatale, 2004 : p. 103).

Dans ce même journal, on montrait à l'époque les préoccupations morales liées à la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar* :

> « Face au panorama pas du tout encourageant qui présente le budget [étatique] pour cette année – $ 3000 millions de déficit fiscal, 15% d'inflation, une chute du PBI de 5% – seulement une donnée apparaît comme positive : l'augmentation de $ 1265 millions du budget du secteur social par rapport à la dernière année. Une telle augmentation – la seule de cette ampleur dans tout le budget – n'a pas d'autre explication que les 14 millions de pauvres et le 22% de chômage qui corrode

aujourd'hui notre pays. Or, comment garantir que les allocations soient effectivement attribuées à ceux qui en ont besoin ? Comment éviter le clientélisme politique qui, depuis très longtemps, a accompagné la distribution des plans sociaux ? Il suffit de regarder la réalité des années récentes pour en douter, pour montrer voire une certaine méfiance sur la question : la dispersion des ressources entre différents secteurs gouvernementaux, les gestions peu claires de la distribution des programmes, la superposition de bénéficiaires... Tout ceci a été la conséquence de l'inaction des différents gouvernements, peu enclins à faire face à une réforme sociale de fond » (11 février 2002).

Trois facteurs ont favorisé ce traitement du programme *Jefes y Jefas de Hogar* en termes de dénonciation de leurs utilisations « clientélistes ». D'une part, sa gestion était effectuée de façon décentralisée par les mairies et des organisations sociales, religieuses et politiques – cette vaste « société civile » qui peut être trouvée dans un quartier populaire[238] –lesquelles étaient par ailleurs chargés d'assurer effectivement la « contrepartie » exigée aux « bénéficiaires ». Dans le sens où elle associait l'attribution des ressources à la participation à un mouvement social, politique ou religieux ou à un bureau du gouvernement municipal, cette gestion décentralisée et « politisée » habilitait les débats sur la question des usages politiques des ressources publiques, notamment lorsque, comme nous le verrons, la vision qui domine les critiques morales de la relation des « pauvres » avec la politique en termes de « clientélisme » mobilise un regard sur les classes populaires en tant que des non-acteurs, ou des « otages » d'un système qui les « manipule » et face auquel les « pauvres », prisonniers comme ils le sont de la « nécessité », n'y peuvent rien faire. Le deuxième facteur d'importance favorisant les discours sur le « clientélisme » est le même discours gouvernemental qui promouvait le contrôle et la « transparence » de l'attribution des allocations, ce qui a été mis en pratique par la création des Conseils consultatifs (cf. chapitre II), chargés du monitorat des listes de « bénéficiaires », ainsi que de la réception des dénonciations d'irrégularités dans l'attribution des allocations. Dans ces Conseils consultatifs, surtout au niveau national, le rôle de Cáritas et d'autres organismes religieux comme la mutuelle juive AMIA a été central, tout comme dans certaines communes où des ONG se sont positionnées comme « commissaires aux comptes » de la distribution des plans. Les irrégularités dans le fonctionnement du programme étaient présentées, en ce sens,

[238] Sur ce point, cf. le chapitre VIII.

comme pratiques « clientélistes ». Enfin, les organismes multilatéraux de crédit, notamment la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale, qui ont financé plus tard le programme social, avaient commencé à promouvoir des formes de contrôle de l'utilisation des ressources publiques, ainsi que les politiques de « transparence » qui incluaient le financement d'ONG et d'experts afin qu'ils gèrent un monitorat de la distribution des plans à la recherche de pratiques de « clientélisme ». De fait, l'an 2002 est, pour les experts analysés dans ce point, l'année clef de consolidation de l'importance du contrôle des politiques sociales. Pour Marcelo Ugo, dont la trajectoire sera analysée au-dessous :

> « Il y a eu un point d'inflexion très important, en vertu de la massivité du plan [*Jefes y Jefas de Hogar*], je suppose que les dépenses sociales ciblées augmentent du point de vue qualitatif à partir de 2001 ; alors, ce n'est pas la même chose le Plan *Trabajar* que le Plan *Jefes y Jefas de Hogar*, ce n'est pas la même chose les programmes de financement de cantines populaires communautaires dans les années '90 et ceux existant maintenant » (entretien avec Marcelo Ugo).

Désormais, le problème moral de l'attribution des ressources ciblées était devenu un problème politique et médiatique majeur et un nouvel espace d'intervention experte. En même temps, le « clientélisme » s'était consolidé comme principe interprétatif de la relation des classes populaires avec la politique et comme justification du contrôle de la distribution publique des plans sociaux (cf. chapitres VI et VII). Un éditorial de *La Nación* publié en 2002 explicite ces préoccupations, liées tant à l'inefficacité de l'action de l'Etat qu'à la « manipulation » politique qui résulte de l'usage des biens d'origine publique « utilisés à des fins politiques », tant de la part des élus que des mouvements sociaux[239]. Titré « Le contrôle des allocations », cet article affirme :

> « L'exigence de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement de mettre en place un contrôle sur les plans d'aide aux pauvres en

[239] Le journaliste de *La Nación* déjà cité souligne par ailleurs que le contrôle des politiques sociales de la part de la « société civile » est une nécessité issue de la mauvaise administration étatique des programmes : « Les déficiences de l'Etat dans le champ du contrôle de la gestion et dans le suivi de l'attribution des ressources des politiques sociales, à ce qu'on doit ajouter le manque de transparence de la part des acteurs étatiques (des dirigeants des partis politiques, des ministres, des secrétaires d'Etat, des fonctionnaires administratifs, des gouverneurs, des députés, des maires et des conseillers municipaux, entre autres) dans la gestion des programmes d'assistance a fait qu'en Argentine une croissante participation sociale commence à exister au moment de contrôler l'attribution des ressources sociales » (Dinatale, 2004 : p. 102).

Argentine, par le biais d'une organisation non gouvernementale, ne doit pas être vue comme une intervention dans la politique interne, mais comme une initiative dont le but est sain : qu'on ne gaspille pas les ressources et que les frais sociaux, financés en grande partie avec des crédits internationaux, arrivent aux mains de ceux à qui ils doivent arriver et qu'ils ne se soient pas perdus dans une nébuleuse de corruption administrative et de clientélisme politique.

[…]

Manque de transparence et clientélisme ont été la constante dans l'attribution d'une bonne partie des plans d'aide à l'emploi, qui dans beaucoup de cas sont des véritables subventions cachées, déguisées de modalités de travail temporaire, utilisés à des fins politiques.

Ceux qui ont bénéficié des nécessités des gens pauvres non seulement ce sont des dirigeants politiques – depuis les plus hauts, en passant par les intermédiaires, jusqu'aux dirigeants de quartier –, mais aussi les dirigeants syndicaux, auxquels on doit ajouter les chefs du mouvement nommé *piquetero*, habitués à mener des protestations sans respecter le droit de libre circulation sur le territoire national. Il a été vérifié que beaucoup de ces dirigeants distribuaient non sans irrégularités des biens sociaux, tout en conditionnant leur attribution à la présence des personnes nécessiteuses aux *piquetes* [blocages des routes] ou en leur prenant une partie des allocations en guise de commission.

Nous assistons ainsi à une manipulation des plans de travail très particulière, qui garde des liens avec l'extorsion.

Il est indispensable de résoudre ce type de problèmes en rapport avec le manque de transparence, qui n'est ni plus ni moins qu'un des piliers sur lesquels on soutient une République.

En même temps, il est nécessaire de terminer avec le mythe selon lequel le pays dépense peu pour les politiques sociales. Bien qu'il soit certain que l'Argentine ne soit pas aux mêmes niveaux que les pays les plus avancés, le plus grand problème actuel réside non pas tant dans le peu qu'il est dépensé, que dans la qualité de ces dépenses.

[…]

Quelle que soit, cependant, la modalité des politiques sociales, il y a quelque chose qui ne peut pas manquer, qui est précisément la transparence » (13 novembre 2002).

On retrouve ainsi dans cet article de journal l'un des arguments principaux mobilisés à l'époque tant par des observateurs de la politique que par des experts et des dirigeants de la « société civile » en faveur du contrôle de l'attribution des allocations sociales et de la « lutte contre la clientélisme » : malgré les efforts des fonctionnaires modernisateurs, des experts et des organismes multilatéraux, les politiques sociales décentralisées étaient pourtant vues comme des outils informels et servant aux fins politico-électoraux des hommes politiques[240].

*2.2 Deux trajectoires d'expertise en contrôle*

Nous essayerons de rendre compte de la constitution d'une forme d'expertise en contrôle de la distribution des allocations sociales et donc en « lutte contre le clientélisme » dont la genèse peut être identifiée au carrefour du traitement expert des problème de la « transparence » – la « lutte contre la corruption » – et de la moralisation du rapport des « pauvres » au politique et de la politique aux « pauvres » – le « clientélisme ». Il s'agit de voir, à travers les trajectoires de deux experts liés à la question du contrôle des politiques sociales, les domaines dans lesquels ils circulent, les ressources qu'ils mobilisent ainsi que les relation qu'ils nouent dans leurs parcours entre l'Etat, les ONG et les médias mais aussi entre la dimension nationale et la dimension internationale des experts et des *policy-makers*. Dans ce chemin nous rentrerons plus directement sur les regards moraux des experts sur les classes populaires et leur rapport au politique.

Marcelo Ugo a été militant péroniste entre les années 1980 et le début des années 1990, puis il a fait partie des péronistes qui passent au camp du Frepaso. Il a suivi une maîtrise d'Histoire à l'Université de Buenos Aires et il a fait une spécialisation en Problèmes de Gestion Publique à l'INDES, l'institut de formation en

[240] Par ailleurs, comme le souligne Emilio Tenti, la préoccupation pour les formes de gestion des programmes de « lutte contre la pauvreté » est liée en Argentine, dès l'origine des politiques de bienfaisance, non seulement à une volonté technique de rationalisation de l'action sociale, mais aussi à une croyance très étendue selon laquelle il existe une tendance chez les pauvres à « vivre aux frais » de l'Etat, ce que Julian Le Grand appelle une vision des pauvres comme des « malins ». Voir à ce sujet (Le Grand, 1998). : Selon E. Tenti : « les registres unifiés des pauvres, demandés par ceux qui ont intérêt à centraliser l'action sociale pour la rationaliser, servent pour éviter que certains des pauvres "trouvent dans la misère une manière de végéter comme des parasites". Cette crainte naît avec les premières actions en matière sociale. Depuis, le pauvre qui demande de l'aide est presque toujours suspecté de vouloir s'installer dans la pauvreté afin de vivre aux frais de celui qui lui donne » (1989 : p. 43).

« gestion sociale » de la Banque Interaméricaine de Développement (cf. chapitre II). Dans sa trajectoire professionnelle il a accumulé de l'expérience à la fois dans le milieu universitaire – où il occupe une position subordonnée : il est chargé de TD d'un séminaire d'histoire sociale –, dans le milieu politique, dans le milieu étatique et, enfin, en tant qu'expert d'une ONG. À partir de son travail comme expert de l'État et, en particulier, de son activité comme expert du monde des ONG, il a établi des liens avec Poder Ciudadano et avec les organismes multilatéraux, d'abord comme boursier des programmes de formation de la Banque Interaméricaine de Développement (à l'Institut Interaméricain pour le Développement Social, INDES) dans le domaine de la « gérance sociale » et du contrôle et l'évaluation des politiques sociales, et ensuite comme professeur à la même institution, à Washington.

Dans le domaine étatique, entre 1998 et 1999 il a été responsable du programme d'amélioration de la gestion de l'Hôpital National de Pédiatrie Juan. P. Garraham et conseiller du programme de reconversion du secteur de la santé (PRESSAL) du Ministère de la Santé, projet financé par la Banque Mondiale. Pendant le gouvernement de l'Alianza, il a été directeur du projet de modernisation de la gestion publique (financé par la Banque Mondiale). Sa fonction était de travailler à la mise en place de l'Agence Sociale, dont la fonction allait être de centraliser la gestion des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ». Il fait ainsi partie des professionnels issus des sciences sociales s'engageant dans des contrats d'expertise liés aux politiques sociales pendant les années 1990, dans le contexte de la consolidation des politiques ciblées financées par les organismes multilatéraux.

Dans l'espace de la politique locale, entre 1997 et 1999 ce militant « progressiste » à la volonté modernisatrice a été chef de conseillers du groupe parlementaire local du Frepaso à la commune de Morón, dans la banlieue ouest de la ville de Buenos Aires. En 1999, la mairie de Morón passe aux mains du Frepaso et, après la crise de cette force politique en 2001-2002, elle est gouvernée par un parti local créé par le maire de Morón, un jeune homme politique et ancien militant communiste, Martín Sabatella[241] ; entre 1999 et 2000, M. Ugo a été chef du cabinet et secrétaire de la Programmation de cette commune, son rôle étant de construire des indicateurs de contrôle de la gestion, en particulier de la gestion des politiques publiques municipales. Pendant ces années-là, M. Ugo a eu une expérience professionnelle qui a marqué sa

[241] Sur la trajectoire de ce dirigeant politique, ainsi que sur son projet de combiner une politique progressiste avec des formes de gestion « transparentes » et de « proximité », cf. (Annunziata, 2009).

trajectoire : la fondation Poder Ciudadano a participé comme organisme de contrôle et d'organisation des mécanismes de « transparence » de l'organisation de l'appel d'offre du système de récolte des ordures de la commune. L'idée du maire était de se positionner comme un dirigeant « transparent », en montrant leur affinité avec le *propriétaire* national du label, Poder Ciudadano, capable de garantir la lutte contre des formes de « corruption » dans l'attribution à des mains privées de ce service public[242]. En effet, si pour le Frepaso comme force politique et notamment pour M. Sabatella le discours morale de la « lutte contre la corruption » était à la base de son programme[243], pour M. Ugo l'expérience de quête de « transparence » lui a permis de se mettre en rapport avec les experts de la puissante Fondation dans un processus qui, pour le futur expert, donnait la preuve du pouvoir de la « société civile » face « à la politique », ainsi que des ressources nécessaires pour faire de la profession d'expert une activité permanente : la présence médiatique et les réseaux internationaux. Comme il le raconte :

> « Pour moi cela a été quelque chose de très significatif n'est-ce pas ? C'est-à-dire, comment une ONG ancrée dans les classes moyennes et dans l'international pouvait renverser le rapport de forces au niveau local [contre les intérêts politiques vus comme « corrompus »] » (entretien avec Marcelo Ugo).

Les liens avec Poder Ciudadano seront la clef pour l'entrée de Marcelo Ugo dans la lutte contre le « clientélisme », à laquelle il ne cesse pas d'associer son militantisme politique précédent, lié à des objectifs de « changement social » :

> « Il m'a semblé une façon de travailler aussi pour le changement social ; j'ai compris que l'amélioration des choses dans ce pays pouvait être menée depuis les organisations de la société civile, mais non pas en faisant des tâches de solidarité, disons ce qui était le plus traditionnel, mais dans des questions d'intervention sur

[242] Les appels d'offre pour la récolte des ordures étaient précédés d'une longue histoire de corruption dans cette commune. Le but de M. Sabatella était ainsi de se distinguer de ses prédécesseurs en assurant la « transparence » du processus administratif. A l'époque, Poder Ciudadano réalisait un programme de « contrats transparents » promouvant le contrôle des processus administratifs d'attribution aux mains privées de services publics à « haut impact social ». L'expérience à Morón représentait pour eux, donc, une opportunité de montrer l'effectivité pratique de leurs technologies de « transparence politique ». La mise en commun des intérêts convergents du maire de cette commune et de l'ONG rend donc possible cette expérience *exemplaire*. Cf. http://www.moron.gov.ar/transparencia/recoleccion.php

[243] La gestion municipale du maire de Morón, Martín Sabatella est vue par la plupart des journalistes politiques et des experts en lutte contre la corruption comme exemplaire. La journaliste María O'Donnell, qui a écrit un livre, *El aparato* (L'appareil), critiquant la « corruption » des maires des villes de la banlieue de Buenos Aires, reconnaît en Sabatella une exception. Cf. (O'Donnell, 2005 : pp. 233 et ss.).

> les politiques publiques. C'est le cas de Poder Ciudadano par rapport aux sujets de corruption dans les années '90, c'est le cas de Greenpeace par rapport aux problèmes environnementaux » (entretien avec Marcelo Ugo).

Progressivement, M. Ugo abandonnera ainsi le monde du militantisme partisan pour se impliquer dans celui de l'expertise en contrôle des politiques sociales, mais non pas depuis l'État ni depuis le monde de l'entreprise privée, mais depuis la « société civile ». Il avait déjà noué des liens avec le monde des ONG, à l'époque où il se définissait plus comme un « militant social » que comme un expert. Il est ainsi le fondateur et le président de la Fondation « Arturo Enrique Sampay », placée à Morón et consacrée au travail d'insertion des jeunes au marché du travail. Par le biais de cette ONG il a établi son premier contact avec la Banque Interaméricaine de Développement (1999), quand il a obtenu le financement d'un programme en faveur de jeunes en difficulté. Par ailleurs, entre 2000 et 2001 il a été le directeur de l'équipe chargée d'élaborer le « Plan Stratégique » du Forum du Secteur Social, un espace de rencontre entre des ONG consacrée à des tâches sociales. Mais ce n'est qu'en 2003, avec un financement de la Banque Interaméricaine de Développement, de la Banque Mondiale et du PNUD, que M. Ugo devient directeur du programme de Contrôle des Politiques Sociales, géré en association avec différentes ONG qui ont travaillé jusqu'en 2004 dans le contrôle de l'attribution des programmes sociaux en vertu d'une demande des organismes multilatéraux. Selon M. Ugo, sa relation avec Poder Ciudadano a été centrale pour participer à ce projet, puisque en vertu de son prestige dans des questions de « transparence » en Argentine cette fondation avait été la première à être contactée par les organismes multilatéraux pour le mener, et c'est elle qui a aidé à organiser le groupe d'ONG qui s'est finalement chargé du projet.

Il est important de citer largement la description que faisait le quotidien *La Nación* de cette initiative de contrôle :

> « Pour éliminer une fois pour toutes les pratiques de clientélisme politique, ou bien pour éviter dans l'avenir des irrégularités dans la gestion de fonds destinés aux plans sociaux. Les deux options ont été prises en considération par la Banque Mondiale (BM), la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et les Nations unies au moment de promouvoir un audit externe de 16 programmes d'assistance sociale développés dans le pays avec des crédits des organismes financiers

internationaux. Cette aide est destinée à plus de deux millions de personnes pauvres ou au chômage.

Dans les faits, l'audit consiste à mettre en place un monitorat plus profond des programmes, géré par une organisation non gouvernementale (ONG) […] Les deux organismes financiers internationaux, avec le Programme pour le Développement des Nations unies mettront en place à partir de la fin du mois prochain le plan de contrôle, nommé "monitorat social".

[…]

Le monitorat social aura comme objectif de dénoncer des éventuels détournements de projets ou de fonds, en même temps qu' il formera la société civile pour exercer un plus grand contrôle des plans d'aide mis en place par l'État et comptant avec du soutien international.

[…]

En outre, la décision d'imposer un audit externe à l'État est la preuve d'une certaine méfiance que les organismes de crédit ont aujourd'hui par rapport au contrôle des plans sociaux […] Des sources de la BM ont dit à LA NACIÓN que le monitorat social consistera en "une armée d'yeux" posée sur tous les plans sociaux du pays et qui évitera qu'il y ait des irrégularités ou une utilisation clientéliste des programmes.

Le contrôle que devra effectuer l'ONG retenu par l'appel d'offres consistera en l'élaboration de rapports bimestriels et en la création d'une ligne 0600 [verte] pour recevoir des dénonciations afin de les canaliser par les voies adéquates. Cette ONG devra de même promouvoir les comptes rendus mensuels des fonds sociaux et il y aura une présence d'observateurs dans tout le pays.

[…]

Selon la BM, celle-ci sera la première expérience mondiale de monitorat à grande échelle pour contrôler des programmes sociaux et elle aura le soutien technique du British Council et d'une corporation japonaise » (11 novembre 2002)[244].

L'association entre « la société civile » forgée pendant les années 1990 autour de la gestion de politiques sociales ciblées, les experts en « lutte contre la pauvreté », les experts en « transparence » et les organismes multilatéraux de crédit, alliance saluée par

[244] Suite à cette expérience, les organismes ont financé d'autres programmes de contrôle dans d'autres pays de l'Amérique latine, notamment au Mexique. Cf., par exemple, le Projet de protection des programmes sociaux fédéraux – l'idée de « protection » est éclairante par rapport aux objectifs de ces programmes – financé par le PNUD afin de « décourager et d'empêcher l'usage politico-clientéliste des ressources destinées aux programmes de développement social au Mexique ». Cf. http://www.undp.org.mx/programassociales/inicio1.html.

*La Nación*, donnait comme résultat la création de cette « armée d'yeux » dont l'objectif était, ainsi, de combattre le « clientélisme » au moyen de technologies comme « un 0600 clientélisme » ou au moyen de formes de contrôle oculaire comme celle des « observateurs »[245]. Toutefois, les conclusions de ce monitorat n'ont pas été positives ni pour M. Ugo ni pour les organismes financeurs. Bien qu'il ait pu contribuer à installer la question de la « lutte contre la clientélisme » dans les médias, les résultats en termes de contrôle ont été moins importants. Selon un journaliste de *La Nación*,

> « On n'observe pas une efficacité réelle de ce mécanisme de contrôle : tant les participants du monitorat que les hommes eux-mêmes des banques de crédit ont été réticents de faire une évaluation optimiste de ce schèma de contrôle social. Ainsi, la BM et la BID n'ont pas renouvelé en 2004 le financement pour continuer le monitorat. Theresa Jones, de la Banque Mondial, montre ses doutes à cet égard : "a titre personnel, je crois que le contrôle des allocations [sociales] doit constituer une tâche exclusive financée par l'Etat » (Dinatale, 2004 : p. 118)[246].

Après cette expérience, et en vertu de sa relation avec Poder Ciudadano, Marcelo Ugo a participé à un autre projet de contrôle, nommé Initiative « Citoyenneté Sociale », financé par la Banque Interaméricaine de Développement, USAID et Initiative des Amériques. M. Ugo a été le directeur exécutif de l'initiative, qui a rassemblé à nouveau plusieurs ONG et, cette fois, aussi quelques universités publiques et privées[247]. Avec l'assistance technique de l'expert en opinion publique Felipe Noguera, M. Ugo a conçu une enquête menée dans des provinces du Nord-ouest

---

[245] I. González Bombal *et al* décrivent ce projet dans les termes suivants : « A partir de la reformulation de l'offre publique en matière de lutte contre la pauvreté et de la nécessité pratique et politique d'assurer une majeure transparence dans l'assignation de faibles ressources dans un contexte de récession profonde et de crise économique, les organismes multilatéraux de développement – Banque Mondiale et Banque Interaméricaine de Développement – avec le Programme des Nations Unies pour le Développement ont élaboré une proposition de monitorat social des programmes qui font partie des politiques d'émergence et qui comptent sur du financement externe. La proposition, nommée *Monitor Social*, se présente comme une initiative expérimentale […] pour le développement des capacités communautaires orientées à contrôler les politiques sociales, améliorer les niveaux de confiance dans les institutions publiques et augmenter la transparence du gouvernement » (González Bombal *et al*, 2003 : p. 75).

[246] Pour un récit de M. Ugo sur l'expérience du programme, ainsi que sur les réajustements successifs et les discontinuités des financements internationaux, cf. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1678272

[247] « Citoyenneté Sociale » est une initiative de différentes instances de la société civile qui de façon indépendante des gouvernements promeut et mène à bien des monitorats des citoyens sur les programmes sociaux. Nous comprenons le monitorat des citoyens comme une stratégie civique afin de promouvoir des améliorations de la politique sociale à travers la participation de la société civile à l'observation du processus de mise en place des programmes d'aide sociale publique ». Cf. www.prociudadaniasocial.org.ar.

argentin, région caractérisée par ses indices de pauvreté et par les dénonciations de « clientélisme », dans laquelle il s'agissait d'étudier les pratiques « clientélistes » liées à la distribution de politiques sociales. On était spécialement intéressé par une comparaison entre les avis, les pratiques et les perceptions politiques de ceux qui étaient « bénéficiaires » de plans sociaux et ceux qui ne l'étaient pas, en partant du fait que d'avoir accès à un plan social rendait les personnes plus susceptibles de soutenir les gouvernements local, provincial et national, et par conséquence que le fait d'être bénéficiaire influençait « le fait électoral ». Pour cet expert, il était possible de mesurer ces rapports de clientèle que le sociologue argentin Javier Auyero avait analysé de manière ethnographique, bien que pour ce dernier la relation directe entre clientélisme et succès électoral ne pouvait pas être clairement prouvée[248]. Les résultats de ces enquêtes démontraient, bien évidemment, les prénotions exprimées dans les hypothèses qui avaient organisé le travail :

> « L'hypothèse qui a guidé l'enquête a été que s'il existe un usage partisan de l'attribution de l'aide sociale, cela devrait avoir un impact sur les comportements électoraux de la population réceptrice des plans sociaux.
>
> À ce sujet, les résultats de l'étude à caractère préliminaire ratifieraient cette supposition car ils montrent des indices de l'existence d'un effet des plans sociaux sur le vote. L'effet est spécialement observé dans le camp du PJ [parti péroniste], et à l'intérieur de ce groupe ceci est plus marqué quand il s'agit des dirigeants et des fonctionnaires locaux » (http://www.redinter.org/docs/votoconfinado.doc).

L'étude essaie ainsi de montrer que l'obtention d'une allocation sociale fait entrer les « pauvres » dans un monde de *dépendance* à l'égard des hommes politiques qui leur a « donné » ce bien. Ces conclusions sont assez faibles du point de vue théorique et méthodologique car on ne sait pas, par exemple, si les « bénéficiaires » votent plus pour les forces péronistes en raison de l'influence de leur condition de

[248] Comme le souligne M. Ugo : « Bon, toutes ces choses que nous faisons sont influencées par la lecture d'une question que se pose Javier Auyero. Il fait une étude excellente pour moi, qui m'a ouvert les yeux en beaucoup de sens. Maintenant, il termine en disant qu'on a toujours dit que le clientélisme t'attache, qu'il influence les résultats électoraux et il cite, vers la fin de son livre, une phrase de Julio César Aráoz [ancien fonctionnaire péroniste du gouvernement de C. Menem] qui, une fois, avait dit, en parlant du phénomène de l'Alianza, que le vote indépendant était beaucoup plus important maintenant, alors comme il y avait moins de clientélisme des forces comme l'Alianza pouvaient gagner. Alors Javier disait : "Qui peut dire que maintenant il y en a moins et qu'avant il y en avait plus ? Qui a mesuré cela ? » (entretien avec Marcelo Ugo). Evidemment, l'expert fait une interprétation très particulière des thèses de J. Auyero, qui seront analysées dans le chapitre IX.

« assistés », ou si cela est dû au fait que parmi les « pauvres » le péronisme a une plus grande influence par rapport à d'autres forces politiques, et c'est justement en vertu de cette influence que, chez les « pauvres » et les « bénéficiaires », les péronistes font le plus grand nombre. Par ailleurs, si les « bénéficiaires » votent pour les péronistes qui leur ont *donné* le « bénéfice », ceci fait partie d'un univers d'échanges matériels et symboliques plus vaste que le pur échange de faveurs par des votes, les « bénéficiaires » pouvant être proches des péronistes *avant* d'avoir reçu le bien (nous y reviendrons dans les chapitres VIII et IX). Toutefois, comme nous le verrons, ces hypothèses faibles du point de vue de l'analyse sociologique se sont révélées très fortes du point de vue symbolique comme des arguments critiques de la politique populaire mobilisés au sein de l'espace de la communication politique.

Nous allons, maintenant, analyser la trajectoire du deuxième expert, pour ensuite réaliser quelques remarques générales sur les deux cas et sur leur activité autour de la « lutte contre le clientélisme ».

Christian Gruenberg est avocat à l'Université de Buenos Aires et il n'a pas eu d'expérience de militantisme politico-partisan. Il a commencé à travailler à Poder Ciudadano en 1995, comme éditeur de la *news letter* de la Fondation, puis il s'est chargé de la publication du bulletin informatif de Transparency International. Il a été alors engagé comme membre de la filière argentine de l'ONG internationale, dont il est devenu son directeur. Sa formation académique en « transparence » résulte d'un Master en Administration Publique à l'Université de Harvard et d'un diplôme en Politiques Publiques à l'Université du Chili. Ses contacts internationaux, ainsi que sa participation à Poder Ciudadano lui ont permis de devenir expert international indépendant lorsqu'il a abandonné la Fondation en 2003. Ainsi, il a travaillé en Amérique du Centre et en Équateur comme consultant sur des sujets de « transparence », il a participé au Global Leader for Tomorrow au World Economic Forum de Davos, en 2003 ; il a été boursier dans l'Ashoka Innovators for the Development, de même que *fellowship* à l'Université de Harvard et consultant de la Fondation IDEA, intégrée par les principaux entrepreneurs argentins, de la Fondation Ford, de l'Institut de la Banque Mondiale, de USAID et de l'Organisation des Etats Américains (OEA), de Transparence Internationale et de l'Open Society Institute sur des sujets de « transparence », de « *social accountability* » et de financement de la politique.

En 2002 il entre à CIPPEC[249], où il travaille actuellement comme directeur du Programme de Transparence ; ses tâches sont liées au contrôle de la gestion des politiques sociales. Son passage de la « lutte contre la corruption » à la « lutte contre le clientélisme » est exposé dans des termes du passage du « macro » au « micro », du contrôle « vers le haut » au contrôle « vers le bas », mais il est aussi expliqué en vertu de la « déception » causée par la difficulté d'obtenir de la « transparence » dans la fonction publique après la débâcle de l'Alianza en 2001, qui était arrivée au pouvoir avec la promesse de moraliser la politique et qui avait même créé un bureau national de « lutte contre la corruption » (la Oficina Anticorrupción) ; enfin, sa reconversion est vécue par C. Gruenberg comme le résultat d'une nouvelle volonté de travailler pour les « pauvres », perçus comme des « victimes » :

> « Ce passage doit avoir à voir avec… j'ai commencé à travailler sur des sujets que nous voyons comme davantage de type macro, les réformes de l'État nécessaires pour réduire les occasions et les conditions pour la corruption, en général ils étaient des sujets plus liés à la capture de l'État, au financement de la politique. Et après avoir pratiquement travaillé sur cela pendant dix ans je vais vers l'autre extrême, la relation de l'État avec les pauvres, et cela est principalement, comme tu le sais bien, la relation clientéliste entre l'État et les pauvres, qui se matérialise surtout dans les années '90 à travers les programmes sociaux. Je perds alors la foi ou l'intérêt à travailler sur des sujets macros, surtout pour l'inaction de l'État, pour le manque de volonté politique pour les réformes […] A la fin tu finis par te rendre compte que tu peux rester les prochaines 30 années à propulser une reforme dans le système des contrats publics comme celles du Mexique et du Chili, par exemple. Tu finis alors par devenir un « opinologue » [*opinador*], un bureaucrate de la société civile, un spécialiste en corruption. Je suis alors allé à l'autre extrême où il y a des organisations de base à travailler, où il y a des groupes de victimes du clientélisme politique qui veulent cesser d'être des victimes du clientélisme politique ; parce que ceci doit avoir à voir avec le pire de nous, de la démocratie libérale comme concept et de nos démocraties, la relation que l'État a avec les pauvres. Il m'est apparu que cela était beaucoup plus provocant que travailler sur la réforme, les contrats publics, alors c'est en gros ainsi que je suis arrivé au sujet des programmes sociaux » (entretien avec Christian Gruenberg).

[249] On a caractérisé brièvement cette ONG dans le chapitre IV.

Le traitement des « bénéficiaires » de programmes sociaux et des « pauvres » en termes de « victimes » est particulièrement intéressant parce qu'il permet de penser comment tout le savoir expert lié au droit et aux causes de défense des droits de l'homme, conçu entre les années 1980 et 1990 en Argentine, commence à être utilisé pour le traitement du rapport des classes populaires à la politique et à l'État[250]. Tant pour M. Ugo que pour C. Gruenberg les classes populaires sont perçues comme des « otages », « manipulés » par la politique, de sorte qu'ils doivent être défendus du « clientélisme » (nous y reviendrons). C'est en ce sens que l'on doit comprendre un programme très singulier mis en place par CIPPEC et dirigé par C. Gruenberg : « Clientes/as o ciudadanos/as » (Client(e)s ou citoyen(ne)s), une sorte de *cabinet* de « clientélisme » où les experts et les jeunes professionnels de CIPPEC s'occupent des « victimes » en les aidant à porter plainte contre leurs « patrons » et en recueillant des « cas de clientélisme » pour les dénoncer dans les médias[251]. Ce programme a reçu un financement du National Endowment for Democracy[252], qui a collaboré avec les experts de CIPPEC « afin de contribuer au développement de la démocratie promouvant les droits citoyens et les pratiques spécifiques pour améliorer l'accès à l'information et la participation citoyenne liée à un domaine clef et sensible comme celui de la gestion des programmes sociaux de lutte contre la pauvreté » (http://cippec.org/ned/). C. Gruenberg explique ainsi :

---

[250] Cyril Lemieux et Jean-Paul Vilain (1998) ont étudié la mobilisation des « victimes » d'accidents collectifs. Dans leur papier on peut trouver des remarques sur l'histoire de cette notion en France. A la différence de ce type de « victimes », celles du « clientélisme » ne se mobilisent pas par leurs moyens, mais ils sont mobilisés par des experts comme C. Gruenberg, qui en même temps construit cette catégorie en traitant une relation politique en termes juridiques.

[251] Cf. par exemple l'article paru dans *La Nación*, « *Punteros* politiques échangent des allocations par des services personnels. Du travail domestique aux services sexuels » (2 fevrier 2009), qui recueille un document rédigé par C. Gruenberg et Victoria Pereyra Iraola – coordinatrice du programme de Transparence de CIPPEC –, « El clientelismo en la gestión de programas sociales » (CIPPEC, 2009). Il s'agit d'une étude qualitative et quantitative faite sur un échantillon aléatoire de 448 plaintes sur les 4891 qu'entre 2002 et 2007 a traitées l'Unité Fiscale d'Enquêtes sur la Sécurité Sociale (Ufises).

[252] Selon son site internet, « National Endowment for Democracy (NED) est une organisation à buts non lucratifs créée en 1983 pour renforcer les institutions démocratiques autour du monde par des efforts non gouvernementaux. Le NED est dirigé par un conseil d'administration indépendant et non partisan. Avec son budget, tous les ans le NED attribue des centaines de bourses pour soutenir des groupes en faveur de la démocratie en Afrique, en Asie, en Europe Centrale et en Europe de l'Est, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en l'ex-Union Soviétique. Le NED est guidé par la croyance que la liberté est une aspiration humaine universelle qui peut être réalisée par le développement des institutions démocratiques, ses procédures, et ses valeurs […] En soutenant ce processus, les aides du NED renforcent le lien entre les mouvements démocratiques indigènes à l'étranger et le peuple des Etats-Unis – un lien basé sur un engagement commun au gouvernement représentatif et à la liberté comme mode de vie ». Cf. www.ned.org/about/about.html.

> « L'idée est qu'il faut travailler sur le clientélisme politique au niveau macro national, en promouvant une réforme pour améliorer certains mécanismes et procédures d'attribution des politiques sociales, mais surtout il faut aider les victimes, c'est-à-dire arriver à reconstruire des cas de clientélisme politique, penser à la possibilité d'initier une procédure judiciaire des cas de clientélisme, ce qui jusqu'à présent n'a pas été fait. Il faut travailler avec les organes de contrôle… » (entretien avec Christian Gruenberg).

Construire des « cas » de « victimes » est ainsi l'un des buts principaux de son travail, et pour cela le *cabinet* de « clientélisme » joue un rôle fondamental. En écoutant les plaintes des « victimes », le rôle des experts du CIPPEC est de les mettre en forme en mobilisant leurs savoirs faire juridiques et politiques afin de les inclure dans un récit politico-expert qui reconstruit la politique au niveau local en termes moraux, et pour cela l'expérience internationale de C. Gruenberg est fondamentale. En effet, avec un financement de la fondation américaine Tinker Foundation et le soutien de la Banque Mondiale il a réalisé au Guatemala, avec le coordinateur de Transparence de l'ONG locale Acción Ciudadana (Action Citoyenne), Alejandro Urizar, un *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales* (« Manuel anti-clientéliste pour la fiscalisation et le contrôle parlementaire des fonds sociaux ») (Guatemala, 2005) qui, en accord avec la trajectoire de C. Gruenberg, avait pour but de « lier la lutte contre la corruption avec la lutte en faveur des droits sociaux, économiques et culturels » ainsi que de « renforcer » le rôle des partis politiques comme des agents de contrôle parlementaire[253]. Par ailleurs, avec le soutien de la Banque Interaméricaine de Développement il a publié *Fighting clientelism* (Buenos Aires, 2006), un livre édité avec le fonctionnaire de la Banque Interaméricaine de Développement Fernando Carrillo, recueillant des articles du même Alejandro Urizar, de Victoria Pereyra Iraola – qui travaille avec C. Gruenberg aux programmes de Transparence à CIPPEC –, et des experts Gustavo Merino et Elizabeth Coombs[254]. La couverture du livre rend compte de l'image que les compilateurs ont du phénomène politique du clientélisme : trois marionnettes sont manipulés par deux mains qui

[253] Cf. http:// info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=211202&lprogram=1 -
[254] Ce livre est le produit d'un colloque international organisé par CIPPEC, la Banque Interaméricaine de Développement et la Kennedy School of Government en février 2005, dont son titre était : « Corruption as an impediment to social development. Understanding the Impact of Clientelistic Manipulation of Social Spending on Economic, Social and Cultural Rights ».

tiennent des fils (Cf. p. 6 de cette thèse). C. Gruenberg explique les objectifs du programme « Client(e)s ou citoyen(ne)s » dans les termes suivants :

> « L'idée est de faire un peu ce que nous avons fait au Guatemala, que les bénéficiaires des programmes sociaux, les victimes, en vertu de leur expérience nous aident à formuler un diagnostic sur les conditions institutionnelles de gestion des programmes sociaux. Par ailleurs, il s'agit de reconstruire des cas, d'essayer de créer une base de données, de cas, pour pouvoir voir quels sont les patrons du clientélisme, cela a déjà été étudié ethnographiquement, bon, là il s'agit de continuer à développer les cas. C'est-à-dire, pour que, lorsque je vais à l'émission de Nelson Castro [journaliste politique], qui est l'émission politique la plus vue de la télévision argentine, je puisse dire "bon voilà les cas", c'est-à-dire: amener les cas [les montrer] là où ils [les pauvres] ne peuvent pas les amener » (entretien avec Christian Gruenberg).

Le programme « Client(e)s ou citoyen(ne)s » fonctionne ainsi en deux dimensions : d'une part, la production d'information sur les politiques sociales afin de rendre leur conception et surtout leur attribution plus « transparentes » ; d'autre part, le travail au niveau local avec les « pauvres » afin de reconstruire leurs « cas » de « victimes ». Pour cela, CIPECC a travaillé dans les villes de Moreno et de Morón, dans la banlieue ouest de la ville de Buenos Aires. Dans le premier cas, ils se sont mis en rapport avec une ONG, Razonar (raisonner), qui s'occupe de la promotion des droits des femmes. Dans le deuxième, en vertu de la proximité du maire de Morón avec les politiques de transparence (cf. plus haut), ils ont directement travaillé avec le soutien des fonctionnaires municipaux. Le travail local consistait, d'abord, à recevoir des dénonciations des « pauvres » et à amener leurs « cas » en justice et, ensuite, à réaliser des « ateliers *d'empowerment* » afin de fournir aux « victimes » des instruments pour sortir de leur situation. Le fait de cibler la gestion des politiques sociales est central pour ce programme, car les experts du CIPPEC, convaincus du fait que la principale ressource des rapports de clientèle sont les biens publics, estiment que sans mettre en place une « réforme graduelle les programmes sociaux risquent de continuer à fonctionner, de même que d'autres ressources publiques, comme un composant de base

pour maintenir les pratiques et institutions clientélistes »[255]. Comme le souligne C. Gruenberg dans un travail sur le clientélisme et les politiques sociales :

> « Les résultats de notre recherche permettent de conclure que les pratiques clientélistes dans la gestion de programmes sociaux contre la pauvreté sont beaucoup plus qu'un simple échange de faveurs par des votes. Il s'agit plutôt de pratiques d'extorsion permanente, dans lesquelles ils prennent part et on articule de divers acteurs politiques avec de différents statuts, pour mener à bien de multiples actions dans les différentes étapes de la gestion des programmes sociaux.
>
> L'exigence d'argent, la commande de services personnels (comme le service domestique) et l'obligation de participer à des manifestations et des meetings politiques organisés par des coordinateurs et des fonctionnaires municipaux, ont été identifiées dans ce travail […]
>
> Dans ce contexte, CIPPEC considère qu'il est indispensable de promouvoir une série de réformes institutionnelles pour renforcer la transparence, la participation et le contrôle de la mise en place des programmes sociaux ciblés » (« El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza », CIPPEC, 2009, p. 1).

Ainsi, cette fois en partant du « bas », l'expert assume le rôle de défenseur des « victimes du clientélisme » vers le « haut », tout en mobilisant les stratégies apprises lors de son expérience de « lutte contre la corruption » : les dénonciations dans les médias et les demandes de réformes légales aux institutions étatiques. Les « victimes » sont de cette manière des êtres sans la capacité de prendre la parole qui doivent être représentés de façon experte, ce qui entraîne toute une définition des « pauvres » et du « clientélisme ».

---

[255] Comme l'affirment les organisateurs du programme dans la présentation publique de ce dernier : « Le clientélisme politique repose sur l'exclusion des hommes et des femmes. Pour cela, une question centrale pour le succès des programmes sociaux ciblés est la façon dont ils arrivent aux personnes. Dans ce contexte, les stratégies pour assurer l'accès à l'information, la participation et le contrôle, le fait de rendre compte (*accountability*/*rendición de cuentas*) sont des facteurs clef pour promouvoir l'exercice des droits citoyens face au clientélisme. Le projet cherche à contribuer à la construction d'une proposition de réforme institutionnelle dans le domaine des programmes sociaux ciblés en incluant, au moins, la nécessité de renforcer :

- La transparence et l'accès à l'information.
- La participation effective à la prise de décisions en questions de conception, mise en place et contrôle.
- Mécanismes solides de monitorat (*accountability*/*rendición de cuentas*) capables de garantir l'accès à la justice à des personnes qui en vertu de leur situation d'exclusion et de pauvreté sont soumises aux abus de pouvoir ». Cf. http://cippec.org/ned/

*2.3 Morale et politique selon les experts en contrôle : une vision appauvrie du « clientélisme »*

En effet, dans les activités et dans les prises de position des experts en « lutte contre le clientélisme », on peut voir comment cette catégorie savante qui a motivé des débats dans les sciences sociales et, dans quelques cas, des constructions théoriques complexes pour éviter des simplifications, finit par se transformer en une étiquette experte qui, simplifiée, fait des « pauvres » des êtres passifs qui doivent être défendus de la domination « des politiciens ». L'importance assignée au contrôle des politiques sociales est ainsi liée à ces catégories de perception de la relation entre les « pauvres » et la politique. Nous pouvons affirmer que les schémas d'interprétation qui guidaient la conversion au contrôle des politiques sociales tant dans le cas de M. Ugo que dans celui C. Gruenberg renvoient à quelques postulats de la *realpolitik* de la science politique américaine, dans une version appauvrie[256] : les « pauvres » sont destinés à être manipulés par les hommes politiques et les fonctionnaires locaux, provinciaux et nationaux, car ils sont des « otages » de leurs propres besoins.

Pour M. Ugo, par exemple, la relation des hommes politiques avec les « pauvres » peut être résumée sous la figure de la « loi du marché », c'est-à-dire : pour faire de la politique dans les régions pauvres du pays il est nécessaire principalement de distribuer des ressources puisque,

> « les gens viennent te demander des choses, ils ne s'approchent pas de ton comité partisan avec une vocation de citoyens, il s'en approchent parce qu'ils ont un enfant au chômage, parce qu'ils ont besoin de régulariser la propriété de leurs terrains, la liste de demandes est comme ça » (entretien avec Marcelo Ugo).

Les principes de perception de la relation des « pauvres » avec la politique peuvent ainsi être réduits à l'équation : « plus une personne est pauvre, moins il est indépendant ». Et en Argentine, depuis les années quatre-vingt, le fait d'être indépendant en politique est une valeur fondamentale[257]. En ce sens, la position de défense des « pauvres » est paradoxale : elle suppose une vision négative et stigmatisée de ce groupe :

[256] Nous travaillerons les débats savants sur le clientélisme dans le chapitre IX.
[257] Cf. notre analyse sur la figure de l'indépendant dans notre mémoire de DEA (Vommaro, 2004).

> « Tu as des citoyens lorsque tu as des gens indépendants, lorsque tu as des gens maîtres d'eux-mêmes, si tu n'as pas de gens maîtres d'eux-mêmes en raison de beaucoup de circonstances il est très difficile de penser à l'exercice de la citoyenneté, n'est-ce pas ? Qui peut défendre un droit ? Disons, il y a certains droits qui sont défendus lorsque tu as garanti le minimum, c'est-à-dire si tu n'as pas la garanties que tu vas manger tous les jours, que tu vas donner à manger tous les jours à tes enfants, quelques droits tu les réserves jusqu'au moment où tu pourras les exprimer » (entretien avec Marcelo Ugo).
>
> « La liberté est inversement proportionnelle au niveau de contrôle qu'a l'État sur toi, sur ta vie et sur ta survie, n'est-ce pas ? » (entretien avec Marcelo Ugo).

Dans ses interventions médiatiques pour dénoncer des pratiques de « clientélisme », l'une des façons d'exercer la profession experte de contrôle, M. Ugo a affirmé dans *La Gazeta de Tucumán*, après avoir effectué l'enquête déjà citée sur le clientélisme dans cette province dans le cadre de l'Initiative « Citoyenneté Sociale » :

> « La population en situation de pauvreté finit par devenir la base de soutien des groupes politiques qui utilisent les ressources publiques pour les échanger par le soutien partisan […] Gérer les plans sociaux a été le grand outil politique pour attirer des volontés et pour éviter la consolidation de forces d'opposition dans les couches populaires. De cette manière, on a formé un cercle vicieux entre la pauvreté étendue et les mauvais gouvernements » (20 juin 2006).

C'est en vertu de cette perception du lien entre pauvreté et dépendance politique que, pour l'expert, une préoccupation centrale de ses études quantitatives a été celle de mesurer – en produisant des chiffres qui influenceraient le débat public et qui étaient, par conséquence, des produits médiatiques attirants – les effets électoraux de la distribution des politiques sociales, sur la base du travail sur les différences entre des « bénéficiaires » et des « non bénéficiaires » des programmes d'assistance que nous avons déjà analysés.

Dans le cas de C. Gruenberg, la construction de la figure de la « victime du clientélisme » est centrale pour comprendre tant sa vision des « pauvres » que sa stratégie experte de construction de la catégorie de « condamnés des politiques sociales » qui lui permettra en même temps d'intervenir dans l'espace de la

communication politique et de définir un modèle de pratique experte qui peut être reproduit dans d'autres cas. Comme l'affirme l'expert :

> « Je crois que le défi des organisations de classe moyenne comme CIPPEC, avec les ressources qu'elle a, avec le nombre de diplômes, de contacts, elle doit s'approcher des organisations qui n'ont justement pas cela, qui manquent de cela, et surtout de l'accès aux ressources. Voilà ce que je pense autour de tout ceci, comment amener les cas du clientélisme local, territorialisé, aux émissions de télévision de la plus grande audience en Argentine où cette information n'arrive jamais ; de plus tu ne peux pas la diffuser localement parce que tu es rapidement puni » (entretien avec Christian Gruenberg).

Le concept de « victime » traverse en Argentine plusieurs expériences politiques, sociales et expertes : les mouvements de défense des droits de l'homme, les mouvements de lutte contre les actions illégales des forces de police (les « victimes » de la violence policière, du *gatillo facil*)[258]. Il s'agit ici de penser les « pauvres » en tant que « victimes » de la domination des fonctionnaires et des hommes politiques locaux, provinciaux et nationaux. Le concept de « victime » permet en même temps de penser les « pauvres » comme non acteurs subissant la domination sans (ne) rien faire[259]. C'est pour cela que C. Gruenberg, en utilisant de manière sui generis les théories culturalistes qui postulent l'existence d'un « habitus clientéliste » comme celle de Javier Auyero (cf. chapitre IX), soutient que les clients sont des êtres qui ne savent pas ce qu'ils sont, ni ce qu'ils font, c'est-à-dire qu'ils ont une relation pré-réflexive avec leur situation de domination. En ce sens, à la différence d'autre type de victimes, ceux-ci n'expérimentent pas leur situation en ces termes : c'est après une mise en forme experte des rapports de clientèle que les clients peuvent être ainsi vus. Il s'agit donc d'un filtrage juridique d'un rapport politique expliqué plus par l'action des experts que par l'action des participants de ce rapport. De cette manière, le discours public de C. Gruenberg tend à formuler le problème du clientélisme dans des termes de besoin

[258] Sur ce point, cf. (Pereyra, 2008b: pp. 46-56).

[259] La victime est quelqu'un qui a subi un accident qui lui arrive sans rien faire. Cf. (Lemieux et Vilain, 1998). Comme les victimes du clientélisme dont les experts comme C. Gruenberg cherchent à devenir leurs porte-parole, les victimes mobilisées ont aussi besoin des experts pour mettre en forme leur cause. Comme le soulignent C. Lemieux et J-P Vilain, « les associations de victimes […] ne peuvent pas accéder à l'existence que dans la mesure où leurs membres trouvent actuellement dans le droit, l'expertise médicale, les dispositifs d'assurance et d'assistance ainsi que les médias, de quoi construire des définitions nouvelles de la victime et de la valeur qu'il convient de lui accorder » (1998 : p. 160).

d'*empowerment*, car si les « pauvres » sont *empowered* ils pourront combattre contre la domination des hommes politiques. Les victimes doivent ainsi être aidées ; pour les aider, il est nécessaire de les montrer dans les médias et pour cela il est nécessaire de construire des « cas » capables de séduire la logique d'information médiatique. En même temps, CIPPEC fournit les contacts nécessaires avec les journalistes ainsi que le prestige comme *think tank*, ce qui favorise l'accès aux médias. Dans ses apparitions médiatiques, enfin, C. Gruenberg renforce sa position d'expert en contrôle, de telle sorte que, pourrait-on dire, les « pauvres » pourraient être vus comme des instruments des carrières des experts. Par « nécessité professionnelle », les experts se transforment ainsi en assidus visiteurs des émissions de télévision et des pages des journaux, jusqu'à arriver à nouer des liens plus ou moins stables avec les journalistes spécialisés dans ce type de problème.

L'autre espace central pour la représentation experte des « clients » est celui des organismes multilatéraux de crédit, ainsi que le PNUD et quelques fondations américaines, comme USAID et le National Endowment for Democracy, qui travaillaient déjà avec la question de la « transparence » et qui se transforment en importantes sources de financement des experts en contrôle. En même temps, ces espaces internationaux sont leurs interlocuteurs privilégiés, parce qu'ils leur permettent de maintenir une certaine autonomie vis-à-vis de l'État, que les experts voient comme un antagoniste dangereux et, spécialement, responsable de la plus grande partie des faits de « clientélisme » et des occasions pour que celui-ci ait lieu. Ainsi, même les experts en politiques sociales qui travaillent pour l'État peuvent être vus par les experts en contrôle comme des « clients » non autonomes et non indépendants. En même temps, le fait d'être un expert engagé par les organismes multilatéraux et les fondations internationales veut dire être un travailleur flexible, qui vit de CDD à très courte durée. La flexibilité est ainsi un élément constant de la vie professionnelle des experts. Pour y faire face, les ONG les plus importantes ayant des sources de financement continuelles ont pu incorporer des experts à plein temps avec des contrats plus ou moins stables. En revanche, ceux qui ne parviennent pas à avoir ce type de contrat vivent aux frais des organismes internationaux, ce qui entraîne l'acquisition d'un savoir faire lié à la préparation de projets pour postuler aux appels d'offre permettant d'avoir des financements plus ou moins répétés pour maintenir l'activité d'expertise.

Bien que nous ne puissions pas mesurer clairement les influences de ces experts en contrôle et en « lutte contre le clientélisme » dans les débats sur le rapport des classes

populaires au politique dans l'espace de la communication politique, dans les organismes multilatéraux ou dans l'État, ainsi que la façon dont ils parviennent à reformer les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », leur existence représente un point de rencontre intéressant entre des formes de connaissance, d'intervention technique et de production de significations sur la pauvreté, sur les « pauvres » et sur leur rapport au politique. En tout cas, on pourrait dire que la capacité d'intervention des experts est dans la majeure partie des cas – dans celui de l'État et des organismes internationaux – assez marginale, et dans d'autres – les médias et l'espace de la communication politique – simplement secondaire. Toutefois, les discours et les significations que ces experts mettent en jeu, produisent et reproduisent, condensés autour de l'étiquette de « clientélisme », les discours et les significations qui, d'une certaine manière, sont devenus dominants pendant les dernières années en Argentine, en partie, seulement en partie, grâce à l'activité de ces experts et des autres formes d'interventions techniques sur les politiques sociales et le monde populaire. Dans les chapitres suivants, nous travaillerons sur ces usages de l'étiquette au sein de l'espace de la communication politique.

# Troisième partie :

## Le rapport des classes populaires au politique sous le prisme des observateurs extérieurs : usages non savants de l'étiquette « clientélisme »

## Chapitre VI

### Les regards politico-médiatiques sur les rapports des classes populaires au politique : le « clientélisme » comme problématique médiatique

« Allocations » (*Planes*), par Landrú (*Clarín*, 14 septembre 2005)

En Argentine, le « clientélisme » devient progressivement une catégorie du sens commun et du sens commun politico-journalistique, utilisée afin de rendre compte des rapports vus comme illégitimes entre les classes populaires – les « pauvres » – et l'Etat et les partis politiques. Afin d'étudier empiriquement cette hypothèse nous avons procédé à recueillir les articles journalistiques contenant ce mot, parus dans les deux principaux journaux nationaux argentins, *Clarín* et *La Nación*[260], entre 1997 et 2007[261].

[260] Tant en vertu de leur diffusion nationale que de leur place dans l'espace de la presse nationale, il s'agit des deux journaux les plus importants de l'Argentine. Selon l'Institut Vérificateur des Circulations (IVC, www.ivc.org.ar), la moyenne des ventes de *Clarín* entre le lundi et le samedi était de 417.075 en 2005-2006, alors que la moyenne des ventes du dimanche était de 797.462 pour la même période. En ce qui concerne les ventes de *La Nación*, la moyenne était de 162.085 entre le lundi et le samedi et de 250.304 le dimanche, toujours pour la période 2005-2006. *Clarín* est un journal de centre, à l'origine avec une forte composante développementaliste, actuellement plus proche d'une position libérale modérée. *La Nación*, quant à lui, est un journal traditionnel des élites argentines, avec des positions proches du centre droite, combinant un libéralisme accentué dans les sujets économiques et un conservatisme très marqué par rapport aux sujets politiques.

[261] La délimitation historique du travail d'archive est liée à des raisons de type pratique et analytique. S'agissant des premières, nous commençons en 1997 puisque c'est depuis cette année-là que les journaux retenus ont numérisé leurs éditions en papier et qu'ils ont créé leurs éditions en ligne, ce qui rend possible une recherche exhaustive, fiable et faisable. Les raisons de type analytique nous ont amené à délimiter une période plus ou moins étendue, débutant dans les premières années de problématisation médiatique du chômage et de la pauvreté ainsi que des politiques sociales de lutte contre cette dernière, et incluant tant les années de crise (2001-2002) que celles ultérieures de montée de la politisation de la question

D'une part, nous montrerons l'évolution historique de l'usage du terme dans les journaux, tout en tenant compte du fait qu'ils sont à la fois des acteurs collectifs luttant pour donner un sens au monde social, et des espaces d'intervention d'autres acteurs – hommes politiques, experts, intellectuels, autorités ecclésiales – qui participent à cette construction conflictuelle des événements. D'autre part, nous nous occuperons des différentes manières dont la question apparaît dans les journaux selon les conjonctures, les scènes d'interaction où les discours sont recueillis et les sujets de préoccupation.

Loin d'établir une définition du concept, ou de saisir les bons et les mauvais usages du terme, l'analyse du clientélisme est ici proche de la démarche de Howard Becker sur les activités d'étiquetage des pratiques sociales perçues comme déviées. Selon l'auteur, « la déviance *n'est pas* une qualité de l'acte commis par une personne, mais plutôt une conséquence de l'application, par les autres, de normes et de sanctions à un "transgresseur". Le déviant est celui auquel cette étiquette a été appliquée avec succès et le comportement déviant est celui auquel la collectivité attache cette étiquette » (1985 : p. 33). Le « clientélisme » étant conçu comme une déviation des bonnes pratiques démocratiques, nous devons donc nous intéresser aux acteurs et aux pratiques labellisés sous cette étiquette, ainsi définis comme des déviations politiques. Comme le soulignent Annie Collovald et Brigitte Gaïti à propos de la radicalité en politique, « on sait depuis les travaux d'Howard Becker tout l'intérêt qu'il y a à examiner le travail d'étiquetage et ses effets de construction d'une réalité qu'il entend qualifier. L'un des principaux effets, ici, est certainement d'élaborer une frontière entre le "normal" de la démocratie et le "pathologique" du radicalisme revendiqué. Sur ce terrain où le lexique de la dramatisation est prégnant et mobilisateur, le travail des sciences sociales consiste sans doute à prendre pour premier objet d'analyse ces mots employés par les différents acteurs et les interprètes du monde politique, sous peine de faire passer au titre de la réflexion ce qui doit justement y être soumis » (2006 : p. 13).

Pour des raisons méthodologiques, nous avons organisé les archives en trois bases de données : la première, et la plus importante, recense tous les articles parus entre 1997 et 2007 dans les journaux analysés qui contiennent le mot « clientélisme » (Base 1, N= 2021). Elle nous sert d'indicateur pour mesurer l'évolution de l'apparition de l'étiquette dans les médias. La deuxième base de données est constituée par les articles parus dans les rubriques liées à la politique, l'économie et la culture nationales,

---

sociale et de la relation des classes populaires avec la politique, phénomène qui atteint son paroxysme pendant les années de gouvernement de Néstor Kirchner.

en excluant les articles sur des sujets internationaux et sportifs (Base 2, N= 1662). Avec cette deuxième base nous entamerons l'analyse de l'évolution historique des usages en général, des usages par rubrique, des types d'usage et des types d'acteurs mobilisant l'étiquette. Enfin, une troisième base de données ne contenant que les principaux acteurs utilisant le mot « clientélisme » (Base 3, N= 987) nous permettra d'analyser les types d'usage de ces acteurs, leur évolution historique ainsi que de tracer des relations entre les principaux utilisateurs et les types d'usage.

Premièrement, nous suivrons l'évolution du nombre d'articles mentionnant « clientélisme » dans la période étudiée, ainsi que les conjonctures auxquelles le mot est associé. Nous distinguerons l'évolution des deux journaux retenus, afin de voir s'il existe des différences en termes d'importance du sujet, de son évolution tout au long des années analysées et des usages dans chaque conjoncture. Nous nous occuperons également des rubriques où le mot apparaît, afin de voir comment il s'intègre à l'économie des espaces de chaque journal, et de parvenir à une première approche de la question des acteurs qui parlent de « clientélisme ». Deuxièmement, nous travaillerons sur les différents sens attribués au mot dans ses usages. Nous arriverons de cette façon à établir les phénomènes auxquels il est fait référence lorsqu'on utilise l´étiquette. Enfin, nous décrirons les acteurs qui mobilisent le « clientélisme » et qui ont fait de cette étiquette un problème et un enjeu majeurs des luttes symboliques au sein du jeu de la communication politique.

## 1. Le « clientélisme » en évolution : les fréquences de son usage et les rubriques où l'étiquette apparaît (1997-2007)

En général, on observe (cf. Dessin III) une augmentation permanente de l'usage de « clientélisme » entre 1997 et 2003, puis une baisse peu importante en 2004 jusqu'à l'année de forte utilisation de l'étiquette : 2005. En 2006 le nombre d'articles contenant « clientélisme » baisse à nouveau pour monter encore en 2007, année où ont lieu les élections présidentielles En termes généraux, le saut quantitatif le plus important se produit entre 2001 et 2002, lorsque le nombre d'articles dépasse le seuil de 200 pour ne plus retomber au-dessous. Ainsi, même si depuis 2005 le nombre d'articles baisse, on peut observer qu'il ne revient jamais aux chiffres d'avant 2002. De cette façon, on peut affirmer que les usages du « clientélisme » comme catégorie des discours politico-

journalistiques se consolide après 2002 et deviennent un élément important de ces discours. Si l'on observe l'évolution historique par journal (cf. Dessins IV et V), on s'aperçoit qu'il n'y a pas de différences importantes à souligner, hormis la montée plus marquée de l'usage de l'étiquette en 2002 dans *Clarín* par rapport à *La Nación* – où on observe une hausse déjà en 2001 –, de même que la baisse plus considérable du nombre d'articles dans le premier par rapport au deuxième en 2006, ce qui confirme que l'attention prêtée par *La Nación* aux discours sur le « clientélisme » est plus constante que celle que leur prête *Clarín*. Toutefois, dans les deux cas on constate que les chiffres de 2006 dépassent ceux de 2001.

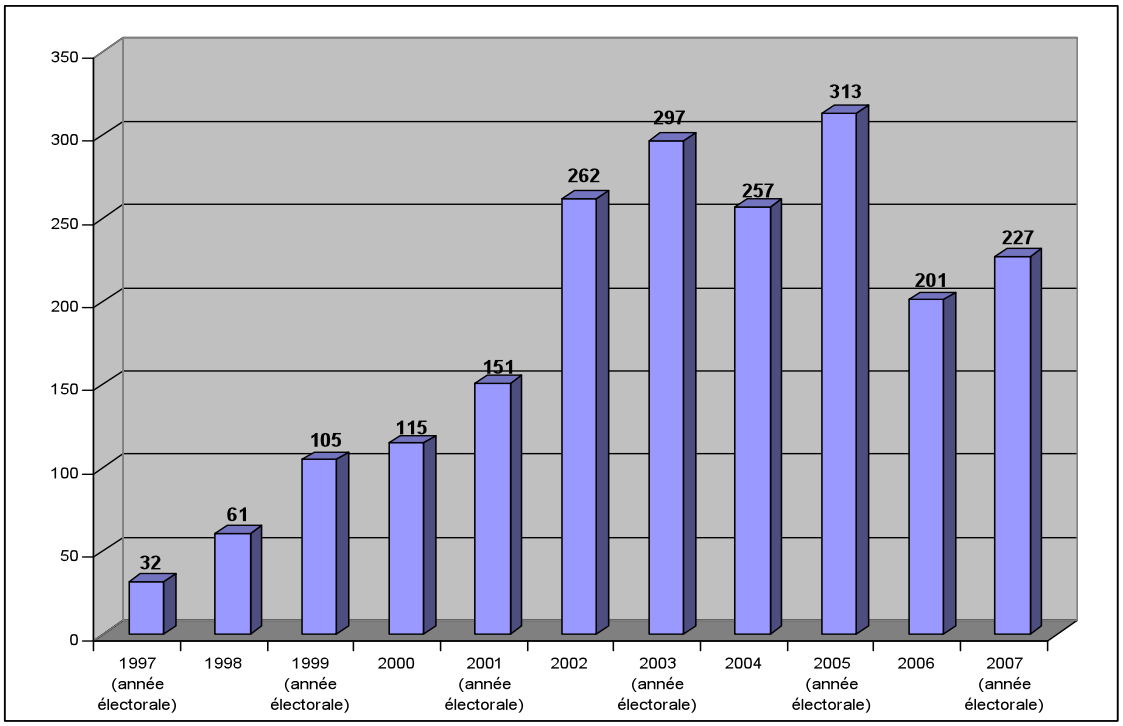
Par ailleurs, dans les deux journaux analysés les utilisations du mot augmentent durant les périodes électorales. C'est-à-dire que, par rapport à l'année précédente, dans les années où il y a des élections présidentielles (1999, 2003, 2007) ou législatives (2001, 2005), le nombre d'articles qui contiennent l'étiquette augmente toujours par rapport à l'année précédente, à la seule exception de *Clarín* entre 2002 et 2003. Cela peut s'expliquer par l'importance des débats sur les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté », notamment le plan *Jefes y Jefas de Hogar*, lors de la sortie de la crise, question que nous traiterons plus loin. L'utilisation la plus importante de « clientélisme » dans les périodes électorales est liée à deux des manières fondamentales de mobilisation de l'étiquette, qui seront décrites dans les sections suivantes : d'une part, l'étiquette « clientélisme » est fréquemment utilisée par les hommes politiques comme forme de disqualification de l'adversaire, c'est-à-dire comme insulte politique (« le candidat X favorise le clientélisme », « Y veut gagner des votes en faisant du clientélisme », etc.). D'autre part, les observateurs de la politique et de la concurrence électorale – journalistes, religieux, intellectuels – accentuent durant ces périodes les critiques contre la « politique traditionnelle » et contre la « manipulation des électeurs » en utilisant des biens d'origine publique, questions assidûment condensées sous la catégorie de « clientélisme ».

Nous devons à présent expliquer la grande différence entre la fréquence d'apparition de cette étiquette dans les deux journaux retenus[262]. C'est dans *La Nación*, journal d'orientation de centre-droite et plus clairement opposé au péronisme dans son

[262] Ce qui n'est pas dû à la taille des journaux, puisque *Clarín* a davantage de pages dans la moyenne de ses éditions hebdomadaires que La *Nación*. Cette différence en termes d'importance attribuée par chaque journal au sujet peut également être perçue par la plus grande fréquence d'apparition du mot dans des articles éditoriaux de *La Nación* par rapport à *Clarín* (cf. plus loin), car les deux journaux publient environ le même nombre de notes de ce type.

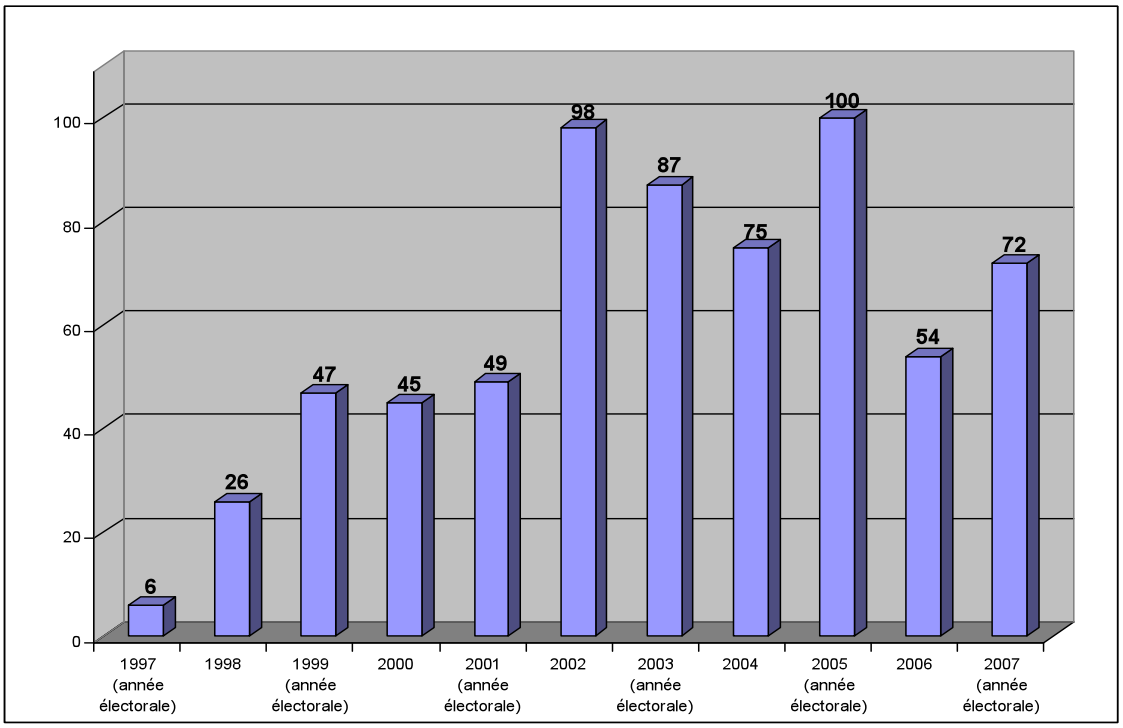
versant national-populaire (celui incarné, par exemple, par le gouvernement de N. Kirchner), que le mot « clientélisme » est le plus utilisé. Cet aspect rend compte, d'une part, de la plus grande préoccupation de ces secteurs pour la discipline fiscale des gouvernements provinciaux (notamment entre 2000 et 2001), que l'on accuse de « gaspiller » de l'argent du budget étatique en « clientélisme » comme l'une des causes principales du déficit public. D'autre part, il met en évidence le regard attentif sur d'éventuelles utilisations illégitimes que les hommes politiques, et notamment les élus, font des programmes sociaux – tant au niveau national que provincial. Journal qui se positionne depuis le « haut » pour observer et juger la politique (Sidicaro, 1993), *La Nación* a toujours eu une position de contrôleur des actions des élus et des gouvernants, notamment en ce qui concerne les usages des biens d'origine publique et le traitement des classes populaires. Conservatisme politique et néolibéralisme économique s'articulent ainsi pour expliquer cette grande attention prêtée par ce journal aux problèmes liés au « clientélisme ». Quant à *Clarín*, ce n'est que lorsque l'étiquette se stabilise comme composante du sens commun politico-journalistique que ce journal commence à la mobiliser dans ses chroniques sur la vie politique argentine.

**Dessin III - Nombre d'articles où le mot clientélisme apparaît (*Clarín* et *La Nación*, 1997-2007)**



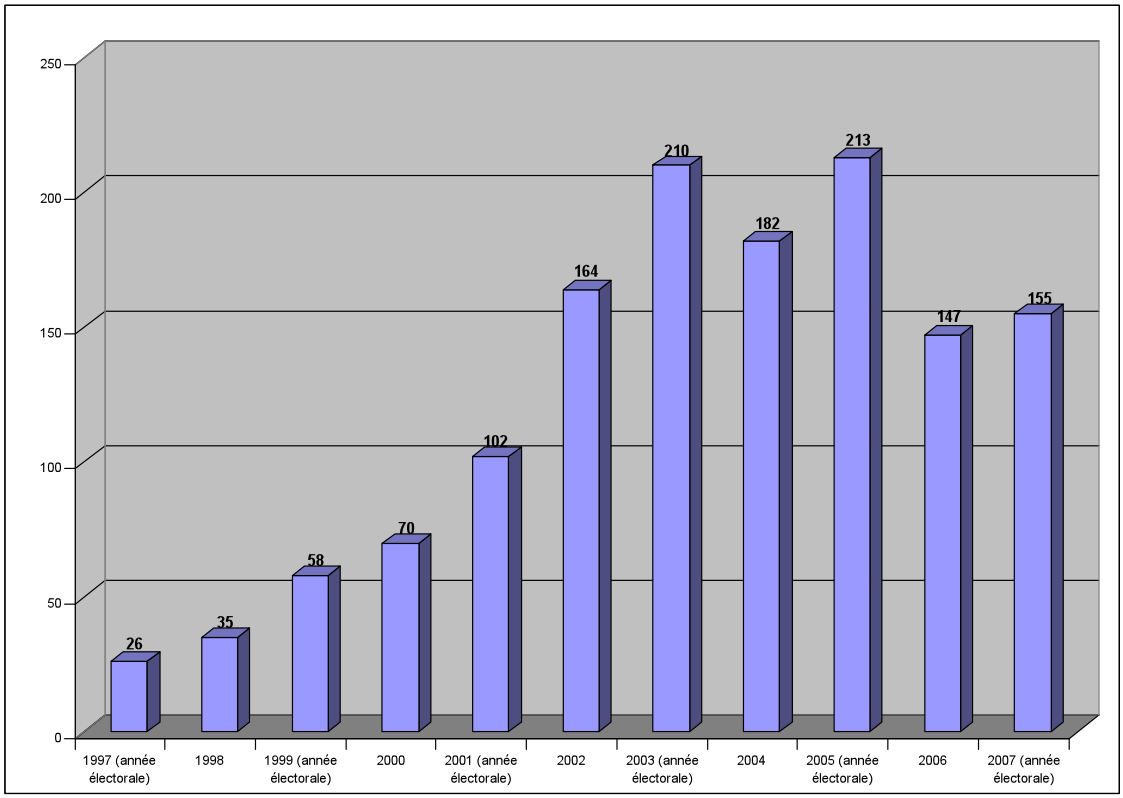

Source : base 1 (N=2021)

**Dessin IV - Nombre d'articles où le mot clientélisme apparaît (*Clarín*, 1997-2007)**




Source : base 1 (N=2021)

**Dessin V - Nombre d'articles où le mot clientélisme apparaît (*La Nación*, 1997-2007)**




Source : base 1 (N=2021)

***

Nous avons classifié les différentes rubriques dans lesquelles apparaît le mot, de manière à pouvoir distinguer, premièrement, l'utilisation dans les chroniques politiques et économiques nationales (catégorie « Politique et économie ») – qui inclut tant les usages des journalistes auteurs des articles que des acteurs qui mobilisent l'étiquette dans les propos recueillis par les journalistes – ; deuxièmement, les usages chez les journalistes autorisés à parler au nom du journal dans des éditoriaux et des notes d'analyse conjoncturelle (catégorie « Opinions des éditorialistes ») ; troisièmement, les usages qu'en font les intellectuels, les universitaires, les experts et les acteurs politiques et sociaux dans les articles d'opinion recueillant des voix « extérieures » aux journaux (catégorie « Colonnes d'Opinion ») ; quatrièmement, enfin, le courrier des lecteurs qui manifestent leurs plaintes et leurs dénonciations liées aux « mauvaises » pratiques politiques traitées en termes de « clientélisme »[263].

En ce qui concerne la distribution d'articles par rubrique (Cf. annexes, p. 523), la seule différence importante entre les deux journaux est le poids plus important du « Courrier des lecteurs » dans *La Nación* que dans *Clarín*. On peut expliquer ceci par l'homologie entre les préoccupations des journalistes/éditeurs et des lecteurs du journal de centre-droite[264].

Si l'on exclut la catégorie « Courrier des lecteurs », l'évolution des usages du mot par rubrique montre qu'au début de la période étudiée (1997-2001), dans *Clarín* l'étiquette était plus une catégorie d'évaluation journalistique qu'une catégorie d'information sur la vie politique (Cf. Annexes, p. 523)[265]. En effet, il est à noter que, pendant les premières années analysées, « clientélisme » était plus un mot utilisé par les éditorialistes du journal que par les journalistes chargés de couvrir les événements politiques (sauf en 1999). Progressivement, *Clarín* adoptera pourtant le mot dans ses

[263] Cette rubrique ne sera pas exhaustivement analysée dans ce travail. Puisqu'il s'agit plutôt des usages du sens commun en dehors de l'espace de la communication politique, cette analyse devrait être l'objet d'une étude ultérieure sur la circulation de l'étiquette « clientélisme » parmi les lecteurs des journaux.
[264] Sur ce point, cf. les analyses de Pierre Bourdieu (1979 : pp. 255-271).
[265] On constate que les acteurs utilisant l'étiquette dans les deux journaux n'on pas de différences importantes dans les rubriques « Politique et économie ». Ceci hormis une légère augmentation du poids relatif des religieux et des fonctionnaires des organismes multilatéraux dans *Clarín* (9,1% contre 6,8% dans *La Nación* et 3,1% contre 0,3%, respectivement) et des membres des ONG et des experts dans *La Nación* (1,1% contre 0,3% dans *Clarín* et 2,4% contre 1,4%, respectivement). Toutefois, les proportions entre les voix des journalistes et les autres acteurs sont très similaires (29,3% dans *Clarín* et 28,8% dans *La Nación*). Cf. Annexes, p. 525.

chroniques politiques, tandis que son usage s'étendra aussi parmi les acteurs de la lutte politique. Voilà pourquoi à partir de 1999, et plus clairement de 2002, « clientélisme » est majoritairement mentionné dans la rubrique « Politique et économie ». Ainsi, l'étiquette deviendra un sens/description habituel dans cette rubrique. La rubrique « Colonnes d'opinion » connaît une évolution similaire : si celle-ci occupe une importante proportion du total d'articles pendant les premières années de la période analysée (sauf en 1997 et 2000), progressivement le pourcentage diminuera fortement par rapport à celui des articles parus dans « Politique et économie ». Ceci ne tient pas au fait que des intellectuels, des experts, des religieux de l'église catholique, voire les hommes politiques, utilisent moins le mot dans leurs discours publiés dans le journal[266], mais en raison de l'augmentation de son utilisation dans la rubrique « Politique et économie ».

C'est en effet à partir de 2002, moment où la catégorie « Politique et économie » se stabilise dans *Clarín* au-dessus de 50% des articles qui mentionnent l'étiquette, et notamment dans les années d'élections (2003, 2005 et 2007), que la rubrique « Politique et économie » a le plus grand poids relatif par rapport aux éditoriaux du journal et aux colonnes d'opinion. C'est dans ces périodes électorales que « clientélisme » sera utilisé surtout par les acteurs politiques, de sorte que *Clarín* s'occupe de citer soit des discours soit des accusations des différents candidats qui se servent de l'étiquette pour intervenir dans la lutte électorale. Ce fait vient appuyer l'idée que nous soutenons sur les usages de « clientélisme » dans ce journal : l'utilisation de l'étiquette augmente quand celle-ci est mobilisée par d'autres acteurs, contrairement à *La Nación*, qui comme nous le verrons est plus attentif aux problèmes budgétaires et de traitement de la « question sociale » – perçus comme relevant de pratiques clientélistes – dans les chroniques politiques dès le début de la période étudiée. C'est-à-dire que dans ses descriptions des événements dans ce domaine il choisit *depuis toujours* de placer ce type de questions au premier rang.

En effet, à la différence de *Clarín*, dans *La Nación* les pourcentages d'articles dans la rubrique « Politique et économie » sont dans toutes les années au-dessus de 50%, à l'exception de 2001 et 2007, et pour des raisons que nous analyserons plus loin.

[266] Dans la rubrique « Colonnes d'opinion », les différences du poids relatif des acteurs entre les journaux sont un peu plus importantes que dans « Politique et économie ». On retrouve un poids relatif plus important des religieux, des dirigeants politiques, des universitaires et des experts dans *Clarín* (26,2% contre 14% dans *La Nación* ; 21,4% contre 7,3% et 21,5% et 9,8%, respectivement) et des intellectuels et des avocats dans *La Nación* (30,6% contre 1,2% dans *Clarín* et 6,2% contre 0%, respectivement). Cf. Annexes, p. 525.

Par ailleurs, il est possible de remarquer que parmi les années couvertes par notre échantillon, la rubrique « Politique et économie » occupe une plus grande proportion dans les premières années, bien que pendant toute la période traitée les pourcentages se soient maintenus et soient restés stables. Si notre hypothèse de travail est correcte, cela rendrait compte du fait que les journalistes du quotidien, en sélectionnant dans leurs articles des déclarations des acteurs qui prennent part à des événements politiques, donnent la priorité -dans une plus grande mesure que dans *Clarín*- aux discours qui parlent en termes de « clientélisme ». Par conséquent cette sélection rendrait davantage compte des préoccupations du journal que d'un *reflet* de la réalité politique argentine, ceci pouvant aussi être constaté par le fait que *La Nación* double le nombre d'articles qui contiennent le terme par rapport à son concurrent journalistique. Cette utilisation étendue de l'étiquette dans les chroniques politiques – liée à l'attention plus grande des journalistes de *La Nación* au problème du « clientélisme » – peut également expliquer le fait que, bien que dans l'absolu le journal de centre-droite dépasse *Clarín* en nombre d'articles éditoriaux, ceci n'est pas reflété dans toutes les années par rapport à la distribution en pourcentages d'articles à l'intérieur des rubriques de chaque journal. Ce n'est que dans certaines conjonctures politiques – la crise économique et fiscale de 2001, la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar* en 2002-2003 et l'année électorale des présidentielles de 2007 – que *La Nación* dépasse largement *Clarín* quant au poids relatif des articles éditoriaux, c'est-à-dire des interventions de voix autorisées à parler au nom du journal. Durant ces périodes, comme nous le verrons, les deux sujets de préoccupation principale du quotidien de centre-droite – le « clientélisme » comme problème du fonctionnement de l'Etat et le traitement étatique des classes populaires – deviennent des enjeux centraux des luttes symboliques dans l'espace de la communication politique.

## 2. Les sens du « clientélisme » dans la presse

On sait déjà que le « clientélisme » comme étiquette du sens commun politico-journalistique s'impose progressivement en Argentine depuis la fin des années 1990, jusqu'à devenir une catégorie très présente tant dans les discours des éditorialistes des journaux analysés que dans ceux des acteurs politiques, intellectuels et experts. Il faut s'interroger à présent sur le sens du mot lorsqu'il est énoncé par ces acteurs. En effet, la

question de ce qu'on veut dire lorsqu'on dit « clientélisme » s'est avérée très importante dans notre analyse, car nous avons rapidement perçu que les acteurs mobilisant cette étiquette ne faisaient pas référence aux mêmes faits dans leurs discours. Etant donné qu'il ne s'agit pas de juger les bons et les mauvais usages de cette catégorie mais d'analyser comment elle circule dans l'espace de la communication politique, nous n'avons pas procédé à la construction d'une définition propre ; nous avons au contraire travaillé sur les différentes définitions qu'en donnent[267] les acteurs mobilisant l'étiquette. A partir du premier traitement qualitatif des archives, nous avons ainsi distingué sept types d'usage du mot, ce qui nous a permis de classifier les discours des acteurs. Ces usages sont les suivants :

- **Le clientélisme comme problème général** (un mal politique à combattre) : il fait référence aux plaintes des acteurs sur l'existence de relations politiques déviées des modèles légitimes – de la participation citoyenne et de l'activité politico-partisane comme pratiques désintéressées –, sans spécifier ni la cible de la critique ni les institutions/acteurs y participant. Cet usage a une grande affinité avec la définition du « clientélisme » comme « tragédie » politique.

Exemples : En 2003, l'économiste et dirigeant politique de centre-droite Ricardo López Murphy, l'un des principaux utilisateurs de l'étiquette, justifiait son intention d'entrer en politique en affirmant : « nous devons faire de la politique, mais de la vraie politique, non pas cette politique basse, outrageuse, du clientélisme, des arrangements, celle qui ne peut pas être montrée » (*La Nación*, 17 mai 2003).

Même l'ancien président Néstor Kirchner, qui sera après suspecté de manipulation clientéliste des « pauvres », affirmait dans son discours d'investiture que le clientélisme était une « tragédie civique » liée au chômage : « Lorsqu'il y a eu du travail pour tous, personne n'était un otage d'un appareil partisan » (26 mai 2003).

[267] Par ailleurs, il s'agit de voir les glissements, les connexions et les formes de circulation des différentes manières de définir le « clientélisme » entre les mondes savants et non savants, ce que nous ferons plus loin à propos des proximités entre les usages politico-journalistiques de l'étiquette et certaines définitions universitaires des rapports de clientèle. Nous poursuivrons également dans le chapitre VIII, lorsque nous traiterons la circulation de l'étiquette dans un quartier populaire puis dans le chapitre IX, lorsque nous traiterons les débats académiques sur le sujet. Dans son étude sur l'imposition du « clientélisme » en Italie comme lieu commun de la compréhension de la vie politique de ce pays, Jean-Louis Briquet montre le lien entre « les analyses politologiques du clientélisme » et les débats et polémiques politiques de l'Italie du XXe siècle. Cf. (Briquet, 2006 : pp. 63-64).

Il était si évident que le clientélisme était un mal social à combattre que le leader du parti de centre-droite Propuesta Republicana (PRO), l'entrepreneur Mauricio Macri – élu en 2007 maire de la ville de Buenos Aires –, définissait ainsi les limites du recrutement de son parti lors d'un entretien avec *La Nación* : « *Quel est le "droit d'entrée" chez Pro?*

Non au clientélisme. Non à la corruption. Non à la cécité personnaliste » (23 novembre 2006).

Peu après, son allié de l'époque, Ricardo López Murphy, affirmait que le clientélisme était l'une des « tragédies de la société ayant dégradée la dignité humaine » (*La Nación*, 29 novembre 2006).

- **Le clientélisme dans les institutions étatiques** : la crise budgétaire et de gestion des institutions étatiques, notamment de celle liées aux assurances sociales comme l'institution d'assurance des retraités (PAMI) et l'administration des fonds de retraite (ANSES), est traitée comme un problème lié aux usages clientélistes des fonds publics, ainsi qu'aux logiques clientélistes de recrutement du personnel. De cette manière, les problèmes de l'administration publique apparaissent comme étant la conséquence de l'appropriation des institutions étatiques à des fins politico-partisanes.

Exemples : En 1997, lorsque le gouvernement de C. Menem voulait normaliser la gestion de l'institution d'assurance des retraités après quelques années d'intervention directe du pouvoir exécutif, un éditorial de *La Nación* récapitulait les histoires de soupçons concernant les usages des ressources de cette institution : « L'abondante expérience rassemblée sur l'institution des retraités tout au long d'un quart de siècle, par exemple, démontre jusqu'à quel point elle a été la cible du clientélisme politique qui été aussi dénoncé comme une cause des maux de l'institut » (*La Nación*, 11 mars 1997).

Sept ans plus tard, un éditorial de *Clarín* revenait sur les mêmes problèmes : « Le PAMI, créé en 1971, compte plus de trois millions de membres et gère 3 milliards de pesos annuels, raison pour laquelle il est le troisième budget du pays. Ceci l'a rendu attirant pour des secteurs politiques et syndicaux qui l'ont utilisé comme une source de financement de leurs activités […] Il est très probable que, vu l'ancienneté du problème, les réseaux de clientélisme et

les intérêts créés soient fermement affirmés dans des secteurs étendus de l'institution, c'est pourquoi corriger les pratiques nuisibles et déraciner les espaces délictueux ne sera pas une tâche simple » (*Clarín*, 6 janvier 2004).

• **Le clientélisme dans les provinces** : en accord avec les définitions traditionnelles du concept, le « clientélisme » apparaît comme un anachronisme, une pratique traditionnelle opposée à la « modernité politique »[268]. En ce sens, ce sont les acteurs des domaines politiques provinciaux, et notamment des provinces les plus pauvres du pays, qui reçoivent le plus de critiques en termes de « clientélisme » comme « pratique ancienne ».

Exemples : lors des premières émeutes et barrages de routes qui donneront lieu aux groupes *piqueteros*, Joaquín Morales Solá, éditorialiste de *La Nación*, attribuait les causes des manifestations à Cutral-Có, une petite ville pétrolière de la province de Neuquen, aux anciennes méthodes du « clientélisme » : « Avant de s'occuper de telles fautes [des jeunes qui protestaient d'une manière « qui ne respecte pas les lois »] il est question de l'indolence des autorités, qui n'ont pas su prévoir une situation sociale conflictuelle dans un lieu condamné à l'abandon par l'épuisement de ses réserves pétrolières. Il est question, aussi, du système de gouvernement d'une dynastie politique qui n'a pas assumé la contradiction entre les anciennes méthodes du clientélisme et le gaspillage et les conditions d'un pays différent » (*La Nación*, 20 avril 1997).

Le même jour, l'envoyé spécial du journal affirmait : « On respire la sensation qu'à Cutral Co ont explosé d'anciennes habitudes politiques : dédain à l'égard de l'éducation ; clientélisme ; corruption ; insécurité juridique ; absence de stratégies de développement communes entre la nation et les provinces, et les caudillismes régionaux et nationaux » (*La Nación*, 20

[268] Dans son introduction au dossier sur le clientélisme dans *Génèses*, Stéphane Michonneau rend compte de cette association savante et non savante entre clientélisme et sociétés traditionnelles, propre de l'histoire même du concept. Cf. (Michonneau, 2006 : p. 2). Jean-Louis Briquet montre par ailleurs comment cette catégorie a été forgée et diffusée en Italie afin de rendre compte des régions traditionnelles de la société italienne, notamment du Mezzogiorno. Cf. (Briquet, 2006 : p. 56). Dans le cas argentin, Javier Auyero a montré que les discours sur le clientélisme comme relation traditionnelle sont pour le moins fausses ; tout au contraire, ce type de rapport a des conditions objectives autant que subjectives pour se reproduire comme lien légitime. C'est pourquoi « loin d'être des vestiges du passé, ces formes de résolution de problèmes peuvent être placées dans notre avenir » (2001 : p 230).

avril 1997).

- **Le clientélisme comme disqualification politique** : il s'agit des discours qui font référence à une personne, à un gouvernement ou à un parti comme cible de la critique en termes de « clientélisme » ; l'étiquette est mobilisée comme insulte politique, principe de disqualification de l'adversaire servant à le placer du côté des pratiques illégitimes, sans pour autant mentionner le type de pratiques en question[269].

Exemple : La députée péroniste Cristina Fernández de Kirchner, opposée à la nomination de son collègue péroniste Alberto Pierri à la tête de la chambre basse, donnait comme raison principale de sa position le fait que son camarade était « le paradigme de ce que *la gente* ne veut pas en politique. Je le considère comme un symbole du déplacement du militantisme politique par l'usage discrétionnaire et sale des fonds réservés, de postes parlementaires et des voyages. Pierri est l'emblème du clientélisme politique » (*La Nación*, 28 novembre 1997).

- **Le clientélisme et les discours sur la « réforme politique »** : depuis la fin des années 1990, les acteurs politiques, journalistiques et experts universitaires commencent à plaider pour une réforme des lois électorales, des statuts des partis politiques et du système de représentation parlementaire argentin. Deux raisons en sont fournies : d'une part, la « crise de la représentation » qui frapperait la politique argentine[270], et notamment le lien entre les partis politiques et la société, devrait être résolue au moyen des politiques de « transparence » du financement partisan et de rapprochement des partis des citoyens[271] ; d'autre part, les problèmes

[269] Dans cette catégorie nous avons retenu tant les discours de disqualification de certains personnages, partis, etc. que les discours de défense que ces cibles des critiques politiques soutiennent afin de contester les accusations qui leur sont adressées. Nous avons pris cette décision méthodologique puisque nous considérons que dans tous les cas la mobilisation de l'étiquette fait référence au même type de phénomène.

[270] Erik Neveu a analysé la façon dont les médias contribuent au maintien d'un discours sur la « crise de la représentation », dont selon l'auteur les journalistes tirent profit : « Désigner la représentation comme un lien malade et distendu c'est dévaloriser la composante essentielle de la légitimité des élus : leur désignation par le suffrage universel; c'est aussi s'ériger en médecin qui établit les diagnostics et prescriptions pour restaurer la bonne représentation » (1993 : 7). Cf. aussi (Neveu, 1992).

[271] Sur les soucis de proximité en politique en France, on se rapportera à l'ouvrage dirigé par Christian Le Bart et Rémi Lefebvre (2005).

financiers du pays menaient selon les partisans des politiques d'ajustement fiscal tendant à réduire le « coût de la politique », en diminuant le nombre de membres des chambres parlementaires provinciales, ainsi qu'en passant de chambres doubles à des chambres uniques.

Exemples : La « reforme politique » et la « crise de la représentation ». Marta Oyhanarte, dirigeante de l'ONG Poder Ciudadano et à l'époque conseillère municipale de la ville de Buenos Aires pour l'Alianza, expliquait dans une tribune de *La Nación* l'ampleur de la réforme politique souhaitée par elle : « De quoi parlons-nous lorsque nous parlons de réforme politique ? Nous parlons de la nécessité d'améliorer la représentation […] La représentativité de la classe politique argentine est en crise. C'est une crise renforcée : elle est affectée par les mêmes problèmes que subissent les dirigeants politiques partout dans le monde, multipliés par tous les problèmes que nous avons ici : une plus grande corruption, un plus grand clientélisme, une plus grande distance entre les électeurs et les candidats, de l'excessive rhétorique » (*La Nación*, 3 février 2000).

Au début de 2002, en pleine crise sociale et politique du pays, un éditorial de *La Nación* affirmait l'existence d'un lien entre délégitimation du personnel politique et des institutions représentatives et le clientélisme : « Pour une grande partie de l'opinion publique il existe la perception selon laquelle dans notre État abondent les corrompus et les ignorants, une croyance qui trouve quotidiennement des fondements solides. La réforme de cet État, pachydermique et inefficace, s'est transformée en impératif, ce qui implique non seulement de réduire sa bureaucratie mais aussi d'obtenir une plus grande qualité. Ce processus de transformation doit être accompagné d'une profonde réforme politique, qui envisage une diminution des postes politiques, incluant tant le nombre de législateurs et de conseillers municipaux que la nécessité de mettre fin aux places habitées par des paresseux et des trafiquants d'influences […] Parce qu'il ne servira de rien de réduire la taille des corps législatifs si la corruption et le clientélisme politique persistent, et si l'on ne rend pas plus transparent le financement des partis politiques » (13 janvier 2002).

- **Le clientélisme, les politiques sociales et la manipulation des « pauvres »** : cet usage, lié à la mise en place des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté », fait référence aux usages à des fins politiques des biens distribués par ces politiques. Il s'agissait de voir ces biens comme une sorte de ressource pour la manipulation des « pauvres »[272].

Exemples : Au début de 2005, *La Nación* a publié des opinions des dirigeants politiques des partis de l'opposition sur les politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ». Ricardo López Murphy affirmait : « Il y a eu du clientélisme politique. Dans la distribution des fonds il y a une médiation, ce qui permet des bénéfices économiques pour certains groupes et caudillos et facilite la manipulation politique de *la gente*. La contrepartie n'étant pas contrôlée, les plans sociaux ont produit des attitudes passives [des bénéficiaires] entraînant la perte de la culture du travail ». Mauricio Macri, quant à lui, affirmait : « Cette nouvelle étape définitive de la démocratie en Argentine est née et a grandi très associée au clientélisme politique. Il y a beaucoup d'intérêts autour de l'esclavage de la pauvreté » (*La Nación*, 5 janvier 2005).

- **Le clientélisme électoral et dans l'organisation des meetings politiques** : Très liées à l'usage précédent, les dénonciations de clientélisme électoral et dans l'organisation des rassemblements partisans faisaient référence aux usages de biens publics, mais cette fois directement et explicitement pour gagner des votes et pour mobiliser *la gente*. La « manipulation » des « pauvres » est à nouveau la cible principale des discours critiques[273].

Exemples : Un éditorial de *La Nación*, titré « Où est la nouvelle politique ? », se plaignait des pratiques d'achat de voix : « des temps électoraux dévoilent avec une cruauté inouïe la bassesse dans laquelle tombent certains secteurs politiques pour conquérir la volonté populaire. Les dénonciations d'achats de voix dans la banlieue de Buenos Aires, adressées à

[272] Comme dans le cas des usages du « clientélisme » comme disqualification politique de certains personnages, partis, etc., dans le cas des usages liés à l'utilisation des programmes sociaux à des fins politiques et à la manipulation des « pauvres », nous avons retenu tant les discours critiques que les discours de défense des cibles de ces critiques.

[273] Dans ce cas nous avons utilisé le critère méthodologique explicité dans la note antérieure.

deux factions du péronisme, révèlent que les promesses de l'avènement d'une nouvelle politique ne sont pas autre chose que de fausses promesses qui dissimulent de vieilles pratiques clientélistes qui causent tant de dommages à la politique argentine.

On est dégoûté par la manipulation des secteurs les plus humbles et nécessiteux, dont on prétend acheter la volonté par des dons et des aides circonstanciels ne servant qu'à calmer la douleur produite par la pauvreté sans offrir de solution structurelle à la situation dans laquelle ces secteurs sont submergés.

Le drame de millions d'Argentins qui vivent dans l'indigence ne sera pas résolu par du clientélisme prébendier ni de l'aide sociale teinte de prosélytisme, mais par de la croissance économique, par plus d'emploi et d'éducation » (5 octobre 2005).

La pluralité de significations de l'étiquette dans les usages qu'en font les acteurs de la communication politique doit être mise en rapport avec le poids relatif de chacun des usages dans la période étudiée, tant par rapport au total des archives qu'en distinguant les deux journaux retenus. Comme on peut voir dans le tableau VIII, plus d'un tiers des usages (36,7%) correspondent aux discours liés à la question du « clientélisme » utilisant des programmes sociaux, alors que la deuxième catégorie importante en termes de pourcentages est celle liée au « clientélisme » électoral (14,2%). Ainsi, 50,9% des usages de l'étiquette correspondent à des discours faisant référence à la manipulation politique des « pauvres ». Si l'on ajoute le fait qu'une grande partie des 8,4% des usages totaux de l'étiquette, liés au « clientélisme » dans les provinces, fait référence aux provinces pauvres du pays (cf. Annexes, p. 526), où ce type de relation, comme nous l'avons vu, est étroitement associé aux « anciennes pratiques » des caudillos qui manipulent les classes populaires à leur profit, on se retrouve face à une situation où environ 60% des discours sur le « clientélisme » publiés dans les deux journaux retenus ont pour sujet le « clientélisme » comme mal directement ancré dans le monde populaire. A la deuxième place on retrouve les usages de l'étiquette faisant référence au « clientélisme » dans les institutions étatiques (12,9%), ce qui revient sur les utilisations des biens publics – dans ce cas, notamment les postes dans la fonction publique – à des fins politico-partisanes, mais cette fois sans liaison directe avec le monde populaire. On peut regrouper avec cette catégorie les

usages plaidant pour une réforme politique – beaucoup moins importants en termes de pourcentage dans l'ensemble de la période analysée (5,9%) –, car dans les deux cas (environ 19% au total) il s'agit d'associer le « clientélisme », d'une part, aux maux nuisant aux institutions de l'Etat, dans la première catégorie par rapport à celles qui s'occupent de la gestion des politiques publiques, dans la deuxième à des institutions représentatives ; d'autre part, aux problèmes budgétaires de l'Etat et à la méfiance que ses actions produisent chez les citoyens. Les usages de « clientélisme » comme tragédie civique et comme mal social et politique occupent, quant à eux, une place secondaire (12,6%) bien qu'ils représentent une façon de mobiliser l'étiquette qui acquiert une certaine importance dans certains contextes de critique des formes adoptées par la politique argentine, tel le clientélisme comme principe de disqualification politique (6,8%).

**Tableau VIII - Types d'usage de « clientélisme » (1997-2007)**

| Type d'usage | % Total | % *Clarín* | % *La Nación* |
|---|---|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 12,6 | 9,3 | 14,0 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 12,9 | 14,0 | 12,5 |
| Clientélisme dans les provinces | 8,4 | 8,1 | 8,5 |
| Clientélisme comme disqualification politique | 6,8 | 6,2 | 7,0 |
| Clientélisme et réforme politique | 5,9 | 6,2 | 5,7 |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 36,7 | 43,2 | 34,0 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 14,2 | 9,9 | 16,0 |
| Autres | 2,5 | 3,1 | 2,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Source : base 2 (N=1662)

En analysant les différences entre les usages de l'étiquette dans les deux journaux étudiés, on peut voir que le « clientélisme » comme problème général et le « clientélisme » électoral ont un poids plus important dans *La Nación*, alors que le « clientélisme » associé aux programmes sociaux est un discours plus fréquent dans *Clarín*. Ces différences sont liées aux préoccupations distinctes de chaque quotidien, associées aux schèmes de lecture des mondes social et politique mobilisés par chacun d'entre eux en vertu des principes idéologiques régissant tant leur regard sur l'Etat, les partis et le rapport des classes populaires au politique que celui des acteurs qui apparaissent assidûment dans leurs chroniques politiques et leurs colonnes d'opinion. Un indicateur des préoccupations des deux journaux est la différente distribution des pourcentages des types de mobilisation de l'étiquette dans les éditoriaux (cf. tableau IX

ci-dessous), confirmé par le fait que dans *La Nación* la question du « clientélisme » électoral occupe une place plus importante que dans *Clarín*, de même que les références au clientélisme comme problème général, alors que la question des usages clientélistes des programmes sociaux est plus fréquent dans *Clarín*.

**Tableau IX - Types d'usage de « clientélisme » dans les éditoriaux (1997-2007)**

| Type d'usage | % Total | % *Clarín* | % *La Nación* |
|---|---|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 10,3 | 5 | 12,6 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 17,6 | 20 | 16,5 |
| Clientélisme dans les provinces | 13,0 | 16 | 11,7 |
| Clientélisme comme disqualification politique | 5,2 | 2 | 6,5 |
| Clientélisme et réforme politique | 10,0 | 12 | 9,1 |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 29,4 | 35 | 27,0 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 12,1 | 6 | 14,8 |
| Autres | 2,4 | 4 | 1,7 |
| Total | 100 | 100 | 100,0 |

Source : base 2 (N=1662)

Afin d'élargir les explications sur les différents usages de l'étiquette dans chaque journal et d'identifier les phénomènes auxquels faisaient référence les propos mobilisant cette étiquette qui expliquent les sauts quantitatifs et qualitatifs du nombre d'articles contenant « clientélisme », nous procéderons à l'analyse de l'évolution historique de ces usages. En observant cette évolution (cf. Annexes, pp. 527-528), nous constatons que dans les premières années de la période étudiée (1997-2001) les usages de l'étiquette sont assez hétérogènes. Premièrement, bien qu'importants en termes proportionnels (surtout depuis 2000), les discours liés à la question des programmes sociaux et de la manipulation des pauvres ne sont pas encore la majorité. Ce n'est qu'en 2000 que cette catégorie dépasse légèrement le seuil de 30%. A ce moment-là, comme nous l'avons vu, le gouvernement de l'Alianza commence à étudier une réforme des programmes sociaux visant à les unifier et à améliorer leur gestion, notamment en ce qui concerne les critères et les agents chargés de leur attribution. Dans ce contexte, par ailleurs, les mouvements sociaux *piqueteros* entament des actions plus directement liées à l'obtention d'allocations sociales pour leurs militants, tout en réactualisant les débats sur les formes les plus légitimes de distribution ces biens publics. Deuxièmement, lors des élections législatives de 1997, et notamment lors de la présidentielle de 1999, la question du « clientélisme » électoral occupe une place importante par rapport à d'usages de l'étiquette. Pour la première fois en 1999, en effet, ce type de mobilisation dépasse 20%

du total, dans un contexte de forte concurrence entre le candidat péroniste Eduardo Duhalde – associé tant par ses rivaux que par les journalistes à la gestion « clientéliste » des programmes sociaux dans la province de Buenos Aires[274] ainsi qu'aux gouverneurs provinciaux péronistes suspectés d'entreprendre les mêmes pratiques[275], et les candidats de l'Alianza, qui mobilisaient un discours de moralisation politique tout en dénonçant les actes de corruption du gouvernement de C. Menem. La question de la manipulation des « pauvres » apparaît alors comme un enjeu fondamental de l'espace de la communication politique.

> Lors de la campagne électorale des législatives de 1997 l'enjeu principal était la dispute dans la province de Buenos Aires entre Hilda « Chiche » Duhalde, présidente du Conseil Provincial des Mineurs et de la Famille (chargé de gérer le *Plan Vida*) et candidate péroniste, et Graciela Fernández Meijide, l'une des principales dirigeantes du Frepaso, à l'époque candidate pour l'Alianza qui débutait alors comme force électorale. G. Fernández Meijide dénonçait le caractère « clientéliste » de son adversaire : « La difficulté sera de concurrencer la structure très forte dominée par le gouverneur Duhalde et le clientélisme produit depuis cette structure » (*La Nación*, 7 mai 1997). L'association entre gestion des allocations sociales et pouvoir électoral commence à être posée dans toute sa force. Les métaphores de la « machine » et de l'« appareil » politiques commencent alors à expliquer la puissance électorale du péronisme, surtout dans la province de Buenos Aires. Un journaliste de *La Nación* affirmait alors : « Radicaux et *frepasistas* murmurent que cet appareil est imbattable, tandis qu'ils critiquent le manque de contrôle de la gestion de l'argent de l'État. Mais, au-delà de la spéculation électorale, le phénomène répond à une nouvelle relation entre la politique et la société, dont les manifestations sont les barrages de route, un nouveau clientélisme politique et la lutte pour définir le rôle de l'État et des entreprises de protection sociale » (1 juin 1997).

Troisièmement, l'étiquette était aussi mobilisée dans une large mesure pour faire référence aux maux de la politique provinciale (1997, 1998 et 2000) et au clientélisme étatique (1998, 2000 et 2001). La crise fiscale des provinces durant les années de crise du modèle de convertibilité monétaire – et de récession économique – a commencé à

[274] Notamment du *Plan Vida*, géré par son épouse, Hilda González de Duhalde. Cf. chapitre II.
[275] De plus, puisque les élections provinciales étaient organisées avant les présidentielles, pendant toute l'année on trouve des discours liés au clientélisme électoral.

être traitée comme un indice non de la crise de ce modèle, mais de la mauvaise gestion des finances publiques. Le « clientélisme » serait à cet égard une clé explicative de ces difficultés. Si la discipline fiscale était à la base du programme économique néo-libéral mis en place par les deux gouvernements de Carlos Menem (1989-1999), une fois que les problèmes de financement de l'État sont devenus chroniques, l'utilisation des ressources publiques à des fins partisanes et électorales est apparue comme un principe de lecture de cette crise qui permettait de critiquer la politique sans remettre en question les principes économiques régissant le pays. Enfin, en 2001 le « clientélisme », en tant que mal à combattre à partir d'une « réforme politique » associée de façon dominante à la réduction de ce qu'on nommait à l'époque les « dépenses politiques », est l'usage qui augmente le plus, dans un contexte où la crise fiscale de l'Etat national est traitée comme un problème de gaspillage politique du budget public. *La Nación* est le journal qui publie le plus de discours plaidant en faveur d'une « réforme politique ». Pour ce quotidien, les problèmes sociaux et économiques de la fin des années 1990 et du début des années 2000 n'étaient pas produits par les difficultés du programme économique mais par le manque d'efficacité du fonctionnement de l'État, des institutions représentatives, des politiques publiques et des politiques sociales. Inefficacité associée à la « corruption » et au « clientélisme », les solutions proposées se trouvaient ainsi liées à la nécessité d'améliorer la gestion publique et de réussir à installer la transparence comme mot d'ordre, souci très présent dans les discours sur la « réforme politique ».

Le « saut qualitatif » produit dans la fréquence d'utilisation de l'étiquette en 2002 est associé à la crise politique et sociale éclatée en décembre 2001, traitée à partir de 2002, comme nous l'avons vu dans le chapitre II, au moyen de politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » nettement plus massives que celles des années quatre-vingt-dix. L'emblème de ces politiques est sans aucun doute le programme *Jefes y Jefas de Hogar*, créé par le gouvernement provisoire d'E. Duhalde en mars 2002. Le traitement du rapport populaire à la politique en termes de « clientélisme » s'est maintenu dans des pourcentages très hauts après 2002, quand le programme *Jefes y Jefas de Hogar* fera déjà partie de la réalité sociale du pays. Les acteurs de la communication politique installent définitivement le soupçon, voire la certitude, des utilisations des programmes sociaux comme des ressources clientélistes. Par ailleurs, lorsque le gouvernement de N. Kirchner entame en 2003 une politique d'institutionnalisation de certains mouvements *piqueteros* et promeut leur participation à la mise en place de certains programmes sociaux comme gestionnaires territoriaux, les soupçons déjà existants sur le

« clientélisme *piquetero* » s'associent désormais à leur relation avec l'État. La politique sociale « militante » et « territoriale » entreprise par ce gouvernement, et visant plus à renforcer l'organisation sociale et communautaire, diagnostic lié au problème de la reconstruction du « tissu social », qu'à créer une politique universelle de revenus, transforme en un enjeu central la question de la « transparence » et de la gestion sociale non politisée des ressources distribuées parmi les « pauvres ». Désormais, le problème moral de l'attribution des ressources ciblées devenait un problème politico-médiatique majeur et un nouveau domaine d'intervention experte, le « clientélisme » demeurant une clé interprétative du rapport des classes populaires au politique et une justification du contrôle de la distribution publique des allocations sociales. De cette manière, les usages de l'étiquette liés aux programmes sociaux demeurent aux alentours de 50% du total entre 2002 et 2005, année où l'attention publique prêtée à cette question se dirige davantage vers les usages électoraux de ces biens publics. Ce phénomène explique la montée des pourcentages des discours sur le « clientélisme » électoral, qui dépassent 20% du total et deviennent, en 2007, la catégorie la plus utilisée. Il n'y a alors rien de surprenant dans le fait que les usages de « clientélisme » comme forme de disqualification politique se consolident à cette époque-là aux alentours de 10%, car ils sont très liés aux querelles électorales. De même, les diagnostics qui font de ce type de relation l'une des causes des problèmes politiques, économiques et sociaux, voire culturels, du pays – la catégorie qui fait référence au « clientélisme » comme mal civique et social général – dépassent largement le seuil de 15 %, ce qui n'était pas le cas avant 2002.

En ce qui concerne les différences entre les quotidiens, la question du clientélisme associé aux programmes sociaux demeure un discours important dans *Clarín* pour presque toute la période, alors que la question du clientélisme électoral, hormis le cas de 1999, est plus assidûment traitée dans *La Nación*. Ceci est dû à deux raisons qui peuvent être appréciées dans la distribution des types d'usage de l'étiquette par type d'acteur (cf. Annexes, p. 530). D'une part, les intérêts des deux journaux sont divergents sur ce point[276], car pour les éditorialistes et journalistes de *Clarín* la question de la manipulation des programmes sociaux est liée à la recherche d'une bonne gestion étatique, le quotidien plaidant depuis la fin des années 1990 et plus fortement depuis

[276] Comme le souligne Patrick Champagne dans son analyse de la construction médiatique des « malaises sociaux », les choix de sujets et de la façon de les traiter en dit « autant sur le milieu journalistique lui-même que sur les groupes dont ils parlent » (1991 : p. 65), et cela vaut également pour les différents intérêts et les idéologies défendus par chaque entreprise journalistique.

2002 pour des politiques « transparentes », alors que pour *La Nación* le principal problème est celui de la manipulation électorale des « pauvres ». Si le premier s'intéresse plutôt à la question du fonctionnement de l'Etat[277], le deuxième, en accord avec la tradition droitiste argentine, plaide pour l'indépendance des personnes au moment de faire leurs choix politiques, la pauvreté et la dépendance des programmes sociaux étant liées notamment à cette question[278]. D'autre part, les discours d'autres acteurs recueillis dans les deux journaux correspondent également à ces préoccupations distinctes, car dans presque tous les cas les propos publiés des acteurs utilisant l'étiquette suivent les distributions des intérêts des quotidiens, tout en confirmant que la sélection des sujets et des discours répond à la ligne éditoriale des organisateurs de la construction de la réalité politique que sont les médias. A ceci il convient d'ajouter l'importance des juristes et des lecteurs qui parlent dans *La Nación* du « clientélisme » électoral, acteurs qui sont absents dans les pages de *Clarín*. Ces deux facteurs expliquent aussi le fait qu'en 1999 les références au clientélisme électoral dans *Clarín* sont plus importantes que dans *La Nación* : le premier soutenant les candidats de l'Alianza aux présidentielles, les discours sur les usages des biens publics à des fins électorales peuplaient ses pages.

Les mêmes types d'explication peuvent être fournis à propos d'une autre différence entre les deux journaux retenus : la catégorie de « clientélisme » comme problème général est proportionnellement plus utilisé dans *La Nación* que dans *Clarín* pour presque toute la période, car tant les éditorialistes que les acteurs proches du quotidien de centre-droite évoquaient ce type de lien comme un « mal » dévastant la société et la politique argentines.

[277] Ainsi, dans les éditoriaux de *Clarín* on peut lire : « il est nécessaire que l'État trouve la façon de faire face à une couverture universelle pour tous les nécessiteux, accordée sur des critères généraux et objectifs. En plus de faire face à la crise sociale, celle-ci sera la seule manière de réduire le terrain propice pour le clientélisme et la malversation » (12 août 2001) ; « Le clientélisme et les programmes sociaux […] Le problème clé réside dans le manque de réseaux de distribution et de contrôle efficaces, pouvant être contrôlés suivant des critères objectifs. Ceci a à voir avec la désarticulation systématique des structures étatiques, vidées d'aptitude et de compromis sérieux envers les tâches confiées. Cela est dû tant à une conception fortement critique du rôle étatique, qui a dénigré toute activité publique, qu'à l'utilisation systématique des structures de l'État avec des critères clientélistes, fonctionnels, au service de l'accumulation de pouvoir politico-partisan » (22 mai 2002).

[278] Comme nous l'avons montré dans notre mémoire de DEA, la célébration du citoyen « indépendant », qui se consolide en Argentine depuis 1983, était au début mobilisée par les forces de droite et de centre-droit, toujours dans l'attente de la défaite du péronisme – mouvement vu comme irrationnel et manipulateur des individus pris comme foule. Cf. (Vommaro, 2004 : pp. 34-35).

**« Des légions de nouveaux clients »**

Mariano Grondona, l'un des journalistes « vedettes » de *La Nación*, explicite dans son habituel style professoral cette division mobilisée par le journal entre les citoyens indépendants et les « clients »[279]. Le titre de l'article, une colonne éditoriale publiée un dimanche, était : « Le clientélisme et la démocratie sont-ils compatibles? ». Le journaliste y comparait la situation espagnole en 2004 avec celle de l'Argentine, pour « démontrer » que dans le contexte de ce pays les électeurs étaient des prisonniers de la pauvreté, ne pouvant pas s'exprimer de façon autonome :

« En quelques heures, le peuple espagnol a retiré la confiance qu'il accordait au gouvernement d'Aznar et à son candidat Rajoy, que les sondages annonçaient comme gagnants, en donnant le pouvoir à leur adversaire, Rodríguez Zapatero, dont la première mesure a été d'annoncer le retrait des troupes espagnoles de l'Iraq.

[…]

Néanmoins, ce qu'il nous intéresse d'explorer ici n'est pas tant la raison du détournement du peuple espagnol en quelques heures qu'une question inquiétante non seulement pour les Espagnols mais aussi pour les Argentins : un changement instantané comme celui des Espagnols est possible-il chez nous ?

[…]

Pourquoi l'élasticité du vote espagnol a-t-elle été possible ? Car, arrivée à un haut niveau de développement économique, l'Espagne est aujourd'hui dominée par une vaste classe moyenne. Par définition, le membre de la classe moyenne est indépendant. Il vit et vote comme individu, libre des attachements étatiques, syndicaux ou partisans. Quand, pour quelque raison que ce soit, il change de préférences, personne depuis le haut ne peut le bloquer.

[279] Sur la trajectoire de Mariano Grondona, cf. notre travail sur les médias et la politique en Argentine (Vommaro, 2008b) et l'essai d'Eduardo Rinesi sur le sujet (Rinesi, 1992). Le cas de M. Grondona montre de manière claire le processus d'autonomisation des journalistes vis-à-vis des partis et de l'Etat, ce qui a entraîné, en même temps, un renforcement de leur rôle politique comme des acteurs participant aux luttes symboliques qui ont lieu dans l'espace de la communication politique (Vommaro, 2004) ; son cas représente un bon exemple d'une génération de journalistes fortement liés au domaine politique qui, en même temps, constituaient leur espace d'intervention dans le domaine journalistique, fortement dépendant du premier. Pendant les années 1990, à partir d'un travail d'autocritique et d'éloignement tant des positions adoptées dans sa trajectoire journalistique que de celles plus clairement partisanes, M. Grondona a construit une position qui se prétendait objective et prudemment critique. Pour les générations plus jeunes, notamment pour ces journalistes formés pendant les années 1980 et qui se sont établis dans les années 1990, cette position est peu à peu devenue quelque chose de naturel (*taken for granted*) ; devenant une valeur professionnelle liée à la conquête d'une position prestigieuse dans le domaine : celle du « journaliste indépendant ». Dans ce processus, la critique de « la politique », des « politiciens », et l'évocation des intérêts de *la gente* étaient cruciales.

Que se passe-t-il par contre dans un pays économiquement sous-développé ? La classe moyenne indépendante est numériquement dépassée par ceux qui vivent injustement en état de pauvreté. Les pauvres sont ceux qui ne peuvent pas exercer une activité privée et qui, pour cette raison, dépendent pour subsister de la bienfaisance de l'État. Dans beaucoup de provinces, cette dépendance est appelée « emploi public », ce qui est bien souvent une forme de chômage déguisé. C'est pourquoi des gouverneurs remis en question comme le couple Juárez à Santiago del Estero pourraient encore l'emporter s'il y avait demain des élections.

Maintenant qu'en Argentine le nombre de pauvres a augmenté de manière décisive, à l'emploi public économiquement inutile mais socialement impératif est venue s'ajouter la subvention à des millions de chefs de foyer au chômage. Les hommes politiques qui gèrent les emplois publics et l'attribution des allocations ont réussi, en vertu de l'appauvrissement du pays, à recruter des légions de nouveaux clients.

Le mot "client" provient du verbe latin clinare, qui signifie "s'incliner". De là l'une des définitions de notre dictionnaire : client est "la personne qui est sous la protection ou la tutelle d'une autre". Il n'y a pas de client sans patron. À Rome, où le mot est né, chaque paterfamilias d'un clan avait des milliers de "clients" sous sa direction et sa protection. Mais le clan était une organisation primitive, pré démocratique, où le citoyen indépendant ne gravitait pas encore.

C'est pourquoi Aristote a soutenu qu'il ne pourrait pas y avoir de démocratie authentique et stable sans la prédominance de la classe moyenne. Dans la mesure où la pauvreté s'étend, les clients se multiplient et les citoyens indépendants diminuent leur poids. Comme l'Argentine est tombée dans les dernières années dans un niveau de pauvreté inconnu, il y a davantage de clients et de patrons. L'appauvrissement collectif a fait reculer le pays jusqu'à l'ancienne Rome des paterfamilias, même s'ils prennent aujourd'hui le nom de gouverneurs de province ou de maires des grandes villes.

Dans ces conditions, un vote indépendant, rebelle et surprenant comme celui qu'a montré l'Espagne dimanche dernier est-il imaginable? Comment l'imaginer si une forte proportion de nos voix n'appartient plus aux citoyens transformés en clients dépendant des postes ou de la subvention du patron ? Comment vont-ils voter contre lui ?

Si l'Argentine croît à nouveau pendant plusieurs années consécutives, le nombre des citoyens indépendants finira par dépasser celui des clients et la liberté de vote surprenante, incontrôlable, pourra alors revenir. Mais il reste une question sans réponse. Les patrons qui dominent le système sont-ils intéressés par l'éventuelle

émancipation de leurs clients, qui voteraient alors peut-être contre eux ? Se résigneront-ils au recul de la pauvreté, fondement de leur domination ? » (21 mars 2004).

Tout est là : le clientélisme dans les provinces – Santiago del Estero, province où nous avons fait nos observations dans un quartier populaire, est à nouveau le cas modèle pour les journalistes (nous y reviendrons) –, le clientélisme étatique, la « tragédie civique » du clientélisme, la disqualification de certains hommes politiques en tant qu'acteurs « clientélistes », l'usage illégitime des programmes sociaux ; mais ce qui demeure comme usage dominant de l'étiquette est la référence aux pauvres comme des otages des réseaux de clientèle, des non-acteurs agissant selon les désirs des patrons ; bref, des non-citoyens dont la situation menace la démocratie argentine.

A partir de 2005 on assiste ainsi à une consolidation des usages de l'étiquette en deux sens : d'une part, comme principe de disqualification de la politique argentine – en tant que mal à combattre – ou de ses acteurs principaux – en tant que responsables de l'existence de ce mal[280] –, elle sert à faire des « politiciens » les responsables des maux sociaux, et ceci tant de la part des adversaires dans le domaine politique que de la part des journalistes, des observateurs et des concurrents des premiers dans l'espace de la communication politique pour se placer comme des voix légitimes représentant *la gente*[281]. D'autre part, la mobilisation de « clientélisme » demeure très liée, soit dans le cas des programmes sociaux, soit dans le cas des élections et des meetings politiques, au rapport des classes populaires au politique, servant autant à disqualifier les motivations de ces classes à participer à la politique qu'à en faire les « otages » des pratiques manipulatrices des hommes politiques et des élus. Ainsi, si entre 1997 et 2001 le poids de ces catégories réunies oscille entre 35% et 45%, entre 2002 et 2005 il représente entre 55% et 60%, pour diminuer en 2006, sans pour autant revenir aux niveaux d'avant 2002.

[280] Dans les Annexes (p. 528) on peut voir que les principales cibles des usages de l'étiquette comme forme de disqualification politique sont les hommes politiques (47%) et les gouvernements national et provinciaux (32%).

[281] Les acteurs qui utilisent plus assidûment cette catégorie sont les hommes politiques et les fonctionnaires (40,7%), suivis des journalistes (31,9%). Cf. Annexes, p. 529.

### 3. Les acteurs critiques

Quels sont les principaux acteurs en termes de « clientélisme » ? Si l'on analyse le poids en termes de pourcentage des différents types d'acteurs parmi lesquels nous avons classifié les personnes mobilisant l'étiquette (cf. tableau X ci-dessous)[282], on constate à nouveau l'importance relative des acteurs journalistiques et politiques, suivis de loin par des économistes, des intellectuels, des religieux et des experts, alors que les autres types d'acteurs ont un poids bien moins important par rapport au total. Les différences entre les deux journaux ne sont pas considérables, bien que les journalistes occupent une place plus grande dans *Clarín*, tout comme les universitaires et les experts. Dans *La Nación* au contraire ce sont les intellectuels, les juristes et les lecteurs qui ont des pourcentages d'usage de l'étiquette plus importants que dans l'autre quotidien. Les intellectuels et les juristes intervenant plus assidûment dans *La Nación* sont réputés pour leurs positions conservatistes – dans les deux cas – et leur appartenance de classe –dans le deuxième cas surtout, ils sont issus des classes aisées[283] –, leurs positions par rapport au « clientélisme » correspondant de près, comme nous le verrons, à celles défendues par le journal.

**Tableau X - Types d'acteurs mobilisant l'étiquette (1997-2007)**

| | Total | *Clarín* | *La Nación* |
|---|---|---|---|
| Journaliste | 36,2 | 39,5 | 34,8 |
| Dirigeant politique/élu/fonctionnaire | 31,1 | 32,2 | 30,6 |
| Dirigeant *piquetero* | 2,0 | 1,4 | 2,2 |
| Religieux | 4,4 | 5,4 | 4,0 |
| ONG | 1,0 | 0,6 | 1,2 |
| Intellectuel | 4,7 | 0,8 | 6,3 |
| Universitaire | 3,3 | 4,8 | 2,6 |
| Entrepreneur | 2,6 | 1,9 | 2,9 |
| Economiste | 4,9 | 5,4 | 4,7 |
| Avocat/Juriste | 1,0 | 0,0 | 1,4 |
| Expert/Conseiller | 4,3 | 6,4 | 3,4 |
| Lecteur | 3,5 | 0,6 | 4,7 |

[282] Nous avons conservé une distinction entre les acteurs académiques – plus clairement identifiés comme des enseignants et des chercheurs universitaires –, les intellectuels – surtout des écrivains, mais parfois aussi des professeurs universitaires –, les économistes – qu'ils soient des universitaires ou des experts – et les experts – ayant comme principal lieu d'investissement professionnel un institut d'expertise privé. La catégorie « religieux » correspond au personnel – dans la plupart des cas de type hiérarchique – de l'église catholique.

[283] Sur l'importance des juristes dans les élites latino-américaines en général et argentines en particulier, cf. (Dezalay et Garth, 2002).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Autres | 1,2 | 1,0 | 1,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Source : base 2 (N=1662)

En prenant la base de données des principaux usagers de l'étiquette organisés en fonction des catégories permettant de distinguer les hommes politiques selon leurs appartenances politico-idéologiques (cf. tableau XI ci-dessous), on s'aperçoit que le poids total des hommes politiques et moindre par rapport à la base totale (25,3% contre 31,1%), alors que celui des journalistes est nettement plus élevé (53,2% contre 36,2%). Parmi ces derniers, on constate à nouveau que les journalistes de *La Nación* sont les responsables d'un tiers des mentions du mot, ce qui confirme l'importance que ce journal attribue au sujet. Lorsque nous affirmons que le « clientélisme » devient une manière dominante de traiter le rapport des classes populaires au politique en Argentine, on doit donc préciser qu'il s'agit d'une préoccupation installée par certains acteurs, dont le journal de centre-droite est l'un des principaux.

**Tableau XI - Composition par type d'acteur des principaux énonciateurs**

| Type d'acteur | N | % |
|---|---|---|
| Journaliste *Clarín* | 195 | 19,8 |
| Journaliste *La Nación* | 330 | 33,4 |
| Homme politique péroniste | 68 | 6,9 |
| Homme politique centre-droite | 91 | 9,2 |
| Homme politique centre | 57 | 5,8 |
| Homme politique centre-gauche | 34 | 3,4 |
| Eglise | 25 | 2,5 |
| Expert | 26 | 2,6 |
| Entrepreneur | 16 | 1,6 |
| Intellectuel | 42 | 4,3 |
| Economiste | 23 | 2,3 |
| Dirigeant *piquetero* | 14 | 1,4 |
| Lecteur | 66 | 6,7 |
| Total | 987 | 100 |

Source : base 3 (N=987)

En ce qui concerne les hommes politiques mobilisant l'étiquette (cf. tableau XII ci-dessous), ceux appartenant aux forces politiques de centre et de centre-droite représentent presque 60% du total, suivis des péronistes et, enfin, des hommes

politiques de centre-gauche[284]. Le fait que la catégorie soit plus utilisée par les acteurs non péronistes et notamment par ceux qui sont liés à l'espace politique de droite confirme donc que si « clientélisme » est devenu une composante centrale des principes de perception du rapport des classes populaires au politique, et notamment du traitement étatique et partisan des « pauvres », c'est en grande partie en vertu du travail de mobilisation de l'étiquette et de configuration des sens attribués à cette dernière par les acteurs appartenant au camp idéologique de droite. Toutefois, l'extension de l'usage parmi d'autres types d'acteurs, et notamment le fait que les hommes politiques péronistes se trouvent parmi les principaux mobilisateurs, nous amène à nuancer cette affirmation : d'une part, une fois que l'étiquette s'installe comme enjeu de la communication politique, tous les acteurs qui y participent doivent prendre position face au sujet du « clientélisme », tant pour se défendre des accusations des adversaires ou des journalistes – les péronistes sont en ce sens les principales cibles de ce type de critique – que pour essayer de tirer profit des discours critiquant la participation des concurrents aux relations de clientèle. D'autre part, cette extension de l'usage du mot rend compte du fait que la perception de la politicité du monde populaire en termes de « clientélisme » devient un principe de lecture partagé par les acteurs de la communication politique.

**Tableau XII – Acteurs politiques selon appartenance politico-idéologique**

| Type d'acteur | N | % |
|---|---|---|
| Homme politique centre-droite | 91 | 36,4 |
| Homme politique péroniste | 68 | 27,2 |
| Homme politique centre | 57 | 22,8 |
| Homme politique centre-gauche | 34 | 13,6 |
| Total | 250 | 100 |

[284] La classification des acteurs politiques selon leur appartenance politico-idéologique suit les critères suivants. Premièrement, on a pris l'appartenance partisane affichée par chacun, afin de ne pas faire passer notre vision sur les acteurs au-dessus de leurs propres définitions de soi. Ceci est important dans le cas des péronistes, car ce parti comporte autant de courants de centre-gauche nacional-populaires que de courants conservateurs classiques et de courants centristes (cf. Annexes, pp. 495-496). Deuxièmement, nous avons classifié les dirigeants qui faisaient partie du Frepaso comme des acteurs de centre-gauche (cf. Annexes, p. 497) : même si cette force politique est disparue en 2002, la plupart de ses dirigeants ont continué à faire de la politique dans la période suivante dans d'autres partis, raison pour laquelle nous avons décidé de conserver cette classification pour ces acteurs au-delà de leurs nouveaux espaces d'insertion. Troisièmement, dans la catégorie des hommes politiques de centre nous avons situé tant les dirigeants radicaux que ceux qui avaient intégré cette force et n'en font plus partie – dont certains ont créé d'autres partis, tel le cas du ARI d'Elisa Carrió (Cf. Annexes, p 497) –, outre les alliés des forces issues du radicalisme dans différentes conjonctures électorales. Enfin, sous la catégorie centre-droite nous avons classifié les dirigeants des nouveaux partis créés soit par des anciens ministres de l'Economie auparavant liés aux péronistes (Domingo Cavallo) ou aux radicaux (Ricardo López Murphy) soit par des entrepreneurs comme Mauricio Macri (cf. Annexes, pp. 497).

Source : base 3 (N=250)

Une autre précision à ce sujet peut être apportée si l'on suit l'évolution dans la période du poids relatif de chaque acteur. En termes généraux, l'importance relative des acteurs recourant à l'étiquette par année (cf. Annexes, p. 531), qui permet de suivre l'évolution des types de voix mobilisant « clientélisme » dans l'espace de la communication politique, montre que les journalistes occupent une place plus importante par rapport à l'ensemble des usagers de l'étiquette dans les premières années et jusqu'en 2002. Ceci confirmerait que « clientélisme » est d'abord utilisé par une catégorie des acteurs du champ médiatique pour devenir ensuite une ressource des discours des acteurs politico-partisans. Par ailleurs, c'est à partir de cette année-là que les usagers de l'étiquette deviennent plus hétérogènes : les membres de l'église catholique, des ONG, les entrepreneurs, ainsi que les dirigeants *piqueteros* commencent à intervenir dans l'espace de la communication politique en dénonçant ces pratiques vues comme illégitimes. Quant aux lecteurs, l'indicateur que nous utilisons afin de rendre compte des usages du sens commun du mot, ils suivent la même évolution : c'est à partir de 2000, et plus fortement de 2003, que le « clientélisme » devient un thème des courriers adressés aux quotidiens. Les experts, et dans une moindre mesure les économistes et les intellectuels, sont de plus en plus consultés et interviennent dans les colonnes d'opinion à partir de 2000, à l'inverse des universitaires et des juristes qui occupent une place plus importante au début de la période analysée.

Si l'on se concentre sur l'évolution de la participation des principaux acteurs mobilisant l'étiquette par rapport au total des mentions (cf. Annexes, p. 531), on peut ajouter que le fait de la concentration chez les journalistes des pourcentages les plus importants au début de la période puis moindre depuis 2002[285] est dû à la diminution du poids des mentions des journalistes de *Clarín*, qui se situent entre 25% et 35% du total jusqu'à cette année-là (à l'exception de 2001) à moins de 20% à partir de 2003, moment où la présence des autres types d'acteurs commence à s'accroître lorsqu'on parle de « clientélisme ». En revanche, le poids des journalistes de *La Nación*, à quelques exceptions près, demeure assez stable sur toute la période (au-dessous de 30%). De cette manière, on peut ajouter ces nouveaux éléments à l'affirmation avancée plus haut énonçant que le nombre d'articles contenant le mot augmente dans *Clarín* lorsque les

[285] A l'exception de 1997, ils sont au-dessus de 60% du total jusqu'en 2002, pour passer ensuite à des pourcentages au-dessous de 50% jusqu'à la fin de la période, hormis le cas de 2006.

soucis autour du « clientélisme » commencent à être partagés par tous les acteurs de l'espace de la communication politique, tandis que dans *La Nación* la préoccupation journalistique pour le sujet est assez permanente.

Quant aux hommes politiques, enfin, l'évolution du poids des acteurs classifiés selon leurs appartenances politico-idéologiques (cf. Annexes, p. 531 et dessin VI ci-dessous) montre que, même si les usages de l'étiquette par les acteurs liés aux forces de centre et de centre-droite sont dans l'ensemble plus importants que ceux des péronistes et des proches du centre-gauche, ceci n'est pas vrai pour toute la période. Premièrement, entre 1997 et 2000, lorsque le nombre de mentions est encore faible, les hommes politiques appartenant au centre-gauche sont les plus assidus mobilisateurs de l'étiquette, alors qu'entre 2002 et 2004 cette position est occupée par les péronistes. De cette manière, ce n'est que depuis 2005 que les acteurs liés au centre et au centre-droite dominent le paysage des discours sur le « clientélisme ».

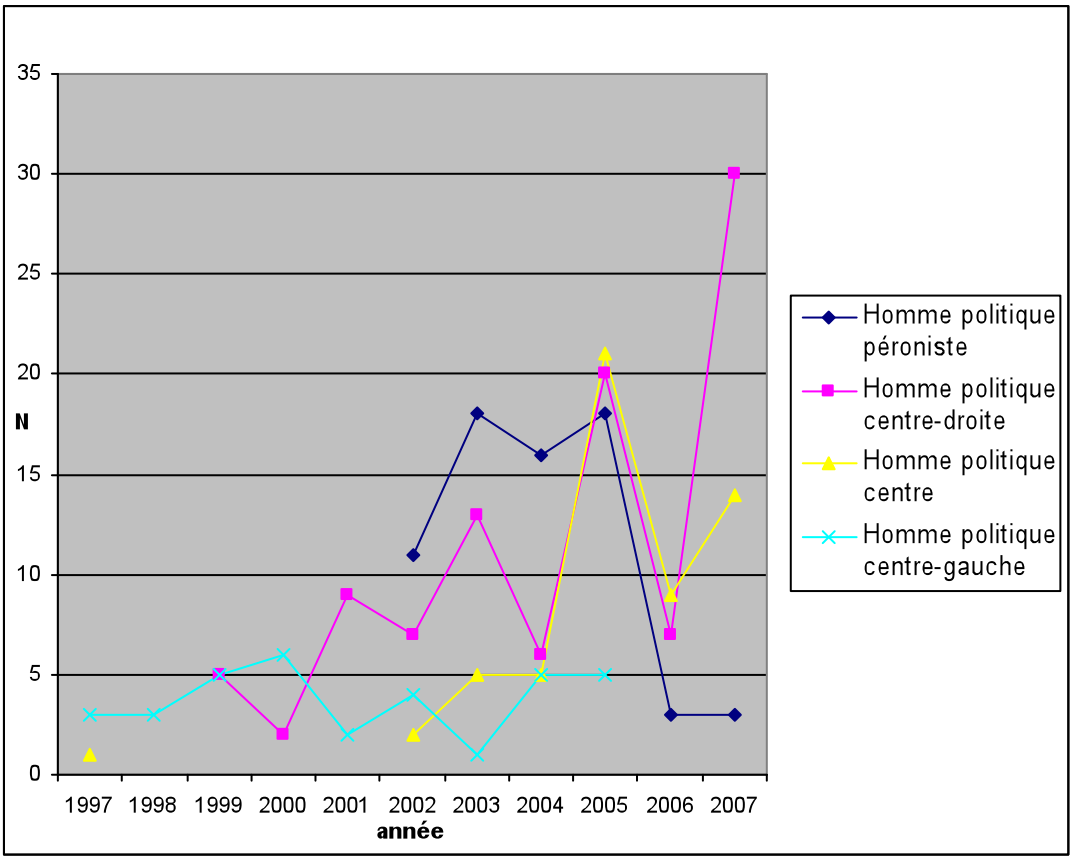
Deuxièmement, les hommes politiques de centre-gauche disparaissent de la lutte symbolique autour du « clientélisme » après 2005, ce qui nous place face à un phénomène intéressant : les pionniers dans l'usage de l'étiquette sont en plus grand nombre lorsque le « clientélisme » n'est pas encore un enjeu central de l'espace de la communication politique et lorsqu'il est associé à des situations et des espaces sociaux différents, tout en cessant d'être présents dans le débat lorsque le « clientélisme » devient un problème majeur des luttes symboliques et qu'il se concentre sur la vie politique des classes populaires. C'est alors que les hommes politiques de centre et de centre-droite dominent les débats autour de ce phénomène, tandis que l'attention se dirige majoritairement vers la manipulation des « pauvres ». Nous pouvons avancer deux raisons à cela : d'abord, les voix dominantes du centre-gauche utilisant le mot étaient celles des dirigeants du Frepaso, parti qui disparaît de la scène politique après 2001. Ensuite, une partie des discours de ce camp est appropriée par N. Kirchner en 2002/2003, ce qui explique par ailleurs que le poids des péronistes monte depuis ces années[286].

On peut alors mieux expliquer le lien entre les positions de droite et les usages de l'étiquette. En effet, bien que le sujet ne soit pas imposé au débat par ces acteurs – tout au contraire, il est d'abord mobilisé par les hommes politiques de centre-gauche –, c'est à partir du moment où les sens du « clientélisme » se concentrent sur le monde

[286] Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, N. Kirchner est l'un des utilisateurs principaux de l'étiquette après 2002.

populaire – notamment lorsque la question du clientélisme électoral acquiert une grande importance – et où le débat sur le sujet devient un enjeu majeur de la communication politique, qui dominent les usages de l'étiquette. Par ailleurs, ce groupe politique lui attribue des significations plus précises tant du point de vue des phénomènes ciblés que des régions du monde social suspectées d'être l'espace privilégié où ce type de relation se produit et se reproduit. Dans le prochain chapitre, nous traiterons cette question de manière plus approfondie.

**Dessin VI - Hommes politiques utilisant l'étiquette selon leur appartenance idéologique (1997-2007)**




Source : base 3 (N=250)

***

Dans ce chapitre, nous avons montré que :

1. « clientélisme » s'est établi comme une étiquette mobilisée par les acteurs de l'espace de la communication politique. Son usage a connu une augmentation

permanente entre 1997 et 2003, puis une baisse peu importante en 2004 jusqu'à l'année de majeure utilisation de l'étiquette : 2005. En 2006 le nombre d'articles contenant « clientélisme » baisse à nouveau pour monter encore en 2007, année où des élections présidentielles ont lieu. Toutefois, il ne revient jamais au niveau d'avant 2002.

2. En termes généraux, le saut quantitatif le plus important a lieu entre 2001 et 2002, lorsque le nombre d'articles dépasse le seuil de 200. Ceci est lié à la mise en place du programme social *Jefes y Jefas de Hogar*, qui fait des débats sur les usages à des fins politiques des biens publics destinés aux « pauvres » un enjeu de l'espace de la communication politique.
3. Dans les deux journaux analysés les utilisations du mot augmentent durant les périodes électorales. Ceci est lié à deux des manières fondamentales de mobilisation de l'étiquette: comme forme de disqualification de l'adversaire et comme discours critique dirigé contre la « politique traditionnelle » et la « manipulation des électeurs » utilisant des biens d'origine publique.
4. Les usages du « clientélisme » comme catégorie des discours politico-journalistiques se consolide après 2002 et deviennent un élément important de ces discours.
5. C'est dans *La Nación*, journal d'orientation de centre-droite et plus clairement opposé au péronisme dans son versant national-populaire (celui incarné par exemple par le gouvernement de N. Kirchner), que le mot « clientélisme » est le plus utilisé. *La Nación* a toujours une position de critique des actions des élus et des gouvernants, notamment en ce qui concerne les usages des biens d'origine publique et le traitement des classes populaires. Conservatisme politique et néolibéralisme économique s'articulent ainsi pour expliquer cette grande attention prêtée par ce journal aux problèmes liés au « clientélisme ».
6. Quant à *Clarín*, ce n'est que lorsque l'étiquette se stabilise comme composante du sens commun politico-journalistique que le quotidien commence à la mobiliser dans ses chroniques sur la vie politique argentine.
7. L'évolution des usages du mot par rubrique montre qu'au début de la période étudiée (1997-2001) l'étiquette dans *Clarín* était plus une catégorie d'évaluation journalistique qu'une catégorie d'information sur la vie politique. Progressivement, le journal adoptera le mot dans ses chroniques politiques, tandis que son usage s'étendra également parmi les acteurs de la lutte politique, ce qui explique qu'à

partir de 1999, et plus clairement de 2002, « clientélisme » est majoritairement mentionné dans la rubrique « Politique et économie ». Ainsi l'étiquette deviendra-t-elle sens/description habituelle dans cette rubrique.

8. En revanche, *La Nación*, plus attentif aux problèmes budgétaires et de traitement de la « question sociale » – vus comme relevant de pratiques clientélistes –, utilise l'étiquette dans les chroniques politiques dès le début de la période étudiée, c'est-à-dire que dans ses descriptions des événements dans ce domaine il choisit *depuis toujours* de placer au premier rang ce type de questions.
9. Nous avons distingué sept usages principaux de « clientélisme » :
    - Clientélisme comme problème général
    - Clientélisme dans les institutions étatiques
    - Clientélisme dans les provinces
    - Clientélisme comme disqualification politique
    - Clientélisme et « réforme politique »
    - Clientélisme, politiques sociales et « pauvres »
    - Clientélisme électoral et dans les meetings
10. En observant leur évolution, nous constatons que dans les premières années de la période étudiée (1997-2001) les usages de l'étiquette sont assez hétérogènes. Ainsi, bien qu'importants en termes proportionnels (surtout depuis 2000), les discours liés à la question des programmes sociaux et de la manipulation des pauvres ne sont pas encore la majorité.
11. C'est à partir de 2002 que les usages de l'étiquette liés aux programmes sociaux deviennent majoritaires, demeurant aux alentours de 50% du total entre 2002 et 2005. A partir de 2005, l'attention publique prêtée auparavant à la crise sociale se tourne davantage vers les usages électoraux de ces biens publics, ce qui explique la montée des pourcentages des discours sur le clientélisme électoral, qui dépassent 20% du total devenant, en 2007, la catégorie la plus utilisée.
12. Les usages de « clientélisme » comme forme de disqualification politique se consolident alors aux alentours de 10% ; ils sont très liés aux querelles électorales, de même que les références au « clientélisme » comme mal civique et social général, qui dépassent largement le seuil de 15 %, ce qui n'était pas le cas avant 2002.
13. A partir de 2005 on assiste ainsi à une consolidation des usages de l'étiquette en deux sens : d'une part, comme principe de disqualification de la politique argentine

– en tant que mal à combattre – ou de ses acteurs principaux – en tant que responsables de l'existence de ce mal. D'autre part, tant dans le cas des programmes sociaux que dans celui des élections et des meetings politiques, l'étiquette affine son sens en se concentrant sur le monde populaire, servant à disqualifier les motivations de ces classes s'agissant de participer à la politique en les traitant comme des otages des pratiques manipulatrices des hommes politiques et des élus.

14. Les acteurs principaux mobilisant l'étiquette sont les journalistes : ceux de *Clarín* surtout au début de la période analysée, ceux de *La Nación* maintenant leur participation en termes de pourcentage plus ou moins stable sur toute la période. A la deuxième place on trouve les hommes politiques : si ceux liés au camp de centre et de centre-droite sont majoritaires en termes généraux, en analysant l'évolution du poids de chaque acteur par année on voit que jusqu'en 2000 les dirigeants de centre-gauche sont les utilisateurs les plus assidus du mot. C'est à partir du moment où les sens de « clientélisme » se concentrent sur le monde populaire – et notamment lorsque la question du clientélisme électoral acquiert une grande importance – et où le débat sur le sujet devient un enjeu majeur de la communication politique, que les voix politiques liées au centre et au centre-droite dominent les usages de l'étiquette.
15. Progressivement, l'association entre « clientélisme » et « pauvres » deviendra un lieu commun des perceptions politico-journalistiques du rapport des classes populaires au politique. Ainsi, en 2007, l'éditorialiste de *La Nación* Mariano Grondona affirmait : « Le pays s'est apparemment divisé entre l'avant-garde de ses classes moyennes urbaines et une arrière-garde de secteurs injustement retardés, encore prisonniers du clientélisme de la périphérie, dont le dernier bastion urbain est la banlieue de Buenos Aires » (*La Nación*, 9 septembre 2007). Nous travaillerons sur ces questions dans le prochain chapitre.

## Chapitre VII

### Le « clientélisme » des acteurs de l'espace de la communication politique

Afin de continuer les analyses du chapitre précédent, nous montrerons la façon dont les principaux acteurs mobilisant l'étiquette font référence au « clientélisme ». Il s'agit des journalistes, des hommes politiques, des dirigeants *piqueteros*, des acteurs religieux, des économistes et des entrepreneurs, des intellectuels et, enfin, des experts (cf. Annexes, p. 530) qui mobilisent cette étiquette. Nous nous intéresserons aux propriétés socio-politiques de ces acteurs, ainsi qu'à la façon dont leurs discours sur le « clientélisme » s'intègrent à leurs interventions au sein de l'espace de la communication politique. Nous verrons que le « clientélisme » des journalistes n'est pas le même que celui des économistes ou des acteurs religieux, l'étiquette se consolidant comme outil symbolique et moral justement en acquérant une élasticité suffisamment importante pour admettre des contenus différents et des situations d'application également différentes. La puissance symbolique de ce mot réside ainsi dans le fait qu'il habilite diverses façons de le mobiliser sans pour autant perdre son caractère de label définissant des pratiques déviées, donc illégitimes et moralement contestées. Dans les pages qui suivent nous déploierons cas par cas les dimensions significatives d'une étiquette consolidée.

### 1. Les journalistes

Comme nous l'avons montré ailleurs (Vommaro, 2004), le processus d'autonomisation des journalistes vis-à-vis des partis et de l'Etat, qui débute en Argentine dans les années 1980, a été en partie le résultat du travail de prise de distance de ces acteurs par rapport aux visions de la politique soutenues par les hommes politiques. Progressivement, les journalistes ont construit leurs propres manières de percevoir et d'apprécier la politique, liées à une croissante moralisation des actions des élus, des fonctionnaires et des « politiciens », vus en tant que consttiuant la « classe politique ». Le soupçon gouverne désormais le regard journalistique de la politique. Par

ailleurs, la consolidation de l'autonomie des entreprises multimédias par rapport à l'État – qui date du début des années 1990 (Vommaro, 2008b) – a contribué à – et est concomitant de – la professionnalisation de l'activité journalistique ; elle a été par ailleurs un point d'appui de l'importance croissante de quelques journalistes politiques comme « personnes représentatives », médiateurs entre « la classe politique » et *la gente* ou, mieux, parfois, comme porte-parole de *la gente* face aux « politiciens ». À cet égard, s'est avérée centrale la mobilisation d'une clé de décodage du champ politique de type moral qui, par des voies expertes, comme nous l'avons vu, avait commencé à s'installer en Argentine : la « corruption ». C'est en partie par la conformation d'un journalisme d'investigation qui s'était proposé de mettre au jour les illégalismes politiques que cette prétention journalistique d'incarner la voix des gens s'est consolidée[287].

Comme outil symbolique journalistique, l'étiquette « clientélisme » devient, un élément de ce répertoire critique de la politique. En analysant la distribution des types d'usages de la part de ces acteurs on peut constater que la critique s'adresse majoritairement à la manipulation des « pauvres » : ainsi, le « clientélisme » et les programmes sociaux est le premier usage en termes de pourcentages (34,1%) – plus important dans *Clarín* (40,6%), comme nous l'avons vu –, alors que le « clientélisme » électoral (17,7%) est le deuxième – plus important dans *La Nación* (21,1%), comme nous l'avons vu (cf. Annexes, p. 530). Si l'on prend seulement la base des principaux utilisateurs de l'étiquette, afin d'être sûrs que les usages journalistiques peuvent être exclusivement attribués aux journalistes travaillant pour les quotidiens analysés (cf. tableau XIII ci-dessous), les différences déjà expliquées se confirment.

**Tableau XIII – Usages de « clientélisme » par les journalistes de *Clarín* et *La Nación***

| | *% Clarín* | *% La Nación* |
|---|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 5,6 | 10,6 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 11,8 | 13,0 |
| Clientélisme dans les provinces | 14,9 | 12,1 |
| Clientélisme comme disqualification politique | 6,2 | 7,0 |
| Clientélisme et réforme politique | 8,2 | 6,7 |

[287] Sur le journalisme d'investigation en France et ses rapports avec les transformations du champ politique, cf. (Marchetti, 2000). L'auteur remarque le lien entre la montée en puissance de ce type d'activité journalistique et le déplacement vers des enjeux moraux des luttes politiques, ainsi que les rapports de ce processus avec les transformations du champ médiatique français associées à la professionnalisation et l'augmentation des logiques marchandes de concurrence entre les entreprises journalistiques.

| | | |
|---|---|---|
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 39,5 | 32,7 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 10,3 | 16,1 |
| Autres | 3,6 | 1,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Source : base 3 (N=525)

Dans les critiques journalistiques du « clientélisme » associé à la distribution de biens d'origine publique, en effet, la manipulation des « pauvres » est au premier rang. Ces derniers sont ainsi perçus comme des êtres dépendants, comme nous l'avons vu dans l'article de Mariano Grondona cité dans le chapitre précédent. Une définition fournie par *La Nación* dans un éditorial affirmait en ce sens :

> « Le clientélisme passe par la manipulation de masses disponibles prêtes à se livrer au plus offrant ; c'est une méthodologie aberrante pour ne pas offrir de solutions de fond aux secteurs les plus pauvres de la population, soutenant l'idée qu'il vaux mieux que ceux-ci dépendent de façon permanente du soutien ou des dons de l'État et des appareils partisans qui vivent de ressources publiques et de la corruption » (21 novembre 2002).

Jorge Oviedo, éditorialiste de *La Nación* revient sur cette définition du « clientélisme » en termes de manipulation, ici nommée « vassalité ». Par ailleurs, ce journaliste fait de la gestion des programmes sociaux la cible de sa critique, car ils apparaissent comme les ressources privilégiées de la manipulation politique des « pauvres » :

> « Du budget national et seulement jusqu'en octobre environ 1,7 milliard pesos ont été dépensés dans des programmes d'assistance tels que le *Plan Trabajar* et le plan *Jefes y Jefas de Hogar*. 1 milliard de pesos ont également été remis en promotion et en assistance sociale.
>
> […]
>
> Peut-être leur mise en place donnerait-elle de plus grands résultats si elle devenait plus transparente. S'il y avait un registre unique, s'il y avait de moindres frais administratifs et moins de médiation.
>
> Et, surtout, pas de clientélisme. Pour que les pauvres ne doivent pas ajouter à la douleur de leur condition l'humiliation de la vassalité qui les attache à ceux que

distribuent [des biens] comme si les ressources étaient leur propriété » (29 novembre 2002).

En faisant un bilan des vingt ans de la démocratie argentine, Joaquín Morales Solá, éditorialiste de *La Nación*, met en évidence le lien établi par les journalistes entre la « corruption » – le principal mal politique – et le « clientélisme », une conséquence de la première liée au monde populaire :

« La corruption a gagné du terrain au fur et à mesure que nous nous éloignions des premiers mois du resurgissement de la démocratie. Il est injuste d'affirmer que tous les politiciens sont corrompus, mais la plupart d'entre eux ont toléré que leurs partis ou fractions parcourent des voies pavées de pièges en marge de la loi. Soit pour rassembler des fonds, soit pour leurs propres poches – ce qui a débouché sur l'expression d'anthologie "je vole pour la couronne [pour le roi]" –, cette maladie s'est vertigineusement accrue. Le plus grave est qu'elle a constitué un modèle répandu dans le tissu social comme un déversoir d'immondices […] L'un des résultats a été l'augmentation du clientélisme et une hypertrophie de l'assistanat à des fins électorales ou de simple soutien. Ni l'un ni l'autre ne se proposent de surmonter la pauvreté, d'améliorer la qualité de vie, de consolider la dignité des citoyens. Il existe aujourd'hui des millions d'Argentins vivant d'allocations qui, dans de nombreux cas, leur sont indispensables, mais qui dans d'autres opèrent comme les chaînes d'une sujétion politique dont l'effet est de pérenniser la pauvreté » (*La Nación*, 26 octobre 2003).

Les usages de « clientélisme » liés aux processus électoraux et à la participation des classes populaires aux meetings partisans fait partie de la même démarche critique de la manipulation politique des « pauvres ». La critique journalistique de la politique partisane apparaît ainsi sous la forme d'une accusation d'usage partisan de l'argent public et de manipulation des classes populaires afin d'augmenter l'affluence dans les meetings. Le récit fait par *La Nación* d'un meeting de Domingo Cavallo lors de la campagne électorale des présidentielles de 1999 est ainsi éclairant :

« "Lorsque nous entendons [Fernando] de la Rúa et [Eduardo] Duhalde nous sentons de l'angoisse", affirme [D. Cavallo]. Lui, par contre, il s'est présenté comme l'espoir d'un avenir meilleur. Il a dit que sa force politique était différente

des partis traditionnels qui "utilisent les dons et le clientélisme politique" pour soutenir leurs structures. Une longue rangée de bus stationnés autour du stade était toutefois la preuve du fait que Cavallo a aussi fait appel aux mécanismes orthodoxes de la politique pour essayer de remplir son meeting » (21 octobre 1999).

Après 2003, les manifestations de soutien au gouvernement de N. Kirchner, auquel *La Nación* s'opposait ouvertement, ont permis de renouveler cette critique de la mobilisation politique des « pauvres ». Ainsi les soutiens au gouvernement n'étaient-ils pas des manifestations d'opinions favorables, mais des preuves des usages illégitimes de l'argent public faits par le président, ainsi que de la mauvaise qualité politique du nombre manifesté. De cette manière, si le gouvernement réussissait à démontrer l'ampleur de son soutien, la « qualité » des manifestants était néanmoins remise en question. Un éditorial de *La Nación* publié lors de la campagne électorale des législatives de 2005, titré « Clientélisme prébendier », affirmait :

« Les témoignages de participants à des meetings publics récents dans la province de Buenos Aires organisés par le président de la nation et son conjoint, rendant compte que les participants ont reçu des sacs de nourriture en paiement de leur participation à ces meetings, ne sont qu'un aspect d'une culture politique regrettable liée à l'utilisation de l'aide sociale comme outil électoral et au dénigrement de personnes de condition humble […] Des histoires rassemblées par La Nación parmi les participants du meeting officiel, qui a eu lieu mardi dernier à Esteban Echeverria [dans la banlieue de Buenos Aires], ont confirmé ce qui était indiqué à l'occasion d'une autre réunion politique tenue à Berazategui une semaine auparavant : pour faire du nombre, les participants recevaient des marchandises.

Quelques considérations sur le fait que ces personnes allant à ces réunions politiques perçoivent une certaine subvention ou une aide officielle en espèces sont pertinentes. On peut dire que si les manifestants n'avaient pas le droit de recevoir ces biens nous serions face à un détournement de fonds publics ou à une administration frauduleuse. Et s'ils avaient effectivement le droit de les recevoir, on conditionne cette distribution légitime à leur participation à un rassemblement politique, nous serions alors face à un cas d'inaccomplissement des devoirs du fonctionnaire public.

De sorte que […] non seulement nous assistions à une déviation morale, mais aussi à une conduite délictueuse.

> Le fait que les programmes d'aide aux secteurs les plus appauvris de la société constituent un outil puissant en temps électoraux n'est absolument pas nouveau […] Il s'avère décevant que depuis les différentes fractions du parti au gouvernement on persévère dans la conception de programmes sociaux comme source de domination politique territoriale ou comme plates-formes pour la construction de structures partisanes » (7 août 2005).

La pratique journalistique du micro-trottoir sera assidûment utilisée par *La Nación* afin de recueillir des « preuves » de la participation manipulée et marchande des classes populaires aux meetings officiels. Des témoignages de « pauvres » montrant qu'ils ne connaissaient ni l'objet ni les enjeux des différentes manifestations organisées par des forces politiques soutenant le gouvernement de N. Kirchner fonctionneront comme indices de l'illégitimité des appuis officiels, tout en disqualifiant la mobilisation politique des « pauvres ».

Un bon exemple de ces pratiques est la manifestation du 25 mai 2006 Place de mai pour fêter le troisième anniversaire de l'arrivée au pouvoir de N. Kirchner. Dans ce contexte, le président de l'époque tentait de mettre en scène le soutien populaire du gouvernement[288]. La « manifestation de papier » commence ici bien avant le jour du rassemblement[289], car pour les forces politiques d'opposition et pour les médias l'événement est préconstruit comme une démonstration de la capacité du gouvernement à mobiliser ses réseaux d'alliés en utilisant l'argent public et non comme le résultat d'un travail politique légitime : de ce point de vue, le nombre est un indice des pratiques « clientélistes » du gouvernement et non d'un soutien populaire. Pour ce quotidien comme pour les forces d'opposition, les manifestants, y compris les dirigeants, agissent en fonction de leurs intérêts matériels plutôt qu'en vertu de leur adhésion idéologique. Montrer que la majorité des participants à la journée du 25 mai 2006 est encadrée, c'est faire d'une manifestation populaire une démonstration de « clientélisme ». Si le gouvernement de Kirchner s'impose par le nombre, la qualité du soutien est remise en cause dans la « production collective » de l'événement qui se joue « dans la relation entre le champ de la presse et les différents champs sociaux » (Champagne, 1984 : p. 31). Un récit paru dans *La Nación* sous le titre de « Passion, militantisme et allocations sociales » met en évidence cette construction des meetings en termes de

[288] Nous avons analysé cet événement ailleurs. Cf. (Vommaro, 2008c).
[289] On s'appuie ici sur les analyses de Patrick Champagne sur les manifestations paysannes. Cf. (Champagne, 1984).

« clientélisme » :

> « Il y a un point inévitable dans cette histoire : peu importe d'où ils soient venus, comment ils ont été mobilisés et quels ont été leurs motifs, des milliers de personnes ont accompagné la mobilisation la plus nombreuse des dernières années dans la Capitale […] Cette donnée vaut comme introduction pour comprendre les raisons d'une convocation massive […] La place kirchnerista résulte du mélange entre la passion pour le militantisme et l'intérêt pour le plan social. Passion – presque de la fièvre – pour le fanatisme politique avec de l'intérêt pour les vingt ou trente pesos payés comme gratification pour les services rendus. Passion pour soutenir une idée avec l'intérêt pour le sandwich et la limonade. Bref, de la conviction avec du clientélisme » (26 mai 2006).

La consolidation dans *La Nación* des sujets liés au « clientélisme » des classes populaires comme produits journalistiques établis peut-être vue dans le fait que l'un de ses journalistiques de la rubrique politique, Martín Dinatale, avait commencé depuis 2002 à se spécialiser dans le domaine. En 2005, il publie ainsi un article expliquant les différentes formes du « clientélisme » électoral lié aux usages des programmes sociaux, notamment de la part de l'État et du parti officiel. Le titre était « Les allocations sociales comme outils électoraux », et M. Dinatale expliquait :

> « La logique finit par être toujours la même : accorder des bénéfices étatiques en échange d'appui électoral. Mais il s'agit seulement de la distribution de sacs de nourriture en contrepartie d'un soutien dans les urnes. Le schéma clientéliste opérant depuis longtemps dans la politique argentine a été professionnalisé au maximum et a ouvert à nouveau une polémique la semaine dernière, quand sont apparues des dénonciations de livraison de sacs de nourriture en échange de la participation de gens nécessiteux à des meetings de prosélytisme.
>
> Dans le schème de distribution des 60 programmes sociaux existant au niveau national on peut voir un mécanisme huilé pour nuire aux normes et faire un usage clientéliste de la politique sociale au détriment de la population qui est sous le seuil de la pauvreté.
>
> Quels sont les outils utilisés aujourd'hui depuis l'État pour obliger une personne à participer à un meeting ? Cette question et des doutes ont circulé la semaine dernière quand *La Nación* a vérifié que dans différents rassemblements de campagne du Frente para la Victoria [le parti de N. Kirchner] et d'autres forces, il

existait une organisation huilée destinée à distribuer des sacs de nourriture et à mobiliser des gens dans des bus » (8 août 2005).

L'article énumérait ensuite les différents programmes sociaux dénoncés pour des usages « clientélistes », tout en mobilisant comme sources tant l'enquête chargée par l'expert Marcelo Ugo (cf. chapitre V) que les procès judiciaires entrepris par un procureur public. Dans tous les cas, il s'agissait de montrer la manipulation étatique et partisane des biens publics plutôt que de dénoncer les « pauvres » comme participants à des rapports politiques illégitimes. Ceci est une caractéristique partagée par d'autres usages de l'étiquette liés au monde populaire : les « pauvres » étant, comme nous l'avons vu, des non-acteurs, les formes dominantes de la critique et des dénonciations de « clientélisme » tendent à ne pas parler de « clients », qui apparaissent sous-entendus comme les « victimes » de la manipulation politique.

En 2004, Martín Dinatale avait publié un livre d'investigation journalistique, « Le festival de la pauvreté » (Buenos Aires, La Crujía), où, selon la présentation faite par *La Nación*, le journaliste « dévoile l'usage politique pervers des allocations sociales en Argentine » (12 décembre 2004). Dans cet ouvrage, l'auteur mobilise à la fois les outils du journalisme d'investigation – une enquête journalistique composée d'entretiens avec les acteurs liés à la gestion des politiques sociales dénonçant des usages illégaux des biens publics, le recueil des chiffres officiels dans le domaine des politiques sociales, etc. – et les outils conceptuels de la sociologie argentine sur le sujet : des universitaires comme Javier Auyero et Miguel Trotta sont cités à plusieurs reprises comme légitimations savantes des positions du journaliste. En accord avec les formes dominantes de la critique des usages des biens publics à des fins politiques, Martín Dinatale ne fait pas des « pauvres » la cible. En revanche, il s'intéresse à la gestion étatique ainsi qu'à d'autres acteurs « du haut » qui font partie de la création et de la mise en place des programmes, tels les organismes multilatéraux (cf. le chapitre II de cette thèse). Dans la présentation déjà citée faite par *La Nación* on peut lire un passage de l'introduction du livre :

« Face à une scène de désolation où les programmes sociaux sont bien souvent devenus une pierre de scandale ou le butin de différents acteurs sociaux, il ne reste qu'à nous demander : Pourquoi n'a-t-on pas suffisamment contrôlé [ces

programmes] pour empêcher que la corruption progresse et pour que les fonds destinés aux dépenses sociales arrivent là où ils doivent arriver ?

En observant que des structures prédéterminées ont permis pendant de nombreuses années le façonnement d'un système de clientélisme politique, la perpétuation de néfastes irrégularités et, à cause de tout cela, le renforcement de la dégradation de la pauvreté, il n'est pas difficile de penser que quelque chose a manqué. L'État n'a pas suffisamment contrôlé, ou il n'a pas voulu contrôler à fond ? Les organisations non gouvernementales et les acteurs sociaux ont essayé dans quelques cas d'occuper le rôle de l'État en matière de contrôle de plans sociaux […] Mais au-delà de ce débat, ce qui est certain c'est que malgré les bonnes intentions de la société civile la loupe placée sur les programmes d'aide semble encore insuffisante. Et les machines de la corruption et du délit continuent à ronger les fonds de l'État. Les seuls qui ne tirent pas de profit et qui, au contraire, sont les perdants de tout ce schéma sont les principaux destinataires des plans sociaux : les pauvres » (12 décembre 2004).

Peu à peu, durant la période étudiée l'étiquette deviendra ainsi une catégorie habituelle du traitement journalistique de la vie politique argentine[290] : les journaux analysés commenceront à titrer leurs articles en utilisant le mot, en parlant de « Mesures pour combattre le clientélisme politique : on fournira des cartes électroniques afin de recevoir les allocations chômage » (*Clarín*, 16 mai 2002) ; ou « Projets contre le clientélisme » (*Clarín*, 20 octobre 2005), lorsque le conseil municipal de la ville de Buenos Aires proposait des régulations pour l'obtention de subventions publiques de la part d'ONG ; « La polémique sur le clientélisme envahit la campagne » (*La Nación*, 5 octobre 2005), afin de décrire les critiques des dirigeants politiques de l'opposition à la distribution officielle de biens pendant la campagne ; ou de mobiliser l'étiquette dans les titres afin de critiquer les usages politiques des allocations sociales : « Le clientélisme, ça suffit », dans un article éditorial de *La Nación* (21 octobre 2004) plaidant pour une réforme des programmes sociaux.

Par ailleurs, l'étiquette servira à l'interviewer afin de placer l'interviewé face au problème moral de la manipulation des « pauvres », ou bien face aux accusations formulées à son encontre. Par exemple, lors d'un entretien avec Loïc Wacquant dans *La Nación*, le journaliste insistait pour demander au sociologue français son opinion sur le

[290] Cf. Annexes (p. 46), pour une réponse critique d'un journaliste de *La Nación* à cette stigmatisation des « pauvres ».

« clientélisme ». D'une part, l'extériorité de L. Wacquant vis-à-vis de la montée en puissance du « clientélisme » comme problème moral en Argentine l'empêchait partiellement de comprendre l'intérêt du journaliste pour cette question. D'autre part, la critique du sociologue face au regard stigmatisé du rapport des classes populaires au politique n'était pas acceptée par le journaliste, qui interprétait le refus de L. Wacquant comme un signe d'incompréhension de la réalité argentine :

> « - *Bien souvent le pouvoir politique a utilisé les programmes sociaux pour produire des réseaux de clientélisme et pour attaquer la dignité des personnes, au lieu de les fortifier*
>
> - Je crois toutefois que ce sujet de la dépendance est un préjugé contre les pauvres. On croit que si on fournit de l'aide aux pauvres en leur donnant des subventions ils ne vont pas travailler, mais on ne pense pas la même chose de ceux qui ont des actions en Bourse. Personne ne dit que ceux qui vivent de rentes n'aiment pas travailler. Le travail implique de prendre part au courant de la vie, est lié à l'identité des personnes. Que l'on reçoive une subvention sous forme d'aide sociale n'implique pas que les gens cessent de travailler. Il s'agit d'un mythe.
>
> - *Ma question réfère à l'utilisation du clientélisme politique. En Argentine, au moins, il y a une forte connexion entre les politiques sociales et les appareils politiques traditionnels qui cherchent à se perpétuer au pouvoir à tout prix.*
>
> - Le sujet est complexe, parce que le discours de la dépendance est double. Il y a une longue tradition latino-américaine selon laquelle les grandes entreprises reçoivent de grandes subventions des gouvernements ou des avantages fiscaux. Personne ne pense que ces entreprises sont dépendantes ?
>
> - *Bien sûr que si. On parle aussi de chefs d'entreprise proches du gouvernement, ou éloignés de ce dernier, et on évalue leurs privilèges en vertu des bénéfices qu'ils obtiennent. Alors, comment construit-on la citoyenneté dans le cadre d'une marginalité croissante ?*
>
> - Je suis heureux de vous voir parler du sujet de la citoyenneté, parce qu'il me paraît être l'autre débat central des nouvelles sociétés » (*La Nación*, 28 novembre 2007).

C'est dans ce contexte qu'on peut comprendre la production médiatique des dénonciations liées aux pratiques de « clientélisme » utilisant les ressources issues des programmes sociaux. Ces dénonciations montrent l'une des dimensions de ce qu'on appelle la « médiatisation de la politique » : à partir du moment où la politique est

devenue une activité médiatisée, l'extrême visibilité des hommes politiques contribue à faire de leurs actions publiques et privées un objet du regard des audiences. Comme l'affirme John B. Thompson à propos du scandale en tant que forme, il « est devenu une caractéristique prééminente de la vie publique dans les sociétés modernes, essentiellement parce que les individus qui agissent sur la scène publique sont plus visibles qu'ils ne l'ont jamais été par le passé, et parce que leur capacité à séparer les personnes publiques de leurs vies privées est beaucoup plus limitée. Dans cette époque de visibilité médiatique, le scandale est devenu un danger occupationnel de la vie dans le domaine public » (2002 : p. 105).

Dans le cas argentin, même s'il s'agit d'une caractéristique partagée par d'autres cas nationaux comme, en partie, le cas brésilien, ce n'est pas l'absence d'une séparation claire entre vie publique et vie privée, voire la violation du caractère privé des hommes publics, ce qui fait des scandales un élément habituel de l'espace de la communication politique et de l'agenda politico-médiatique, mais l'installation de la corruption comme clé de lecture étendue et généralisée de la politique. Chaque action politique peut ainsi être jugée en mobilisant le soupçon de l'utilisation d'argent public à des fins privées ou de l'« enrichissement illicite », figure qui, par son ambiguïté, rend compte du fait que ce qui est en jeu n'est pas la correction politique en général, mais la suspicion généralisée en ce qui concerne les intérêts que servent « les politiciens » – des intérêts privés au détriment de l'intérêt public – et la scission très profonde qui s'ensuit entre « les politiciens » et *la gente*[291]. Dans ce hiatus les journalistes opèrent comme médiateurs et porte-parole de la « société ». En ce sens, J.B. Thompson souligne que les scandales politiques ne sont pas seulement des tragédies personnelles : « ce sont aussi des luttes sociales à forte composante symbolique, peuplées d'affirmations et de contradictions, de révélations, d'allégations et de réfutations » (2002 : p. 105)[292].

Deux composantes de la figure du scandale en découlent : d'une part, comme le soulignent Damien De Blic et Cyril Lemieux reprenant les travaux de John B. Thompson, il est le résultat d'un travail de médiatisation : « Il n'y a pas de scandale, par

[291] « L'aspect le plus évident des scandales est qu'ils entraînent des actions ou des événements transgressant ou allant contre certaines valeurs, normes ou codes moraux » (Thompson, 2002 : p. 107).

[292] En ce sens, les scandales rappellent ce qu'Harold Garfinkel analyse sous la catégorie de « rituel de dégradation » (*degradation ceremonies*). Ces rituels issus de l'« indignation morale » ont pour résultat la transformation de l'identité sociale de l'un des participants en termes de réduction de son statut. Selon H. Garfinkel : « Any communicative work between persons, whereby the public identity of an actor is transformed into something looked on as lower in the local scheme of social types, will be called a "status degradation ceremony" » (1956 : p. 420). Les dénonciations de « clientélisme » peuvent être vues comme des tentatives de dégradation du statut des accusés.

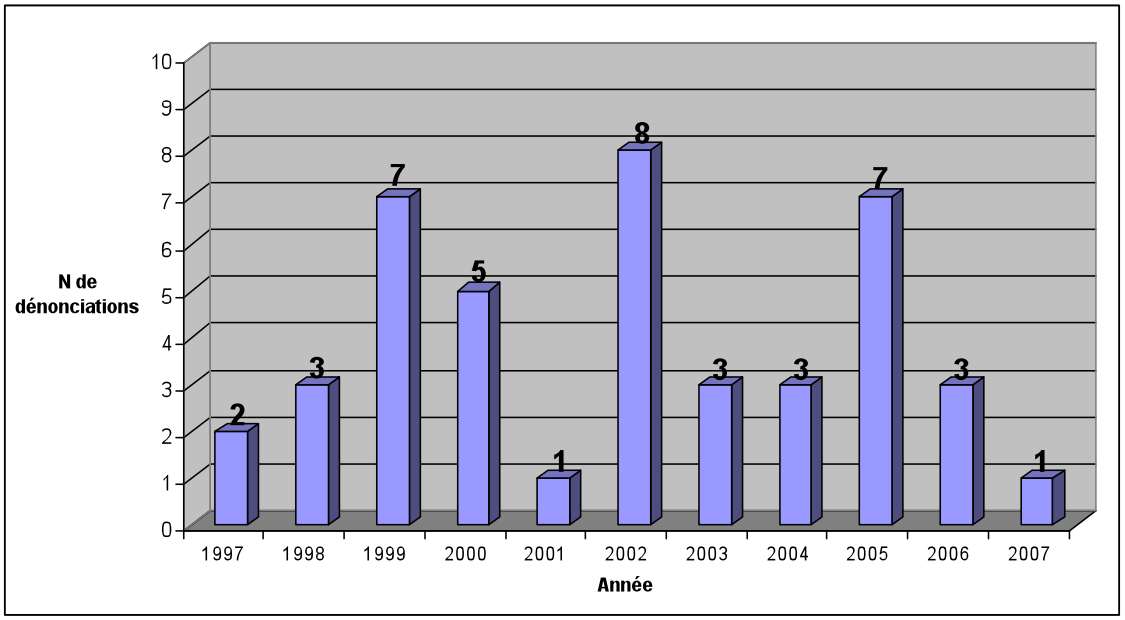
définition, tant que la transgression reste secrète. De sorte qu'un scandale se présente toujours comme un "drame de la dissimulation et du dévoilement" et réclame par conséquent que nous sachions l'interpréter en tant que processus de "mise en visibilité" » (2005 : p. 21). Cette « mise en visibilité » fonctionne donc comme le dévoilement d'une réalité préexistante qui demeurait cachée avant l'intervention journalistique. D'autre part, et en citant encore cet article, cette fois à propos des contributions de Michel Offerlé à ce sujet, ce travail journalistique de « mise en visibilité » est également une mise en forme de faits auparavant non connectés ou faiblement connectés : « Ainsi comprises, les stratégies scandaleuses seraient l'une des formes d'action les plus efficaces dans nos sociétés pour faire exister publiquement une cause, tout spécialement quand celle-ci a pour objet "une multitude de cas individuels, diffus, non représentés, méconnus : enfants maltraités, femmes battues, pauvres délaissés, victimes en déshérence", bref lorsque les groupes concernés sont "trop fluides pour se doter d'une représentation stable" » (2005 : pp. 22-23).

Même si nous n'avons pas trouvé de vrais scandales liés au « clientélisme » dans nos archives, nous avons pu constater l'existence de tentatives journalistiques de les produire. Sous forme de dénonciations issues d'enquêtes propres, de rapports judiciaires ou de discours d'acteurs politiques voulant discréditer les pratiques de leurs adversaires[293], ces tentatives dévoilaient des usages de biens publics à des fins politico-partisanes. Il s'agit d'un faible nombre par rapport au total des articles de nos bases de données (seulement 43 cas, c'est-à-dire 2,6% du total, dont 15 parus dans *Clarín et 28* dans *La Nación*), mais ils suivent une certaine logique, liée à la dynamique de la critique politico-journalistique présente dans des périodes électorales, ainsi qu'en 2002, lors de la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar* (Cf. dessin VII ci-dessous). Pour plusieurs raisons ces dénonciations ne sont pas devenues des scandales : il faut d'abord mentionner la faible intervention des procédures judiciaires, car même si des procureurs publics ont dénoncé des cas de « clientélisme », ces dénonciations ont donné lieu à des procédures administratives ou judiciaires sans conséquences importantes[294] ; ensuite, et en rapport avec la raison précédente, ces dénonciations ont des cibles floues, c'est-à-dire qu'à la différence des scandales de corruption elles ne

[293] Des 43 cas identifiés, 32,6% correspond à des dénonciations d'hommes politiques et d'élus, 25,6% à des fonctionnaires de justice et 11,6% à des médias (cf. Annexes, p. 41).
[294] Cf. l'encadré ci-dessous sur une procédure judiciaire lancée par un député socialiste contre des fonctionnaires du gouvernement national et même contre le président N. Kirchner, finalement close par le juge pour ne pas avoir trouvé de délit dans la distribution de biens publics durant des périodes électorales.

visent pas des « responsables » identifiés, à l'exception, dans certains cas, de dirigeants locaux (notamment des *punteros*) qui ne sont pas des personnages publics connus et reconnus. La possibilité d'identifier des responsables fortement connus du public est étroitement liée au succès médiatique d'un scandale (Waisbord, 2002), qui est à sont tour l'un des principaux facteurs du succès d'un scandale (Marchetti et Champagne, 1994 : p. 54)[295].

**Dessin VII - Evolution des dénonciations de « clientélisme » (1997-2007)**




Source : base 2 (N=43).

Deux exemples de dénonciations journalistiques montrent comment elles sont présentées. En 2004, lorsque le « clientélisme » utilisant des allocations sociales apparaît comme un sujet médiatique central, le journal télévisé de la chaîne 13, l'une des plus importantes au niveau national, prépare un reportage en camera cachée sur ce point, puis repris par *Clarín*, quotidien qui fait partie de la même entreprise multimédia :

> « Camera cachée de « TELENOCHE INVESTIGA » : Formosa : des allocations en échange de voix. Six cents personnes vivent au Paraguay et perçoivent en Argentine les 150 pesos des plans Jefes y Jefas de Hogar. En échange, on leur

[295] La dimension de « dégradation » du statut des dénoncés est ainsi faible, en raison de la difficulté d'identification des responsables du clientélisme par leurs noms.

demande de donner leurs voix au sénateur du Parti Justicialista José Mayans, comme l'a révélé hier un rapport de l'émission Telenoche Investiga.

Ce sont des Argentins qui n'habitent plus dans le pays mais qui perçoivent les plans d'assistance à Clorinda, [province de] Formosa. Ces gens, selon l'émission de la chaîne 13, habitent depuis des années à Port Elsa, au Paraguay. Là, précisément, les bénéficiaires des allocations et les punteros politiques qui avaient fait les démarches administratives et qui disent être des partisans du sénateur Mayans ont été filmés en camera cachée. Le courant interne de ce dernier au sein du PJ [Parti Justicialista] est celui qui a gagné les dernières élections municipales à Clorinda.

L'enquête montre comment tous les mois les bénéficiaires traversent la frontière pour percevoir leurs subventions à la Banque de la Province de Formosa. La province est gouvernée par le péroniste Gildo Insfrán […] L'enquête est basée sur les témoignages des *punteros*, qui expliquent la procédure sans savoir qu'ils sont enregistrés (ils reconnaissent d'ailleurs qu'ils exercent d'autres formes de clientélisme politique) ; sur le recoupement des registres et des listes de bénéficiaires ; et sur les dénonciations de ceux qui ne reçoivent pas les allocations bien que remplissant toutes les conditions légales requises par le programme » (*Clarín*, 4 août 2004).

Le journal le plus soucieux du « clientélisme » électoral vu comme simple transaction de biens pour des voix, *La Nación*, avait même ouvert en 2005 un courrier électronique pour recevoir des dénonciations de lecteurs afin de produire des scandales médiatiques :

« **Connaissez-vous de près un cas de clientélisme politique** ? Envoyez à *LA NACIÓN LINE* votre dénonciation. Si vous avez pris connaissance d'achats de votes virtuels, vous pouvez envoyer votre dénonciation à reportes@ lanacion.com.ar

L'information doit contenir des données concrètes sur le cas cité : où et quand s'est produit le fait et une référence précise pour pouvoir faire une enquête » (5 octobre 2005).

**« Monsieur le Juge » : le « clientélisme » peut-il devenir une affaire judiciaire ?**

Un cas singulier montre comment les dénonciations de « clientélisme » peuvent être le résultat d'une alliance entre des acteurs politiques et journalistiques, les uns se servant des autres afin de poursuivre leurs propres stratégies dans l'espace de la communication politique. Le résultat de cette dénonciation montre par ailleurs comment la mobilisation de l'étiquette, même en passant par la justice, est prise dans des enjeux symboliques et que ces usages peuvent parfois se retourner contre le dénonciateur lui-même. En 2005, le député national du Parti socialiste, Jorge Rivas, lance une procédure judiciaire en dénonçant des cas de clientélisme électoral lors des législatives de cette année-là. La plainte est basée sur des articles parus dans La Nación décrivant la distribution d'électroménagers dans des quartiers populaires. Le « clientélisme » n'étant pas une pratique juridiquement sanctionnée, elle essaie en même temps d'encadrer les cas dénoncés dans la figure de la « corruption ».

« Monsieur le Juge :

JORGE RIVAS, député national, ayant domicile légal à XX, par droit propre et avec le parrainage de l'avocat XX, se présente et dit :

I.- OBJET

Qu'en vertu des dispositions de l'art. 177 inc. 1 du C.P.P.N., je viens formuler la présente plainte en vertu des infractions présumées de malversation de fonds publics (art. 261 C.P.) et de corruption (art. 258 C.P.) dans le but que soit initiée une procédure sur la conduite de M. le Président de la Nation, Docteur Néstor Kirchner, de Madame la Ministre de Développement Social, Docteur Alicia Kirchner, et du Chef de Cabinet des Ministres, Docteur Alberto Fernández, en ce qui concerne la distribution d'électroménagers dans le cadre de l'actuelle campagne électorale.

II. - ANALYSE DES FAITS ET DES ANTÉCÉDENTS DU CAS

1. - Description des faits.

1.1. L'information journalistique sur la distribution de biens à des fins clientélistes.

Dans les derniers jours le quotidien « La Nación » a mentionné que pendant l'actuelle campagne électorale des fonctionnaires du Ministère du Développement Social de la Nation ont distribué des appareils électroménagers parmi des habitants de la banlieue de Buenos Aires en échange de leur présence à des meetings de prosélytisme du parti Frente para la Victoria dont le leader est Monsieur le Président de la Nation, Docteur Néstor Kirchner.

Les autorités nationales, bien détachées de l'action de prosélytisme de ce parti, ont reconnu que le Ministère du Développement Social distribue des électroménagers.

Ainsi, le quotidien mentionné indique dans sa publication du 4 août, sous le titre "La concurrence à Buenos Aires. Achat virtuel de votes dans la campagne", ce qui suit :

"On distribue des chèques et des appareils électroménagers" :

"D'abord il a été question de sacs de nourriture en échange d'applaudissements. Ensuite, d'appareils électroménagers en échange d'éventuelles voix. C'est finalement arrivé : on a livré des chèques d'entre 300 et 500 pesos aux habitants des quartiers périphériques où les candidats font campagne".

"Les pratiques clientélistes qu'exercent les principaux partis politiques se multiplient dans la banlieue de Buenos Aires au fur et à mesure qu'on s'approche des élections législatives du 23 de ce mois. Ceci a été vérifié para *La Nación* lors de plusieurs promenades en banlieue. Les dénonciations sur ces pratiques se reproduisent parmi les référents du parti Justicialista, dont Hilda González de Duhalde, et du Frente para la Victoria, dont la tête de liste est Cristina Fernández de Kirchner".

"Il ne s'agit pas seulement de dénonciations entre les listes qui s'affrontent. *La Nación* a recueilli des témoignages de personnes qui, deux mois avant les élections, ont affirmé avoir reçu des appareils électroménagers, des matériaux de construction et aussi des chèques d'entre 300 et 500 pesos" ».

Le document cite davantage d'articles de *La Nación* dénonçant des faits de « clientélisme ». Ensuite, il fournit plus d'éléments sur les pratiques clientélistes des fonctionnaires du gouvernement, notamment de la ministre du Développement Social, Alicia Kirchner. Pour ce faire, sont citées des normes de fonctionnement de l'administration publique réglant tant la distribution des marchandises « sans propriétaire connu » – on dénonçait la distribution de biens retenus par la Douane argentine – que les aides fournies par le programme *Ayudas Urgentes* (aides urgentes), en l'occurrence des appareils électroménagers. Ceci est suivi de justifications juridiques de la plainte, qui essaient de faire entrer dans des cas de figures juridiques les pratiques dénoncées de distribution de biens, ce qui s'avère difficile pour le dénonciateur car, comme il l'avoue, la figure de la « corruption électorale » n'existe pas dans le code de la procédure argentin :

« 2. - Signification juridique.

La conduite décrite est encadrée dans la figure du péculat (art. 261 C.P.) car il existerait une appropriation de fonds ou de biens dont l'administration ou la garde a été confiée à des fonctionnaires publics en raison de leur fonction. L'appropriation ou la soustraction de ces fonds ou de ces biens aurait pour but de les utiliser à des fins de corruption électorale.

Dans l'ordre légal argentin, l'infraction de corruption électorale comme figure autonome n'existe pas. Cependant, j'entends que les conduites de ce type peuvent être encadrées sous la figure de la corruption (art. 258 C.P.), qui punit d'une peine de prison allant de un à six ans y compris la déclaration d'inhabilité spéciale perpétuelle pour exercer la fonction publique quiconque offre directement ou indirectement, ou accorde à un fonctionnaire public des dons pour faire, ralentir ou empêcher de rendre quelque chose lié à ses fonctions.

Nous entendons que les électeurs sont des personnes qui prennent part accidentellement à une fonction publique suivant les termes de l'article 77 du Code Pénal. Effectivement, le suffrage tel que défini par la Cour Suprême de Justice de la Nation "est un droit public de nature politique, réservé aux membres actifs du peuple de l'État […] Cette participation est rendue effective au moyen du suffrage, donnant sens au principe selon lequel le peuple, en tant que titulaire de la souveraineté, est la source originaire de tous les pouvoirs. Ces pouvoirs accomplissent des fonctions confiées à des organes élus au moyen du suffrage et investis d'autorité en vertu de la représentation qu'on leur attribue. Le suffrage acquiert par conséquent un caractère fonctionnel, exercé non pas dans l'intérêt du citoyen considéré comme individu mais de la Communauté politique, à travers le corps électoral » (Jugements : 310:819, considérant 10) […] Dans notre pays, le suffrage est simultanément un droit et un devoir constitutionnel, ce qui renforce son sens fonctionnel dans la mesure où l'ordre prévoit des sanctions pour celui qui ne vote pas. Par conséquent, les manoeuvres visant à tordre la volonté de l'électorat par l'offre ou la distribution de dons orientés à vénaliser le vote constituent de véritables attentats contre le déroulement normal, ordonné et légal de la fonction publique dans le sens du bien juridique protégé par l'art. 258 C.P ».

Le député J. Rivas demandait ensuite de traduire en justice le maire d'une municipalité de la banlieue de Buenos Aires, des fonctionnaires du Ministère du Développement Social, ainsi que tous les fonctionnaires mentionnés dans les articles publiés par *La Nación*. Même si le procès n'a pas abouti – le juge n'ayant pas fait prospéré le procès –, il a été l'objet de traitement médiatique afin de montrer que le « clientélisme » pouvait être aussi une affaire judiciaire. Or, en 2007

le député Jorge Rivas devient vice-chef du Cabinet des Ministres du gouvernement de N. Kirchner comme partie d'une alliance entre une fraction du parti socialiste et le péronisme soutenant le président, puis il présente sa candidature comme député pour le Frente para la Victoria lors des élections d'octobre 2007. A cette occasion *La Nación* a de nouveau interviewé Jorge Rivas, cette fois afin de lui rappeler les positions contre le « clientélisme » du gouvernement qu'il avait adoptées en 2005 :

« *- Dans la campagne de 2005 vous avez porté plainte contre le Gouvernement en vertu de faits de clientélisme, notamment de la distribution de lave-linge pendant la campagne électorale de Cristina [Fernández de Kirchner]…*

- Oui, et ceci justement à partir d'une dénonciation journalistique de La Nación.

*-Et maintenant qu'est-ce que vous allez faire ? Parce que beaucoup de vos compagnons de liste sont ceux que vous aviez dénoncés pour avoir distribué ces lave-linge, que cela vous plaise ou pas.*

- Oui, mais ce que j'ai fait a été une dénonciation à partir d'un article journalistique pour qu'on mène une enquête afin d'établir si ce que disait un journal faisait partie d'un dispositif de "corruption électorale". La Justice a dit que non, qu'il y avait un programme d'assistance superposé dans le temps mais sans aucune association avec le fait électoral. Vous pourrez me demander si je crois ou si je ne crois pas en la Justice, mais je ne peux pas dénoncer comme bourgeoise la justice si elle n'a pas décidé ce que je veux qu'elle décide » (La Nación, 7 octobre 2007).

Une dernière dimension des scandales peut servir à identifier dans quelles conditions les dénonciations de « clientélisme » peuvent devenir des enjeux de l'espace de la communication politique : elles mobilisent des valeurs et des règles morales partagées tant par les acteurs politico-journalistiques et les experts que par l'opinion publique, liées à la perception des « pauvres » comme otages des réseaux politiques en vertu de leur situation de nécessité et des hommes politiques comme manipulateurs de ces besoins. C'est en partie la réactualisation et la reproduction de ces principes d'appréciation du monde populaire que les dénonciations de « clientélisme » sont des produits symboliquement rentables. Nous avons déjà montré que les courriers des lecteurs apparaissent plus assidûment dans les journaux analysés depuis 2000 et notamment depuis 2003, lorsque le sujet du « clientélisme » est déjà établi. Ceci coïncide avec la période où se concentrent la plupart des dénonciations retenues dans

nos bases de données (2002-2007, cf. dessin VII ci-dessus). Les résultats d'une enquête menée en 2007 par des économistes de l'Université Nationale de La Plata et des experts de l'institut de sondages Mori, et financée par la Banque Mondiale, sur la perception sociale des programmes sociaux en Argentine (Cruces et al, 2007) montre que bien qu'environ 50% des enquêtés soient favorables au maintien des programmes sociaux – ce qui n'empêche pas de souligner que 28% s'est manifesté pour la suppression de ces programmes – 89% est d'accord ou vraiment d'accord avec l'affirmation selon laquelle « les programmes sont utilisés politiquement » (Cruces et al : 2007, pp. 20-22). Cela met en évidence que l'idée selon laquelle les politiques sociales sont des ressources du « clientélisme » est déjà établie socialement comme un fait. En ce sens, il est intéressant de voir comment la distribution de réponses change selon les appartenances de classe : si 69% des interviewés vivant dans des foyers aux nécessités de bases insatisfaites (NBI) soutiennent la continuité des programmes sociaux – contre 16% qui soutiennent leur suppression – parmi les personnes vivant dans des foyers sans NBI les pourcentages sont bien différents : 47% affirment que les programmes doivent continuer à exister contre 30% qui plaident pour le contraire[296]. Il n'est donc pas question seulement pour les « non pauvres » de voir les biens publics distribués dans les programmes sociaux comme des ressources clientélistes, mais aussi, dans une large mesure, de vouloir que l'Etat cesse d'aider les pauvres. On peut donc comprendre dans quel « état de l'opinion » les dénonciations de « clientélisme » apparaissent, et suivre Dominique Marchetti et Patrick Champagne lorsqu'ils considèrent le rapport entre la mise en forme médiatique et les perceptions sociales majoritaires : « Les journalistes "font-ils l'opinion" ou bien, à l'inverse, "l'opinion" pèse-t-elle sur les journalistes ? En fait, il s'agit là d'une fausse alternative. En effet, fausses lorsqu'elles sont considérées séparément, ces deux propositions deviennent vraies lorsqu'elles sont prises *en même temps*. On peut dire que les journalistes de la grande presse, qui se sentent volontiers investis à la fois du rôle de guide (ils informent) et de porte-parole de "l'homme de la rue", font l'opinion *publique*, dans la mesure où ils expriment explicitement ce qui est souvent de l'ordre du privé ou même de l'indicible. Mais ils ne réussissent jamais aussi bien ce travail d'explicitation que lorsqu'ils expriment des opinions latentes, voire des pulsions jusque-là refoulées ou censurées » (Marchetti et Champagne, 1994 : p. 54).

[296] Les différences sont plus importantes si l'on prend les personnes appartenant à des foyers ayant reçu des allocations (71% pour les programmes et 10% contre eux) et ceux qui n'en ont jamais été bénéficiaires (33% pour, 44% contre).

## 2. Les hommes politiques, les élus, les fonctionnaires d'Etat

Les dirigeants politiques, candidats lors d'une campagne électorale, dirigeants de l'opposition dans des conjonctures de crise, ou fonctionnaires contraires à la gestion des ressources dans leur secteur d'intervention utilisent le mot « clientélisme » comme outil critique et comme insulte politique, principe de disqualification de l'adversaire servant à le placer du côté des pratiques illégitimes, propres de ceux qui au lieu de se soucier de « résoudre les problèmes des gens », notamment des « pauvres », essaient de les manipuler au moyen de biens matériels afin d'obtenir leur loyauté. Tout comme les journalistes, les acteurs politiques utilisent l'étiquette dans la plupart des cas pour faire référence à la manipulation des programmes sociaux (42,3% du total, 46,1% dans *Clarín*, 40,6% dans *La Nación*) ; en deuxième lieu, ils font référence au « clientélisme » comme problème général (13,6%, 10,3% et 15,1%, respectivement) ; en troisième lieu, au « clientélisme » électoral (13,2%, 11,5% et 14%, respectivement), alors que les usages de l'étiquette comme principe de disqualification politique apparaissent en cinquième position (9,7%, 8,5% et 10,2%, respectivement), avec des pourcentages plus importants que dans la plupart des cas des autres types d'acteur.

En distinguant les hommes politiques qui font partie des principaux utilisateurs de l'étiquette selon leur appartenance politico-idéologique (cf. tableau XIV ci-dessous), comme nous l'avons fait dans le chapitre précédent, nous pouvons voir que les discours sur le « clientélisme » ne font pas référence, de manière importante, à la question des « anciennes pratiques » de la politique provinciale ni à la nécessité d'une « réforme politique » – dans ce dernier cas, hormis le cas des acteurs liés au centre-gauche –, phénomène en revanche assez présent chez les journalistes et les intellectuels, notamment en ce qui concerne les problèmes de la politique provinciale. En revanche, la question de la manipulation des « pauvres » au moyen de ressources publiques – tant par rapport aux politiques sociales qu'au « clientélisme » électoral – est plus importante que chez les journalistes, les usages liés aux politiques sociales étant proches de 50% du total. On voit donc que la question de la manipulation des classes populaires est devenue un enjeu important des luttes symboliques au sein du champ politique.

Jusqu'ici, les pourcentages sont proches de ceux montrés lors du traitement de la base de données du total des utilisateurs de l'étiquette. Cependant, la classification des

acteurs politiques en vertu de leur appartenance politico-idéologique met en évidence des résultats assez différents. Premièrement, ce sont les péronistes et les acteurs politiques centristes qui font plus majoritairement référence aux politiques sociales lorsqu'ils parlent de « clientélisme ». Les proportions de ce type d'usage chez les hommes politiques de centre-gauche sont proches de la moyenne, n'arrivant pourtant pas aux chiffres de ceux antérieurement cités. La différence la plus marquée apparaît chez les hommes politiques de centre-droite : ils font du « clientélisme » étatique et comme mal social et politique les principaux sens attribués au mot, tout en déplaçant à la troisième place les références aux usages illégitimes des programmes sociaux. Par ailleurs, les usages de l'étiquette liés aux dénonciations de manipulation des pauvres lors des élections sont plus fréquents que dans les autres courants idéologiques. Cette distribution des utilisations de l'étiquette rapproche les acteurs politiques liés au centre-droite des usages qu'en font les économistes et les entrepreneurs. Ceci peut être expliqué au moins par deux facteurs. D'abord, en vertu de la proximité idéologique et sociale de ces acteurs ; ensuite, par le fait que certains des principaux utilisateurs de l'étiquette appartenant à ce camp sont eux-mêmes des économistes – Domingo Cavallo et Ricardo López Murphy[297] – et des entrepreneurs – Mauricio Macri[298] – entrés en politique en mobilisant des ressources symboliques liées à l'expertise économique dans le premier cas et à la capacité de gestion attribuée aux entrepreneurs dans le deuxième cas.

**Tableau XIV – Usages de « clientélisme » des hommes politiques par appartenance**

| Type d'usage | Péronistes % | centre-droite % | Centre % | Centre-gauche % | Total % |
|---|---|---|---|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 6,3 | 23,2 | 8,8 | 16,7 | 14,6 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 3,1 | 29,5 | 5,3 | 12,5 | 15,0 |
| Clientélisme dans les provinces | 1,6 | 1,1 | 3,5 | 4,2 | 2,1 |
| Clientélisme comme disqualification politique | 3,1 | 4,2 | 8,8 | 8,3 | 5,4 |
| Clientélisme et réforme politique | - | 3,2 | - | 8,3 | 2,1 |

[297] Tout les deux sont des économistes liés aux courants néolibéraux, le premier proche de la droite péroniste, le deuxième de la droite radicale. Ils ont créé leurs propres forces partisanes, identifiées avec le centre-droite – en Argentine aucun parti ne s'auto-définit comme étant de droite – suite à leurs passages par le Ministère de l'Economie (Acción por la República était le parti de D. Cavallo ; Recrear, celui de R. López Murphy).

[298] Il est actuellement le maire de la ville de Buenos Aires. On a fourni quelques traits de la trajectoire de M. Macri dans le chapitre V.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 71,9 | 20 | 66,7 | 45,8 | 47,5 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 12,5 | 18,9 | 7,0 | 4,2 | 12,9 |
| Autres | 1,6 | - | - | - | 0,4 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : base 3 (péronistes N=64 ; centre-droite N=95 ; centre N=57 ; centre-gauche N= 24).

La combinaison de l'analyse quantitative et de l'analyse qualitative nous permet de mieux comprendre ces différences entre les acteurs politiques, et de mieux établir les sens des mobilisations de l'étiquette attribués par chacun d'entre eux. En effet, bien que la distribution des types de discours sur le « clientélisme » nous permette de saisir les intérêts des acteurs pour le sujet, ainsi que les façons dont ils définissent cette étiquette dans leurs usages – notamment selon les participants aux relations de clientèle et les problèmes liés à ces relations – on ne sait pas encore comment elle est mobilisée dans la pratique. Premièrement, il est intéressant que ce soient les péronistes qui concentrent le plus leurs usages de « clientélisme » dans la gestion des programmes sociaux. On aurait pu penser le contraire en suivant notre hypothèse selon laquelle les acteurs politiques liés au centre et au centre-droite sont les plus intéressés par cette question et notamment par la manipulation des « pauvres ». Or, le fait que les usages de l'étiquette apparaissent chez les péronistes concentrés sur la question de la manipulation de biens d'origine publique à des fins politiques relève de deux questions. Premièrement, comme c'est sous la présidence de E. Duhalde que le programme *Jefes y Jefas de Hogar* a été mis en place, et il a été poursuivi par le gouvernement N. Kirchner, les fonctionnaires chargés de traiter la question sociale ainsi que de gérer ce programme massif ont dû montrer, dans un contexte de forte politisation de la question[299], leurs intentions de ne pas faire des ressources allouées un bien convertible en don dans des relations de clientèle. Ceci peut être constaté dans le fait qu'une grande partie des principaux utilisateurs péronistes de l'étiquette sont des fonctionnaires du champ social – Hilda « Chiche » Duhalde, le ministre de l'Emploi sous la présidence de E. Duhalde, Alfredo Atanasof et Alicia Kirchner –, ainsi que N. Kirchner (principal utilisateur de l'étiquette chez les péronistes[300]), qui a dû faire face aux plus fortes critiques sur les usages politiques des programmes sociaux une fois passé le moment le plus aigu de la crise sociale. Déjà dans

[299] On a vu que les dénonciations d'usages de ce programme à des fins politiques étaient un enjeu fondamental de l'espace de la communication politique depuis 2002, expliquant en grande partie la montée des usages de « clientélisme » (cf. chapitre VI).
[300] Il réunit 35 mentions du mot dans nos archives.

son discours d'investiture, le président N. Kirchner, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, avait évoqué la « tragédie civique » du « clientélisme » lié au chômage et à la pauvreté. Une fois au pouvoir, il était interrogé à maintes reprises par les journalistes et par d'autres acteurs du jeu de la communication politique – comme les évêques de l'église catholique – sur cette question.

> Lors de la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar*, la responsable politique des programmes sociaux du gouvernement de E. Duhalde, son épouse Hilda « Chiche » Duhalde, faisait de la question de la « lutte contre le clientélisme » un point central de la gestion sociale. Ce fut par exemple le cas lorsqu'elle a présenté la situation sociale de l'Argentine au Conseil Permanent de la Banque Interaméricaine de Développement, elle affirmait : « Il y a une culture clientéliste que nous sommes en train de vaincre accompagnés des ONG. Notre pays semblait une vache dont le lait n'allait jamais manquer, mais le lait s'est terminé » (*La Nación*, 12 avril 2002).
>
> L'une des principales voix critiques dénonçant le « clientélisme » lié aux programmes sociaux a été celle des autorités de l'église catholique. En effet, à maintes reprises certains évêques ont évoqué la question dans leurs discours. Face à ces critiques sur la gestion étatique des ressources publiques, le président N. Kirchner répondait soit en soutenant la légitimité des critiques, soit en critiquant les acteurs critiques : « Le président Néstor Kirchner a pris part au Te deum traditionnel pour le 188ème anniversaire de la déclaration de l'Indépendance dans la Cathédrale de la ville de San Miguel de Tucuman […] Le chef de l'État a été accueilli par Monseigneur Luis Villalba, archevêque de la province, qui a prononcé l'homélie pendant la festivité organisée dans la Cathédrale.
>
> A la fin de l'office religieux, Kirchner a affirmé que, "malheureusement, le clientélisme politique existe" et il a appelé à "le combattre entre tous" pour "terminer avec cette culture horrible".
>
> Les mots du Président ont été une réponse à l'homélie prononcée par l'archevêque, qui a soutenu que "le peuple ne peut pas continuer à vivre de dons, qui donnent lieu au clientélisme" » (*La Nación*, 9 juillet 2004).

Deuxièmement, les usages fréquents de l'étiquette liés aux dénonciations de manipulation des ressources publiques chez les péronistes répondent au fait que ces discours étaient intégrés comme des outils symboliques des luttes internes au sein du parti. En effet, les discours faisant référence au « clientélisme » entrepris en manipulant

des biens d'origine publique ainsi qu'au « clientélisme » électoral fonctionnent pour les péronistes comme des formes de dénonciation des adversaires internes. Puisque le péronisme existe dans les quartiers populaires comme un ensemble de réseaux gérant une partie des aides sociales[301], tant le contrôle de ces réseaux que la lutte entre des réseaux travaillant pour des dirigeants opposés dans la lutte interne partisane deviennent des enjeux politiques majeurs, les critiques contre le « clientélisme » fonctionnant comme des principes de distinction et de disqualification de l'adversaire.

> En 2002, lorsque N. Kirchner avait commencé sa campagne comme candidat péroniste, il se présentait comme l'alternative face au péronisme traditionnel incarné par C. Menem et E. Duhalde. Le discours de N. Kirchner face aux opposants internes mobilisait l'étiquette comme principe de distinction : « Le gouverneur [de la province de Santa Cruz, en Patagonie] Néstor Kirchner a dit aujourd'hui que la réunion Duhalde-Menem "est de la pure tricherie et une alliance contre-nature" et que "le seul but de la rencontre est de concevoir un nouvel accord politique pour se perpétuer au pouvoir" […] Il a déclaré que "les élections internes ouvertes qu'a voté le Congrès sont un piège car elles ne sont pas obligatoires ; les appareils partisans et les vieilles méthodes du clientélisme politique continueront à régner au-dessus de la volonté populaire" ». (*La Nación*, 20 juin 2002).
>
> Quelques mois plus tard il s'auto-définissait comme « un homme qui refuse de créer des appareils dont personne ne connaît le financement, et de construire des structures de clientélisme politique » (*La Nación*, 5 octobre 2002).
>
> En 2005, les élections législatives ont été l'occasion de définir l'hégémonie au sein du péronisme, notamment parmi les groupes qui restaient fidèles à l'ancien président E. Duhalde et ceux qui soutenaient N. Kirchner. La tradition péroniste de régler les conflits internes dans le contexte d'élections générales était mise à jour dans cette conjoncture, et tout comme à d'autres moments historiques la province de Buenos Aires était la scène principale de cette dispute[302], opposant cette fois les deux épouses des leaders en lice : la sénateur Cristina Fernández de Kirchner se présentait comme candidate face à Hilda « Chiche » Duhalde. Le courant du président N. Kirchner contrôlant alors les programmes sociaux, « Chiche » Duhalde dénonçait les usages clientélistes de ces ressources : l'article publié par

[301] Cf. le chapitre I pour une description générale, et le chapitre VIII pour un traitement du fonctionnement des réseaux politiques locaux dans un quartier populaire.

[302] Le conflit entre la rénovation péroniste et l'aile orthodoxe du parti qui a eu lieu dans les années 1980, suite à la défaite électorale de 1983, s'est en grande partie définie lors des législatives de 1985, quand le candidat rénovateur Antonio Cafiero a obtenu plus de voix que le candidat orthodoxe Herminio Iglesias, qui avait réussi à garder le nom officiel du parti pour sa liste. Cf. (Levistky, 2003).

*Clarín*, titré « Chiche dénonce le clientélisme : "Ils distribuent des appareils électroménagers" », recueille des propos de la candidate. « A Florencio Varela [municipalité de la banlieue de Buenos Aires] et dans d'autres endroits on a distribué des réfrigérateurs et des appareils électroménagers à des gens qui n'ont rien à manger". L'accusation contre le gouvernement national a été faite par la candidate au sénat du PJ [Parti Justicialista] Hilda González et a installé la lutte autour du clientélisme politique par le biais de l'assistance sociale, parce que depuis le gouvernement provincial on a attribué cette même méthode à Eduardo Duhalde » (*Clarín*, 23 septembre 2005).

Les usages de « clientélisme » des acteurs politiques de centre-gauche relèvent de différents moments historiques. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent ils ont été les premiers à mobiliser l'étiquette, et ici le rôle des anciens dirigeants du Frepaso, Carlos « Chacho » Alvarez – vice-président du gouvernement de De la Rua – et Graciela Fernández Meijide – ministre du Développement Social du même gouvernement – est central. Le fait que la « transparence » ait été au centre des discours critiques des dirigeants du Frepaso – et notamment de son leader principal, « Chacho » Alvarez – face au gouvernement de C. Menem, d'abord, et ensuite face au principal concurrent pour la succession de ce dernier, le péroniste E. Duhalde, faisait du « clientélisme » une ressource pour discréditer tant la gestion des institutions étatiques que les usages politiques des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté ». Ces critiques aux péronistes étaient condensées sous la figure de « l'ancienne politique » à laquelle les dirigeants du Frepaso venaient d'opposer la « nouvelle politique ». Il n'est donc pas étonnant que l'un des défenseurs le plus fermes de la nécessité d'une « réforme politique » ait été « Chacho » Alvarez lui-même, qui basait cette position sur le besoin de rendre la politique plus « transparente » et proche des citoyens.

Le Frepaso se positionnant comme opposition politique mobilisant des critères de type moraux, la critique de la gestion des institutions et des ressources étatiques de la part de ses dirigeants faisait référence au « clientélisme » comme mal empêchant la « transparence ». L'opposition à la diminution du budget de l'éducation publique pouvait ainsi être faite en ces termes : « Le candidat de l'Alianza [« Chacho » Alvarez] à la vice-présidence a critiqué "l'insistance du gouvernement pour réduire des frais dans un secteur fondamental comme l'éducation et pour maintenir le budget de tout son appareil de clientélisme politique" » (*Clarín*, 6 mai 1999). La

dénonciation du fonctionnement clientéliste de l'Etat faisait partie du programme politique des candidats de l'Alianza aux présidentielles de 1999 : « Le candidat de l'Alianza [« Chacho » Alvarez] à la vice-présidence a annoncé son engagement, au cas où l'Alianza arriverait au gouvernement, de refinancer les dettes provinciales à "15 ou à 20 ans", bien que pour cela il ait exigé "d'en finir avec le gaspillage des budgets, le clientélisme politique et l'utilisation de l'État comme patrimoine propre afin de construire des hégémonies" » (*Clarín*, 18 septembre 1999).

La gestion des programmes sociaux représentait dans ce contexte une autre manière d'utiliser l'Etat « afin de construire des hégémonies ». Ainsi, Graciela Fernández Meijide dénonçait lors des législatives de 1997 les difficultés pour faire du prosélytisme dans les quartiers populaires de la banlieue de Buenos Aires en raison du contrôle clientéliste des réseaux péronistes dirigés par E. Duhalde : « Les candidats de l'Alianza aux élections législatives Graciela Fernández Meijide et Federico Storani n'ont pas pu visiter hier deux quartiers humbles du district de Wilde, dans la province de Buenos Aires.

On a dénoncé des pressions sur les voisins des bidonvilles "Espoir" et "Futur", avertis du fait que les personnes rencontrant des dirigeants du Frepaso et de l'UCR cesseraient de recevoir l'assistance alimentaire habituelle […] Selon Graciela Fernández Meijide, les gens du quartier leur ont demandé "s'il vous plaît" de ne pas s'approcher d'eux pour faire campagne, parce que cela interromprait l'approvisionnement de la cantine populaire pour les enfants […] Fernández Meijide a regretté ce fait : "Cet épisode reproduit le clientélisme, au moyen duquel on conditionne les pauvres avec un sac de nourriture" » (*Clarín*, 24 août 1997).

C'est dans ce contexte que « Chacho » Alvarez affirmait : « Le duhaldismo [courant dirigé par E. Duhalde] est à contresens de ce dont le pays aura besoin pour la prochaine étape. La politique aura besoin d'une gestion sociale différente du clientélisme, de la construction de l'appareil, une manière différente de faire face aux problèmes de la pauvreté » (*La Nación*, 21 septembre 1997).

Ainsi, en présentant les lignes directrices de la politique sociale proposée par leurs candidats au sein de l'Alianza, les dirigeants du Frepaso avançaient que la « lutte contre la corruption et le clientélisme » était une priorité, les ONG et l'église catholique fonctionnant comme des garants de « transparence » : « Graciela Fernández Meijide a annoncé hier qu'elle promouvra "un plan d'intégration nationale et sociale" et de lutte contre la corruption si elle l'emporte lors des élections présidentielles, et elle a accusé le président Carlos Menem et le gouverneur Eduardo Duhalde "de faire de l'assistanat et du clientélisme" » (*La Nación*, 27 septembre 1998). Après la victoire électorale de 1999, « Chacho »

Alvarez affirmait : « "Nous exigerons de la transparence, des comptes rendus, une bonne utilisation des fonds, l'élimination du clientélisme politique tel qu'il existe jusqu'à présent et qui facilite la corruption". Il a répondu à une question sur ses prévisions de donner une plus grande participation à des organisations non gouvernementales telles que Caritas : "L'Église Catholique a beaucoup d'expérience et c'est toute une garantie" » (*Clarín*, 5 novembre 1999).

Les projets de « réforme politique » apparaissent dans ce contexte comme un moyen de rendre l'activité politique plus transparente. Même après avoir démissionné du poste de vice-président, précisément en raison d'un fait de corruption lors du traitement législatif d'une loi de réforme du code de travail, un journaliste affirmait à propos de la stratégie politique de « Chacho » Alvarez : « Alvarez reprendra le drapeau de la transparence institutionnelle, qu'il a brandi comme l'une des raisons de sa démission. Le chef du Frepaso insiste sur le fait que l'utilisation de fonds publics pour la concurrence interne est à l'origine de maux divers : la corruption, le gaspillage et le clientélisme, entre autres. Il spécule aujourd'hui sur la réalisation d'un plébiscite pour que les électeurs s'expriment sur la manière de réduire les frais des congrès et des gouvernements provinciaux » (*Clarín*, 2 décembre 2000).

C'est justement en vertu de cette défense d'une « réforme politique » capable de faire que la « nouvelle politique » l'emporte sur « l'ancienne » que « Chacho » Alvarez défendra le gouvernement de N. Kirchner à partir de 2003 et qu'il soutiendra la nécessité d'avancer vers ce type de réformes : « Dans ce contexte, une antinomie sur le plan du discours opposant l'ancienne politique à une politique hypothétiquement nouvelle récupère son importance […] L'ancien est associé à l'échec, au clientélisme, aux prébendes, à l'échange bâtard et secret, au trafic d'influences, au financement illégal ou à l'utilisation de l'appareil de l'État pour financer des partis ou des courants internes de ces derniers » (*Clarín*, 20 juin 2004).

Le cas des anciens dirigeants du Frepaso qui n'ont pas rejoint le camp officialiste est différent. Tel est le cas du député pour l'ARI Eduardo Macaluse, qui de sa position d'opposant au gouvernement de N. Kirchner a continué à mobiliser la critique morale des gestions péronistes entreprise auparavant contre C. Menem et E. Duhalde. Cette fois il a dû réfuter par ailleurs la prétention du nouveau président de représenter le centre-gauche : les discours sur le « clientélisme » deviennent dans ce contexte un outil critique important, compte tenu du fait que le sujet est déjà un enjeu central des luttes symboliques au sein de l'espace de la communication politique :

« La redistribution de la richesse, l'amélioration des plans sociaux, la lutte contre le clientélisme féodal dans les provinces : voici les drapeaux du centre-gauche, dont le gouvernement ne s'occupe pas » (*La Nación*, 21 mars 2004).

Dans le cas des acteurs politiques liés au centre-droite on trouve aussi deux étapes bien différenciées par rapport aux usages de l'étiquette. Comme les hommes politiques de centre-gauche, ceux de centre-droite se plaçaient en dehors du champ politique afin d'entreprendre une critique mobilisant des éléments extérieurs à ce dernier. Si le centre-gauche mobilisait une critique morale, notamment de la façon dont les péronistes utilisaient les ressources publiques à leur profit – tant dans les institutions étatiques que dans la distribution des biens alloués par les programmes sociaux –, le centre-droite proposait une critique de type technique, proche de la logique experte des économistes et de la logique gestionnaire des entrepreneurs. Ainsi, si l'Etat gérait mal ses ressources c'était en raison du manque de « rationalité », la même explication pouvant s'appliquer aux difficultés à rendre efficaces les politiques de « lutte contre la pauvreté ». Dans ce contexte, les « politiciens », vus couramment comme des « démagogues » ou des « populistes », étaient à la base des problèmes du pays.

Dans un premier temps, Domingo Cavallo – ministre de l'Economie entre 1991 et 1997, puis principal dirigeant du parti Acción por la República – est la principale voix de ce courant parlant de « clientélisme ». La façon dont il s'auto-percevait met en évidence cette volonté de donner à la politique une rationalité extérieure. Ainsi, lors de la campagne électorale des présidentielles de 1999, il affirmait :

« Je me sens comme ayant une mission : celle de faire que l'Argentine devienne ce qu'elle peut être et qu'elle n'a pas encore pu devenir. J'ai les conditions pour conduire une transformation phénoménale qui mette en valeur la grande capacité qu'ont les 35 millions d'Argentins. Le pouvoir corporatif, le pouvoir bureaucratique et le clientélisme politique ont endormi le peuple argentin. Je sens que je suis, à cette époque, l'Argentin qui peut produire la transformation qui libère toutes ces énergies, et je vais le faire depuis la position dans laquelle le peuple me place » (*La Nación*, 22 octobre 1999).

La position face au fait électoral était ainsi paradoxale : une fois entrés en politique, les acteurs de centre-droite devaient jouer le jeu et convaincre les électeurs de voter pour eux, mais ils le faisaient pourtant en mobilisant un discours

qui discréditait la logique électorale, vue comme étant liée à la « démagogie » et au « clientélisme », et en mettant par contre en avant une rationalité technique relevant d'une vérité non politique, c'est-à-dire non soumise aux va-et-vient de la volonté populaire.

Face à cette vision de la politique et des politiciens, la « réforme politique » s'imposait pour certains comme le remède permettant à la fois de lutter contre le « clientélisme » et de réduire le « coût de la politique ». Armando Caro Figueroa, ancien fonctionnaire sous la présidence de C. Menem et dirigeant du parti de D. Cavallo, prônait en ce sens une réduction des congrès provinciaux : « Cette prolifération de corps législatifs provoque deux conséquences. D'une part, il érode le fonctionnement de la démocratie en encourageant le clientélisme politique. D'autre part, il endommage la compétitivité nationale en privant le pays d'un cadre juridique simple et uniforme » (*Clarín*, 7 février 2001).

On ne peut pas s'étonner alors si dans le bilan des 20 ans de démocratie argentine D. Cavallo fait de la politique le noyau de tous les problèmes du pays, tout en négligeant les dimensions économiques et sociales, qui avaient été correctement traitées, selon l'ancien ministre, au moyen des politiques néolibérales : « Selon Cavallo, les grands problèmes économiques ont commencé à être résolus dans les années 1990, lorsqu'il a été ministre de l'Économie de Menem et qu'il a créé la convertibilité, mais que "l'organisation politique, caractérisée par le caudillisme, le clientélisme, la corruption et la politisation de la Justice a accentué ses problèmes pendant les 20 années de démocratie » (*Clarín*, 31 janvier 2003).

La crise de 2001-2002 a entraîné la disparition du parti de D. Cavallo[303], ainsi que la retraite politique de la plupart de ses dirigeants. Un nouveau centre-droite s'organise alors, ayant au moins deux courants identifiés. D'abord, celui de l'ancien ministre de l'Economie de l'Alianza, Ricardo López Murphy, qui avait des points communs avec la force politique de D. Cavallo en ce qui concerne le discours politique et la mise en avant de l'expertise économique[304]. Même si R. López Murphy a obtenu la quatrième position lors des présidentielles de 2003, son pouvoir électoral s'est

[303] Rappelons que D. Cavallo a démissionné de son poste au Ministère de l'Economie le 19 décembre 2001 lors de la première journée de manifestations des classes moyennes urbaines – les *cacerolazos* – qui avaient pour mot d'ordre « qu'ils s'en aillent tous », et dont le principal objectif était le départ du ministre, puis du président de la République.

[304] Il a ainsi avancé, au début de la longue campagne électorale des présidentielles de 2003, des propos qui rappellent ceux déjà cités de D. Cavallo : selon R. López Murphy, avec sa candidature « "la fête du clientélisme a terminé en Argentine", et il a averti que "les candidats populistes ne se trompent pas et que s'ils veulent créer de l'emploi qu'ils ne le fassent pas dans le secteur public parce que la situation sera plus grave" » (*La Nación*, 4 octobre 2002).

rapidement dilué ; depuis 2005, les dirigeants de son parti commencent à rejoindre d'autres forces politiques, notamment celle de Mauricio Macri. Il s'agit du deuxième courant de centre-droite issu de la crise. En effet, cet entrepreneur avait déjà été convoqué par C. Menem mais ce n'est qu'après 2002 qu'il décide d'entrer en politique, en créant un nouveau parti, Compromiso para el Cambio (Engagement pour le changement), puis Propuesta Republicana (Proposition Républicaine, PRO) qui attirait aussi bien d'anciens dirigeants de la droite argentine que des péronistes de centre-droite, de jeunes professionnels et des experts issus de fondations et d'universités privées très actives durant la deuxième moitié des années 1990 (cf. chapitre V). Le succès électoral lors des élections municipales de la ville de Buenos Aires en juin 2007 a fait de PRO une force politique importante, qui mobilise à la fois un discours technique et de rationalisation de l'Etat en accord avec la logique du monde privé. M. Macri avait pour drapeau de campagne la lutte contre le « clientélisme » comme cause du mauvais fonctionnement des institutions étatiques.

> Lors de la campagne électorale municipale de 2007, M. Macri soulignait l'importance de lutter contre le « clientélisme » étatique de la mairie de la ville de Buenos Aires afin de pouvoir résoudre les problèmes de gestion qui empêchent de s'occuper de *la gente* : « Macri a promis "d'en finir avec la distribution sale et le clientélisme", afin que l'État soit géré par "des employés qui entrent sur concours. Il faut séparer l'État de la politique, pour qu'il y ait une bonne gestion" » (*Clarín*, 27 avril 2007). Ceci incluait la nécessité de réduire le « coût de la politique » – ancien mot d'ordre de ce courant politique partagé, comme nous l'avons vu, par des dirigeants de centre-gauche –, ce que M. Macri nommait « clientélisme de costard et cravate » (*Clarín*, 18 juin 2007). « Pendant les dix dernières années la seule chose qu'ils aient faite [les anciens maires de la ville de Buenos Aires, les dirigeants de centre-gauche] est d'augmenter le nombre de postes. Dans la ville, on a donné la priorité à la base politique, au clientélisme, au *puntero* et non pas aux gens, c'est pourquoi l'investissement [privé] n'est jamais arrivé. Nous allons faire d'importantes économies basées sur la fin de cette politique » (*Clarín*, 17 juin 2007). « Nous protégerons le fric [sic] des gens et nous en finirons avec le clientélisme pour faire de la bonne gestion » (*Clarín*, 2 juin 2007).

En ce qui concerne les usages de l'étiquette liés au monde populaire, on a constaté que tant les hommes politiques de centre-droite que ceux du centre tendent à

mobiliser « clientélisme » de la même façon : en dénonçant les usages illégitimes des biens d'origine publique, ils construisent une vision misérabiliste des « pauvres ». On assiste ainsi à la montée en puissance de ce type de discours, à l'explicitation de l'idée selon laquelle les pauvres sont des prisonniers, des êtres manipulés et manipulables : des « otages ». De cette manière, à partir de 2002, le « clientélisme » lié au monde populaire devient clairement un problème de manipulation des « pauvres », et en ce sens l'étiquette devient plus stigmatisante, notamment dans les discours des leaders politiques les plus éloignés tant par leur origine sociale que par leur appartenance politique aux classes populaires[305]. Dans le cas des hommes politiques du centre, la cible est la distribution clientéliste des programmes sociaux ; dans le cas des hommes politiques de centre-droite, les dénonciations de « clientélisme » électoral acquièrent plus d'importance. La succession de discours traitant les classes populaires comme des victimes pourrait fonctionner a priori comme une défense de ces dernières, mais elle tend finalement à discréditer toute forme de participation politique des « pauvres », ce qui apparaît toujours comme le résultat de la manipulation et non pas d'une forme de décision relevant des loyautés locales, des régulations morales, voire de l'engagement militant (cf. chapitre VIII).

La mise en place de programmes sociaux massifs semble faire appel à cette consolidation du regard des classes populaires en termes de « clients ». A partir de 2003, les discours sur la manipulation des pauvres par des dirigeants du centre et de centre-droite se reproduisent. Par exemple, un comédien et dirigeant radical, à l'époque leader des petits débiteurs protestant contre le *corralito* – interdiction de retirer des banques des épargnes en dollar mise en oeuvre en décembre 2001 –, appelait les « pauvres » à « se réveiller » : « Le comédien Nito Artaza, leader des débiteurs, a fait aujourd'hui appel aux pauvres de l'Argentine : "rebellez-vous, réveillez-vous", et il les a invité à rejoindre le secteur qu'il représente afin de créer un mouvement de protestation face à l'actuelle situation sociale et économique. "Vous avez le droit au travail, à la santé, à une sécurité sociale ; non à 150 pesos au moyen desquels on [les politiciens au pouvoir] vous utilise pour faire du clientélisme politique", a affirmé Artaza dans un discours exalté prononcé face au Palais de justice » (*La Nación*, 3 février 2003). En 2005, *La Nación* avait contacté

[305] Par exemple, R. López Murphy affirmait en 2002 à propos de la crise sociale : « il me semble outrageant que les gens plongent dans les ordures comme avant le faisaient d'autres espèces zoologiques », et il a assuré que « le clientélisme nous a conduit à cette catastrophe » (*La Nación*, 23 juin 2003).

différents dirigeants liés aux courants analysés afin qu'ils s'expriment sur la gestion des programmes sociaux. Angel Rozas, un dirigeant radical, affirmait sur ce point : « C'est honteux qu'on continue à soumettre les nécessiteux à la toute-puissance que donne la capacité de donner ou d'enlever une aide sociale à volonté. Ceci va à l'encontre la dignité des personnes et fait des pauvres des otages du pouvoir politique » (*La Nación*, 5 janvier 2005).

Progressivement, certains symboles de la politique populaire, tels les bus qui mobilisent les militants habitant dans des quartiers éloignés du centre de la ville de Buenos Aires et les sandwiches de saucisse (*choripán*) fournis lors de ces rassemblements par les dirigeants locaux, deviennent des objets de moquerie de la part des dirigeants du centre et de centre-droite et des références très précises pour le public afin de dénoncer le « clientélisme »[306]. En ce sens, durant la campagne électorale municipale de la ville de Buenos Aires en 2007, M. Macri a affirmé: « Ni meetings mobilisant des bus, ni clientélisme, ni *choripán*. Des propositions, des propositions, des propositions », puis, aidé d'une assistante avec des panneaux, il a immédiatement rappelé « les 24 initiatives qui seront diffusées jusqu'à cette soirée » (*La Nación*, 31 mai 2007).

En vertu de cette idée selon laquelle les « pauvres » étaient des êtres manipulés par les partis majoritaires, et notamment par le péronisme, les dirigeants du centre et de centre-droite ont commencé à voir chez leurs votants des qualités morales qui faisaient d'eux des personnes plus rationnelles que les classes populaires. Déjà en 2003, lors de la campagne électorale des présidentielles, R. López Murphy affirmait lors d'un entretien à *La Nación* :

« *-Combien de gens suivent votre parti maintenant ?*

- Selon nos sondages, 10% de l'électorat. Au maximum, celui qui nous dépasse le fait avec cinq points de plus. Mais cela ne sert pas de gagner dans un contexte d'atomisation des partis ; j'ai besoin d'appuis pour l'énorme réforme qu'il faut faire.

*-Et qu'est-ce que vous ferez pour le chercher ?*

- En quelques mois nous avons grandi sans un sou pour la campagne et malgré les tricheries des structures organisées pour empêcher notre croissance. On est suivi par beaucoup de jeunes convaincus du fait que la transformation est possible.

*- Où ?*

[306] Ceci rappelle les descriptions que faisaient les hommes politiques établis du personnel politique ouvrier vers la fin du XIXe siècle en France. Cf. (Offerlé, 1984).

- Principalement, là où l'électeur ne dépend pas du clientélisme politique, dans des secteurs plus modernes et plus liés à la production » (*La Nación*, 30 janvier 2003).

La dirigeante du centre, Elisa Carrió, est l'une des principales mobilisatrices de cette idée qui faisait des forces politiques n'ayant pas une importante implantation populaire des voix plus rationnelles. Par ailleurs, ceci en faisait de ces forces des « groupes de sauvetage » des « frères pauvres » – une façon de rendre compte de la distance sociale de ces partis vis-à-vis du monde populaire – de la « prison » du « clientélisme ». Juste avant les présidentielles de 2007, E. Carrió affirmait ainsi : « Notre force [politique] a une énorme composition de classe moyenne urbaine mais nous disons à nos frères du Nord, à nos frères pauvres, que nous voulons être la force de libération de ceux qui sont prisonniers du clientélisme, dominé par le Parti Justicialista » (*Clarín*, 23 octobre 2007). Dans les jours qui ont suivi les élections, E. Carrió faisait un bilan de sa défaite en avançant les tâches qu'elle devait assumer : « Nous devons être la force de sauvetage de nos frères pauvres prisonniers de la pauvreté et du clientélisme » (*La Nación*, 30 octobre 2007). Le message qui découlait de la perception sur la composition sociale des votes des différents partis était ainsi claire: « Nous avons gagné dans les grands centres urbains du pays ; je fais maintenant appel à nos frères pauvres pour leur dire que la prison est ouverte » (*Clarín*, 23 octobre 2007) ; « La nouvelle présidente a une légitimité segmentée. 70% des classes moyennes des centres urbains ont voté contre elle. Et nous avons acquis un clair leadership dans ces secteurs ainsi que dans le secteur rural. Les classes moyennes et hautes doivent être la force de sauvetage des secteurs les plus pauvres dominés par le clientélisme et la misère » (*Clarín*, 30 octobre 2007)[307].

Cette association entre les classes populaires et le « clientélisme » ainsi qu'entre les non pauvres et la vertu politique devient un lieu commun des principes dominants de

[307] Plus finement, ainsi que de façon plus critique vis-à-vis les autres couches sociales, le dirigeant R. Lavagna, ancien ministre de l'Economie de E. Duhalde et de N. Kirchner, puis candidat aux présidentielles de 2007, allié avec les radicaux, décrivait les comportements politiques des classes sociales du pays dans les termes suivants : « Dans beaucoup de secteurs à hauts revenus, de classe haute, réapparaît l'idée d'un pays où l'on ne fait que dormir, "un pays dortoir", mais où on n'a pas les principaux engagements économiques, les plus grands investissements. À son tour, dans les secteurs à hauts revenus, des professionnelles, des chefs d'entreprise, apparaît, dans les derniers mois, une certaine anxiété à propos de la consommation, un détachement par rapport à la frugalité, de la négligence vis-à-vis de l'économie […] Les classes moyennes et moyennes-basses paraissent ne pas pouvoir résister au désir de se montrer et ils imitent les secteurs à hauts revenus. En suivant ces élans il apparaît un affaiblissement des liens de solidarité avec les secteurs de faibles revenus, par rapport auxquels il paraît plus importante de se différencier que de les soutenir. Enfin, les secteurs les plus pauvres se sentent plus isolés […] et ils se transforment progressivement en sujets passifs du "clientélisme" » (*La Nación*, 6 mars 2007).

la perception du jeu politique et du lien entre le social et le politique en Argentine, notamment pour les forces de centre et de centre-droite. Face à cette stigmatisation de la mobilisation des classes populaires, le candidat péronisme aux élections législatives de 2005, Rafael Bielsa, affirmait lors d'un entretien avec *Clarín* :

> « -*Vos meetings vont être constitués de gens amenés en bus ?*
> - Je ne partage pas l'idée que le bus soit un mal. Ce qui est mauvais c'est le clientélisme, les prébendes, l'extorsion, mais le fait que les syndicats veuillent mobiliser, qu'il y ait un appareil pour se mobiliser, cela ne me paraît pas mauvais. On voit passer 20 bus et on dit : " à l'intérieur ils boivent du tetrabrik [des vins bon marché en carton]" et peut-être que ce n'est pas le cas. On arrête le bus, on monte et on trouve des enseignants. Le néo-libéralisme aussi a exproprié quelques mots dans ce pays: patrie, nation et mobilisation » (14 août 2005)[308].

Comme on peut le voir, l'idée que les péronistes gagnaient les élections du fait de leur capacité à organiser des réseaux de clientèle est devenue un lieu commun des analyses politiques des journalistes, des experts et des candidats[309]. Cette hypothèse sur la persistance de la force électorale du péronisme a commencé à se forger dans les années 1990, lorsque la question était de savoir comment ce parti avait réussi à maintenir ses bases de soutien populaire tout en entreprenant des politiques néolibérales objectivement contraires à ces classes. Elle a été d'abord mobilisée par les hommes politiques et les intellectuels et experts liés au centre-gauche, opposés au gouvernement de C. Menem, alors que les dirigeants de centre-droite, pour la plupart proches du gouvernement de ce dernier, ne trouvaient pas encore dans le « clientélisme » une clé explicative du fonctionnement de la politique populaire argentine[310].

Depuis 2002, lorsque l'hégémonie péroniste revient mais cette fois sous une autre orientation politique, le « clientélisme » comme principale cause de cette

---

[308] En 2003, les dénonciations de clientélisme étaient si répandues que le candidat péroniste au gouvernement de la province de Buenos Aires affirmait : « Dans la Capitale il existe des structures politiques, dans la banlieue, par contre, on parle de l'appareil. Le porteño [habitant de la ville de Buenos Aires] est un citoyen qui participe à un meeting ; le bonaerense [habitant de la province de Buenos Aires] est un client politique. Voici des attitudes discriminatoires. *Niez-vous, alors, l'existence d'appareils et de clientélisme politique dans la province ?* Non, je ne le nie pas. Ce que je dénonce c'est l'acte discriminatoire » (*La Nación*, 23 juin 2003).

[309] Bien que les études empiriques sur les pratiques clientélistes en Argentine aient montré que l'établissement de ce type de relation n'est pas privatif des péronistes. Cf. par exemple (Torres, 2002), où l'auteur analyse les rapports de clientèle entrepris par une municipalité radicale.

[310] En Annexes (pp. 47-48), on a placé un document publié par la Centrale des Travailleurs Argentins voulant expliquer la force électorale du péronisme de C. Menem en termes de « puissance clientéliste ».

domination électorale est reçu comme explication par les acteurs politiques liés au centre-droite. En 2003, sur les raisons de sa défaite aux présidentielles, le candidat Ricardo López Murphy affirmait ainsi:

> « Le chef du Mouvement Fédéral Recrear, Ricardo López Murphy, a dit à nouveau qu'il ne soutiendra "aucun des deux candidats" au ballottage du 18 mai et il a indiqué que sa plus grande défaite a été de "ne pas avoir pu rompre l'hégémonie du parti Justicialista dans la politique nationale".
>
> Dans un entretien publié hier dans le quotidien chilien El Mercurio, López Murphy a attribué aux pratiques clientélistes l'arrivée de deux justicialistas au deuxième tour électoral.
>
> "Le système politique est très pervers et très lié au clientélisme", a-t-il affirmé, et il a estimé à trois millions le nombre d'Argentins qui reçoivent des plans sociaux, ajoutés aux deux millions d'employés publics (entre l'administration nationale et les administrations provinciales et municipales).
>
> "Le problème du clientélisme est dramatique", a-t-il répété » (4 mai 2003).

Le problème de cette association entre hégémonie électorale et pratiques clientélistes, appliqué notamment au péronisme, résidait dans le fait qu'on avait du mal à expliquer les défaites des officialismes péronistes qui ont eu lieu à partir de 2003 dans plusieurs provinces et municipalités. Si la veille des élections les classes populaires votant majoritairement pour les péronistes étaient des « otages » des réseaux de clientèle, il était difficile de trouver le lendemain les raisons de la défaite : la métaphore du « réveil » – des masses endormies – était alors à l'ordre du jour.

> Une élection qui a attiré l'attention des médias et des observateurs de la politique populaire a été celle qui a eu lieu à Misiones – province du nord-est du pays – afin d'élire des représentants pour réformer la constitution provinciale ; le principal enjeu était la possibilité d'entériner la réélection indéfinie du gouverneur. Pendant toute la campagne le gouverneur péroniste, Carlos Rovira, apparaissait comme le paradigme du « clientélisme » provincial des provinces pauvres du pays, mais aussi des pratiques d'achat de votes, car on dénonçait à chaque fois des distributions de biens dans les villages et dans les quartiers populaires des villes, preuve des usages politiques des biens publics, mais notamment des actions visant à acheter les votes des pauvres. Par ailleurs, la lutte contre les pratiques politiques illégitimes du gouverneur était dirigée par un évêque, Joaquín Piña, qui avait décidé de se porter

candidat de la liste d'opposition aux partisans de la réforme de la constitution. L'ampleur de la mobilisation contre C. Rovira, ainsi que des soutiens des principaux partis nationaux – hormis bien entendu le péronisme –, incitait à douter de ce qui apparaissait normalement comme un fait : le poids du « clientélisme » électoral. Ainsi, le jour des élections, *La Nación* s'interrogeait sur l'efficacité de ces pratiques, ce qui n'avait pas été le cas auparavant, la distribution de biens étant vue comme un mécanisme infaillible pour gagner des élections : « On mesurera sans doute à Misiones jusqu'à quel point le clientélisme politique, porté à l'extrême par le gouverneur Rovira, sera efficace au moment du dépouillement des votes. L'opposition a critiqué avec emphase la distribution d'aliments, de crédits et de plans sociaux de la part de Rovira. Il faudra voir si la dimension de cette méthode était aussi vaste que l'a dit l'opposition, et dans ce cas, si la citoyenneté accepte passivement ce type de pressions comme outil électoral » (29 octobre 2006).

Le lendemain des élections, remportées par les listes qui s'opposaient au gouverneur, les principaux dirigeants de l'opposition du centre et de centre-droite trouvaient des explications au rejet par les « citoyens » des pratiques clientélistes qui étaient auparavant à la base des craintes d'une victoire officialiste : « "C'est la victoire de la citoyenneté et de la démocratie, dans sa quête d'une meilleure qualité institutionnelle", a dit hier soir à Clarín le leader de l'espace PRO, Mauricio Macri. Pour le député national, "ceci représente le rejet d'une façon ancienne de faire de la politique, de l'achat de volontés, du clientélisme et des pressions" » (*Clarín*, 30 octobre 2006). Selon l'éditorialiste de *La Nación* Joaquín Morales Solá, le réveil du peuple de Misiones était possible en partie grâce à l'action des médias : « Sans les photos des journaux et sans les images de la télévision, qui ont montré les tentatives d'une fraude paralysante, la violence des hommes de pouvoir et le clientélisme sous ses formes les plus perverses, peut-être que les misioneros auraient voté dans l'ignorance de ce que faisaient et décidaient leurs dirigeants» (1er novembre 2006).

### 3. Les dirigeants des mouvements sociaux *piqueteros*

La dénonciation de la manipulation des programmes sociaux est la principale forme d'apparition du « clientélisme » dans les discours des dirigeants *piqueteros* (70,4%). La disqualification des hommes politiques et des gouvernants demeure, de très loin, à la deuxième place (18,5%) (cf. Annexes, p. 530). La référence presque exclusive

aux problèmes liés à la distribution des biens d'origine publique peut être expliquée par deux raisons : d'abord, comme nous l'avons vu dans le chapitre I, les activités quotidiennes des mouvements *piqueteros* sont étroitement liées à la gestion des ressources des programmes sociaux – les militants ont des allocations qui les obligent à faire du *travail social*, les cantines populaires reçoivent des aliments du Ministère du Développement Social, les coopératives et micro-entreprises sont en partie financées par des programmes étatiques[311] – de sorte que le fait de s'assurer l'arrivée de ces ressources occupe une bonne partie des énergies des mouvements (Merklen, 2005). Les dénonciations de « clientélisme » servent en ce sens à la lutte symbolique des leaders *piqueteros* au sein du jeu de la communication politique car elles remettent en question les critères officiels de distribution des ressources. Ensuite, et surtout depuis 2002, étant donné que ces mouvements sociaux deviennent des acteurs importants par rapport à la gestion locale des programmes sociaux, leurs leaders sont donc interrogés par les médias et par d'autres acteurs de la communication politique afin qu'ils s'expriment sur les débats autour de cette question, le « clientélisme » étant comme nous l'avons vu au centre des enjeux de ces débats. A chaque fois qu'on mentionne une réforme de la gestion ou de la distribution des biens alloués par les programmes sociaux, les *piqueteros* sont convoqués afin de donner leurs avis sur la question.

En ce qui concerne la mobilisation de l'étiquette comme principe de disqualification politique, elle peut s'expliquer par le fait que les mouvements *piqueteros* sont dans une large mesure des concurrents territoriaux d'autres acteurs, notamment des *punteros*, et qu'ils tendent à se distinguer de ces derniers, et notamment des gouvernements péronistes qui les soutiennent, en utilisant cette insulte politique qui place les adversaires du côté des pratiques illégitimes.

Le discours sur le « clientélisme » comme manipulation des programmes sociaux comme celui qui mobilise l'étiquette en tant que principe de disqualification politique doivent être mis en rapport avec les appartenances politiques des dirigeants des mouvements sociaux. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre I, les courants autonomistes et les courants liés aux partis de gauche ont adopté des positions de forte opposition au gouvernement de N. Kirchner, alors que les courants national-populaires se sont rapprochés, dans une large mesure, de ce dernier. En ce sens, on peut voir que la plupart des leaders *piqueteros* utilisant l'étiquette appartiennent aux deux

[311] Ces activités seront l'objet de nos analyses dans le chapitre VIII.

premiers groupes, ce qui confirme que les dénonciations de « clientélisme » fonctionnent comme des outils de la critique contre les autorités gouvernementales et leurs alliés.

> Les critiques contre les dirigeants et les fonctionnaires péronistes sont ainsi au centre des interventions des dirigeants *piqueteros* au sein de l'espace de la communication politique lorsqu'ils se servent de l'étiquette. Dans le contexte des débats sur la distribution du programme *Jefes y Jefas de Hogar*, Gustavo Giménez, leader d'un mouvement lié à un petit parti de gauche – le Mouvement Sans Travail –, affirmait, contre les critiques que le gouvernement de N. Kirchner adressait aux *piqueteros* à propos de la gestion des allocations sociales : « "Ils voient le film à l'envers. Les grands problèmes de clientélisme sont du PJ [Parti Justicialista], les *piqueteros*, nous gérons 8% des 2 millions de plans… vous pouvez en déduire qui a davantage de clients" » (*Clarín*, 31 janvier 2003).

On peut constater cette association entre positionnement politique et usages de l'étiquette en observant la distribution les usages qui en sont faits par les principaux utilisateurs : un dirigeant appartenant au groupe *Polo piquetero* (Néstor Pitrola) et un autre, leader du *Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza* (Héctor « Toti » Flores) (cf. tableau XV ci-dessous). Le *Polo Obrero* est la branche sociale d'un petit parti trotskyste fortement contestataire, dont N. Pitrola est l'un des principaux dirigeants ; le *Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza*, quant à lui, est un groupe autonome créé en 1995 et implanté dans le district de La Matanza, dans la banlieue de Buenos Aires, sans filiation partisane et qui refuse de recevoir des biens d'origine publique, tout en organisant des coopératives de travail pour ses militants. « Toti » Flores, ancien ouvrier métallurgiste et dirigeant de la gauche révolutionnaire des années 1970 devenu dirigeant territorial, est le seul dirigeant soutenu par des acteurs politiques de centre et de centre-droite – il a été candidat de la Coalición Cívica (la force électorale de l'ARI, d'Elisa Carrió) aux élections législatives nationales -, ainsi que par des entrepreneurs qui ont noué des liens entre les coopératives et des entrepreneurs étrangers afin que les premières exportent leurs produits. D'ailleurs, le journal *La Nación* décrit toujours ce mouvement comme étant l'exception dans le monde des *piqueteros*.

**Tableau XV – Usages de « clientélisme » par les dirigeants *piqueteros***

| Type d'usage | % |
|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 7,1 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | - |
| Clientélisme dans les provinces | - |
| Clientélisme comme disqualification politique | 35,7 |
| Clientélisme et réforme politique | - |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 57,1 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | - |
| Autres | - |
| Total | 100 |

Source : base 3 (N=14).

Néstor Pitrola est l'un des leaders sociaux les plus contestataires, ses interventions publiques datant du début des années 2000. Depuis la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar* par le gouvernement de E. Duhalde, alors que d'autres groupes *piqueteros* adoptaient une position dialoguiste, il est devenu le chef de file des voix les plus critiques des politiques sociales étatiques, et il a maintenu cette position depuis 2003, lorsque N. Kirchner arrive au pouvoir. Ainsi, N. Pitrola est l'un des leaders qui dénonce le plus assidûment le « clientélisme » officiel. *La Nación* étant le journal le plus clairement opposé à ce gouvernement, les discours d'un dirigeant placé de l'autre côté du champ idéologique tel que N. Pitrola sont plus fréquents dans ce quotidien que dans *Clarín*. Face à l'accusation de la ministre de l'Emploi, Graciela Camaño, contre les groupes *piqueteros* « d'extorquer les pauvres qu'ils disent représenter », N. Pitrola construisait une genèse morale de son intervention politique depuis laquelle il affrontait cette fonctionnaire : « Nous sommes nés pour faire face au clientélisme » (*La Nación*, 31 janvier 2003). Depuis cette position il élaborait les critiques adressées aux péronistes : « Ceux qui utilisent les pauvres sont les secteurs du pouvoir, le Parti Justicialista qui a un réseau clientéliste avec deux millions de plans d'emploi » (*La Nación*, 11 décembre 2003). La recette pour en finir avec le « clientélisme » était donc d'exclure les maires et les gouverneurs péronistes de la distribution de ces biens : « pour mettre un terme au clientélisme il faut enlever aux communes le pouvoir d'accorder ou de quitter des plans, puisque c'est à partir de là qu'on développe cette pratique » (*La Nación*, 10 mai 2004). Lorsque N. Pitrola commence à participer aux élections comme candidat de son parti, le Partido Obrero, le péronisme apparaît ainsi comme l'adversaire principal : « "La lutte

politique est fondamentalement contre le péronisme, qui a eu une hégémonie historique sur la base sociale du mouvement piquetero", a affirmé Pitrola. "Il y a un réseau de domination et de clientélisme avec les appareils et avec les ressources de l'État ; c'est pourquoi nous nous présentons une année avant [les élections législatives de 2005] dans la banlieue de Buenos Aires", a-t-il ajouté » (*La Nación*, 4 octobre 2004).

Héctor « Toti » Flores apparaît plus fréquemment en parlant de « clientélisme » un peu plus tard que N. Pitrola. C'est en effet à partir de 2004 qu'il acquiert une place importante comme dirigeant du mouvement *piquetero* ; cette position n'est pas due au pouvoir gagné par rapport aux autres groupes, mais à l'attention publique qu'il reçoit de la part des acteurs du jeu de la communication politique désireux de mettre en valeur la décision de « Toti » Flores de ne pas accepter des ressources publiques afin de nourrir ses réseaux militants, vue comme une attitude d'opposition au « clientélisme ». C'est à nouveau *La Nación* le journal qui accorde le plus de place à ce dirigeant, qui est même présenté dans le supplément destiné au travail bénévole – appelé « Communauté » – comme un *piquetero* différent. Le titre de l'article est « Entrepreneurs sociaux : Revendiquer la culture du travail », on y présente le dirigeant de la façon suivante : « Contrairement à d'autres leaders piqueteros qui ont décidé de faire partie du gouvernement, Héctor "Toti" Flores et d'autres militants du MTD ont refusé de recevoir des plans sociaux et ont créé la coopérative la Juanita, où 600 personnes exercent quotidiennement différentes activités productives ». Le portrait du leader *piquetero* ainsi que la description des activités que son groupe réalise met en évidence la façon dont il apparaît comme un « bon *piquetero* », qui au lieu de faire du « clientélisme » et d'organiser des barrages de route fait travailler les pauvres et cherche des alliés dans le monde privé et dans le monde expert : « Il y a plus de quatre ans que Héctor Toti Flores, du Movimiento de Trabajadores y Desocupados (MTD) de La Matanza, ne participe pas à un barrage de route. Et il y a deux ans qu'il ne participe pas à une manifestation. Non, il n'a pas décidé de faire partie du camp du gouvernement comme d'autres chefs piqueteros qui sont aujourd'hui des fonctionnaires, gèrent des enveloppes de plusieurs millions et sont la force d'intervention de l'officialisme. Toti et d'autres militants du MTD ont refusé les plans sociaux et ensemble se sont fixés pour objectif de revendiquer la culture du travail qui, en 2001, était moribonde dans la société argentine. Aujourd'hui, Toti, à 52 ans, ancien métallurgiste, et tous ses adeptes n'ont pas le temps de couper des routes ou des rues. Le travail de la Coopérative la Juanita, à Laferrère, ne leur laisse pas de répit. Il est là, au milieu des tâches des boulangers qui préparent des gâteaux de Noël

dans le nouveau four qu'ils ont pu acheter grâce à un crédit garanti par Poder Ciudadano [cf. chapitre V] et l'ambassade du Canada. L'odeur de la pâte récemment grillée est partout : la salle de sérigraphie, l'autre salle où on alphabétise des gens en suivant le programme Yo sí puedo, l'école maternelle qui accueille plus de 40 garçons, la salle d'ordinateurs, l'éditorial qui a déjà publié trois livres, l'atelier textile avec le bruit des machines qui cousent pour le créateur Martín Churba – des chemisiers exportés au Japon et bientôt ils feront des t-shirts pour l'Italie –, la boulangerie qui donne sur le devant de la coopérative et où le pain est vendu à un prix social » (*La Nación*, 18 novembre 2006).

Un centre d'expertise de « lutte contre la corruption » comme Poder Ciudadano, un jeune créateur et entrepreneur comme Martín Churba, une ambassade, voici les réseaux de ce groupe *piquetero* mis en valeur par *La Nación*[312]. A la fin de l'article, « Toti » Flores affirme : « le clientélisme politique n'a pas disparu en Argentine » (*La Nación*, 18 novembre 2006), et il fait du gouvernement de N. Kirchner le responsable de ce mal.

C'est précisément en 2006 que le dirigeant *piquetero* commence à nouer des relations avec le parti politique d'Elisa Carrió, dont il sera candidat aux élections législatives nationales en 2007. Le récit fait par *La Nación* de la présentation d'un livre de « Toti » Flores au centre d'études Hannah Arendt – créé par les intellectuels proches d'E. Carrió – montre l'affinité qui commence à s'établir entre les deux acteurs politiques : « Un piquetero a présenté son livre à l'institut de Carrió » (*La Nación*, 24 juin 2006). « "Ce qu'ils font est très beau. Ceci a la saveur de la dignité", a déclaré Elisa Carrió avant de saluer son visiteur en l'embrassant. "Merci, il est difficile de combattre la mafia qui nous entoure", a murmuré le dirigeant piquetero Héctor "Toti" Flores […] De son côté, le chef de l'ARI souriait heureuse : en plus d'expliquer son refus des plans sociaux – que le piquetero a défini comme "un instrument de domestication du travail créatif" – et de critiquer les "piqueteros qui se sont habitués à vivre de l'État", Flores a répété des termes du monde Carrió [sic] : cooptation, élections morales, lutte contre les préjugés et les étiquettes […] "Comment avez-vous fait pour résister au processus de cooptation de Kirchner, plus fort que celui de Menem ?", la dirigeante de l'ARI lui a demandé.

[312] On peut avancer l'hypothèse que ce dirigeant *piquetero*, pour les observateurs extérieurs proches des idées de centre et de centre-droite, représente une issue légitime pour les mouvements sociaux qui organisent les classes populaires : la transformation des « clientes pauvres » en entrepreneurs. Ceci correspondrait à la grandeur que Luc Boltanski et Eve Chiapello définissent par rapport au point d'appui normatif du « nouvel esprit du capitalisme » – la cité par projet – où les grands sont les êtres flexibles, dynamiques, alors que les petits sont ceux qui demeurent fixés, rigides et immobiles. Cf. (Boltanski et Chiapello, 1999).

"Il [N. Kirchner] exprimait un désir de la société, mais il n'est pas une option parce qu'il n'a pas mis un terme au clientélisme", lui a répondu Flores ».

On comprend ainsi le fait que les usages de l'étiquette par ces deux acteurs faisant référence au « clientélisme » comme forme de disqualification politique soient plus importants par rapport au total des dirigeants *piqueteros*, et il en est de même des références au « clientélisme » comme mal social général.

En dépit des efforts des dirigeants *piqueteros*, et notamment des courants les plus contestataires, pour se montrer comme des acteurs luttant contre le « clientélisme », ces mouvements, gestionnaires depuis 1999 des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté », ont commencé à être également vus comme des agents promouvant cette pratique déviée. Quelques leaders des mouvements ont beau se détacher des stigmates liés à la politicité du monde populaire, ils finissent par être pris comme un ensemble « clientéliste » par la plupart des acteurs critiques du lien des classes populaires au politique.

Eugenio Burzaco, homme politique de droite, affirmait à l'occasion des demandes des *piqueteros* qui voulaient une augmentation du montant des allocations du programme *Jefes y Jefas de Hogar* : « Face au chantage permanent des piqueteros, héritiers d'une demande légitime liée au manque de travail et d'opportunités, le gouvernement a décidé de calmer les esprits en négociant tout type de prébendes pour éviter des maux hypothétiquement plus graves. Lorsque ce qui est distribué ne sert qu'à remplir à peine l'estomac et représente le résultat du clientélisme politique ou d'un don issu du chantage face à la menace de l'utilisation de la violence, ce qui est souvent stimulé est la rage qui explose dans des attitudes produisant plus de paralysie, plus de retard et plus de pauvreté » (*La Nación*, 19 novembre 2003).

Un éditorial de *La Nación* qui analysait un projet gouvernemental pour réformer la gestion des programmes sociaux traités comme des équivalents des *punteros* péronistes et des *piqueteros* : « Il n'y a pas longtemps le gouvernement national a annoncé la bancarisation des paiements aux bénéficiaires du programme *Jefes y Jefas de Hogar*. Une telle initiative a été la bienvenue car non seulement elle dotait d'une plus grande transparence le programme mais en outre elle rendait plus difficile le fait que des personnes au chômage soient victimes de l'attitude de *punteros* politiques ou de leaders piqueteros qui s'approprient une partie des

allocations » (*La Nación*, 21 octobre 2004). En 2007, tout en saluant la présentation d'un projet de loi de protection des forêts, le même journal affirmait dans un éditorial : « quand la forêt disparaît, beaucoup de familles d'Argentins sont délogées, misérablement indemnisées et replacées dans des faubourgs de pauvreté. Elles sont presque condamnées à accroître les files du piqueterismo recrutées à force de dons de plans sociaux et de clientélisme politique qui se moque de la dignité humaine » (*La Nación*, 22 octobre 2007).

## 4. Les religieux

Les acteurs religieux qui utilisent l'étiquette dans les deux journaux analysés sont pour la plupart des évêques de l'église catholique, notamment ceux qui sont liés aux branches sociales de l'institution. Les usages de « clientélisme » (Cf. Annexes, p. 530) font très majoritairement référence au monde populaire (85,5%), ce qui peut s'expliquer par l'autoperception de ces acteurs comme défenseurs des « pauvres », et notamment de leur « dignité » à laquelle porterait atteinte le « clientélisme ». Si les références au clientélisme comme manipulation des programmes sociaux sont largement les plus importantes (48,7%), ici la nouveauté réside dans le fait que les dénonciations de clientélisme électoral atteignent de plus importantes proportions que dans le cas des autres acteurs (34,2%), jusqu'à faire des religieux ceux qui mobilisent le plus assidûment ce type de signification de l'étiquette. Enfin, en troisième lieu on trouve les références au clientélisme comme problème général (10,5%) qui fait de ce type de relation un mal social et politique. En prenant les principaux utilisateurs de l'étiquette dans le monde catholique, ces pourcentages sont encore plus marqués, la seule différence par rapport au total des acteurs religieux résidant dans l'apparition de discours de disqualification politique des fonctionnaires et des élus, alors que les références au clientélisme comme problème général ne sont pas présentes (cf. tableau XVI ci-dessous). Les acteurs utilisant plus assidûment « clientélisme » sont : Jorge Casaretto (évêque du diocèse de San Isidro, agglomération de la banlieue nord de Buenos Aires, puis président de Caritas), Pedro Olmedo (évêque du diocèse Humahuaca, dans le nord-ouest du pays), Joaquin Piña (évêque du diocèse de Misiones, dans le nord-est du pays) et Jorge Bergoglio (archevêque du diocèse de la ville de Buenos Aires). Tous les quatre ont joué un rôle important dans certaines conjonctures

où ils ont essayé de représenter la voix de l'institution tout en tentant de défendre les « pauvres » des tentatives de manipulation de la part des hommes politiques[313]. L'église catholique apparaissait ainsi, à chaque fois, comme une garantie dans la « lutte contre le clientélisme ».

**Tableau XVI – Usages de « clientélisme » des acteurs de l'église catholique**

| Type d'usage | % |
|---|---|
| Clientélisme comme problème général | - |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | - |
| Clientélisme dans les provinces | - |
| Clientélisme comme disqualification politique | 8 |
| Clientélisme et réforme politique | - |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 60 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 32 |
| Autres | - |
| Total | 100 |

Source : base 3 (N=25).

L'église catholique avait en Argentine une longue tradition d'intervention publique « dans la défense des nécessiteux ». En effet, les documents des conférences des évêques et notamment ceux rédigés par Caritas avaient habituellement la « question sociale » comme sujet de préoccupation. Caritas avait par ailleurs cinquante ans de travail dans les paroisses. La construction collective de la « société civile » (cf. chapitre III) modifie pourtant la place de cette institution dans le domaine du traitement de la « question sociale ». A la capacité d'intervention publique de l'église catholique, s'ajoute alors le positionnement de sa branche caritative comme un exemple de ce que les ONG pouvaient faire pour combattre la pauvreté[314]. En effet, au fur et à mesure que la distribution des allocations sociales et des aides publiques pour les pauvres apparaissent comme

[313] Par ailleurs, la voix de l'église catholique revêt une place importante dans les deux journaux analysés, ce qui peut être constaté dans le fait que les deux quotidiens ont des journalistes spécialisés dans le sujet. De fait, l'un des journalistes qui utilisait le plus l'étiquette dans *Clarín* est Sergio Rubín, de formation chrétienne et spécialisé dans la rubrique église du journal. Diplômé à l'Institut Supérieur des Communications Salésiennes (COSAL), il a effectué des études de troisième cycle sur la déontologie journalistique à l'Université de Navarre. En 2001, il a obtenu le prix Sainte Claire d'Assise, attribué par la Ligue des Mères de Famille en vertu de sa trajectoire professionnelle « respectueuse des valeurs authentiques ».

[314] L'église catholique a par ailleurs joué un rôle central lors de la mise en place du Dialogue Argentin, réunion entre le PNUD et des ONG, des églises et des entrepreneurs afin de proposer des réformes sociales et politiques visant à faire face à la crise argentine de 2001-2002 (cf. chapitre II).

l'objet du « clientélisme » politique, leur gestion par les ONG devient *la* solution, Caritas étant présentée comme l'institution du « troisième secteur » la plus adaptée pour participer à ce processus. Déjà en 1998 Graciela Fernández Meijide proposait de « "passer aux mains d'associations non gouvernementales comme Caritas, avec des audits externes, la gestion de ce type d'assistance". Sa proposition était motivée par la volonté que "l'assistance arrive à tous ceux qui en ont besoin et qu'elle ne reste pas bloquée en chemin par des appareils politiques et en raison du clientélisme malheureusement installé dans notre pays" ». Le journaliste de *La Nación* qui écrivait l'article félicitait cette proposition en disant qu'il s'agissait de « l'une des rares propositions innovatrices de la soirée » (17 août 1998).

L'évêque qui dirigeait à l'époque l'institution de charité catholique soutenait cette proposition que *l'Alianza* entre l'UCR et le Frepaso promettait d'inclure dans leur profession de foi pour les présidentielles de 1999 : « Caritas n'aurait pas d'inconvénient – a accepté le titulaire de cet organisme, l'évêque Rafael Rey, à dialoguer avec La Nación. Je crois qu'il est nécessaire que le gouvernement décentralise certaines activités, surtout les activités sociales, et qu'il fasse confiance à des ONG, car nous pouvons faire ces tâches de la manière la plus efficace, la plus économique et sans bureaucratie » (*La Nación*, 23 août 1998). Même si cette idée n'a finalement pas été acceptée par Caritas, l'église catholique, et notamment sa branche sociale, a continué à se percevoir et à être perçue comme une garantie de « lutte contre le clientélisme ». Jorge Casaretto, président de Caritas entre la fin 1999 et 2006, raconte comment cette institution s'est engagée en 2002 dans la gestion des programmes sociaux, suite à la demande du gouvernement national et des organismes multilatéraux : « "À partir de la crise, la société civile nous a poussé à contrôler la gestion des gouvernements. Le ministre de la Santé nous a dit : "Nous voulons que le programme Remediar soit contrôlé par Caritas" [Il s'agit d'un programme qui distribue des nécessaires de secours contenant 40 médicaments fondamentaux]. Nous lui avons répondu que nous n'étions pas en mesure de le faire. Et il nous a dit que si Caritas ne s'engageait pas, la BID n'attribuait pas le crédit […] "On nous a aussi demandé de contrôler le programme Jefes y Jefas – raconte Casaretto – et nous travaillons avec les difficultés prévisibles, parce que nous savons tous qu'il y a du clientélisme politique en Argentine. Après la crise, nous avons essayé de dépasser une attitude puritaine et nous avons décidé d'y rester, bien que ne pouvant pas effectuer un contrôle parfait. La présence de Caritas est toujours une surveillance pour que le clientélisme politique disparaisse ou pour qu'il soit exclu" » (*La Nación*, 24 décembre 2004).

La participation de l'église catholique au contrôle des programmes sociaux n'empêchait pourtant pas que certains évêques critiquent les conséquences de ces politiques en raison du manque de « transparence » et surtout de la dépendance qu'elles auraient créé chez les « pauvres ». Ainsi, L'évêque de Humahuaca, Pedro Olmedo, lié aux courants sociaux du catholicisme, se plaignait des malaises associés au programme *Jefes y Jefas de Hogar* dans les termes suivants :

> « L'évêque de Humahuaca, Pedro Olmedo, a dit hier que le plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados "a fait beaucoup de dommages" aux gens et a contribué à maintenir "le clientélisme et la dépendance" par le biais des "kiosques sociaux". " [ce programme] a aidé beaucoup de gens à s'habituer à ne pas travailler ; d'autres, à demeurer dans la dépendance, et d'autres, réellement, sont endommagés" […] L'évêque a par ailleurs dénoncé la prolifération de "kiosques sociaux" servant à favoriser le clientélisme politique et syndical » (*Clarín*, 18 octobre 2004).

Depuis 2005, les critiques des autorités catholiques vis-à-vis des usages des programmes sociaux à des fins politiques – les « kiosques sociaux », selon l'évêque Pedro Olmedo – sont transposées au plan électoral, notamment en vertu de deux situations. D'une part, le fait que l'évêque de Misiones, Joaquín Piña, ait décidé de se présenter aux élections pour réformer la constitution de cette province afin d'empêcher la victoire du gouverneur l'a poussé à intervenir publiquement pour dénoncer le « clientélisme » réalisé par ce dernier afin de gagner les votes des « pauvres » [cf. ci-dessus]. D'autre part, l'archevêque de la ville de Buenos Aires, Jorge Bergoglio, a adopté des positions fortement contestataires par rapport au gouvernement de N. Kirchner en se rapprochant des partis du centre et de centre-droite dans leurs dénonciations des manipulations des électeurs de la part du parti au pouvoir. La voix morale de l'église s'est ainsi décidée à intervenir en politique tout en voulant se tenir dans cette position « universelle » de gardien des bonnes mœurs politiques.

> Peu avant les élections dans la province de Misiones, Joaquín Piña affirmait sur la base du soutien du gouverneur Carlos Rovira : « Rovira est resté seul, les seuls qui lui restent sont les victimes du clientélisme. Les gens avec un peu de bon sens se sont détournés » (*Clarín*, 1 octobre 2006). On retrouve ici la distinction entre ceux qui raisonnent et ceux qui sont victimes de la manipulation politique qui aurait lieu par le biais du « clientélisme ». Pour l'évêque, l'explication des soutiens

du gouverneur passe par la peur que ses pratiques clientélistes produisaient chez les « dépendants » :

« Il y a "un régime de peur".

-*Comment est-il orchestré ?*

- Par le biais du clientélisme politique avec les plans sociaux ; avec des gens qui dépendent de l'emploi public, beaucoup d'entre eux ont des emplois fictifs, avec des gens qu'ils menacent en disant qu'ils vont perdre l'emploi ou la maison qu'ils leur ont donnée » (*La Nación*, 22 octobre 2006).

Pendant toute l'année 2007, période de campagne pour les présidentielles, Jorge Bergoglio a critiqué à plusieurs reprises le « clientélisme » et la politique de « dons » qui selon lui dominait le traitement étatique des « pauvres », ces derniers voyant atteinte leur « dignité ». En utilisant le vocabulaire métaphorique des autorités ecclésiales, l'évêque devenait ainsi l'unes des principales voix critiques de la dénonciation de la manipulation des classes populaires. Ainsi, dans un article rédigé par le journaliste Sergio Rubín, celui-ci affirmait : « Bergoglio a critiqué le clientélisme politique, les "dons et les privilèges". Il a signalé les risques que court un peuple en "vendant sa dignité" ». Dans l'article, le journaliste combinait ses interprétations politiques du discours de J. Bergoglio – tout en donnant à ces mots une signification dans le contexte politique du pays – avec les propos de l'évêque, tout en faisant de son intervention un « avertissement » par rapport à l'année électorale. Les références aux pratiques clientélistes dans les provinces pauvres du pays et dans la banlieue de Buenos Aires ne manquaient dans cette intervention à deux voix : « En pleine année électorale et dans le cadre emblématique de la fête de San Cayetano – patron du pain et du travail –, le président de l'Episcopat, cardinal Jorge Bergoglio, a critiqué hier le clientélisme politique et les dons. De plus il a signalé les risques entraînés par le fait qu'une personne ou qu'un peuple "vende, négocie, ou permette que sa dignité soit amoindrie". Bergoglio a formulé ces concepts – toujours suivis à la loupe, tout comme ses gestes, par le gouvernement, qui le perçoit comme l'un de ses adversaires les plus redoutables – dans l'homélie de la messe centrale de la fête populaire. L'office, effectué depuis un autel disposé devant le sanctuaire, a été suivi par une multitude […] Les avertissements de Bergoglio à propos du clientélisme et des dons reflètent une préoccupation croissante des évêques, en vertu de l'année électorale […] Après avoir indiqué – en citant Jean Paul II – que le travail "garantit la dignité et la liberté de l'homme et c'est pourquoi il est la clé de toute la question sociale", il a souligné : "Quand une société base la distribution des biens non sur le travail mais sur les dons ou les privilèges elle perd le sens de sa dignité, la distribution des biens devient

rapidement injuste, et les personnes deviennent des esclaves ou des clients" » (*Clarín*, 8 août 2007).

## 5. Les économistes et les entrepreneurs

Les économistes et les entrepreneurs utilisent l'étiquette de manière assez similaire (cf. Annexes, p. 530). Préoccupés par le fonctionnement de l'Etat, les deux types d'acteurs s'intéressent au clientélisme dans les institutions publiques, ainsi qu'au gaspillage des ressources de ces dernières. Toutefois, cet usage de « clientélisme » n'est majoritaire que chez les entrepreneurs (39,5%), alors que pour les économistes les discours sur les programmes sociaux et la manipulation des pauvres demeurent les plus importants par rapport au total (34,8%) – usage qui dans le cas des entrepreneurs est de 28,9% –, le clientélisme étatique étant à la deuxième place (29,2%), tout en conservant des niveaux plus élevés par rapport aux autres types d'acteurs. Par ailleurs, les discours qui font du « clientélisme » un mal social et politique sont importants dans les deux cas, quoique les entrepreneurs y fassent plus assidûment référence (23,7% ; 12,4% pour les économistes). Enfin, les économistes prônent aussi une réforme politique qui soit en mesure d'en finir avec le « clientélisme » (10,1%), question sans importance chez les entrepreneurs.

Il peut sembler étonnant que les acteurs retenus dans notre analyse qui sont les plus liés au monde privé soient les plus préoccupés par le fonctionnement de l'Etat. Ce paradoxe apparent est aussi lié au fait que tant la plupart des économistes que l'ensemble des entrepreneurs ont des idées proches du néolibéralisme, qui voit dans l'Etat un agent secondaire de la régulation sociale (Morresi, 2008). Cependant, ceci peut être expliqué par les formes d'apparition du clientélisme étatique dans les discours de ces acteurs. En effet, nous avons identifié deux préoccupations liées au fonctionnement des institutions étatiques : d'une part, celles qui critiquent le manque d'efficacité du domaine public en vertu des faibles compétences de son personnel, engagé selon ces acteurs suivant des critères clientélistes. D'autre part, l'Etat était vu par ces acteurs proches des idées néolibérales comme un géant qui prenait des ressources privées à des fins « clientélistes ». Ainsi, les critiques s'adressent-elles au montant d'impôts payés, aux négociations avec les organismes multilatéraux afin de réduire le montant total de la dette extérieure du pays, et dans tous le cas la captation de fonds de la part de l'Etat est

vue comme un danger car on laissait de cette manière aux mains des fonctionnaires des ressources qui nourrissaient leurs réseaux de clientèle.

Ces explications sont également vérifiées dans le cas des principaux utilisateurs de l'étiquette. Tous idéologues du néolibéralisme, pour eux les références au monde populaire sont beaucoup moins importantes, les critiques du clientélisme étatique étant largement majoritaires. Par ailleurs, les différences entre les deux types d'acteurs sont moins visibles que dans le cas des pourcentages du total des utilisateurs de l'étiquette appartenant à ces groupes (cf. tableau XVII ci-dessous).

En effet, les principaux utilisateurs de l'étiquette chez les économistes sont trois experts néolibéraux ; deux publient exclusivement dans *La Nación*, un autre écrit dans *Clarín*. Les deux premiers sont de même des économistes liés à R. López Murphy : Manuel Solanet a été fonctionnaire de la dernière dictature militaire en tant que secrétaire technique à l'Institut National de Planification Économique (1981-1982), puis secrétaire aux Finances de la Nation (1977-1981)[315]. Depuis 1983, il est directeur et président du cabinet de consulting INFUPA, qui s'occupe des investissements, fusions et acquisitions d'entreprises, et qui a travaillé comme conseiller de groupes privés lors de la privatisation des entreprises publiques dans les années 1990 en Argentine. M. Solanet est aussi membre du conseil scientifique de la Fondation de Recherches Economiques Latinoaméricaines (FIEL), un *think tank* lié aux entreprises industrielles et l'une des fondations pionnières dans la promotion des idées néolibérales dans ce pays (Heredia, 2004), ainsi que directeur de l'Association Chrétienne de Dirigeants d'Entreprise et membre de la Commission Économique de la Bourse de Commerce de Buenos Aires. Il a été consultant de R. López Murphy lors des présidentielles de 2003. Le deuxième économiste publiant dans *La Nación* et proche des forces politiques de centre-droite est Felipe de la Balze, secrétaire général du Conseil Argentin pour les Relations Internationales (CARI), un institut d'études fondé en 1978 par des hommes politiques, des intellectuels et des militaires liés au centre-droite, et lié au monde des entreprises privées et des banques. Il est également professeur universitaire –dans des universités privées et au Cours Supérieur de l'état-major des Forces Armées –, chef d'entreprise agricole et directeur d'entreprises industrielles. Le troisième économiste, José Luis Espert, dirige son cabinet de consulting en macroéconomie après avoir

[315] Ce n'est pas par hasard qu'une grande partie des économistes néolibéraux ont occupé différents postes étatiques lors de la dernière dictature militaire. Comme le soulignent Paula Canelo (2008), M. Heredia (2004) et S. Morresi (2008) ce régime intègre pour la première fois de manière assez systématique des économistes néolibéraux à la définition des politiques d'ouverture économique décrites dans le chapitre I.

travaillé avec certains des principaux économistes de la droite argentine : Miguel Angel Broda – conseiller en finances –, José María Dagnino Pastore – deux fois ministre de l'Economie des gouvernements militaires – et Adolfo Sturzenegger – ancien conseiller de l'économiste D. Cavallo. Il est l'un des économistes qui interviennent le plus fréquemment dans les médias[316].

Quant aux principaux utilisateurs de « clientélisme » chez les entrepreneurs, ils s'agit de Ricardo Esteves, directeur du Groupe financier Velox, et de Luciano Miguens, entrepreneur agricole et président de la Société Rurale Argentine entre 2002 et 2008.

**Tableau XVII – Usages de « clientélisme » par des économistes et des entrepreneurs**

| Type d'usage | % économistes | % entrepreneurs |
|---|---|---|
| Clientélisme comme problème général | - | 25 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 68,75 | 56,25 |
| Clientélisme dans les provinces | 6,25 | - |
| Clientélisme comme disqualification politique | - | - |
| Clientélisme et réforme politique | 18,75 | 6,25 |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 6,25 | 12,5 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | - | - |
| Autres | - | - |
| Total | 100 | 100 |

Source : base 3 (économistes N=16 ; entrepreneurs N=16).

> Manuel Solanet fait partie des économistes préoccupés par les dépenses de l'Etat – jugées excessives – et en ce sens les états provinciaux étaient l'une des principales cibles de ses discours médiatiques. Avant 2002, le « clientélisme » apparaissait dans ce contexte comme l'une des causes de l'inefficacité de l'action étatique et notamment des difficultés à respecter la discipline fiscale promue par les voix néolibérales : « L'augmentation des frais publics des provinces ne peut pas être justifiée par le transfert de services et de fonctions depuis le gouvernement national. La prise en charge des écoles primaires et secondaires, ainsi que des hôpitaux autrefois nationaux, n'explique que partiellement l'augmentation des dépenses et de l'emploi public provincial. La plus grande responsabilité retombe sur la croissance inutile des structures bureaucratiques et sur la chute de

[316] Comme le souligne S. Morresi (2008: p. 36-37), pour les idéologues néolibéraux la promotion de leurs idées est l'un des principaux objectifs de leurs activités professionnelles, les interventions dans les médias faisant ainsi partie des stratégies les plus importantes de ces acteurs.

l'efficacité. Le clientélisme politique et la stabilité de l'emploi ont entraîné des augmentations échelonnées des frais salariaux après chaque processus électoral » (*La Nación*, 19 novembre 2000). L'emploi public et surtout les « privilèges » et le « clientélisme » associés à leur augmentation étaient au centre des craintes de M. Solanet. De ce point de vue, il pouvait classifier les provinces comme de bons ou de mauvais exemples : « La réalité est qu'il y a eu une augmentation injustifiée de l'emploi public pour des raisons politiques, ajoutée à la prolifération de privilèges et du clientélisme. Dans ce paysage il y a des déviations dans le bon sens […] ou dans le mauvais sens, tel le cas de la province de Buenos Aires. On pourrait établir un diagnostic semblable pour les communes, où en général la croissance des dites dépenses politiques a été encore plus importante » (*La Nación*, 24 août 2001). Les banques publiques étaient l'autre cible des critiques des économistes vis-à-vis du fonctionnement de l'Etat. Afin de les rendre « transparentes » et « efficaces », il fallait selon M. Solanet les privatiser, le domaine privé étant en ce sens une garantie : « *-Qu'est-ce vous ferez avec la banque publique ?-* Les banques provinciales doivent être privatisées. Mais les grandes banques, comme la [Banque de la] Nation et la [Banque de la] Province [de Buenos Aires], doivent ouvrir leur capitaux à la Bourse, dans un pourcentage minoritaire. De cette manière, elles gagneront en transparence, il y aura un contrôle social sur la gestion […] L'ouverture à la Bourse évite le clientélisme et la concentration du crédit dans de grandes entreprises liées aux gouvernements de l'heure » (*Clarín*, 28 mars 2003).

Pour Felipe de la Balze, l'un des principaux problèmes du fonctionnement de l'Etat résidait dans le « clientélisme » qui gouvernait l'engagement du personnel. Contre son collègue M. Solanet, après la crise de 2001-2002 F. de la Balze proposait un service public stable et dont le personnel serait engagé suivant des critères méritocratiques : « L'efficacité du "Service Public" dépend de l'indépendance, de la qualité et de la stabilité de fonctionnaires publics engagés après une sélection rigoureuse et promus selon leurs aptitudes et non de critères de clientélisme politique, de népotisme ou de participation à des réseaux de corruption institutionnalisés » (*Clarín*, 12 octobre 2003). Ainsi, pour cet économiste, « Le côté obscur de la politique partisane a colonisé l'administration publique en stimulant une haute rotation des fonctionnaires et des normes. L'État a été en grande partie le butin de celui qui gagne les élections. Des décennies de clientélisme, d'amitié et de népotisme ont miné les fondements de notre appareil étatique » (*Clarín*, 9 novembre 2003).

Le moment de la crise économique de 2001-2002 a été une importante occasion pour l'intervention des économistes dans l'espace de la communication politique.

En effet, les politiques néolibérales étant remises en question en vertu de la perception majoritaire leur attribuant la responsabilité de la crise du pays, d'autres issues auparavant impensées – des positions plus « hétérodoxes » – sont apparues motivant la critique des économistes les plus engagés avec les idées orthodoxes. Ainsi, selon José Luis Espert, la préoccupation majeure soulevée par les politiques économiques menées par le président provisionnel E. Duhalde était le « recul idéologique » : « Espert a assuré que la préoccupation la plus importante de la situation de crise est ce qu'il a qualifié de recul idéologique. "Il est pathétique d'entendre parler de marchés à prix contrôlés, de contrôle des prix, de voir l'acharnement contre les exportateurs pour qu'ils vendent les devises, le clientélisme derrière les plans sociaux… On veut construire un monde qui n'existe plus. Pour tout cela la gestion de Duhalde me semble néfaste. Et nous marchons ainsi vers une hyper-inflation avant la fin de l'année » (*La Nación*, 26 mai 2002). Il n'est pas étonnant alors que les impôts soient vus par cet économiste comme une ressource du « clientélisme », et que l'évasion fiscale en apparaisse comme la conséquence logique : « Diminuer l'évasion quand les impôts payés par les gens seront la contrepartie du clientélisme politique et non des biens publics impliquerait la moitié de l'Argentine en prison, et par conséquent on a des doutes sur qui paiera les impôts » (11 mai 2003). La demande de diminution du montant de la dette extérieure aux créanciers étrangers pouvait dans ce contexte être prise comme une stratégie de l'Etat afin de continuer avec ces pratiques « clientélistes » : « Ce que le Gouvernement ne dit pas lorsqu'il affiche sa proposition ridicule d'une remise de 90% [de la dette] est qu'il veut continuer à dépenser en clientélisme politique l'ensemble des ressources issues de l'augmentation de la recette fiscale produite par la récupération de l'économie » (*La Nación*, 7 février 2004).

La même position a été assumée par l'entrepreneur R. Esteves : « nous devons reconnaître que d'un point de vue moral et de la justice, il serait inacceptable d'accorder des remises [de dette] au-delà de ce qui est logique pour les propriétaires de bons du trésor de l'état argentin pour utiliser ces ressources de manière démagogique (en promouvant le clientélisme et les dons au lieu d'adopter les réformes promouvant l'augmentation des niveaux d'emploi et une véritable réactivation productive) pour tenter de construire des projets politiques personnalistes. Ce point me paraît absolument central, parce que là on essaie de dissimuler la plus grande menace pour la société argentine et la possibilité certaine de vols envers les créanciers externes, sous le prétexte moral de la "solidarité" » (*La Nación*, 21 septembre 2003).

Dans ce contexte, pour les entrepreneurs régnait une « ambiance défavorable » aux affaires : « Nous vivons malheureusement dans une ambiance totalement négative pour le développement de l'entreprise. Des entreprises étrangères s'en vont, des entreprises ferment ou font faillite. D'autres qui sont propriétés d'Argentins sont vendues à des étrangers. Parmi celles qui restent, presque toutes réduisent leur personnel et annulent des projets. Pourquoi ferment-elles ? Pourquoi sont-elles vendues ? Parce que le système, fondamentalement l'État et l'opinion publique, sont contre elles, même s'ils ne le reconnaissent pas […] Nous nous heurtons à l'État, qui dévore toutes les ressources disponibles. S'il y a une activité ou un secteur avec des possibilités de rentabilité attirantes, [l'État] le poursuit en exigeant davantage d'impôts pour garder la part du lion […] tout en bloquant la création de postes de travail. La création d'emplois est la manière la plus digne de faire de la justice sociale. Surtout s'il s'agit d'un véritable emploi, et non du "fictif", inventé par l'État pour faire du clientélisme » (*Clarín*, 16 septembre 2002)[317].

Ce type d'emploi « fictif » était représenté, selon R. Esteves, par les programmes sociaux étatiques, source de déficit du budget public orchestré pour faire du « clientélisme » : « La partie la plus importante du déficit a toujours été attribuée aux entreprises de l'État. Ce dernier a rapidement mit fin à ce problème en les vendant au secteur privé. Toutefois, le déficit que ces entreprises produisaient a immédiatement été remplacé par d'autres dépenses. Et à ces dernières s'ajoute aujourd'hui les apports humanitaires nécessaires pour les millions de chômeurs et de gens en état d'extrême pauvreté […] Il est certain selon la théorie économique le déficit peut être nécessaire dans certaines circonstances. Mais une chose est l'utilisation et une autre l'abus. Comme lorsqu'on arrive au déficit non en vertu d'une décision mais de l'impuissance. Ou, surtout, lorsque le déficit sert à nourrir un système enkysté de corruption et un autre de clientélisme politique » (*La Nación*, 16 février 2004).

L'Etat était ainsi toujours au centre des critiques des entrepreneurs et des économistes. Il était vu comme le responsable des maux économiques du pays, des difficultés des entreprises privées, de la pauvreté et aussi de la « destruction » du tissu industriel de l'Argentine. Tout ceci en vertu de deux pratiques qui semblent intrinsèques à son fonctionnement. Ainsi est défini par R. Esteves le principal

[317] Lorsque le gouvernement a finalement réussi à diminuer le montant de la dette extérieure en négociant avec les créanciers, R. Esteves a dit : « Obtenir une remise de 70% de la dette pour disposer ensuite de 4% du PIB pour les dépenser en clientélisme et en investissement à des fins électorales (c'est vrai, c'est de l'argent qui reste dans le pays et qui est dépensé dans le pays, et cela nous convient à tous) est, au fond, un acte de tricherie créole » (*La Nación*, 29 juillet 2005).

« accusé » de la crise argentine face au tribunal de l'orthodoxie économique : « Comment cette structure productive a-t-elle été détruite ? Le principal coupable a été l'État ou, plus précisément, ceux qui l'ont administré et qui dans leur souci de disposer de ressources pour faire du clientélisme et de la démagogie ont dépensé de manière non scrupuleuse des décennies durant au-delà des fonds dont ils disposaient véritablement. Cela a motivé que des institutions vitales pour la production, comme la monnaie, le crédit, la rentabilité, succombent à cause de l'irresponsabilité fiscale permanente et la voracité fiscale » (*La Nación*, 23 août 2004).

Cette « voracité fiscale » était au centre des critiques des entrepreneurs vis-à-vis de l'Etat. L'argument consistait à justifier les demandes de réduction d'impôts dans les usages « clientélistes » des ressources de la part des institutions étatiques. Cette position a été mobilisée par les entrepreneurs agricoles afin de réduire les pourcentages du montant des droits d'exportation sur les matières premières, ce qui fut la base d'un long conflit amorcé en mars 2008[318]. Ainsi, pour Luciano Miguens l'Etat devait entreprendre la « réforme politique » : « nous voulons proposer d'entreprendre entre tous la réforme politique que la société réclame. Si ce n'est pas le cas, on ne surmontera pas le clientélisme politique, les privilèges et la corruption […] En tant que chefs d'entreprise nous devons récupérer des places importantes pour concevoir de véritables politiques d'État […] Nous devons imposer la raison, la justice et l'effort pour dépasser la triste réalité que nous vivons » (*Clarín*, 25 janvier 2003). En 2004, il réclamait « un gouvernement qui oublie le clientélisme et encourage l'investissement » (*La Nación*, 16 décembre 2004).

## 6. Les intellectuels

Les intellectuels représentent le type d'acteurs qui utilisent l'étiquette de la manière la plus hétérogène, n'étant pas une catégorie qui dépasse 30% du total des usages (cf. Annexes, p. 530). Même si on regroupe les références au clientélisme et les politiques sociales (23,3%), au clientélisme dans les provinces pauvres (13,7%), et au clientélisme électoral et dans les meetings (4,1%), les usages du mot liés au monde populaire sont majoritaires, la catégorie la plus importante étant celle qui fait du

[318] Sur ce point, cf. (Vommaro, 2009b).

« clientélisme » un mal social et politique général (26%). En effet, les intellectuels voient dans ce type de relation, avant tout, un problème associé aux déviations de la démocratie argentine, expliquant tant les crises politiques et sociales successives que les difficultés à construire un pays « moderne » et « développé ». Les usages liés au clientélisme dans les institutions étatiques (12,3%) et les discours sur la nécessité d'une réforme politique (11%) sont par ailleurs très importants. Enfin, la mobilisation de l'étiquette comme principe de disqualification politique (9,6%) est assez importante justement en raison du fait que, pour les intellectuels préoccupés par le « clientélisme », certains hommes politiques sont perçus comme les responsables de ce mal politique frappant l'Argentine jusqu'à en faire une terre pleine de vices dans ce domaine.

Les différences par rapport aux principaux utilisateurs ne sont pas considérables, notamment en ce qui concerne l'hétérogénéité des sens attribués au « clientélisme » (cf. tableau XVIII ci-dessous). Les principaux utilisateurs chez les intellectuels sont, à l'exception d'un cas, des intellectuels du journal *La Nación*, pour la plupart des essayistes liés aux courants libéraux et conservateurs : Natalio Botana (historien et essayiste)[319], Marcos Aguinis (écrivain et essayiste)[320] et José Ignacio Garcia Hamilton (avocat et journaliste)[321]. Norma Morandini (journaliste et essayiste)[322], quant à elle, apparaît plus fréquemment dans *Clarín*.

**Tableau XVIII – Usages de « clientélisme » par les intellectuels**

| Type d'usage | % |
|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 23,8 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 11,9 |
| Clientélisme dans les provinces | 11,9 |
| Clientélisme comme disqualification politique | 4,8 |

[319] Docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Lovaine, N. Botana est le plus universitaire des intellectuels retenus dans notre travail. Il est professeur émérite à l'Université Torcuato Di Tella, centre d'études privé où se forment les enfants des élites libérales argentines et où il dirige le département de sciences politiques et de relations internationales.

[320] En 1983, il a été nommé Sous-secrétaire puis Secrétaire à la Culture de la Nation.

[321] Décédé en 2009, il était avocat à l'Université Nationale de Tucumán et il a travaillé dans plusieurs journaux de cette province. En 2007 il a été élu député national pour l'alliance entre l'Unión Cívica Radical et l'ancien ministre de l'Economie d'E. Duhalde et de N. Kirchner, Roberto Lavagna.

[322] Journaliste politique, c'est la seule intellectuelle de ce groupe issue du péronisme et anciennement liée aux courants de gauche de ce parti. Elle est l'un des membres fondateurs de Poder Ciudadano, la fondation consacrée à la « lutte contre la corruption » créée dans les années de transition démocratique en Argentine (cf. chapitre V). En 2005 N. Morandini a été élue député national pour un nouveau parti de la province de Córdoba.

| | |
|---|---|
| Clientélisme et réforme politique | 7,1 |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 16,7 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 7,1 |
| Autres | 16,7 |
| Total | 100 |

Source : base 3 (N=42).

A l'exception de N. Morandini les principaux utilisateurs de l'étiquette chez les intellectuels sont liés aux groupes politiques de centre et de centre-droite, notamment aux courants idéologiques les plus éloignés du péronisme, voire fortement anti-péronistes. Ce mouvement sera donc vu comme le principal agent du « clientélisme », en raison de son caractère « populiste ». Comme on l'a développé ailleurs (Vommaro, 2008d), la notion de « populisme » est la plus utilisée pour discréditer un leader ou une force politique en Amérique latine. Elle l'a été dans les années 1950 pour expliquer les processus de mobilisation sociale et la création de forces politiques à forte composante ouvrière mais sans idéologies explicitement socialistes ou fascistes (Mackinnon et Petrone, 1998). Depuis les années 1990, elle est à nouveau couramment utilisée dans les débats sur le « néo-populisme » comme « style de gouvernement ». Plus tard, elle commence à désigner les traits communs des gouvernements à forte composante populaire. Les connotations plutôt négatives du concept[323], associées aux traditions intellectuelles qui l'ont utilisée, mais aussi à ses usages comme insulte politique, n'ont pas empêché les tentatives de réhabilitation théorique. C'est le philosophe politique Ernesto Laclau qui a proposé l'une des critiques les plus élaborées de la stigmatisation du « populisme », tout en essayant de le créditer d'une dignité théorique et pratique. Selon lui, le populisme est une logique politique qui relève de la logique démocratique. Elle est au centre même de la vie politique car elle construit des relations agonistiques qui divisent l'espace social en deux camps. « Ce n'est pas un hasard, affirme-t-il, si l'une des cibles de la critique des défenseurs du *statu quo* a toujours été le populisme,

[323] Comme le souligne Margaret Canovas, qui a pourtant un point de vue très critique sur le concept, les interprétations du populisme « ont été fortement influencées par les craintes de certains intellectuels vis-à-vis du populaire » (cité *in* Mackinnon et Petrone, 1998 : p. 13). Il faut noter que les usages du mot populisme s'appliquent plutôt aux forces de gauche en Amérique latine, à la différence de ce que montre Annie Collovald pour le cas du Front National en France. Toutefois, ses analyses sur les conditions sociales de circulation de l'étiquette ainsi que sur les groupes sociaux qui la mobilisent sont tout à fait pertinentes pour le cas latino-américain : « L'image répulsive du "populaire en politique" », dit Annie Collovald, est mobilisée autour du concept de populisme par ces « experts en menaces démocratiques » qui, dans le cas de l'Amérique latine, luttent contre les dangers des forces populaires au gouvernement. Cf. (Collovald, 2004)

car ce qu'ils craignent le plus c'est la politisation des demandes sociales. Leur idéal est une sphère publique entièrement dominée par la technocratie » (Laclau, 2006 : p. 58). Néanmoins, la force symbolique de l'étiquette est toujours importante et elle continue d'être utilisée dans les luttes symboliques pour la disqualification/habilitation des forces politiques de racine populaire.

L'autre mal politique associé au « clientélisme » par les intellectuels analysés dans notre travail est la « corruption ». En effet, les pratiques clientélistes apparaissent comme étroitement liées à l'appropriation de biens publics à des fins privées, une « maladie » de la « classe politique argentine » due à sa volonté de ne servir que ses propres intérêts. Tout comme dans le cas des hommes politiques de centre et de centre-droite, pour ces intellectuels les « pauvres » n'étaient pas la cible principale de leurs critiques ; ils apparaissent en revanche comme prisonniers des désirs déviés des acteurs qui les manipulent. Par ailleurs, la plupart des interventions médiatiques des intellectuels parlant de « clientélisme » étaient formulées dans des colonnes d'opinion et des entretiens journalistiques réalisés par des journalistes de *La Nación* proches de leurs idéologies. Les acteurs critiques pouvaient par conséquent développer leurs idées sur la question d'une façon beaucoup plus étendue et plus claire que dans les cas des autres types d'acteurs analysés dans ce chapitre.

> Anciennement lié au parti radical, puis aux courants libéraux de droite de ce parti, Marcos Aguinis est l'un des intellectuels les plus préoccupés par le « clientélisme » associé au « populisme », représenté en Argentine par le péronisme. Une longue explication sur ces phénomènes politiques met en évidence la position de cet intellectuel : « Ce que je critique dans le péronisme, c'est que je ne vois pas que la gestion actuelle [le gouvernement de N. Kirchner] essaie d'éliminer sa base populiste. Le populisme est quelque chose qui n'a pas encore été étudié de manière adéquate et, justement, comme on ne le connaît pas à fond il y a une certaine ignorance de ses effets néfastes. Cette tendance ne bénéficie pas au peuple mais est une manipulation par laquelle le chef et sa cour maintiennent ce groupe captif. Le populisme repose sur deux stratégies simultanées : d'une part, il essaie de faire en sorte que les mesures économiques soient vécues comme un cadeau du pouvoir, mais il ne cherche pas réellement à ce que la société ait un développement économique si intense qu'elle n'ait plus besoin de ces cadeaux. Du gâteau de Noël et du cidre de la première époque de Perón [la référence typique aux « dons » que faisait le fondateur du péronisme aux classes populaires lors des

fêtes de Noël] jusqu'aux actuels programmes Jefes y Jefas de Hogar et Trabajar, la bureaucratie, le clientélisme, les *ñoquis* [désignation faisant référence aux fonctionnaires publics qui touchent un salaire à ne rien faire] et les punteros ont été et sont encore des habitudes courantes. D'autre part, le populisme empêche une pensée critique suffisamment intense et capable de promouvoir une société majeure, puisque cela menacerait le pouvoir du chef. Par conséquent, la pauvreté relative ou importante et l'ignorance relative ou grande sont communes à tous les populismes. Le résultat est une stagnation de la croissance. Aucun populisme n'a fait qu'une société grandisse ; au contraire, il a besoin que la société ait un niveau plutôt bas, pauvre, en état d'aliénation » (*La Nación*, 29 novembre 2003).

La liste de maux liés au « populisme » péroniste est déjà établie : « le gâteau de Noël et le cidre de la première époque de Perón », en référence au passé, les programmes sociaux, ainsi que « la bureaucratie, le clientélisme, les ñoquis et les punteros » pour le présent. Dans un entretien à *La Nación* où M. Aguinis tend à voir dans le « phénomène incorrigible du péronisme » l'une des principales sources des maux de l'Argentine, et dans les syndicats le centre des « monstruosités » de ce parti, il attribue au « clientélisme » l'une des principales causes de la « détérioration » du pays[324] : « Pendant longtemps ce pays a été béni par une richesse naturelle tellement grande qu'il n'y avait pas de place pour observer les graves défauts que nous avons conservés et qui, en nous appauvrissant, sont devenus évidents. Nous jetions de l'argent par les fenêtres sans nous rendre compte qu'il y avait un désordre administratif énorme, un clientélisme politique aberrant, un assistanat effréné, une irresponsabilité, une justice faible et corrompue ». Le journaliste avait présenté l'intellectuel comme quelqu'un qui a « un regard incisif » et qui fait un « diagnostic dur » : « Il s'est aussi exprimé sur le comportement de la classe dirigeante dans l'histoire du pays et sur "le phénomène incorrigible du péronisme". Avec un humour fin et ironique il vise les dirigeants syndicaux, qu'il définit comme "la branche tératologique" du mouvement péroniste. "Probablement, ils ne savent pas ce que cela veut dire" […] la tératologie est "la branche de la médecine qui étudie les anomalies et les monstruosités de l'animal" » (*La Nación*, 14 mai 2004)[325].

---

[324] M. Aguinis verra même dans le « clientélisme » l'une des sources de l'augmentation des taux de délinquance : « Si nous retraçons l'histoire de l'augmentation de la criminalité, tant au Mexique qu'en Argentine, nous verrons qu'elle a été précédée par une indifférence prolongée vis-à-vis des transgressions les plus petites, qu'elles s'appellent tricherie, intérêt, pot-de-vin, vente d'influences, clientélisme » (*La Nación*, 26 janvier 2007).

[325] Ce n'est donc pas étonnant que M. Aguinis ait soutenu la candidature de R. López Murphy, homme politique de centre-droite, aux présidentielles de 2003, en expliquant que ce candidat, lorsqu'il était ministre de l'Economie en 2001 et qu'il avait proposé de réduire fortement le budget de l'éducation

L'historien Natalio Botana, intervenant assidu dans les articles d'opinion de *La Nación*, a affirmé à plusieurs reprises, au début de la période analysée dans notre travail et en accord avec les positions des éditorialistes du journal, que les problèmes du « clientélisme » expliquaient le « déficit chronique » des États provinciaux : « alors que dans quelques provinces (très peu) l'administration des ressources montre une rigidité nécessaire, dans d'autres l'irresponsabilité des gouvernements a produit un endettement et un déficit chronique. Le fédéralisme semble alors obéir à un régime au moins à deux vitesses : alors que certaines provinces administrent leurs ressources au milieu de la crise des économies régionales, d'autres sont désarticulées sous l'influence de mauvaises lois électorales et d'un clientélisme qui endommagent leurs budgets » (17 juin 1999).

Ces maux étaient associés, selon l'historien, à un parti : le péronisme, qui était non seulement le parti à plus forte implantation dans les classes populaires mais aussi celui qui gouvernait la plupart des provinces argentines depuis 1983 : « Le justicialismo gouverne alors les provinces les plus modernes et les secteurs les plus attardés. De cette manière, il rassemble sous une même devise des sociétés dynamiques forgées dans des secteurs de poids démographique énorme et des petites agglomérations provinciales nouvelles et traditionnelles se développant sous la férule du caciquisme et du clientélisme. Cet amalgame entre démocratie et oligarchie donne au justicialismo une variété de facettes et de contrastes : le népotisme de quelques gouvernements de petites provinces coexiste avec la vigueur modernisatrice d'autres ; la distribution de l'emploi public, typique des provinces qui contrôlent l'électorat au moyen de ces pratiques, coexiste dans d'autres districts avec une discipline fiscale responsable » (21 janvier 2001).

Déjà sous le gouvernement de N. Kirchner, N. Botana décrivait les appuis du premier de la façon suivante: « depuis l'origine, le péronisme a toujours été un mouvement dépendant des ressources de l'État. Le mouvement (ensuite parti) est né au sein de l'État et continue à dominer l'État car il se sert actuellement d'une popularité virtuelle dérivée, par exemple, des sondages et d'un réseau clientéliste dépendant des budgets nationaux, provinciaux et municipaux : des clients pour voter et des clients pour contrôler efficacement l'acte électoral. Si la popularité virtuelle est l'apanage du président en fonction, le réseau clientéliste est commun à tous les gouvernements exercés par le justicialismo dans des communes et des provinces » (*La Nación*, 15 juillet 2004).

---

nationale, « il a voulu détruire les déformations financières et morales du clientélisme politique infiltré dans l'éducation. Pour cette raison les apprentis mafieux qui craignaient la fin de leurs privilèges sont sortis dans la rue » (*Clarín*, 24 avril 2003).

> La critique du péronisme comme parti « clientéliste » réapparaît sous la plume de la critique littéraire Beatriz Sarlo, traditionnellement liée au centre-gauche, plus récemment incorporée comme intellectuelle consultée régulièrement par *La Nación*. C'est en partie en raison de ses critiques contre le gouvernement de N. Kirchner que cette intellectuelle se rapproche des positions de ce quotidien. En analysant la personnalité politique de Kirchner, B. Sarlo trouve dans le « clientélisme » le substrat « matériel » de la prétention de l'ancien président d'être érigé en « souverain ». Cette pratique apparaît sous forme d'utilisation de ressources publiques, notamment de programmes sociaux, et de « recrutement » de chômeurs pour les files de sa force politique : « Le souverain a l'amour du peuple. Kirchner est un souverain parce qu'un peuple le confirme comme tel. Dans les districts de la banlieue de Buenos Aires ou dans les capitales et les agglomérations de province, la légitimité vitale du souverain est renouvelée par le contact direct avec son peuple ; il ne s'agit pas simplement du plébiscite périodique, mais du recueil quotidien de pouvoirs symboliques, maintes fois symboliques, puisqu'ils sont transmis par la télévision et les photos des journaux. L'articulation matérielle de cette relation peut être plus obscure : le clientélisme, les plans sociaux, les caudillos que recrutent des manifestants au chômage » (*La Nación*, 22 juillet 2006).

Les interventions de Norma Morandini, qui publiait la plupart de ses libres opinions dans *Clarín*, avaient un sens différent de celles des intellectuels cités précédemment. Même si pour elle le « clientélisme » représentait un mal politique à combattre, la cible de ses critiques n'était pas le péronisme – N. Morandini a été militante de la gauche péroniste dans les années 1970 –, mais la « politique ancienne » représentée par les pratiques illégitimes des politiciens. Ainsi, lors d'un anniversaire du coup d'Etat de 1976, cette intellectuelle affirmait que les principaux problèmes de l'Argentine n'étaient plus l'autoritarisme et le manque de respect des droits de l'homme, mais les maux politiques associés au « clientélisme » :

> « Même s'ils survivent comme des résidus des comportements et des valeurs autoritaires, les problèmes de l'Argentine proviennent désormais de la politique, du clientélisme, de la basse politique et du discrédit de ses dirigeants » (*Clarín*, 28 mars 1999).

Ces problèmes de « la politique » étaient liés aux pratiques corrompues des dirigeants. N. Morandini tiendra donc les propos suivants sur les manifestations de

décembre 2001 :

> « De la même manière que les piqueteros avec les barrages de route ont rendu visible la pire face du chômage, le son des casseroles a alerté sur le ras-le-bol face à la corruption, le clientélisme et la vieille politique d'approbation des lois en échange d'argent ou de faveurs » (*Clarín*, 6 janvier 2002).

Le traitement de la question du « clientélisme » dans les interventions de N. Morandini signale une différence entre les intellectuels qui apparaissaient plus fréquemment dans *Clarín* par rapport à ceux qui étaient plus proches de *La Nación*. Dans le premier cas, le problème n'est pas tant lié au « populisme » péroniste qu'à la base de la « crise de la représentation » partisane. L'intellectuel Juan Carlos Portantiero[326] analysait en ce sens la crise des partis politiques de 2001-2002 et attribuait au « clientélisme » les problèmes de médiation des organisations politiques. Il écrivait :

> « Les configurations politiques traditionnelles semblent sourdes et restent immobiles face aux demandes de la citoyenneté. Enfermées derrière une logique de comportement d'autoréférence, elles vivent plus préoccupées de maintenir leurs mécanismes de reproduction interne que de négocier entre la citoyenneté et l'État. Pendant les presque vingt années de démocratie elles ont épuisé leurs styles de paternalisme et de clientélisme, articulés autour des "punteros", des entrepreneurs de votes et de loyautés entre les partis et les sources locales de pouvoir. Elles sont ainsi devenues des machines de prébende […] sans profils idéologiques ni programmatiques définis et avec une faible rénovation des figures qu'elles présentaient à l'électorat » (*Clarín*, 18 décembre 2002).

## 7. Les experts

A la différence des économistes, les experts en d'autres domaines – l'opinion

[326] L'un des sociologues les plus importants du pays depuis Gino Germani, J. C. Portantiero était également un professeur universitaire très réputé. On a décidé de l'inclure dans le groupe des intellectuels car depuis les années 1980 il a commencé à s'investir davantage dans les cercles politiques universitaires – il a été l'une des principales figures du Cercle de Culture Socialiste – et dans les groupes d'intellectuels qui entouraient les leaders politiques de centre-gauche – d'abord, aux côtés de l'ancien président Raúl Alfonsín ; ensuite, du leader du Frepaso, Carlos « Chacho » Alvarez – que dans le travail académique.

publique, les politiques sociales, l'administration publique – ne voient pas dans l'Etat une source principale de préoccupation par rapport au « clientélisme » (cf. Annexes, p. 530). En revanche, la manipulation des politiques sociales et des pauvres est le principal sujet mentionné (47,3%), alors que les problèmes des institutions étatiques demeurent à la deuxième place (16,2%), suivis par les références au clientélisme comme problème général (14,9%). Si on ajoute les discours sur le clientélisme électoral et dans les meetings politiques (9,5%), ainsi que sur les problèmes des provinces pauvres du pays (5,4%), les usages de l'étiquette par les experts liés au monde populaire dépassent 60% du total. L'hétérogénéité des domaines d'expertise ainsi que des idéologies des acteurs mobilisant « clientélisme » nous oblige à organiser les discours suivant ces différences.

Les principaux utilisateurs constituent en ce sens un échantillon assez représentatif nous permettant de classifier les discours (cf. tableau XIX ci-dessous). On trouve dans ce groupe quatre experts : Carlota Jackisch, Sergio Berensztein, Aldo Isuani et Daniel Arroyo. Les deux premiers sont liés aux idéologies de centre-droite et de centre, respectivement, ainsi qu'à l'expertise politique. Les deux derniers, quant à eux, sont des experts « progressistes » travaillant dans le domaine des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté ». Carlota Jackisch est politologue et docteur en sciences politiques de l'Université de Belgrano, institution privée d'inspiration libérale. Elle a été directrice du Programme politique de la Fondation Konrad Adenauer en Argentine et elle est actuellement chercheur supérieur à la Fondation Friedrich Von Hayek, l'une des *thinks tanks* de la droite néolibérale argentine. Sergio Berensztein est historien, politologue et docteur en sciences politiques de l'Université de Caroline du Nord. Il est professeur au département de sciences politiques et d'études internationales à l'Université Torcuato Di Tella et directeur de l'institut de sondages Poliarquía. Il a été consultant au PNUD, à la Banque Interaméricaine de Développement et à l'ONG CIPPEC (cf. chapitre IV)[327].

**Tableau XIX – Usages de « clientélisme » des experts**

| Type d'usage | % |
|---|---|
| Clientélisme comme problème général | 15,4 |
| Clientélisme dans les institutions étatiques | 11,5 |
| Clientélisme dans les provinces | - |

[327] Des informations sur les trajectoires de D. Arroyo et A. Isuani ont été fournies dans le chapitre III, pour le premier, et dans le chapitre IV, pour le second.

| | |
|---|---|
| Clientélisme comme disqualification politique | - |
| Clientélisme et réforme politique | 11,5 |
| Clientélisme, politiques sociales et pauvres | 53,8 |
| Clientélisme électoral et dans les meetings | 7,7 |
| Autres | - |
| Total | 100 |

Source : base 3 (N=26).

Avant 2001, c'étaient les experts « progressistes » qui plaidaient pour une politique sociale de « lutte contre la pauvreté » non clientéliste. Ainsi, Eduardo Bustelo affirmait dans un article d'opinion publié dans *Clarín* : « Les programmes alimentaires argentins conforment un ensemble désarticulé et fragmenté d'actions géré par l'État national, les provinces et les mairies. Les superpositions, les doublons d'efforts, le manque de critères pour définir les bénéficiaires et principalement le clientélisme politique effréné font que de nombreuses personnes sans besoin d'aide la reçoivent, tandis que d'autres qui, dramatiquement, devraient substantiellement améliorer leur niveau alimentaire ne sont pas atteints » (26 mars 2000). José Luis Machinea et Pablo Gerchunoff, économistes de l'Alianza, affirmaient dans un article intitulé « Qu'est-ce que c'est qu'être progressiste aujourd'hui ?» : « Au lieu d'institutions efficaces, il y a eu en Argentine un État absent par rapport à l'articulation productive et seulement l'ombre d'un État Providence, désarticulé et fragmenté, guidé par le populisme et le clientélisme, souvent capté par des intérêts corporatifs, incapable d'aborder la tâche de l'intégration sociale […] C'est à partir de ce bref diagnostic que nous pouvons esquisser l'agenda du nouveau progressisme dans notre pays » (*Clarín*, 28 avril 1998).

Depuis 2002, les experts en politique sociale « progressistes » sont intervenus dans l'espace de la communication politique – en publiant, par exemple, des colonnes d'opinion dans les journaux, notamment dans *Clarín* – afin de promouvoir des politiques sociales de type universel. Pour eux, l'expérience du programme *Jefes y Jefas de Hogar* montrait que même des politiques massives non guidées par la volonté d'atteindre tous les citoyens en condition de pauvreté devenaient des ressources du « clientélisme ». Ainsi, Aldo Isuani affirmait-il : « la tradition clientéliste de la politique sociale, intensifiée durant les dernières années, est contredite par des schémas universels d'accès qui ne produisent pas de dépendance chez les bénéficiaires. La distribution discrétionnaire de ressources est toujours au sommet des préférences parmi certains dirigeants politiques.

L'assistanat n'a jamais perdu de vigueur dans la mesure où il implique une organisation basée sur un caractère discrétionnaire et non sur une logique de droits. Autrement dit, une bonne partie des organisations politiques ne trouve pas d'autre forme de relation avec les bases électorales que la distribution discrétionnaire de ressources au moyen desquelles, on suppose, elles obtiennent appui et légitimité. Mais ceci n'est pas seulement la responsabilité des politiciens […] lorsque le clientélisme et ses bénéficiaires-otages auront cédé la place à des politiques sociales élaborées pour les citoyens, nous pourrons dire sans peur de nous tromper qu'une nouvelle politique surgit parmi nous » (*Clarín*, 31 août 2004).

D. Arroyo, qui était déjà fonctionnaire national dans le domaine social, essayait dans le même temps de convaincre les voix critiques de la volonté du gouvernement de N. Kirchner de lutter contre le « clientélisme ». Lors de l'annonce de la mise en œuvre d'un système de cartes bancaires pour le paiement des allocations sociales, il affirmait ainsi : « Le paiement par carte bancaire aux bénéficiaires du programme *jefes y Jefas de Hogar* permet de faire de plus grandes économies aux familles grâce au remboursement de 15% de la TVA sur les achats, tout en améliorant la transparence et en réduisant le clientélisme » (*Clarín*, 3 août 2004).

L'idée des « bénéficiaires-otages » du « clientélisme » entrepris avec les programmes sociaux mobilisée par des experts progressistes tels que A. Isuani était encore plus marquée chez les experts liés au centre-droite. Ainsi, l'expert en opinion Rosendo Fraga, lié aux forces politiques de droite, définissait en 2003 « l'involution » de la culture politique argentine, en raison de l'augmentation du « clientélisme » chez les « pauvres », de la façon suivante : « Le deuxième changement [du pays après la crise de 2001-2002] est l'involution qu'a subi la culture politique en 2002. Avant tout, la politique argentine est devenue beaucoup plus clientéliste qu'il y a un an. Il est clair que si la pauvreté et l'indigence sont plus importantes il y a davantage de clientélisme dans le fonctionnement de la politique, ce phénomène étant compris comme la fidélité automatique du vote des secteurs populaires produite par l'assistanat. Il est logique que dans des provinces comme Santiago del Estero, Formose ou Chaco il existe beaucoup plus de clientélisme que dans la Capitale Fédérale. En décembre 2001, 1% de la population économiquement active recevait des allocations, contre 18% actuellement, atteignant déjà environ deux millions et demi de personnes, mensuellement assistées avec 150 pesos pour leur survie […] Environ 90% des bénéficiaires de ces allocations les reçoivent à travers des mécanismes sur lesquels les maires exercent un rôle décisif, et 10% par le biais des différents groupes piqueteros, reconnus

comme des ONG pour pouvoir les attribuer. Le seul fait que plus de la moitié de la population vive sous le seuil de pauvreté et plus du quart sous le seuil de l'indigence implique que les manières clientélistes de faire de la politique ont inévitablement augmenté » (*La Nación*, 5 janvier 2003)[328].

Entre 2001 et 2003, une autre question a attiré l'attention des experts et des universitaires consultés par *La Nación* : la nécessité de mettre en place une « réforme politique ». La politologue Carlota Jackish, se servant des outils de la science politique quantitativiste américaine inspirée des théories du choix rationnel et des philosophies individualistes, a écrit plusieurs articles d'opinion allant en ce sens. Dans ce contexte et à la sortie de la crise, elle s'est en outre intéressée au « clientélisme » comme forme de « manipulation » des « pauvres ». Dans un raisonnement faible, au moins du point de vue logique et empirique, déjà développé par R. Fraga, elle soutenait que le fait que les « pauvres » perçoivent de l'argent de l'État par le biais des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » faisait d'eux des otages du « clientélisme » : « Comme Samuel Huntington l'a déjà soutenu, il est indéniable qu'au fur et à mesure que le pouvoir de l'État augmente l'autorité politique de la société s'affaiblit […] C'est ainsi qu'un paradoxe survient, celui d'un État faible pour accomplir ses fonctions essentielles – comme la défense des droits individuels, l'accomplissement des contrats et la préservation de l'ordre et de la sécurité dans la société – qui accumule un pouvoir immense parce que de vastes secteurs de la population dépendent de ses ressources. Actuellement, en Argentine, un groupe nombreux de personnes reçoit des revenus directement de l'Etat […] on produit des habitudes mentales perverses dans de vastes couches de la population argentine, qui attendent les miettes de l'État pour survivre […] Si l'on prend en considération ces données, le résultat de l'enquête menée par le Centre d'études Nueva Mayoría [dirigé par R. Fraga] ne doit pas surprendre : "Sur 19 élections provinciales qui ont déjà eu lieu, les officialismes locaux ont gagné 17 d'entre elles, confirmant le triomphe généralisé des gouvernements provinciaux, quel que soit leur parti". En particulier, la référence aux élections les plus récentes : "Dans le cas de Formosa, le gouverneur obtient sa troisième élection consécutive, dans une province dont 78% de la population est sous le seuil de pauvreté et 93% des enfants dans cette situation" Cela démontre l'importance décisive du clientélisme politique dans les couches les plus pauvres » (*La Nación*, 26 octobre 2003).

[328] Pour une autre description des classes populaires comme prisonnières du « clientélisme » par R. Fraga, cf. Annexes, pp. 59-60.

Cette vision misérabiliste des « pauvres », partagée par la plupart des acteurs de l'espace de la communication analysés dans notre travail, était contredite par certains universitaires consultés afin qu'ils donnent leur avis sur le fonctionnement des politiques sociales en Argentine. Ainsi, en 2002, Claudia Danani, une universitaire travaillant sur les politiques sociales, s'interroge sur le regard moral porté sur les « pauvres » :

> « Nous sommes quotidiennement harcelés par des accusations sur les critères d'attribution du programme Jefes y Jefas de Hogar, par la découverte de bénéficiaires qui n'en ont pas besoin, par la publication d'études qui démontrent le faible contrôle national et provincial, par des propositions d'amélioration du recoupement de données afin d'empêcher qu'une personne perçoive un double bénéfice, par des dénonciations sur les pratiques clientélistes. Cette marée rejette hors du débat le point névralgique du problème : qui sont les personnes qui ne perçoivent pas les allocations et quelle est la portée réelle des prestations. Sont également éliminés du débat le niveau, la qualité et les conditions de vie considérés par la société argentine comme devant être garantis à ses citoyens en tant que tels […] Tant le conservatisme que le libéralisme ont construit leurs arguments sur la question sociale (travail et pauvreté) sur l'hypothèse que toute aide était dangereuse, mauvaise et excessive par définition. Il en a été ainsi pour la philanthropie traditionnelle et pour le libéralisme le plus lucide, qui à la fin du XIXe siècle a politiquement et institutionnellement incorporé la question sociale aux bases de l'intervention de l'État. Au lieu de s'intéresser à la morale de la société, on surveille la morale des pauvres […] Mais il y a quelque chose de cruel dans la situation argentine actuelle, car en vue de guérir un système politique perverti, des idées de ce type sont nourries par ceux qui ne se reconnaissent pas, et qui s'opposent encore, au libéralisme et au néolibéralisme conservateur. La crainte légitime vis-à-vis de la corruption et du clientélisme, qui érodent de l'intérieur tout projet qui prétend récupérer l'authentique sociabilité collective de la politique, contribue parfois à distraire l'attention de la question de la cause et du rôle joué par la corruption dans ce pays pour que la production de pauvres ait augmenté à une vitesse inhabituelle. Et que la richesse et sa concentration aient atteint les niveaux antérieurs à ceux de la fin du XIXe siècle (il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement, puisque cette pauvreté n'est le résultat ni d'une catastrophe naturelle ni d'une guerre) […] Rien n'est plus éloigné de notre intention que de dédaigner la préoccupation pour une amélioration des politiques de l'État et, en particulier, pour

déraciner le cancer de la corruption et du clientélisme social. Mais lorsque ces préoccupations sont au premier rang, lorsque l'attention glisse vers le puntero, le conseiller municipal, le député ou le sénateur qui conditionnent l'accès aux allocations à certaines manifestations de "loyauté" ou font un usage directement corrompu des fonds, la corruption et le clientélisme l'emportent à nouveau […] Le fait d'installer ce sujet et d'autres sujets de "gestion" comme les principaux finit par retarder la discussion sur quelque chose d'aussi vieux que la justice. On abandonne ainsi le grand débat sur le modèle de société que nous prétendons instaurer. Le "problème" des politiques sociales, en définitive, n'est pas son excès, mais son déficit ; ce n'est pas qu'elles arrivent à qui n'en a pas besoin, mais qu'elles n'arrivent pas à tous ceux qui en ont besoin, et qu'elles le fassent dans la proportion, l'extension et la qualité appropriées » (*Clarín*, 18 novembre 2002).

Le problème des définitions et des usages simplificateurs de l'étiquette ne réside donc pas dans le manque de voix alternatives aptes à signaler la complexité des rapports des classes populaires au politique, ni dans les faiblesses des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » mises en œuvre en Argentine. Une fois le « clientélisme » devenu une étiquette morale servant les intérêts de différents acteurs préoccupés par des sujets aussi différents pouvant être traités au moyen de cette étiquette, il ne s'agit pas de difficultés d'ordre conceptuel, mais de la puissance d'un outil moral utilisé collectivement – même s'il est une « machine de guerre » parmi ces acteurs – afin de discréditer l'intervention de l'Etat dans l'économie, les adversaires politiques et, toujours comme sous-entendu, la participation des « pauvres » au politique. Par ailleurs, la puissance de l'étiquette « clientélisme » réside non seulement dans ses usages critiques pour faire référence à la « politique des pauvres », mais aussi dans sa capacité de s'adapter à d'autres usages qui, toujours suivant le schéma de la critique de la « baisse politique », ont pour cible les manipulations illégitimes de l'argent et des ressources publiques. Cette « machine critique » apparaît ainsi associée à différents maux de la société argentine : selon les intellectuels, le « clientélisme » est lié au « populisme » ; selon les entrepreneurs et les économistes, à côté du « populisme » il faut situer la « démagogie » ; selon les journalistes et les experts, le « clientélisme » est une sous-espèce de la « corruption ». Dans tous les cas, dans l'espace de la communication politique le « clientélisme » comme étiquette est majoritairement associé au rapport des classes populaires au politique, tant en raison de leurs formes de participation que de leur caractère d'« otages » des dirigeants politiques qui utilisent

d'« anciennes méthodes » politiques. De sorte que l'utilisation du concept/étiquette s'est étendue corrélativement à la délimitation de son existence dans l'espace social, en produisant une stigmatisation de la « politicité » des « pauvres ».

Dans le prochain chapitre, en analysant l'économie morale de la circulation des aides publiques dans un quartier populaire, nos montrerons les déficits de la catégorie de « clientélisme » pour rendre compte de la complexité de la politique populaire, ainsi que de l'encadrement étatique et partisan des groupes sociaux défavorisés.

# Quatrième partie :

## Economie et circulation des aides publiques. Discussion du concept de « clientélisme » à partir d'une étude d'un quartier populaire d'une ville de province

## Chapitre VIII

## Les classes populaires et la survie politiquement assurée : les échanges dans les territoires

Nous aborderons la présentation et l'analyse des formes que revêt la participation politique des classes populaires dans une province de l'Argentine[329]. L'objectif est de restituer d'un point de vue sociologique comment et au sein de quels espaces les « pauvres » s'engagent en politique. Notre étude porte sur le quartier *Ejército Argentino* (Armée Argentine) de la ville de Santiago del Estero, dans la province du même nom, située dans le nord-ouest du pays[330]. Cette province représente un cas de figure du fonctionnement des organisations sociales et politiques au niveau territorial de l'Argentine des dernières années. Il s'agit de l'une des provinces les plus pauvres du pays. Les taux de chômage et de pauvreté y sont élevés, même si, par rapport à d'autres provinces du nord-ouest et surtout du nord-est, les indicateurs sociaux de Santiago del Estero se trouvent plus proches de la moyenne nationale[331]. Comme pour beaucoup de provinces du pays, les finances publiques jouent un rôle central dans le fonctionnement de l'économie provinciale et dans l'accès au marché de l'emploi. En effet, l'État est l'un des principaux employeurs et le principal investisseur en infrastructures. La distribution de ressources répond dans une large mesure à des critères partisans, et il en est de même pour les postes attribués dans les services publics (santé, éducation, sécurité). Il existe un grand nombre d'employés qui n'ont qu'un contrat à durée déterminée sujet aux oscillations des engagements politiques. Les allocations sociales provenant de l'État national sont également distribuées en partie par des instances de l'État provincial, mais aussi par des « espaces territoriaux de sociabilité politique » qui, depuis ces dernières

[329] Je voudrais remercier Julieta Quirós, avec qui j'ai entrepris la lecture et la réflexion sur les échanges politiques au niveau local. Ses lectures et ses remarques ont beaucoup nourri mes idées sur le sujet.

[330] D'après les observations que nous avons faites en 2006 et en 2007 et l'enquête en cours que nous menons avec le soutien de l'Université nationale de Santiago del Estero avec María Isabel Silveti et son équipe.

[331] Par exemple, le taux de chômage des agglomérations de Santiago del Estero et de La Banda est de 9,2 %, alors que le taux national est de 11,6% (source : Indec. Enquête permanente des foyers, premier semestre 2006). Par rapport au taux de pauvreté de la même agglomération urbaine, le pourcentage de foyers sous le seuil de pauvreté est de 34,3 %, alors que celui de l'ensemble des zones urbaines nationales est de 21,7 % (source : Indec. Enquête permanente des foyers, premier semestre 2006).

années, à la suite des transformations politiques qu'a connues cette province, se sont multipliés en nombre et surtout en diversité de labels.

Afin d'analyser la relation des classes populaires avec les espaces territoriaux de sociabilité politique, nous avons travaillé sur les échanges, dans le quartier étudié, entre les organisations sociales, politiques, religieuses et les habitants du quartier. Nous soulignons, à cet égard, l'importance du territoire pour comprendre l'engagement politique – la « politicité », suivant Denis Merklen (2005) – des habitants de ces secteurs, dans un contexte où le processus de désalarisation décrit dans le chapitre I a fait de leur quartier un espace de sociabilité privilégié[332]. En effet, c'est là que les familles cherchent des ressources pour leur survie et participent à des mouvements sociaux, politiques et religieux ; c'est là qu'elles obtiennent des biens d'origine publique (des allocations, de la nourriture, des médicaments, etc.) dans des relations de réciprocité, objet de notre analyse.

Nous décrirons tout d'abord l'histoire politique récente de Santiago del Estero afin de comprendre, d'une part, les principaux traits du champ politique provincial et, d'autre part, les relations complexes tissées entre différents niveaux et différents sous-espaces politiques provinciaux. Ceci nous permettra dans un deuxième temps, d'analyser les configurations politiques locales, notamment en ce qui concerne les rapports des membres des classes populaires aux organisations territoriales. Dans la description de la vie organisationnelle du quartier *Ejército Argentino*, nous dégagerons les caractéristiques des espaces politiques et religieux agissant dans la zone où nous avons réalisé notre terrain. Puis nous nous intéresserons à l'importance et à la pluralité des organisations existantes, au rôle des politiques sociales dans la vie associative du quartier et à l'importance des *referentes* (« référents »[333]) politiques, sociaux et religieux[334]. Ceci nous mènera, enfin, à nous interroger sur les sens et les tensions des échanges politiques dans

[332] A la différence des remarques de Jean-Louis Briquet sur les perceptions dominantes de la politique locale en France, qui soulignent sa distance vis-à-vis des enjeux politiques nationaux, en Argentine, cette activité – vue comme relevant de la pure manipulation – est perçue comme étant à l'origine de tous les rapports et les comportements politiques du monde populaire. Cf. (Briquet, 1997 : pp. 15 et ss.).

[333] Nous avons observé dans notre travail de terrain que le mot *referente* est fréquemment utilisé pour nommer les dirigeants territoriaux, locaux et provinciaux. On a ainsi affaire à une catégorie positionnelle construite dans la relation entre personnes du « bas » et personnes du « haut » d'une hiérarchie organisationnelle.

[334] Des enquêtes récentes ont privilégié la sélection d'un acteur territorial : les unités de base du péronisme (Auyero, 2001), (Levitsky, 2003) ; les groupes *piqueteros* (Svampa et Pereya, 2003), (Delamata et Armesto, 2005), (Quirós, 2006) ; les groupes de charité catholique (Zapata, 2004) ; et les *manzaneras* (Masson, 2004). Ici, en revanche, nous travaillons avec le quartier comme point de départ (même si nous n'analysons qu'un seul secteur) et, au risque de perdre en capacité de description pour chaque organisation, nous analysons l'ensemble comme faisant partie d'une configuration de relations d'échange, de conflit et de coopération.

le territoire, ce qui permettra de restituer les négociations et les conflits qu'entraîne le rapport des classes populaires au politique, et qui débordent le concept de « clientélisme ».

## 1. La politique *santiagueña* de C. Juárez à N. Kirchner

Le rôle central des finances publiques dans le fonctionnement de l'économie et du marché de l'emploi provincial fait de la position du gouverneur le centre distributeur de biens à Santiago del Estero[335]. L'État est le principal employeur provincial, la principale source de financement de la construction de logements et, dans un contexte de faible industrialisation, le principal acteur de l'économie locale et notamment du fonctionnement du secteur tertiaire[336]. L'hégémonie péroniste depuis les années 1940 et le fort leadership de Carlos Juárez, qui s'est définitivement imposé comme noyau attracteur du parti depuis les années 1980[337], peut faire penser, pour un regard extérieur ou très engagé vis-à-vis de « l'intérieur », qu'il existe entre l'État et les citoyens une sorte « de désert social ». Toutefois, de par leur simplisme, ces assertions risquent d'être fausses. En effet, le péronisme provincial est un parti à forte implantation territoriale, fragmenté à sa base et dans ses couches intermédiaires, et fréquemment scindé dans ses couches supérieures. Il ne s'agit donc pas d'une organisation exclusivement gérée par le chef mais d'un ensemble de réseaux d'interdépendance dont C. Juárez, durant une longue période, a occupé le centre.

---

[335] « Pendant l'année 1994, le secteur primaire de la province, essentiellement constitué par ses exploitations agricoles, produisait 14% de la valeur ajoutée par l'offre totale de biens et de services. Le secteur secondaire apportait 18%, et finalement, 68% de l'activité économique globale était expliquée par l'offre de services financiers, de transport et de communications, de commerce, de tourisme et par l'activité de l'administration publique provinciale. La principale activité productive de la province de Santiago del Estero est l'activité agricole, dont on souligne l'horticulture, le coton, le soja et le sorgho. Dans une moindre mesure, on doit mentionner l'élevage (caprin notamment) et l'exploitation forestière. L'industrie acquiert une faible signification, en soulignant la branche "Aliments et boissons" et l'industrie textile » (Source : Conseil Fédéral des Investissements).

[336] Selon Carlos Zurita, « à Santiago del Estero l'État confère simultanément de l'inclusion sociale, de la tradition politique et de la vulnérabilité économique » (1999 : p 15).

[337] On n'a pas encore écrit l'histoire de la construction du leadership de C. Juárez dans la province de Santiago del Estero en général et au sein du péronisme en particulier. Bien que les concepts classiques de la sociologie politique webernienne tels le « charisme » et le « patrimonialisme » servent comme portes d'entrée à la compréhension du phénomène juarista, ils peuvent parfois devenir des « boîtes noires » qui empêchent d'avancer dans l'analyse de la trajectoire de la personne, des réseaux sociaux qu'il a tissés et par lesquels il a été construit comme chef, ainsi que le système de régulation sociale et de distribution de bénéfices qu'une personne « extraordinaire » a contribué à dépouiller en même temps qu'elle s'en est servi afin de se forger comme une personne « extraordinaire ».

De cette manière, C. Juárez, qui a su exploiter cette caractéristique de l'État provincial – partagée par d'autres provinces du pays –, a été le leader hégémonique de son parti et du champ politique provincial depuis les années 1980 et plus fortement depuis 1995[338]. Ainsi, lors des élections de 1983, après la dernière dictature militaire, ce dirigeant péroniste fait partie des candidats de ce parti qui ont réussi à vaincre au niveau provincial les candidats radicaux qui profitaient de la popularité nationale de Raúl Alfonsín, candidat aux présidentielles de cette année-là. C. Juárez a gouverné la province jusqu'en 1987, lorsqu'il a dû laisser la candidature à l'exécutif aux mains de son dauphin du moment, César Iturre, en raison de l'interdiction de se présenter à une réélection. Juárez a reconstruit ses appuis partisans, partiellement affaiblis du fait de son exil forcé pendant la dictature militaire, et a retrouvé sa position de « chef » du péronisme santiagueño. Néanmoins, son successeur, C. Iturre, « *se cortó solo* » (s'est détourné), comme on dit dans le jargon politique de la province, autrement dit, il a créé sa propre ligne interne, le Peronismo Renovador de Santiago del Estero (Parti rénovateur), courant qui essayait de se rapprocher du courant rénovateur, nouveau détenteur de pouvoir partisan au niveau national[339]. Cette tentative de créer un espace politique propre a été vécue par C. Juárez et ses proches comme une « trahison ».

C. Iturre et ses partisans ont gouverné la province jusqu'en décembre 1993, lorsque dans un contexte de crise financière et de cessation de paiements de salaires aux employés publics, ont eu lieu les premières émeutes (*estallido*) de l'Argentine des années 1990, connues comme *Santiagueñazo*[340]. Ces émeutes ont conduit le gouvernement national à décider l'intervention des pouvoirs de la province[341], et un gouvernement provisoire désigné par l'exécutif national s'est mis en place avec trois objectifs : garantir l'ordre public, assainir les finances provinciales et réorganiser le péronisme santiagueño pour en finir avec les conflits entre juaristas (partisans de C. Juárez) et non juaristas. S'il a connu un succès relatif pour ce qui est des deux premiers objectifs, en revanche il n'a pas pu mettre un terme aux conflits internes péronistes, ou du moins comme il l'aurait souhaité, puisque lors des élections provinciales organisées en 1995, le péronisme n'a pas pu présenter une candidature unique. La victoire de C. Juárez lui a permis d'être investi

[338] Sur le processus politique récent dans la province de Santiago del Estero, cf. nos travaux : (Vommaro, 2003b; 2004b).
[339] Sur la Rénovation péroniste au niveau national pendant les années 1980, cf. (Levitsky, 2003).
[340] Sur le *Santiagueñazo*, cf. (Farinetti, 2000).
[341] Ce qu'en Argentine on appelle « intervention fédérale » est la décision du pouvoir exécutif national – qui nécessite la ratification du Congrès – d'administrer les pouvoirs provinciaux afin de résoudre une anomalie grave dans leur fonctionnement.

comme gouverneur de la province pour la quatrième fois dans son histoire. En créant un système efficace de gestion des finances publiques dans un contexte de crise financière de l'État national et des États provinciaux[342], C. Juárez a construit, depuis 1995, une position de « leader et de protecteur du peuple *santiagueño* » qui lui a valu d'être réélu à la tête de l'exécutif provincial en 1999. Il a en outre réussi à déplacer tous ses concurrents au sein du parti, même ceux qui avaient l'appui de leaders nationaux importants, tel le président de l'époque, C. Menem (Levitsky, 2003 : p. 181). Dans ce processus, son épouse, Mercedes Aragonés, a acquis un rôle d'importance en dirigeant la *Rama femenina* (« branche féminine ») du péronisme[343], ensemble de réseaux territoriaux, législatifs et administratifs qui gèrent la distribution des aides sociales dans la province. Elle est ainsi devenue un acteur majeur du maintien au pouvoir de C. Juárez.

Ancien *caudillo* de la province, C. Juárez ne fait ni partie d'une famille de notables ni de l'oligarchie propriétaire de terres dans la région, comme c'est le cas d'autres *caudillos* du nord-ouest de l'Argentine[344]. Son pouvoir est enraciné dans les réseaux du parti et dans sa capacité à s'en servir. Cinq fois gouverneur de Santiago del Estero[345], C. Juárez n'a pourtant pas été un leader incontesté. Même s'il a dominé le parti depuis 1995, derrière cette image monolithique, il y a l'ensemble des réseaux locaux constituant la structure organisationnelle du péronisme qui a continué de s'étendre dans les territoires. Les dirigeants intermédiaires ont encadré les organisations de base soit dans les différentes branches du parti (branches syndicale, politique, de la jeunesse et féminine), soit en articulant des réseaux locaux autour d'eux, tout en mobilisant leur accès direct au gouvernement en raison de leurs positions politiques (députés, ministres, secrétaires d'État provinciaux)[346]. Ils ont permis la circulation de ressources publiques

[342] L'ordre budgétaire *santiagueño* a même été salué par Domingo Cavallo, ministre de l'Économie du gouvernement de C. Menem, puis de l'Alianza entre l'Unión cívica radical et le Frente por un país solidario en 2001 et dirigeant d'un parti de centre-droite. Durant la crise financière de 2001, il voyait dans Santiago del Estero un exemple de bonne gestion des finances publiques.

[343] L'organisation en branches faisait partie de la conception traditionnelle organiciste du péronisme, mais elle a toujours été faible au niveau national et sa présence variable dans les provinces. À Santiago del Estero, pendant les années d'hégémonie de C. Juárez, le parti était organisé de cette manière.

[344] Il est à souligner que dans la plupart des études sur les rapports politiques locaux en Argentine le phénomène notabiliaire n'est pas présent, à la différence de ce que montre Jean-Louis Briquet pour le cas de la Corse (1997 : pp. 167 et ss.), et Alain Garrigou pour le cas de la France sous la IIIe République (1998).

[345] Dans les périodes 1952-1955 ; 1973-1976 ; 1983-1987 ; 1995-1999 ; 1999-2002.

[346] La figure du dirigeant intermédiaire s'est avérée très importante dans notre observation du péronisme à Santiago del Estero, structure centralisée à son sommet et très décentralisée à sa base : les médiateurs jouent le rôle de *linkage* parmi les dirigeants de quartier et les dirigeants provinciaux. La relation entre les « médiateurs » et les comités de quartier est complexe car elle est faite de dépendance mutuelle : le premier construit son pouvoir au sein du parti grâce à la capacité des comités de quartier de « faire voter » les gens qui y participent ; les dirigeants des unités de base ont besoin des « médiateurs » pour accéder aux

contrôlées par le parti tout en construisant leur position de médiation. Dans ce contexte, les comités de quartier, ou unités de base (*unidades básicas*), ont trouvé les moyens d'entretenir des liens dans le territoire en utilisant les ressources publiques et en profitant du poids symbolique de C. Juárez comme « donneur » de biens et « garant » de la survie des classes populaires. Cette structure fonctionnait comme un espace ordonné sur la base du désordre, c'est-à-dire comme une pyramide qui s'appréhendait à partir de la figure du leader tout en cachant en son sein un ensemble de lignes et de courants superposés, voire opposés, dont C. Juárez ne maîtrisait pas le fonctionnement[347].

Pour comprendre ces relations entre les différents niveaux de l'espace politique provincial – quartier, municipalité et province – dont l'intersection engendre la capacité du péronisme à agir comme « un parti » lors des élections ou comme « une seule voix » lors des événements politiques importants, nous proposons d'utiliser le concept de réseau[348]. Ce concept sert à penser l'action simultanée de plusieurs espaces locaux et provinciaux qui produisent le parti[349]. Mais en même temps, si l'on veut conserver une certaine spécificité au terme, son utilisation doit être précisée pour ne pas laisser croire que dans la politique sub-nationale « tout est réseau ». Lorsque nous parlons de réseau politique nous faisons référence à une configuration politique constituée par un ensemble de dirigeants et d'institutions –groupes, associations, comités de quartier, élus, etc. – ayant tissé des liens plus ou moins stables entre eux. Si chacun de ces hommes et de ces institutions n'a qu'une capacité d'intervention réduite dans le parti et dans le territoire, c'est à travers les liens qu'ils tissent qu'ils peuvent intervenir dans d'autres territoires et dans d'autres sous-espaces partisans. Par ce biais ils augmentent leurs possibilités d'accès aux ressources matérielles de l'Etat et aux ressources du parti – des biens matériels à distribuer mais aussi des biens « indivisibles » tels les symboles du parti qui

---

ressources et jouer le jeu de la concurrence partisane. Le « médiateur » peut par ailleurs faciliter l'accès à des espaces lointains ou faire « écran » pour barrer la communication. Sa position est ainsi toujours chargée de tensions, surtout dans le péronisme de Santiago del Estero, où la capacité d'établir une relation fluide avec les leaders du parti était, durant les années Juárez, une ressource politique très importante.

[347] À la différence de ce que semble suggérer Steven Levitsky lorsqu'il analyse Santiago del Estero parmi les provinces où des leaderships forts son bien consolidés. Cf., par exemple, (Levitsky, 2003: p. p. 73).

[348] Notre usage du concept est plutôt basé sur son utilité comme élément analytique. Nous ne faisons pas dans ce travail un usage de la théorie des réseaux telle qu'elle a été conçue par la tradition étasunienne, ce qui nous mènerait à faire des calculs statistiques des fréquences et des intensités des relations et nous éloignerait des objectifs de ce travail. Notre usage est plus proche des travaux de Fréderic Sawicki (1997). Toutefois, pour concevoir les figures ainsi que pour penser le fonctionnement des réseaux, nous nous sommes également appuyés sur (Burt, 1995).

[349] « L'analyse en termes de réseaux a pour principal avantage d'amener les politistes à regarder les activités et les formes de l'organisation partisanes comme les produits particuliers de relations concrètes entre des individus et des groupes agissant *simultanément* dans des espaces sociaux différenciés » (Sawicki, 1997 : p. 26).

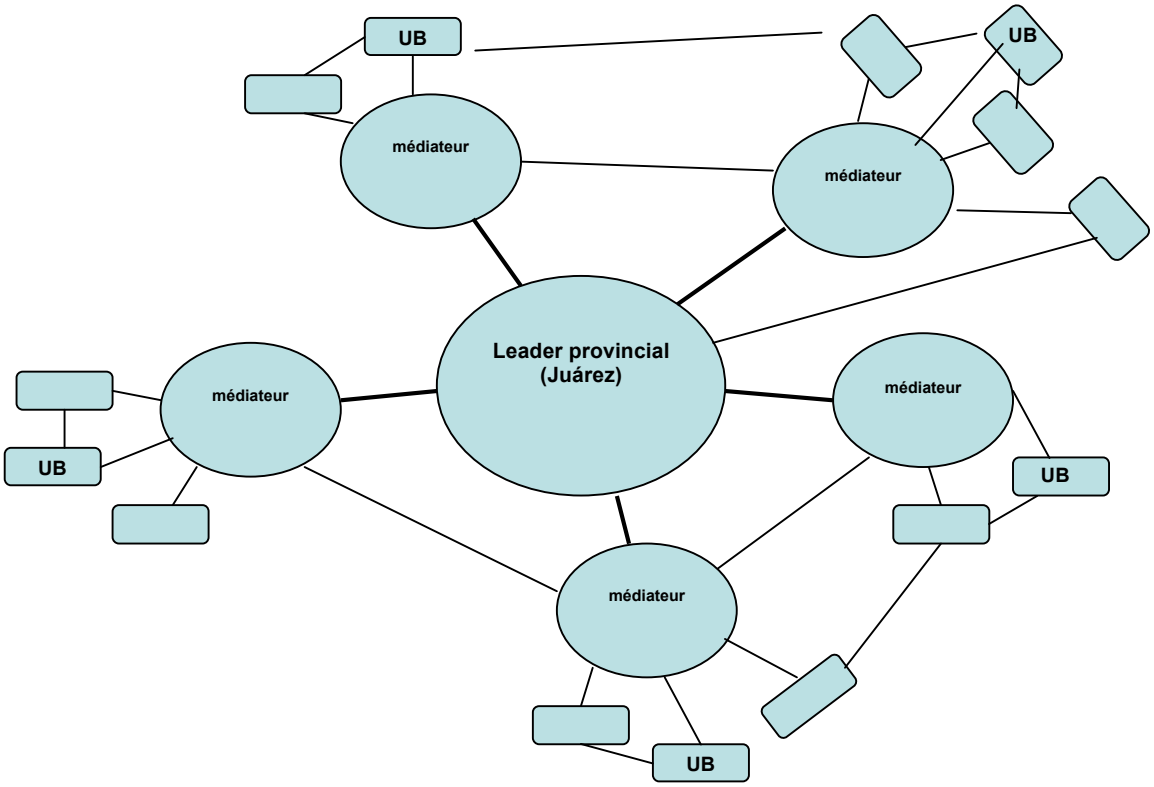
produisent et reproduisent une tradition commune. Dans certains cas, des éléments d'un réseau, que nous pouvons appeler nœuds, peuvent être en concurrence – dans le quartier, par exemple – tout en faisant partie de la même configuration politique, unifiée grâce au travail d'autres agents placés au-dessus qui peuvent articuler des dirigeants en conflit (cf. figure I).

Le concept de réseau permet ainsi de voir le jeu entre trois éléments importants du fonctionnement du péronisme à Santiago del Estero :

1. L'implantation territoriale étendue du parti, l'existence d'un ensemble non centralisé de comités au niveau des quartiers voire niveau des pâtés de maison.
2. Le fait que cette implantation n'est pas cordonnée par un cerveau central mais qu'elle fonctionne comme une superposition de nœuds en relations complexes de concurrence et de coopération, voire sans relation aucune, se disputant parfois l'accès aux mêmes ressources et au même électorat, parfois articulés par des liens plus ou moins durables. En entretenant ces rapports ils travaillent pour la même organisation dont ils contribuent à la production et à la reproduction.
3. La relation complexe des dirigeants provinciaux, des dirigeants locaux et des organisations de base.
   (a) L'existence d'une dynamique concurrentielle n'empêche pas qu'il existe un point central (un leader dans notre cas) qui profite d'elle : la capillarité du parti, sa structure décentralisée et complexe est organisée du haut pour qu'il s'intègre à une seule stratégie. Ceci peut être appliqué et à la relation local/provincial et à la relation local/territoires.
   (b) En même temps, les leaders provinciaux et locaux doivent répondre à l'hétérogénéité et à la dispersion des organisations territoriales. Dans certains cas les leaders provinciaux sont une sorte d'arbitres dans les conflits locaux, ils tranchent aussi les conflits entre les organisations de base, surtout lors de la désignation des candidatures. Mais, dans d'autres cas, la capacité de manœuvre des leaders provinciaux est restreinte et ils ne peuvent que rester en marge des conflits locaux en attendant une opportunité pour intervenir.

(c) Dans certains cas, l'autonomie des réseaux locaux est telle qu'ils peuvent jouer le jeu politique local sans en rendre compte aux leaders provinciaux, et même osciller entre le soutien à un leader ou à un autre. Dans ce cas, il s'agit de réseaux locaux à forte cohésion interne autant par le partage de conditions de vie et de dispositions sociales communes que par l'existence de leaders locaux ayant le monopole local de la représentation et de la distribution de biens matériaux et symboliques[350].

**Figure I – Les réseaux partisans entre les quartiers et la province**




**L'ophtalmologue et l'appareil**

[350] Et ce parce que les unités de base sont aussi bien des éléments internes que des éléments externes au quartier. A la différence d'autres cas, comme le brésilien (Goirand, 1998), le béninois (Banégas, 1998) et l'étasunien (Sanchez-Jankowski, 1998), les unités de base, ainsi que d'autres espaces politiques territoriaux, sont à la fois les représentants de « la politique » dans le quartier et le lien politique de ce dernier avec celle-là.

La complexité de l'organisation du péronisme dans les territoires n'est pas toujours maîtrisable par les dirigeants provinciaux, même dans le cas du leader C. Juárez à Santiago del Estero. Les processus électoraux sont des moments propices pour observer le fonctionnement de cette complexité car ils constituent des occasions de mise en scène et de résolution précaire des conflits entre les courants internes du parti voulant imposer leurs hommes aux places principales des listes[351].

Dans la ville de La Banda – la deuxième ville de la province –, le péronisme avait une longue histoire de conflits et de fragmentations depuis l'arrivée au pouvoir d'un leader radical qui formera par la suite son propre parti tout en cherchant à attirer des organisations de base et des dirigeants locaux péronistes. La stratégie de C. Juárez, qui intervenait toujours dans la désignation des principaux candidats et qui en outre était parfois appelé à intervenir pour trancher des conflits locaux, était depuis 1995 désireux de placer comme candidat principal quelqu'un de péroniste mais sans compromis avec les courants internes. La candidature au poste de maire était ainsi réservée à une figure ayant une courte trajectoire partisane qui pourrait être au-dessus des conflits entre des dirigeants et qui rassemblerait les loyautés des électeurs péronistes et non péronistes. En 1999, Sergio Rogel fut choisi. Il avait fait sa campagne sur la base d'un travail d'assistance sanitaire et alimentaire dans les quartiers populaires dont l'axe principal – S. Rogel était ophtalmologue – était la fourniture de lunettes. La personnalisation du prosélytisme – c'était alors lui qui remettait les choses – finit par produire des conflits avec les caudillos locaux mis à l'écart de la campagne et sans possibilités de « contrôler » un candidat qui, n'appartenant pas à la structure, semblait menacer le (dés)ordre interne et concentrer la distribution de ressources durant cette période. Toujours utilisé par les dirigeants locaux, l'argument était de désigner celui qui menaçait la distribution du pouvoir local comme une menace pour le pouvoir du couple Juárez. Ainsi essayait-on d'exclure les candidats possédant un capital de popularité mais ne contrôlant pas les réseaux du parti.

Près d'un mois avant le jour du scrutin, une confrontation entre les militants de S. Rogel et ceux qui répondaient à l'appareil partisan eut lieu dans la rue – démonstration publique du conflit pour les ressources au sein du péronisme de La Banda – obligeant C. Juárez à exclure celui qu'il avait lui-même désigné. A sa place, il plaça alors un ministre de la province qui n'avait pas pris part au conflit interne mais qui avait aussi tenté de conjurer « la menace Rogel ». Une fois le changement confirmé par le Congrès provincial du PJ, un parti, dont le leader était un péroniste exclu de l'espace partisan par l'hégémonie de C. Juárez, offrit une place à l'ophtalmologue sur ses listes. Même si ce dernier refusa,

[351] Comme cela a déjà signalé dans les travaux classiques de Weber (1971), l'un des objectifs des groupements politiques est de placer leur chef au pouvoir pour pouvoir distribuer les postes.

on peut voir alors comment les réseaux du parti qui restaient hors du label tentaient d'attirer d'autres péronistes.

L'exclusion de S. Rogel – qui maintenait ses aspirations basées sur le capital politique accumulé au cours des mois précédents – produisit une situation paradoxale : le candidat désigné à sa place ne pouvait pas hériter de l'appui que son prédécesseur voulait pour lui et, par conséquent, les possibilités électorales du péroniste diminuaient au fur et à mesure que se résolvaient les problèmes organisationnels. Préoccupé par le sort de sa propre candidature comme gouverneur, qui perdait du poids à La Banda en raison de l'exclusion de S. Rogel, C. Juárez bénéficia des signes de fidélité et de pouvoir de convocation de ce dernier et soutint sa candidature hors du parti, même si de cette manière il diminuait les chances des candidats officiels pour les postes municipaux. Finalement, la défaite du péronisme au niveau local eut lieu comme prévu. On peut donc observer que si les dirigeants du parti bénéficient de la « capillarité » des réseaux du parti, ils doivent en même temps payer le prix de cette trame complexe : des courants se reconnaissant comme péronistes tout en travaillant à des alliances électorales différentes illustre cette situation.

L'ordre budgétaire provincial, l'importance symbolique de C. Juárez en tant que « leader et protecteur » ainsi que la faiblesse politique des forces d'opposition, notamment en raison de la débâcle de l'Alianza et de son impact au niveau provincial[352], ont permis au péronisme de Santiago del Estero de traverser avec succès la crise nationale de 2001. Cette province a été la première à organiser des élections après les événements politiques de décembre 2001. En juillet 2002, suivant les directives de C. Juárez – à l'époque « conseiller du pouvoir législatif », poste créé à cet effet après les élections législatives de 2001, lorsque C. Juárez a été élu sénateur national –, le péronisme a fait approuver une loi déclarant l'« émergence politique » dans la province. Cela lui a permis de disposer librement du calendrier électoral et de déclarer la fin des mandats des postes électifs, dont ceux des députés provinciaux et du gouverneur intérimaire, Carlos Díaz, élu après le départ de C. Juárez au Sénat national. La victoire du péronisme lors des élections provinciales de septembre 2002, où il obtient un score inédit dans l'histoire récente de la province (68,11 % face à 13,07 % pour les radicaux),

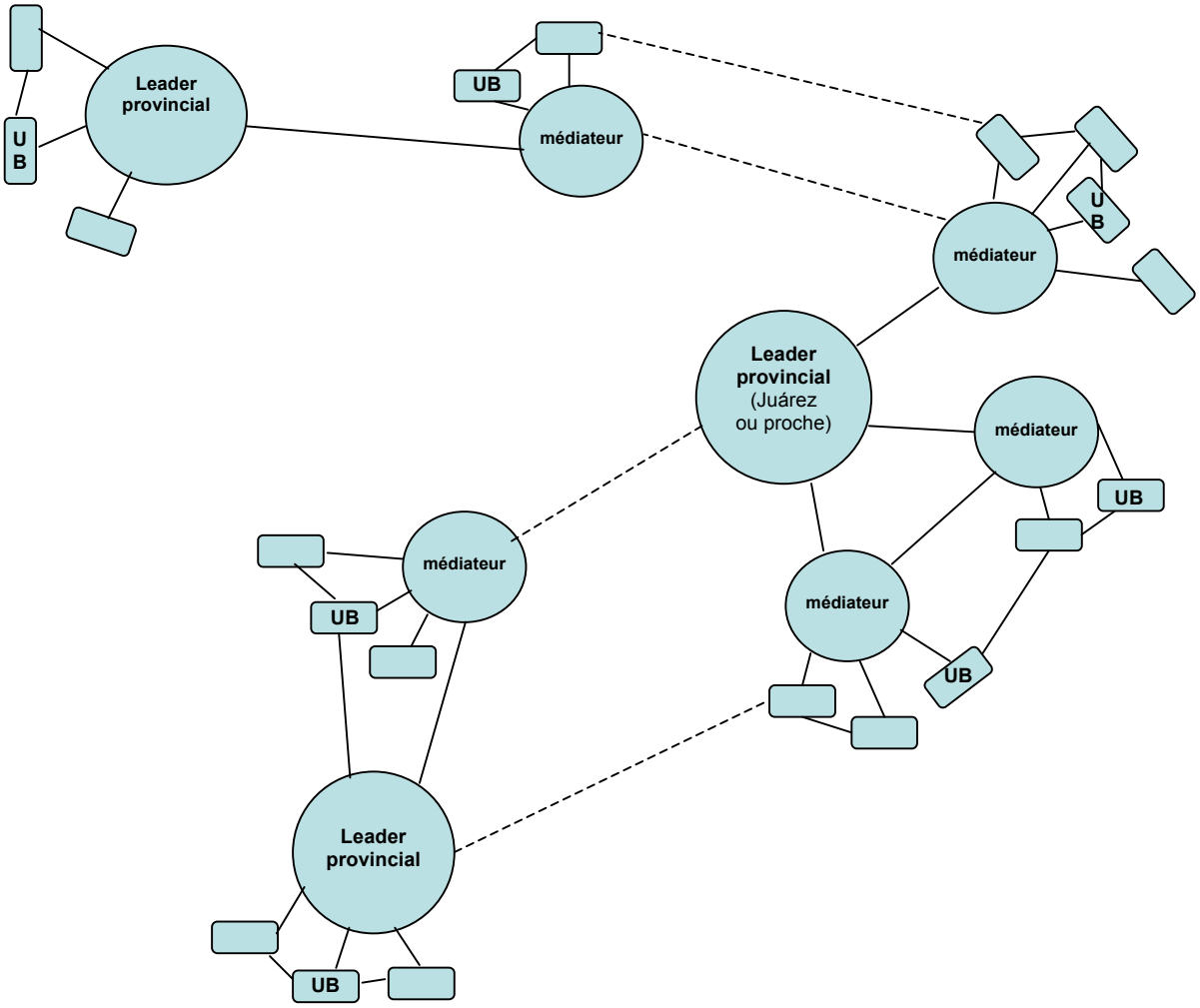
[352] Le principal leader radical de l'époque, José Zavalía, a été jusqu'à fin 2001 maire de la capitale provinciale. Les problèmes financiers de la municipalité et les grèves des employés municipaux réclamant le paiement de salaires des mois précédents ont été difficiles à gérer pour lui. La pression du syndicat des employés municipaux et la chute du président Fernando De la Rúa ont précipité l'échec du projet de José Zavalía d'« hériter » du juarismo en constituant ses propres réseaux de distribution de biens et de postes publics, entraînant la crise des finances municipales. Un processus similaire a eu lieu à La Banda, où le maire a également dû démissionner en 2002. Ceci renforçait la prétention des péronistes à maintenir leur hégémonie dans la province pendant la crise nationale de 2001-2002.

semblait confirmer le succès de la stratégie juarista visant à soustraire la province à la crise politique nationale. Le juarismo a donc réussi, d'un coup, à maintenir son pouvoir au sein du péronisme et dans l'espace politique provincial. Mercedes Aragonés était élue vice-gouverneur, tandis que le gouverneur intérimaire C. Díaz se voyait confirmé dans son poste.

Bien que C. Juárez ait pu conserver la mainmise politique au niveau provincial, les conflits à l'intérieur du péronisme seront bientôt au cœur de la crise puis de la transformation politique vécue par la province à partir de la fin 2002. En effet, à cette époque, le gouverneur récemment élu a dû démissionner, suspecté de manque de loyauté envers C. Juárez[353], laissant sa place à l'épouse du leader. Parallèlement, la « retraite politique » de C. Juárez pour des raisons de santé a intensifié la lutte pour sa succession au sein du parti, la figure de Mercedes Aragonés étant impropre à calmer les dissensions internes. Dans ce contexte, une nouvelle crise institutionnelle éclate après la découverte de deux assassinats dans la province, dans lesquels sont impliqués des « médiateurs » juaristas. L'ampleur de la mobilisation populaire, qui réclame l'élucidation des crimes, la pression des médias et des forces politiques provoquent l'« intervention fédérale » dans le pouvoir exécutif provincial, mettant fin à l'hégémonie personnelle de C. Juárez. La fin du règne juarista s'accompagne de l'éclatement de l'ordre politique au sein du péronisme : le sommet de la pyramide du parti disparu, les lignes et courants superposés perdaient leur centre organisateur.

[353] Tout a commencé quand C. Díaz a été mêlé à un fait divers dénoncé par les médias nationaux : le meurtre d'une jeune fille dans une « maison de rendez-vous » de La Banda, qui était gérée par un proche du gouverneur. Face aux soupçons d'intervention auprès de la justice afin de protéger ses proches, C. Díaz a été obligé de démissionner par C. Juárez et son épouse. Cette crise doit être comprise à la lumière des luttes internes au sein du péronisme national, qui a eu des répercussions sur le péronisme de Santiago del Estero. En effet, C. Díaz soutenait la candidature de C. Menem aux présidentielles de 2003, tandis que C. Juárez suivait la stratégie d'E. Duhalde consistant à chercher un candidat alternatif apte à rivaliser avec l'ancien président. L'indépendance affichée par C. Díaz était pour le juarismo l'avant-goût d'une trahison à venir.

**Figure II – La concurrence par les réseaux partisans**




**« Suivant les indications de Madame la gouverneur »**

Cristina Flores était députée péroniste et seconde dans l'échelle des responsables de la branche féminine du parti, juste en dessous de Mercedes Aragonés, l'épouse de C. Juárez. Elle organisait les autres dirigeantes intermédiaires et disposait parallèlement de ses propres réseaux locaux. Dans le contexte de la lutte pour l'héritage du couple Juárez, elle fut dénoncée par des dirigeantes locales du péronisme sous prétexte qu'elle demandait de l'argent et des « cadeaux » aux fonctionnaires femmes en les menaçant d'exclusion si elles n'acceptaient pas. Elle fut également dénoncée au sein du parti pour empêcher le contact des dirigeantes locales avec Mercedes Aragonés. Le couple Juárez, se méfiant de tous ceux

qui voulaient cumuler du pouvoir propre, appuya la plainte des dirigeantes et fit notamment progresser le dossier en justice.

Lors du processus judiciaire, l'ex-députée se défendit des accusations en essayant de montrer que premièrement elle n'avait jamais eu le pouvoir de désigner des fonctionnaires de l'administration publique et que seule la gouverneur, Mercedes Aragonés, avait ce pouvoir de désignation, qui représente un pouvoir de donner, tout en distribuant les ressources publiques, des prix et des châtiments aux dirigeants : « La seule qui désignait était Madame la gouverneur et ceux qui ont été désignés devraient en être fiers. Je n'ai jamais désigné personne. Si quelquefois j'ai donné une enveloppe [c'est-à-dire suggéré que quelqu'un soit engagé dans l'administration publique] cela a toujours été en suivant les indications de Madame la gouverneur. Si j'ai présidé des réunions de la branche féminine cela a été sous la connaissance de Madame la gouverneur. De même, je partageais ces réunions avec les dirigeantes (députées municipales, députées provinciales) mais sans me prendre pour une leader. Nous avions tous le droit de participer ». Elle avança aussi que « c'est un mensonge que les dirigeantes n'y avaient pas accès [au leadership de la branche féminine], tous avaient le contact ».

Les « médiateurs » ne peuvent pas trop instrumentaliser leur accès aux ressources. De plus, dans une province comme Santiago del Estero, où les positions du sommet sont centralisées, ils doivent fonctionner comme de vrais médiateurs. S'ils ne le font pas, ils risquent d'être considérés comme des « traîtres » par des dirigeants provinciaux ou comme des usurpateurs par des leaders locaux.

Lors des élections organisées en février 2005 pour élire le nouveau gouverneur de la province, la complexité des réseaux péronistes se montre dans toute sa force. Les conflits autour de la nomination du candidat péroniste ont permis de voir comment étaient mis en jeu les capitaux politiques liés à l'organisation et à la tradition du parti. Chacun des participants aux élections internes a tissé des alliances au niveau local et territorial[354]. L'héritage du leader au sein du parti se joue ainsi dans l'articulation des différents réseaux. L'affaiblissement politique de C. Juárez et de son épouse correspond à l'émergence d'autres dirigeants provinciaux qui veulent se constituer aussi comme « références » des réseaux du parti. Le résultat des élections contredit la thèse de la suprématie naturelle du péronisme dans cette province ainsi que de l'invincibilité

[354] Tout en profitant de la diversité de « l'offre » dans les élections internes pour nommer le candidat péroniste aux élections provinciales de 2005, il y avait des dirigeants locaux qui « travaillaient » pour une liste et qui en même temps étaient candidats sur une autre liste.

politique de C. Juárez et de ses alliés. En effet, c'est le candidat radical Gerardo Zamora à la tête d'une alliance électorale avec certains groupes péronistes – le Frente cívico y social (Front civique et social) – qui l'emporte. Des dirigeants exclus au cours de l'hégémonie juarista et des ex-juaristas se mettent à son service, provoquant ainsi la participation à la force politique de Gerardo Zamora d'une grande partie des réseaux péronistes. Par ailleurs, le gouverneur radical se rapproche de Kirchner et rejoint le groupe des gouverneurs radicaux qui soutiennent le gouvernement national.

Ce nouveau contexte politique modifie la configuration de la politique territoriale. Si pendant les années de l'hégémonie juarista, le quasi-monopole de la distribution des aides sociales d'origine publique était aux mains du péronisme, à partir de 2005, de nouveaux acteurs territoriaux commencent à s'intégrer à l'action sociale, ce qui produit une diversification des organisations intervenant dans les quartiers populaires. Ce phénomène est dû à l'influence dans le territoire des processus politiques nationaux et provinciaux, ou plutôt à l'intégration territoriale de ces processus. Quant au niveau national, le rapprochement de certains groupes de *piqueteros* avec le gouvernement de Néstor Kirchner leur a permis d'accéder à des ressources d'origine publique pour les distribuer parmi les classes populaires : l'obtention d'un certain quota d'allocations sociales a facilité leur développement dans des provinces où leur présence était faible, ce qui est le cas de Santiago del Estero. Comme nous le verrons, c'est une des raisons de la présence du groupe *Barrios de Pie* (Quartiers Debout)[355] dans le quartier où nous avons enquêté.

Dans ce contexte, le processus politique provincial présente deux dimensions à souligner. D'abord la fragmentation du péronisme provincial et la marginalisation de C. Juárez et de son épouse. Celle-ci, ex-dirigeante de la puissante *Rama femenina* désormais affaiblie, a laissé de nombreux dirigeants de quartier « orphelins » de leurs « références » politiques, et par conséquent prêts à être incorporés soit par d'autres lignes du péronisme,

[355] Le groupe *piquetero* Barrios de Pie, né en 2001, est lié au courant politique *Patria Libre* (Patrie libre), puis *Libres del Sur* (Libres du Sud). Il fait partie des organisations passées depuis 2003 dans le camp du président Kirchner, qu'ils ont quitté en 2007. Ses principaux dirigeants occupaient alors des postes de moyen niveau au ministère du Développement social et au ministère des Affaires étrangères. Jorge Ceballos, le principal dirigeant au niveau national, a été directeur d'Assistance communautaire au ministère du Développement social. Ce rapprochement a permis à Barrios de Pie d'avoir un accès plus fluide aux biens d'origine publique distribués par les programmes d'aide sociale (des allocations plans, des sacs de nourriture, des programmes de micro-production, de construction de maisons en coopératives, etc.). L'idéologie du renforcement des organisations sociales et de la « participation communautaire » était le moteur de cette montée en puissance de l'organisation. La croissance de son insertion territoriale est en partie le produit de la captation de dirigeants qui avaient appartenu à d'autres mouvements ou partis. Le cas que nous présentons montre avec une clarté particulière ce processus, en même temps qu'il permet de voir comment des dynamiques politiques nationales sont intégrées à la politicité territoriale.

soit par la force politique du nouveau gouverneur, ou encore par des groupes *piqueteros* de poids national. Ensuite, l'intervention fédérale, qui a gouverné la province en 2004, a réalisé une certaine ouverture politique au niveau provincial : la mise en place de nouveaux programmes sociaux territorialement gérés par des organisations sociales et ecclésiales, et le désamorçage de canaux d'approvisionnement en ressources de certains dirigeants territoriaux péronistes. Pendant l'intervention fédérale, par exemple, une grande partie de l'aide sociale directe destinée à financer les cantines populaires a été canalisée par Caritas (association de charité chrétienne), qui distribuait l'aide dans les différentes paroisses de la province.

## 2. Les espaces politiques territoriaux

Le quartier *Ejército Argentino*, situé dans le sud de la ville de Santiago del Estero, a une surface de 202,76 hectares. Il a été construit par l'Institut Provincial du Logement et de l'Urbanisme en différentes étapes depuis les années 1970. Au secteur le plus ancien, situé près de l'avenue Belgrano, qui parcourt la ville du nord au sud, se sont ajoutés des élargissements qui ont fait de l'*Ejército Argentino* l'un des quartiers les plus peuplés de la ville (il a une population de 12 286 d'habitants selon le dernier recensement national). Les étapes de construction successives peuvent être appréciées dans la géographie du quartier et dans les noms que les habitants ou les autorités provinciales ont donné à chaque secteur : *Ampliación*, *Los pitufos* – Les Schtroumpfs, un ancien dessin animé –, *Aesya*, *Municipal*, etc. Les groupes de maisons contrastent avec des zones d'HLM et les rares bâtiments publics et espaces verts du quartier. Quant aux infrastructures, le quartier dispose de deux écoles primaires – dont l'une comprend également une école secondaire et une crèche –, d'un centre de gestion municipale et d'une salle d'urgences médicales, dans l'une des rues goudronnées, porte d'accès au quartier, la rue 59, où sont implantés en outre un supermarché, une maison de jeux de hasard et une boucherie.

Même si les maisons ont été construites à différentes étapes, leur taille et leur conception sont semblables : elles ont un salon, une ou deux chambres, une salle de bain et une cuisine. Sur le devant il y a un petit jardin et derrière un jardin plus grand qui sert de lieu de loisir et de lieu de travail ou de cave. L'uniformité originaire des maisons fait que leur état actuel peut être considéré comme un indicateur de la situation économique de leurs occupants actuels, ce qui comme nous le verrons plus loin sera utilisé par les

dirigeants du quartier pour classer les habitants du quartier, et pour ceux-ci pour se distinguer des autres – ceux qui ont maintenu le toit de zinc et ceux qui l'ont remplacé, ceux qui ont ajouté un deuxième étage, de nouvelles chambres, etc.[356]

Par ailleurs, bien que lors de la construction des logements un tout-à-l'égout ait été construit – même si ce n'est pas le cas dans tous les secteurs –, ainsi qu'un réseau de gaz, d'électricité, de téléphone et d'eau potable, les habitants doivent payer pour faire que certains de ces services soient raccordés à leurs logements, de sorte qu'une grande proportion de maisons n'a pas, par exemple, le gaz. On y fait la cuisine avec des bouteilles de gaz ou, dans la plupart des cas, au bois de chauffage ou au charbon. Le grand nombre de cabines téléphoniques que nous avons recensées lors de nos promenades dans le quartier trahit le fait que la plupart des maisons n'ont pas de téléphone fixe.

À la précarité de l'infrastructure des logements et des services ainsi qu'à la précarité des services publics tels que la santé et l'éducation s'ajoute l'isolement relatif du quartier par rapport au centre de la ville. En effet, une seule ligne de transport en commun, le bus 15, assure la liaison entre les deux points, ce qui rend difficile le déplacement par exemple pour toute sorte de démarches à la mairie ou auprès des bureaux publics. La distance spatiale du centre redouble la distance sociale – symbolique et matérielle, comme le suggèrent Grimson *et al* (2003) – entraînant une triple conséquence : un ancrage encore plus profond des habitants dans le territoire, une plus grande dépendance des ressources qu'ils peuvent y obtenir et une position privilégiée[357] des personnes ayant accès aux ressources obtenues dans le « centre » (à la mairie, dans les bureaux du gouvernement provincial, dans les commerces centraux, etc.).

Selon des calculs non systématiques effectués à partir des entretiens et des discussions informels que nous avons eus dans les organisations politiques et sociales du quartier, l'emploi informel et l'emploi précaire dans le secteur public sont dominants chez les hommes. Tant au niveau provincial que municipal, ils sont engagés comme policiers ou travaillent dans le secteur du bâtiment. Certains d'entre eux sont également travailleurs à leur compte, exerçant un métier d'artisan (maçonnerie, menuiserie,

[356] En Annexes (pp. 578 et ss.) on a placé des photos des maisons du quartier où l'on peut voir les différences de conditions et de confort. On a également placé d'autres images des espaces politiques et religieux locaux étudiés, des bureaux étatiques du quartier, etc.

[357] Comme l'a décrit Javier Auyero dans ses travaux (2001, 2004) sur les échanges entre les « pauvres » et les « médiateurs » péronistes dans un quartier de la banlieue de Buenos Aires, cette capacité de concentrer la distribution des ressources qui arrivent du dehors est l'une des principales sources du pouvoir territorial des « patrons ». Grâce à notre observation, nous pouvons étendre cette affirmation à d'autres types de dirigeants sociaux et religieux.

coiffure) ou conduisant un taxi. De même, le pourcentage de personnes au chômage et sous-employées – effectuant des « *changas* » (petits boulots) – est élevé. Les femmes, quant à elles, se consacrent majoritairement à des emplois de femme de ménage ou à d'autres types d'activités informelles telles que la vente de vêtements, de cosmétiques ou d'aliments faits maison. En outre, elles sont chargées des tâches domestiques dans leurs maisons. En général, tant les hommes que les femmes ont reçu une éducation primaire complète ou une éducation secondaire incomplète. Les revenus mensuels de la population occupée étaient d'environ 300 pesos mensuels – en 2007 (environ 80 euros) –, ce qui permet de comprendre l'importance financière des allocations sociales, entre 150 et 250 pesos selon les cas (entre 40 et 60 euros), pour les économies familiales du quartier[358].

Notre travail sur la vie organisationnelle de ce quartier de la ville de Santiago del Estero nous a permis d'identifier, dans la zone étudiée, au moins cinq organisations qui travaillent à la gestion et la distribution de biens d'origine publique. Nous en décrirons quatre, les caractéristiques de leurs animateurs ainsi que de certains des participants. Nous verrons, d'une part, comment s'articulent les pratiques des acteurs liés aux deux périodes politiques déjà mentionnées et, d'autre part, comment distinguer les différentes significations de la participation au politique des classes populaires dans ce territoire.

### *2.1 La paroisse* L'Esprit saint *et sa cantine populaire*

[358] Parallèlement, le fait que le montant reçu en tant que bénéficiaire d'une allocation sociale soit semblable aux salaires au noir qui sont payés, par exemple, pour quatre heures de tâches ménagères, explique la difficulté des rares femmes à revenus moyens habitant dans le quartier pour obtenir du personnel pour leurs maisons comme elles nous l'ont raconté lors des discussions informelles et des entretiens. Clara, dirigeante radicale du secteur *Los pitufos*, en même temps qu'elle se plaignait de la faible disposition au travail des « pauvres » du quartier, affirmait ainsi payer le même montant que celui alloué par le programme *Jefes y Jefas de Hogar* aux femmes qui travaillent dans sa maison. Elle disait en ce sens : « Les programmes sociaux, le programme *Jefes y Jefas* a produit des fainéants, on ne trouve pas de femmes de ménage, on ne trouve pas de jardiniers, ni de maçons parce que personne ne veut travailler parce qu'ils ont les allocations et ils pensent qu'avec ce qu'ils gagnent c'est suffisant. *Mais 150 pesos est-il suffisant ?* Ecoute, Gabriel, ils le considèrent suffisant parce qu'ils n'ont pas le désir de se dépasser et de… *Mais pourraient-ils gagner plus comme femmes de ménage, par exemple ?* Mais évidemment. *Parce que je discutais avec une femme qui me disait qu'on lui paye 5 pesos par jour comme femme de ménage…* Ecoute, j'ai deux employées, l'une le matin et l'autre l'après-midi. Celle du matin est celle qui fait tout le ménage, elle lave, elle repasse, elle fait la cuisine, elle nettoie, et je la paie 150 pesos par mois ; et celle de l'après-midi garde mes enfants et surveille leurs devoirs et je la paie 150 pesos. *D'accord, c'est donc le même montant qu'une allocation sociale…* C'est la même chose qu'une allocation. Et elles sont dans la maison et le repas ne leur coûte rien, et elles sont à l'aise, tu comprends ? Et elles sont comme des membres de ma famille, parce que je les considère ainsi » (entretien avec Clara). Les dénonciations des dirigeants qui considèrent les « pauvres » de leurs quartiers comme des fainéants ou des gens intéressés par les « bénéfices » alloués par le gouvernement sont habituelles. Nous y reviendrons.

La cantine populaire pour enfants « Les enfants de Jésus » a été mise en œuvre par la paroisse L'Esprit saint, créée en 1985. Cette paroisse est organisée en communautés ecclésiales de base, groupes de voisins laïques réunis autour de la catéchèse des enfants. La promotion des Communautés ecclésiales de base (CEB) répond à une certaine conception de l'Église « proche des pauvres » ou, comme affirmait l'évêque Enrique Angelelli – assassiné durant la dernière dictature militaire et exemple pour ce secteur de l'église santiagueña –, « avec une oreille près du peuple et une autre près de l'évangile », propos cité par un animateur communautaire de Caritas de la ville de Santiago del Estero. La capillarité de l'insertion de la paroisse dans le quartier est liée à l'activité de la catéchèse[359]. C'est à partir de cette insertion et de l'activité liturgique décentralisée que les activistes catholiques ont pu organiser des secours pour les fidèles et former des « animateurs communautaires » pour participer à la gestion des programmes sociaux publics.

Dans le territoire, la paroisse gère une partie de ces programmes depuis la fin des années 1990 et, notamment, à partir de l'arrivée de l'intervention fédérale dans la province, en 2004[360]. Avec des tâches à caractère promotionnel – des droits des citoyens, mais aussi de catéchèse –, les militants de la paroisse développent des actions d'assistance à l'adresse des voisins les plus nécessiteux. Pour ce faire, ils parcourent leur zone d'influence – leur « communauté » – et visitent les maisons afin de « voir quelles sont les nécessités les plus urgentes », comme le raconte Pedro, un militant de Caritas de la ville de Santiago del Estero :

> « [On visite] maison par maison en voyant quelles sont les nécessités… le but est de détecter les nécessités urgentes […] parce que les paroisses travaillent avec différents programmes selon leur capacité et on met en œuvre des programmes et des projets. Par exemple, pour avoir une cantine populaire, comme c'est le cas de la

[359] Le bureau central de Caritas ne fait que coordonner, avec la Pastorale Sociale de la province – organisation plus fortement inspirée par les principes de la théologie de la libération –, les activités d'assistance qui sont organisées et gérées de manière décentralisée par les groupes de Caritas de chaque paroisse. L'organisation des grandes et des petites communautés dans la juridiction de la paroisse L'Esprit saint est introduite en 1986 et elle a constitué l'une des premières expériences de ce type dans cette province. La juridiction de la paroisse est ainsi divisée en huit secteurs d'environ 18 pâtés de maison chacun. Dans chaque secteur il existe une grande communauté, intégrée à son tour par des petites communautés constituées par des familles habitant dans un rayon de trois ou quatre pâtés de maison.

[360] Comme l'affirme Pedro, militant de Caritas de la ville de Santiago del Estero et travaillant au bureau provincial de l'organisation, « [pendant le gouvernement de C. Juárez] il n'y avait pas de connexion entre l'Église et le gouvernement. Alors, chacun réalisait des tâches sociales de son côté. Maintenant, depuis l'intervention [fédérale] le chemin pour pouvoir travailler à ces tâches s'est ouvert, donc nous allons mieux maintenant parce qu'on fait du travail ensemble » (entretien avec Pedro).

plupart des paroisses, ils doivent recueillir des informations des familles : dans quelle situation se trouvent-elles ? Combien d'enfants devraient manger à la cantine populaire ? N'est-ce pas ? On met constamment à jour ces données, parce que s'il apparaît un bailleur on doit lui montrer des informations concrètes » (entretien avec Pedro, 25 ans, étudiant universitaire, militant au bureau provincial de Caritas).

La Paroisse L'Esprit saint essaie par ailleurs de se distinguer des autres formes d'organisation de type « clientéliste ». Pour ce faire, ils travaillent à la promotion de ce qu'ils appellent une « culture solidaire », au moyen de laquelle les pauvres peuvent « être protagonistes de leur propre développement »[361]. Parmi les activités sociales, on trouve des cantines populaires pour les enfants qui sont, pour la plupart, financées par des programmes sociaux nationaux et par des ressources provenant de Caritas (la paroisse maintient trois réfectoires subventionnés par le ministère du Développement social et par le Fond participatif d'investissement social [FOPAR][362]) et où les bénéficiaires des programmes sociaux tels le *Jefes y Jefas de Hogar* et le *Programa de Empleo Comunitario* (Programme d'emploi communautaire, *PEC*)[363] y réalisent leurs contreprestations. On trouve également des goûters organisés par les CEB, des cours de soutien scolaire, des projets productifs (ateliers de fabrication de pâtes et de pain) financés par le programme national *Manos a la obra* (« Mains à l'œuvre »), obtenu par la Pastorale sociale du diocèse de Santiago del Estero depuis l'intervention fédérale de 2004, et dont la coordination est assurée par les « animateurs communautaires ».

L'opposition à la « culture du don » apparaît de façon récurrente lors des entretiens et des discussions informels avec les animateurs communautaires et les militants des CEB et des différentes branches sociales de l'église catholique de la ville et du quartier. La sélection des « bénéficiaires » des différents programmes sociaux gérés dans le quartier fait ainsi partie d'une entreprise de réforme morale des échanges politiques. Selon María, activiste du bureau provincial de Caritas, la connaissance des

[361] Selon Pedro, militant de Caritas, « nous ne voulons pas seulement livrer le poisson mais aussi enseigner à pêcher, ce sont des mots bibliques. Alors cela, l'assistance et la promotion, les tâches transformatrices, sont les lignes que nous suivons » (entretien avec Pedro).

[362] Sur les origines et les transformations des fonctions du FOPAR, centré à l'origine sur l'aide au développement et, après la crise argentine de 2001, sur l'aide directe aux cantines populaires, *cf.* http://www.redsocial.org/interred/ar/index.html

[363] Le *Programa Empleo Comunitario* (PEC) est un programme du ministère du Travail que poursuit le *Programa de Emergencia Laboral* (PEL), créé en 2002 visant des personnes ne réunissant pas les conditions d'accès stipulées par le programme *Jefes y Jefas de hogar*. La réglementation du PEC est floue, ce qui facilite sa distribution arbitraire au niveau local. *Cf.* http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes

besoins des voisins de l'*Ejército Argentino* ainsi que l'engagement qu'ils affichent lors de leur participation aux différentes activités d'aide sociale sont au centre des critères d'attribution des biens : il s'agit de lutter contre la « culture du don » qui ferait des « pauvres » des fainéants qui attendent toujours l'arrivée des aides.

« *Quand vous avez créé les cantines populaires, comment décidiez-vous quelles étaient les personnes qui allaient recevoir un repas ?*

Parce que nous avions déjà des informations, nous savions quelles étaient les familles les plus indigentes et quelles étaient les familles dont le chef de maison était au chômage, ou faisait des travaux précaires…

*Et avez-vous dû dire non ? Comment expliquer ce refus ?*

À l'heure actuelle nous faisons cela et nous stimulons les gens qui s'engagent. Comme nous savons qu'en raison de la situation expérimentée à Santiago del Estero, et qui a créé beaucoup, disons, de fainéantise enracinée dans les gens, qui ne veulent pas travailler, ce qu'il faut c'est dignifier la personne. Nous avons des mères qui sont de six heures du matin jusqu'à six heures du soir dans la cantine populaire, à pétrir des pâtes, à chercher du bois de chauffage et tout, nous bénéficions alors toujours de ces familles, c'est ce dont nous parlons aux réunions que nous faisons, qu'ils [les animateurs communautaires] prennent toujours en compte quelle est la mère qui collabore le plus, le père qui collabore le plus, que les gens évaluent depuis la paroisse quelles sont les personnes qui aident à donner à manger à leurs enfants. Parce que nous avons des familles, par exemple, les [bénéficiaires du programme] *Jefes y Jefas de Hogar* qui ne sont pas très compatibles avec le travail de nos cantines populaires parce que les [bénéficiaires du programme] *Jefes y Jefas de Hogar* sont habitués à travailler 3 heures ou 2 heures au lieu de 4 heures.

*Les allocations Jefes y Jefas de Hogar…*

Les allocations. Alors là, c'est une lutte continuelle parce que ce sont des gens qui ne font pas le travail dans la cantine populaire avec une vocation de service. De la même façon qu'ils font profiter des repas à leurs enfants ils doivent en faire profiter aux autres gamins, ils doivent considérer la situation du petit enfant qui est malade, s'il faut aller lui rendre visite, s'il faut lui apporter son repas à domicile, de la mère qui est malade, s'il lui est arrivé quelque chose, il faut alors aller la voir, c'est comme créer une famille dans les cantines populaires paroissiales, il ne s'agit pas seulement de servir le repas mais de s'intéresser au bien-être de ceux qui viennent […] Caritas croit qu'il faut en terminer avec la culture du don, essayer de dignifier les frères, il y a eu beaucoup d'années de culture du don et ceci nous coûte encore,

nous devons avoir de la patience, prier beaucoup, essayer d'accompagner les gens pour que cela puisse être modifié.

*Lorsque vous dites don, qu'est-ce que cela signifie ?*

Le don, le santiagueño est habitué à ce qu'on lui donne les choses, la facilité, rester calme, ne pas chercher, ne pas se dignifier, il est toujours resté arriéré, il a dit "bon, je sais qu'ils vont me donner quelque chose et je suis tranquille à la maison, je ne fais rien" » (entretien avec María, 27 ans, étudiant universitaire, militant au bureau provincial de Caritas).

La taille des terrains et des installations de la paroisse L'Esprit saint fait de cette organisation la plus importante infrastructure du quartier. Son état actuel est le résultat d'un long travail des différents prêtres, qui depuis les années 1980 y ont exercé leurs tâches pastorales. Au moins trois parmi eux ont joué un rôle fondamental dans la construction du « réseau » des CEB dans le quartier, ainsi que dans la mise en œuvre du travail social que la paroisse réalise actuellement. Les activistes de la paroisse se rappellent encore les prénoms de ces prêtres et l'un d'entre eux a été de fait celui qui nous a introduits auprès des nouvelles autorités. Le problème de l'importance pour la vie paroissiale de l'empreinte personnelle des prêtres est qu'une fois qu'ils sont remplacés pour accomplir des fonctions dans d'autres domaines – ou pour se consacrer à la politique partisane après avoir abandonné l'habit[364] – l'activité sociale et religieuse peut subir des modifications si le remplaçant n'a pas un style et des idées semblables à son prédécesseur. Le prêtre actuel, le père Carlos, par exemple, semble être un cas de ce type, puisque son attitude est beaucoup plus prudente et timide face aux tâches sociales que la paroisse a assumées historiquement, notamment en ce qui concerne l'organisation des voisins pour effectuer des réclamations auprès de la mairie ou du gouvernement provincial, ce qui a été exprimé en ces termes par un membre de la paroisse « le père Carlos n'aime pas demander, il faut être tout le temps sur lui ». En revanche, le père Sergio, qui était le prédécesseur du père Carlos, suivait la ligne fondatrice « d'organiser les pauvres » et, selon lui, à chaque fois que les habitants du quartier manifestaient parce qu'ils avaient un problème ou que les animateurs communautaires détectaient un manque

[364] En 1995, avec d'autres dirigeants sociaux de la province Enrique Hisse a fondé le parti Memoria y Participación (Mémoire et Participation), à partir du soutien de quelques groupes ecclésiaux de base, de la figure de cet ancien prêtre et de l'alliance avec des secteurs de gauche. E. Hisse a été député provincial durant deux mandats et pendant l'intervention fédérale de 2004 il a été Défenseur du Peuple de la province.

chez leurs activistes, « on a essayé de donner une réponse solidaire, organisée » (entretien avec le père Sergio).

Le réfectoire de la cantine populaire « Les enfants de Jésus » reçoit environ soixante-quinze enfants. De l'argent est donné chaque semaine au père Carlos, prêtre de la paroisse L'Esprit saint. Avant son installation chez une habitante du quartier (Concepción, mère de trois enfants, veuve, chômeuse, elle fait des *empanadas* – plat typique du nord de l'Argentine – pour gagner de l'argent), la cantine fonctionnait chez une autre voisine. Des plaintes concernant la qualité des repas et la mauvaise gestion de la nourriture de la part de cette femme ont provoqué une réunion des mères, qui lui ont retiré cette activité[365]. Suite à la mort de son mari, Concepción est allée voir une militante catholique du quartier qui habite près de chez elle afin de lui demander de l'aide. Dès lors, elle recevait un repas chaud tous les midis. Les problèmes avec l'ancienne responsable de la cantine populaire ont permis à Concepción d'installer le service chez elle. Les enfants mangent désormais sous un toit de zinc, à côté de la maison. Du lundi au vendredi, trois services se succèdent, en harmonie avec les horaires de l'école, où les enfants déjeunent par groupes de vingt ou vingt-cinq. Environ un tiers des enfants sont accompagnés par leur mère ou par une sœur plus âgée ; bien qu'elles n'aient pas « le droit » de manger, celles-ci peuvent recevoir une assiette sur place ou à emporter pour le repas du soir. Le plat du jour (polenta à la sauce bolognaise, pot-au-feu, riz avec de la viande) est cuisiné dans le four à gaz de Concepción : selon ses calculs, c'est moins cher de cuisiner de cette manière que d'utiliser du charbon. Le problème est, selon Concepción, que le financement du ministère ne couvre pas ses frais, de sorte qu'elle doit faire appel au père Carlos pour payer la facture de gaz. L'élaboration des repas occupe trois mères. L'une d'entre elles, Gladis, qui touche une allocation sociale *(Jefes y Jefas de Hogar*), effectue sa contrepartie dans la cantine. Norma, qui habite avec ses cinq filles dans un logement précaire du quartier voisin de Villa Coy, participe à la cantine « quand elle peut », c'est-à-dire lorsqu'elle n'a pas une *changa* (petit boulot) à faire, notamment du lavage de linge. Esther, quant à elle, accompagne presque toujours ses deux petites filles à la cantine et sert parfois le repas. Bien que, comme Norma, elle ne réside pas dans le quartier, elle s'est rapprochée des « Enfants de Jésus » pour y faire admettre ses filles,

[365] En ce sens, Concepción affirme qu'elle s'occupe soigneusement d'assurer la qualité des repas élaborés à la cantine populaire : « le fait d'être une cantine populaire ne doit pas signifier de faire des choses de mauvaise qualité. Nous essayons de faire de notre mieux » (entretien avec Concepción). La perception des « droits » des « pauvres », dans ce cas le droit à une bonne alimentation, sera l'objet de notre analyse dans le point suivant.

car dans son quartier il n'y a pas de cantine. Concepción, la principale animatrice de la cantine, raconte à ce sujet que, bien que la réglementation du ministère exige le respect du listing des participants et ne peut pas inclure d'habitants d'autres quartiers, elle « ne refuse jamais un repas ».

*2.2 L'unité de base péroniste de José*

José (45 ans, marié, quatre enfants) est dirigeant péroniste. Il a commencé son militantisme au début de la « transition démocratique », lorsqu'il étudiait le Droit à distance à l'Université de Córdoba (au centre du pays) ; il a dû abandonner tôt les études pour des problèmes économiques. En raison de sa participation politique il a obtenu des emplois publics successifs – au conseil municipal, au congrès provincial – qu'il a perdus au fur et à mesure que ses loyautés au sein du péronisme changeaient. Au début des années 1990 – lorsqu'il était président de la branche des jeunesses péronistes – il a réussi à être engagé en CDI dans la législature provinciale, mais il a été renvoyé puis engagé à nouveau à deux reprises, suite à des conflits avec le juarismo et des plaintes judiciaires qu'il a dû entreprendre. N'ayant pas réussi à récupérer son emploi, depuis 2004 il conduit un taxi. L'état de son logement montre la situation économique de sa famille : même si la maison a été améliorée dans le passé, actuellement elle est en mauvaise état.

José « travaille politiquement » dans le quartier *Ejército Argentino* depuis son arrivée dans le quartier pendant les années 1980. Désormais, il se déplace entre le quartier et le centre politique, car il a aussi eu des postes dans le péronisme au niveau municipal. Actuellement, il est président de l'assemblée partisane de la ville. Il dit avoir environ quatre-vingt dirigeants qui « sont » avec lui, distribués dans d'autres quartiers de la ville et vingt ou trente dans ce quartier, où José a commencé son militantisme. À une autre époque, il a eu un local pour son unité de base dans la maison de ses parents, qui fonctionnait notamment lors des périodes électorales, mais ses activités politiques ont toujours eu comme épicentre sa propre maison: « à mon avis, avoir une unité de base ne signifie rien ni pour moi ni pour les gens. Pourquoi ? parce que personne ne va à l'unité de base, ils viennent me chercher ici », dit-il. Depuis 2002, José a obtenu quelques allocations *Jefes y Jefas de Hogar* qu'il a distribuées parmi les voisins du quartier et parmi les dirigeants qui « sont » avec lui. Mais aujourd'hui, dans un contexte de fragmentation et d'affaiblissement du péronisme, sa maison/unité de base est dépourvue de ressources (« nous sommes dans une certaine impasse, si nous pouvons l'appeler ainsi, politiquement parlant je veux dire », dit José). C'est seulement « à l'époque de la

politique », pour utiliser le terme employé par Moacir Palmeira et Beatriz Heredia (1995), que José a pu mobiliser récemment des voisins et des dirigeants d'autres quartiers grâce à son lien avec les candidats du moment – lors des élections provinciales de février 2005 et lors des législatives d'octobre de la même année. Malgré l'« impasse » politique dans les activités de l'unité de base, José affirme maintenir ses liens avec quelques voisins qui « sont » avec lui :

> « Au-delà du fait que j'ai une unité de base les gens me cherchent ici, parfois en me demandant une faveur, une démarche, une influence dans tel ou tel bureau, afin que je les aide à résoudre leurs différents problèmes » (entretien avec José)[366].

Dans les conversations que nous avons maintenues avec lui, l'activité sociale et l'activité politico-électorale apparaissaient, en principe, comme deux choses différentes (« le travail social est indépendant du travail politique »), puis comme faisant partie de la même chose (pour demander de l'aide, pour résoudre une « nécessité » ou pour « faire » une démarche, « les gens me cherchent ici » parce qu'« ils me connaissent » à cause de « mon activité politique ») ; enfin, il construisait parfois une subordination de l'activité politique à l'aide sociale : lorsque José nous racontait comment il organisait une campagne électorale, les mots « marchandises », « bénéfice » et « contrat » apparaissaient comme les manières privilégiées d'obtenir ou de maintenir le soutien des partisans ou des électeurs potentiels. En effet, lors des élections les réseaux tissés auparavant sont activés afin de conquérir de nouveaux votants, et pour cela les militants fidèles, ceux qui sont « depuis toujours » avec José, servent de base de recrutement des nouveaux[367]. Pour José, ces derniers sont toujours dans l'attente d'une rétribution matérielle de leur engagement, ce qui garantit leur loyauté lors des élections, quand le *referente* mobilise ses ressources – par exemple, des voitures et des cars pour emmener les gens voter[368] – afin de garantir la participation électorale de ses proches :

---

[366] Jean Padioleau montre dans son analyse du « clientélisme » des mairies du PCF comment les militants « dévoués » de ce parti aident les citoyens des municipalités à effectuer des démarches auprès des administrations publiques. Nous avons observé le même phénomène dans le cas des *referentes* territoriaux agissant dans le quartier étudié. Cf. (Padioleau, 1982).

[367] Cette distinction entre le noyau dur entourant les *referentes* – le cercle intime – et les voisins ayant des rapports plus intermittents avec celui-là a été déjà réalisée par J. Auyero (2001).

[368] Ce qu'à Santiago del Estero, on appelle « *movilidad* », c'est-à-dire tout un ensemble de dispositifs de coordination des personnes et des ressources des réseaux des partis afin d'emmener les gens voter. Les lieux de vote sont en général les écoles publiques. Le transport public étant mal organisé, l'organisation des votants pour les emmener à l'isoloir garantit leur participation électorale. Sur cette base on peut, par ailleurs, soutenir la critique, de la part de Simeon Nichter (2008), à la théorie du *vote buying* esquissée par

*« Je peux paraître un peu naïf mais je ne comprends pas, un homme ou cinq femmes qui montent dans un taxi, mobilisés par un dirigeant votent pour celui que le dirigeant dit ?*

Bon, s'ils ont une certaine affinité avec ces gens, oui. Si, par exemple, je dis aux gens "votez pour X" maintenant ils vont voter pour X, mais si je gare la voiture là, sur la route, pour que n'importe qui vienne en me disant "emmène-moi voter" je n'ai pas de garantie, tu comprends? Mais si je demande à ma mère, à mes amis avec lesquels je suis en confiance, à mes voisins avec lesquels j'ai une bonne relation ou auxquels j'ai fait une faveur, je sais qu'ils vont voter pour celui que je leur demande.

*C'est-à-dire, ils votent pour toi, ils ne votent pas pour…*

Exactement, exactement. Il y en a certains qui votent pour le candidat, il y en a d'autres qui votent pour le *puntero* politique ou pour le dirigeant du secteur. Peut être que si tu viens et que je te dis "eh, mon ami, monte dans la voiture, vote pour Pepe Figueroa [un dirigeant péroniste opposé à C. Juárez pour lequel José avait travaillé jusqu'en 2000]", tu vas dire "oui, en effet" mais lorsque tu seras dans l'isoloir tu peux voter pour Zamora [actuellement il est gouverneur de la province en alliance avec certains courants péronistes]. Si mon fils vient et je lui dis "vote pour Pepe", il va sûrement le faire.

*Bon, mais tu sais sur combien de gens tu peux compter ? Tu as des chiffres ?*

Oui, plus ou moins, dans la dernière élection municipale où j'étais candidat en tête de liste j'ai eu 4 000 votes, tout seul, tout seul, tout seul, sans un sou, sans rien, sans un peso […] J'ai gagné même face aux grands de la politique à Santiago. Mais j'ai gagné avec quoi ? Ni avec de l'argent, ni avec des transports, ni des véhicules, j'ai gagné avec les amis.

*Et dans cette zone-là, sais-tu combien de gens sont avec toi et combien, lorsque tu dis "allez, monte dans la voiture", après vont autre chose ?*

Non, non, maintenant je ne sais pas.

*Tu ne sais pas…*

Non, parce que ça dépend de chaque élection, c'est conjoncturel, ça varie selon chaque élection. Parce qu'à chaque élection tu construis ta structure avec de nouvelles personnes. Evidemment, les nouveaux qui sont là avec toi travaillent avec

---

la politiste américaine Susan C. Stokes (2005). Selon S. Nichter, ce que S. Stokes appelle *vote buying* peut être vu comme une pratique de *turnout buying*, c'est-à-dire la mobilisation des citoyens traditionnellement abstentionnistes. Même du point de vue normatif, cette pratique peut toujours être vue comme étant plus ambiguë par rapport au simple achat de voix en vertu de ses conséquences vis-à-vis de la « qualité » de la démocratie : elle stimule la participation et, d'une certaine manière, la politisation. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

un certain espoir, ils ne vont pas travailler contre eux. Je veux dire, s'ils travaillent avec moi, les gens viennent, les voisins d'en face, et ils disent "nous allons travailler avec toi, nous allons travailler pour", je ne sais pas, "pour Alegre [maire de la ville de Santiago del Estero] ou pour Zavalía [dirigeant radical]", ils le font avec conviction, en pensant que si Alegre ou Zavalía l'emportent ils vont recevoir ce qu'ils désirent, ils ne vont pas travailler contre leurs propres intérêts. Alors je peux en effet en déduire qu'ils sont certainement avec moi.

*Et ils sont quatre ou cinq amis ou voisins…*

Clairement, précisément, on tisse un réseau.

*Mais cela se fait à chaque élection…*

À chaque élection, oui. J'ai mon équipe qui m'accompagne depuis de nombreuses années, des inconditionnels, ceux qui à chaque élection structurent les soutiens avec des gens nouveaux.

*Ces gens sont toujours là…*

Ceux qui m'accompagnent, oui, oui, à toutes les élections.

*Et combien sont-ils? Pour avoir une idée…*

20, 30, d'ici, du quartier, ils doivent être 20, 30.

*Et d'autres quartiers ?*

J'en ai aussi, bon ce que je te dis…

*Les 80 unités de base, disons ces 80 dirigeants sont des inconditionnels?*

Oui, oui, ils m'accompagnent toujours, oui » (entretien avec José).

Ainsi, on peut comprendre comment José *travail* le jour des élections ainsi que le fait qu'il soit en mesure de distinguer « ses amis » – j'ai gagné avec les amis », dit-il en racontant une victoire électorale – et de calculer combien de gens font parti de « son équipe », c'est-à-dire de ceux qui « l'accompagnent toujours ».

### *2.3 La maison de la Branche féminine du péronisme*

Institutrice, mariée et ayant quatre enfants (son mari, retraité, a été fonctionnaire public), Ana est dirigeante de la *Rama femenina* du péronisme santiagueño et secrétaire générale d'une unité de base qui fonctionne chez elle[369]. Elle a commencé à militer à

[369] Les unités de base de la *Rama femenina* sont complètement intégrées par des femmes. Elles sont dirigées par une secrétaire générale qui maintient une relation directe avec un dirigeant intermédiaire (conseiller municipal, député provincial, etc.) qui contrôle en général plus d'une unité de base. Pour les membres de l'espace, la « dirigeante » est celle qui lie le territoire avec « ceux qui sont en haut », position de pouvoir identifiée, dans le cas du péronisme et jusqu'en 2004, avec « le siège du gouvernement », où était Mercedes Aragonés, le chef de *la Rama*.

l'âge de dix-huit ans, mais elle n'a sa propre unité de base que depuis 2001, après s'être libérée du « travail » dans un autre comité du quartier. Actuellement, après la retraite forcée de la principale dirigeante de *la Rama*, Mercedes Aragonés, le pouvoir de l'unité de base d'Ana se trouve affaibli et elle a momentanément cessé de militer dans le parti. Toutefois, elle conserve son capital politique en s'occupant du *roperito* (atelier de couture) dans lequel travaillent six femmes qui y effectuent la contrepartie de leurs allocations *Jefes y Jefas de Hogar* obtenues par Ana au temps de la gestion de Mercedes Aragonés à la tête du gouvernement provincial.

À son apogée, l'unité de base de Ana effectuait les activités suivantes : organisation d'un *roperito*, d'une cantine populaire, de fêtes d'anniversaire des enfants et des mères[370], des collectes pour soutenir financièrement l'« espace politique » ou pour distribuer des ressources – argent, vêtements, médicaments, etc. – aux habitants du quartier « nécessiteux », des campagnes sanitaires, des journées de lutte contre la pédiculose et des « opérations lunettes » – consistant en la livraison massive de lunettes aux habitants du quartier après diagnostic réalisé par des ophtalmologues dans une unité mobile appartenant au ministère provincial de la santé. Par ailleurs, avec ses collaboratrices, Ana effectuait des *caminatas* (« promenades ») dans le quartier pour identifier les besoins des gens afin d'améliorer la distribution des biens d'origine publique et d'établir les listes des bénéficiaires des programmes sociaux et de logement, listes ensuite utilisées par l'État provincial. Elle faisait aussi des « promenades électorales », au cours desquelles elle accompagnait un candidat pour qu'il parcoure le quartier, rende visite aux voisins et se fasse connaître. Toutes ces activités transformaient la maison d'Ana en une « référence » pour le quartier : « Avant, tout le monde venait frapper à ma porte », affirme-t-elle.

Non seulement l'unité de base d'Ana, comme d'autres que nous avons pu observer, distribue des ressources qui viennent d'*en haut* (les ressources publiques), mais elles produisent aussi certains biens ensuite transformés en ressources politiques. Ainsi, on fabrique (dans le *roperito*) ou on récolte des vêtements pour les redistribuer parmi les habitants du quartier, on confectionne des *empanadas* pour faire de l'argent pour l'unité de base, on achète du lait et des gâteaux pour les anniversaires. La cantine populaire créée à l'arrière de la maison d'Ana fonctionnait « sans que personne ne [me] donne un

[370] La fête d'anniversaire des enfants occupe une place très importante dans la symbolique péroniste et dans la sociabilité politico-sociale des quartiers populaires. Pour une description d'une fête organisée par les unités de base péronistes d'un quartier de la banlieue de Buenos Aires, cf. (Auyero, 2001).

centime » et « on servait à manger à 60 personnes » ; « j'achetais les marchandises. Certains dimanches, elles [les bénéficiaires des allocations *Jefes y Jefas de hogar* qui travaillaient à la cantine] faisaient une vente de *locro* [plat typique du nord-ouest argentin] ». Ce soutien d'Ana au comité et, dans une moindre mesure, de tous les membres de l'unité de base, a trois buts : faire du « travail social », produire des ressources pour garantir le fonctionnement de l'espace politique et assurer la contrepartie (politique et formelle) qu'implique la gestion des allocations sociales. L'autofinancement du comité est important, car ses principaux animateurs, les « entrepreneurs » territoriaux, doivent garantir, avec des ressources propres, surtout en cas de pénurie des ressources publiques, la reproduction de leur capital politique (Ana et son mari y étaient de leur poche). Dans tous les cas, l'action politique est effectuée en tant qu'« action sociale » : le social et le politique ne peuvent être clairement différenciés. Ainsi, lorsque Ana rappelle qu'à l'époque où Mercedes Aragonés de Juárez était à la tête de la *Rama femenina* « on travaillait énormément », elle associe l'ampleur du « travail » autant à l'obtention de choses pour les voisins qu'à la capacité de gagner des élections :

> « Nous avons toujours travaillé consciemment, au moins, je ne sais pas si d'autres personnes, mais moi je crois que nous avons tous travaillé de cette façon ; c'est pourquoi on a gagné plusieurs élections. On a toujours visité les maisons, nous faisions des promenades et si quelqu'un avait besoin de nourriture, on apportait des *bolsones* [des sacs contentant de la nourriture], on apportait des vêtements. Généralement, les gens qui ont le plus besoin s'approchent de nous, exigent une réponse, un emploi ou une solution économique » (entretien avec Ana).

L'imbrication de l'action sociale et de l'action politique ou, mieux, le fait que, contrairement à la distinction savante entre « le social » et « le politique », Ana voie les deux activités comme synonymes montre que l'activité sociale est exercée à des fins politiques (et vice-versa), mais elle montre aussi l'importance que l'activité sociale a pour les dirigeants territoriaux par rapport à leur position au sein de leur organisation d'appartenance (ici, la *Rama femenina*). D'où la nécessité, pour les dirigeants de la *Rama femenina*, de produire auprès de leurs *referentes* les preuves de leurs réalisations sur le terrain. Ces preuves étaient apportées notamment par des photos des activités effectuées dans les unités de base (fêtes, distribution de nourriture et de vêtements, etc.). « J'ai des

photographies des vêtements que nous distribuions », affirme Ana[371] ; « Tu devais avoir un livre d'actes, un album avec les photos, tu devais avoir ton dossier avec toutes les activités que tu faisais », raconte une *referente* d'une autre unité de base. Dans la description des activités du comité de la *Rama femenina,* nous avons pu observer que la division du travail politique était assujettie au sexe, ainsi que l'ont décrit d'autres auteurs à propos du péronisme (Auyero, 2001; Masson, 2004). Les dirigeantes locales sont surtout chargées des activités liées à l'économie familiale. Elles montent dans leur maison des cantines populaires où l'on distribue des repas aux enfants et aux personnes âgées ; elles ouvrent des ateliers de couture où les femmes font des vêtements pour les vendre à petit prix ou pour les donner aux voisins les plus pauvres. Les hommes, quant à eux, s'occupent de la production et de la distribution d'un autre type de ressources, notamment les emplois, l'organisation des bénéficiaires des allocations sociales, le travail communautaire qui nécessite l'emploi de la force physique (bâtiment, propreté, etc.), ainsi que des tâches plus proprement « politiques » telles l'organisation de meetings, de réunions de parti, etc. Cette division du travail liée au genre est plus marquée à Santiago del Estero, où le péronisme a continué au moins jusqu'à la fin de l'hégémonie de Carlos Juárez, et où la *Rama femenina* a occupé une place prépondérante, tant du point de vue organisationnel que de l'intervention territoriale. L'importance des unités de base de la *Rama femenina* est aussi en rapport avec l'utilisation qu'en fait le gouvernement provincial pour distribuer, jusqu'en 2004, une grande partie des ressources provenant des programmes sociaux, provinciaux et nationaux. Les militants territoriaux constituaient ainsi une sorte de main-d'œuvre experte pour recenser les besoins de la population et assigner les ressources dans les quartiers populaires. Par ailleurs, le « travail politique » signifiait pour les femmes de la *Rama femenina* la conquête d'une place dans l'espace public et dans l'espace privé. Ana affirme : « Au début le travail politique me coûtait cher, parce que tu t'imagines, après tant d'années ça me coûtait encore parfois de laisser les enfants seuls, j'avais une espèce de honte » ; finalement, Ana comme d'autres femmes de son organisation ont pourtant acquis une « liberté pour [nous] perfectionner, et une infinité de bénéfices ».

### *2.4 Les Goûters et les potagers de Barrios de Pie*

[371] Cf. Annexes (pp. 578 et ss.), où on a placé certaines de ces photos.

L'arrivée du coordinateur régional de *Barrios de Pie* chez Lucy (52 ans, chômeuse, trois enfants) en 2005 fut pour elle une surprise. Lucy ne connaissait ni le coordinateur ni son organisation d'appartenance. Il lui dira être arrivé grâce à des « références », mais il ne spécifiera jamais qui les lui a données. Lucy a été dirigeante de la *Rama femenina* et secrétaire générale de l'unité de base qui fonctionnait chez elle jusqu'en 1995, année où elle a été licenciée de son emploi par l'intervention fédérale, qui a gouverné la province pendant un an et demi après les émeutes de décembre 1993 connues comme « *Santiagueñazo* ». Dès lors, Lucy entretient de mauvais rapports avec les dirigeantes de la *Rama femenina* du quartier qui, selon Lucy, ne l'ont pas aidée au moment où elle a été accusée de manque de « loyauté » envers C. Juárez et son épouse. Depuis qu'elle a été écartée de son « travail politique », Lucy s'est consacrée aux tâches domestiques, l'entretien de sa famille restant aux mains de son mari, policier retraité, coiffeur et charpentier occasionnel. Le fait d'accepter la proposition du coordinateur régional de *Barrios de Pie* d'intégrer cette organisation a réactivé la vie politique dans la maison de Lucy. « Travailler à nouveau en politique » a provoqué au début d'âpres discussions : « Qu'est-ce que tu as à m'offrir ? Si tu es national [c'est-à-dire membre du bureau national du mouvement], tu as quelque chose qui nous manque, tu as des allocations et elles nous manquent, je ne vais pas lever un doigt si tu ne me donnes pas des allocations » (entretien avec Lucy). Le « coordinateur » a accepté l'échange et s'est engagé à livrer 20 allocations. Une réunion a été organisée chez Lucy, à laquelle « une fille du ministère du Développement social » a aussi pris part ; dans cette réunion, comme habituellement dans ce genre de cas, la dirigeante devait « montrer » le nombre de voisins qu'elle « mobilisait », c'est-à-dire son capital politique[372]. Se méfiant des promesses du « coordinateur », Lucy a avancé : « Je ne vais pas amener plus de 10 personnes, parce que je ne vais pas me compromettre ».

Elle a ainsi participé à cette réunion seulement avec les « gens qui sont avec [moi] depuis toujours ». Après cette démonstration, le coordinateur de *Barrios de Pie* lui a promis de revenir avec 40 allocations du *Programa de empleo comunitario* alloué au niveau national. Une fois la promesse tenue, Lucy a commencé à organiser « ses gens ». D'abord, elle a fait une liste des bénéficiaires des allocations comportant « ses gens », ses proches, des connaissances de « ses gens » et d'autres voisins de maisons proches de

[372] Cf. (Rosato, 2003) pour une spécification de la signification du capital politique des militants territoriaux, constitué par les « maisons » avec lesquelles ils ont une relation. Comme nous le verrons, cette relation s'objective dans le langage dans la notion de « *referente* ».

celle de Lucy. Ensuite, elle a organisé les tâches à effectuer par les bénéficiaires en contrepartie des allocations. Pour ce faire, elle a créé un goûter populaire *(merendero)* et un potager aménagé derrière la maison d'une voisine[373].

La contrepartie est comme nous l'avons vu l'une des formes de convergence entre les principes des politiques ciblées promues par les organismes multilatéraux et les principes du militantisme socio-politique territorial : pour les premiers, il s'agit d'*empowered* la société civile, de développer les capacités des « pauvres » et de promouvoir la responsabilité de ceux-ci dans la résolution de leurs problèmes de survie ; pour les deuxièmes, il s'agit de renforcer l'organisation populaire, objectif fondamental du travail territorial. Pour Lucy et pour d'autres dirigeants locaux, la contrepartie est une façon de rendre plus solides et continues les relations avec « leurs gens », puisqu'il s'agit de mettre en œuvre des tâches répétées quotidiennement et réunissant tous les bénéficiaires dans le même endroit où ces tâches sont effectuées : le potager et le *merendero*. Pour les bénéficiaires, participants de l'espace politique de Lucy, cette contrepartie est, comme nous verrons, à la base de leur perception de la participation comme « travail politique ».

Comme nous l'avons vu, la plupart des maisons du quartier ont un espace ouvert au fonds du logement et, dans les cas où on effectue des activités productives ou politiques, c'est généralement le lieu pour les faire. Dans le fonds de la maison de Lucy ils ont installé, par ailleurs, un four où on cuisine les pains qui sont servis dans le *merendero*, avec une tasse de maté chaud et une tranche de confiture de patates douces. On prépare des rations pour 50 enfants du quartier, qui reçoivent aussi des cours de soutien scolaire. La maison de Lucy, comme celles des autres *referentes* du quartier, a une distribution de l'espace qui tient compte de la combinaison entre lieu d'habitation et lieu d'activité politique : outre le fonds, il y a un grand salon, avec la salle à manger, où on réalise les activités éducatives avec les enfants.

Les tâches de contrepartie du *merendero* sont ordonnées en fonction du temps et du type d'activité : vers quatre heures de l'après-midi un groupe sort en quête du bois de chauffage à l'aide duquel ils allument le feu dans le four tandis qu'un autre groupe, sur

[373] Le type de plan social auquel a eu accès Lucy rend son espace particulièrement propice pour la participation de jeunes : en vertu du fait que les PEC ne remplissent pas les conditions d'accès au programme *Jefes y Jefas de Hogar* ni au *Plan Familias*, c'est-à-dire que les bénéficiaires aient des personnes à leur charge, qu'ils soient chefs de foyer, etc., il s'agit d'une forme d'accès aux biens publics qui accepte des situations plus proches de celles vécues par ce groupe. Selon nos observations, tant dans le potager que dans le *merendero* les jeunes et les femmes sont la majorité. Environ 25 personnes participent à ces activités.

une table de bois soutenue par des chevalets, disposée près du four, commence à préparer les pains[374]. À cinq heures arrivent les enfants, qui sont accueillis par un autre groupe qui leur donne des cours de soutien scolaire. À la fin, vers six heures, on distribue le goûter, et les bénéficiaires reçoivent aussi leur ration. L'horaire de travail est de 16 heures à 20 heures.

Au fur et à mesure que la relation avec le « coordinateur » devenait plus solide, Lucy a obtenu davantage d'allocations, qu'elle a distribuées dans d'autres quartiers, où d'autres anciennes dirigeantes de la *Rama femenina* proches de Lucy ont organisé leurs propres *merenderos* et potagers. A l'époque de notre travail de terrain, Lucy gérait 170 allocations PEC distribuées dans cinq quartiers de la ville de Santiago del Estero. Elle a par ailleurs commencé à s'intégrer à d'autres activités de *Barrios de Pie* : elle a participé aux congrès nationaux de l'organisation, rencontré le dirigeant national du mouvement, pris part à un congrès de femmes et à d'autres réunions régionales. Cette participation est pour Lucy différente de son expérience dans la *Rama femenina* car, dit-elle : « J'ai appris des choses » et « ils m'ont mise en rapport avec d'autres dirigeants d'autres régions du pays. » Lorsqu'elle compare les tâches réalisées dans le *merendero* avec celles accomplies en tant que dirigeante péroniste, les différences ne sont pas aussi claires : « Je fais toujours du travail social », affirme-t-elle. Ce travail social consiste aussi à offrir du capital politique aux dirigeants de son organisation d'appartenance, c'est ainsi qu'un après-midi où nous visitions le *merendero,* tous se préparaient pour assister à un meeting organisé par le maire radical de la ville – proche du gouverneur, proche à son tour de Néstor Kirchner, ce dernier soutenu par *Barrios de Pie* – afin d'inaugurer le revêtement de goudron d'une rue du quartier voisin.

### 3. Densité organisationnelle, politiques sociales et référence territoriale

La description de ces espaces politiques territoriaux nous permet de comprendre certaines caractéristiques de la vie organisationnelle du quartier, ainsi que la place

[374] Mónica – veuve, 53 ans et 3 enfants, femme de ménage travaillant au noir et de façon intermittente – raconte qu'il existe certaines règles d'hygiène pour travailler à la préparation du goûter : il faut avoir les cheveux attachés, un tablier de couleur (pas blanc, dit-elle), se laver les mains. Comme parfois les bénéficiaires travaillant dans l'espace politique de Lucy me prennent pour une déléguée « du Ministère », ou « du mouvement » (voir encadré plus loin), je soupçonne qu'ils s'agit d'une histoire préparée pour moi, parce que Mónica est la seule à avoir cette tenue, bien que ses camarades aient les cheveux attachés.

occupée par les animateurs de ces espaces et des rapports qu'ils entretiennent avec leurs voisins.

*3.1 Le désert politique des « pauvres » est un dense espace peuplé d'organisations*

Contrairement à ce qui a été observé par d'autres dans les quartiers populaires[375], nous n'avons pas rencontré de « désertification organisationnelle », c'est-à-dire la presque absence d'organisations sur place au-delà des unités de base du péronisme. En revanche, nous avons constaté une grande densité de dirigeants et d'organisations intervenant sur le territoire. Bien que nous ayons travaillé sur un seul secteur du quartier, situé près de la rue principale, les entretiens réalisés avec des dirigeants d'autres secteurs, les conversations informelles avec des voisins ainsi que les observations menées dans tout le quartier nous permettent de conclure que cette densité organisationnelle existe au-delà de la zone observée. Nous entendons par « densité organisationnelle » le fait que dans un rayon de quatre pâtés de maison il y a au moins cinq organisations politiques, sociales et religieuses. Cette densité organisationnelle avait également été observée courant 2002 par Alejandro Grimson *et al* dans différents quartiers de la banlieue de Buenos Aires. Pour ces auteurs, la différence entre les observations de Javier Auyero et celles qu'ils ont pu réaliser réside dans le fait que « des études comme celles d'Auyero ont été menées dans un contexte de transition où (outre l'impact désorganisateur de la dictature) le thème du chômage avait déjà été installé comme problème, mais sans avoir encore de réponse organisationnelle » (Grimson *et al*, 2003 : p. 10). À cet égard, ils soutiennent qu'une fois produite, dans la banlieue de Buenos Aires, une transformation « de l'agenda politique des pauvres urbains », à partir du déplacement du problème central du logement vers le problème de l'emploi, de nouvelles organisations sociales se sont constituées. À Santiago del Estero, cette transition n'est pas si claire, et on peut constater que la densité organisationnelle est antérieure, du fait du « travail politique » des partis politiques et des paroisses catholiques. Nous avons pu établir que ces dirigeants territoriaux, spécialement ceux des principaux partis de la province, sont aussi des dirigeants sociaux, c'est-à-dire qu'ils sont identifiés comme représentant « la politique » dans le quartier tout en constituant des « références » pour les voisins. Par ailleurs, en tant qu'agents ils sont capables de les mobiliser et de résoudre leurs

[375] Cf. (Auyero, 2001). Ses observations datent des années 1990.

problèmes au moyen d'actions individuelles (obtenir des choses) ou collectives (obtenir des signatures pour des pétitions, organiser des manifestations, etc.)[376].

De fait, dans la province analysée, et avec une intensité particulière dans la ville de Santiago del Estero, le processus récent de création d'associations de voisins (essentiellement créées pour accéder à la gestion de programmes sociaux) a été bien souvent initié par des dirigeants partisans qui président « leurs » associations. Voilà pourquoi la frontière entre le politico-social et le politico-partisan est poreuse, un même dirigeant pouvant agir d'une manière ou d'une autre jusqu'à devenir un « acteur multipositionné » (Boltanski, 1973).

L'existence d'une pluralité d'organisations dans le quartier étudié est aussi l'une de nos constatations : non seulement il existe une densité organisationnelle quant au nombre d'organisations et de dirigeants territoriaux, mais aussi quant à la diversité des types d'organisation. Cette diversité actuelle contraste pourtant avec les observations que nous avions effectuées auparavant dans le même quartier, lorsque la densité organisationnelle était étroitement liée à la présence des dirigeants des partis majoritaires, notamment du péronisme, mais aussi du radicalisme et d'une scission de ce parti, le Movimiento Cívico y Social (Mouvement civique et social), qui a gouverné la ville de Santiago del Estero entre 1991 et 1999. Notre hypothèse sur ce sujet est que cette diversification des organisations qui interviennent dans les quartiers populaires à Santiago del Estero est due à l'influence sur le territoire des processus politiques nationaux et provinciaux, ou plutôt au traitement territorial de ces processus, déjà décrits dans le point précédent. De sorte qu'actuellement cette diversité constatée dans un quartier comme *Ejército Argentino* contredit l'image monolithique qu'on a habituellement des provinces du nord-ouest du pays, où les caudillos semblent tout dominer, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent à propos des regards médiatiques sur les provinces pauvres de l'Argentine.

Support matériel de la pluralité et de la densité organisationnelle du quartier étudié, le nombre de programmes sociaux qui sont mis en place dans la province de Santiago del Estero, dans sa ville capitale ainsi que dans la plupart des régions du pays,

[376] Denis Merklen avait observé cette ambiguïté du rôle des dirigeants politiques territoriaux : « Chaque monde semble tellement séparé de l'autre, chacun paraît tellement enfermé dans son monde, alors que manquent des médiateurs. C'est l'une des raisons d'être d'un dirigeant de quartier : pour les hommes politiques, ce dernier est un voisin du quartier, pour les voisins, c'est un homme politique. Dans une certaine mesure, il n'est vraiment ni l'un ni l'autre, parce que ni les voisins ni les hommes politiques ne le reconnaissent comme un égal. Ainsi, le dirigeant du quartier ne parle bien aucune des deux langues, mais il a la rare capacité de se faire comprendre dans les deux et de dire dans chaque lieu ce qu'on veut entendre », (2000 : p 84).

permet par ailleurs de comprendre comment s'établit l'une des formes dominantes du lien entre la politique et le territoire. Le caractère ciblé des politiques sociales en Argentine et la philosophie guidant ces programmes contribuent comme nous l'avons montré dans le premier chapitre à la création et à l'alimentation des espaces politiques, sociaux et religieux. Le caractère diffus de la notion de « société civile » permet d'intégrer à sa définition les comités partisans, les associations de voisins contrôlées par les *referentes*, les organisations sociales et religieuses. La distinction entre la « bonne » et la « mauvaise » société civile se construit ainsi au carrefour des interventions des différents acteurs qui prennent part à la gestion et au contrôle de ces politiques, mais sans doute les acteurs territoriaux ont-ils aussi leurs propres classifications, basées sur des jugements moraux relatifs aux bonnes et aux mauvaises manières de distribuer des biens parmi les « pauvres ».

**« Le problème très compliqué qui est le monde politique local »**

Au moment d'organiser la distribution des ressources allouées par les programmes sociaux, les experts et les fonctionnaires ont leurs propres définitions des « bonnes » et des « mauvaises » sociétés civiles. Selon E. Amadeo :

«Il est très intéressant de comparer mon regard avec le regard qu'a maintenant Alicia [Kirchner, Ministre du Développement Social]. L'une des différences avec elle en ce qui concerne ce sujet est qu'elle a pratiquement concentré toute son activité sur les dits mouvements populaires. Mais il y a une ancienne vie [associative] considérablement plus riche et plus importante, qui n'a pas nécessairement à voir avec les mouvements populaires, ce sont les sociétés de promotion des quartiers, ayant des fonctions de différents types par rapport à ce que les gens vivent […] Tu rencontres un problème très compliqué qui est le monde politique local. Là je dois reconnaître que Menem a énormément soutenu notre stratégie, une machine à créer des conflits avec le monde politique. Lorsque tu dis : "eh, les gars, je ne privilégie pas l'unité de base, et si je donne de l'argent à l'unité de base on doit en rendre compte", c'est le bordel, parce que le type va sûrement voir le gouverneur, tu vois ? Et j'ai eu beaucoup de bordel politique à cause de cela. C'est sans aucun doute une situation de conflit permanent » (entretien avec Eduardo Amadeo)

Roberto Candiano – ancien responsable du programme de Renforcement de la société civile du Secrétariat au Développement Social – ne dresse pas un bilan positif de son travail avec les *manzaneras* dans la banlieue de Buenos Aires, car sa philosophie basée sur la création des « animateurs communautaires » était selon lui confrontée aux logiques « clientélistes » du responsable d'alors du *Plan Vida*, Hilda « Chiche » Duhalde :

« *Aviez-vous travaillé directement avec Hilda "Chiche" Duhalde?*

Oui, j'ai travaillé, mais…

*Sans succès…*

Disons, le problème c'est le style très lié à l'assistanat, très clientéliste.

*Pourquoi ? Avec qui aviez-vous eu des problèmes ?* D'abord, je crois qu'il y avait une question de style, que partage aussi cette gestion [d'Alicia Kirchner]. Un style très autoritaire, très hiérarchique. Tu es avec moi ou tu es dehors. Très prescriptif, ils t'imposent certaines lignes de travail et tu dois les suivre. C'est-à-dire plus une question d'armée que de construction collective […] J'ai travaillé avec Chiche Duhalde lorsqu'elle était dans la province [de Buenos Aires]. Pour entrer dans la province il fallait évidemment passer d'abord par sa maison. Pour commencer à travailler avec les manzaneras nous étions allés avec Eduardo [Amadeo] à la maison de campagne de Duhalde, elle nous a très bien reçues, elle a beaucoup aimé notre projet, et elle m'a ouvert les portes, la vérité est qu'elle a offert une protection, disons, elle a parlé avec plusieurs maires, elle leur a dit "ce mec, il entre…", parce que peu de programmes sont entrés dans la province. J'ai donc pu y entrer, mais ça n'a pas du tout été une expérience satisfaisante dans la banlieue de Buenos Aires. Elle a été contaminée par le secteur politique avec le clientélisme, avec les loyautés et les déloyautés. Il y a eu beaucoup de moments où nous devions nous taire parce que sinon nous aurions fait du bruit […] Parce que les chefs communautaires qui ont participé aux programmes dans la banlieue de Buenos Aires n'ont pas surgi du consensus communautaire, mais c'étaient les manzaneras. C'est-à-dire, c'étaient des chefs imposés, elles avaient alors tout un discours, une idéologie et bon, tout ce que nous nous proposions passait par le filtre de leurs chefs, de leurs referentes, de leurs leaders » (entretien avec Roberto Candiano).

Les mêmes critères de distinction sont mobilisés par les experts locaux travaillant dans différents programmes sociaux comme consultants techniques des « projets de développement communautaire ». Pour eux, selon nos interviewés, il s'agissait de travailler en accord avec les principes du militantisme de base au renforcement des leaders communautaires capables de diriger différents « projets » servant à améliorer la vie des quartiers populaires. Pour les uns, les communautés indiennes des petits villages de la province étaient plus propices à ce type de travail au carrefour de l'engagement politique et

de l'activité professionnelle que les quartiers populaires des villes, plus façonnés par l'intervention des punteros. Pour les autres, le travail expert de développement communautaire dans les grandes villes peut être entrepris si l'on évite de passer par les espaces partisans, tout en travaillant avec des ONG et des associations de voisins « non contaminés » par la politique partisane, vue comme « clientéliste » (cf. les morceaux des entretiens avec Rubén de Dios et avec Beatriz Jiménez dans les Annexes, pp. 556-565).

### *3.2 Les* referentes *(« référents »)*

Les organisations territoriales que nous avons étudiées sont constituées autour d'un animateur principal, qui se trouve parmi leurs fondateurs et qui occupe une position dominante. Dans le cas des partis politiques, cette position est reconnue institutionnellement, car les *referentes* sont les présidents ou les secrétaires généraux de leurs comités de base. L'intervention dans le territoire n'est pas toujours pratiquée à des fins politiques, et seulement dans quelques cas à des fins politico-partisanes. Dans le cas des associations religieuses, bien que le rôle de certains animateurs soit central – il y a des prêtres ou des laïques qui sont de véritables dirigeants locaux –, ils ne sont pas toujours à l'origine de l'association. En revanche, dès leur intégration, ils impriment leur style au point de devenir une *referencia* spatiale et les associations sont parfois nommées par les voisins par référence à leurs prénoms (par exemple, la paroisse L'Esprit saint était auparavant connue comme « la paroisse de Sergio », son ancien prêtre).

À l'exception de la paroisse, les organisations étudiées fonctionnent dans les maisons de leurs dirigeants principaux, ce qui constitue un élément important pour comprendre le rôle de ces acteurs territoriaux : le fait que l'activité politique se déroule à leur domicile fait d'eux des « permanents » locaux, facilement repérables par les voisins (« on frappe chez moi tout le temps », affirment nos interviewés). Leurs maisons sont ainsi un point de jonction entre le public et le privé, entre les activités familiales et les activités politiques. La relation entre survie et participation politique trouve ainsi sa matérialité dans la manière dont la position sociale du *referente* s'objective dans la position spatiale[377]. Cette imbrication spatiale entre le *referente* et l'espace de référence crée par ailleurs une dépendance mutuelle, fait manifeste dans le cas des comités de base partisans : aucun des deux ne peut exister politiquement sans l'autre. La notion de

[377] Le coordinateur régional de *Barrios de Pie*, par exemple, a frappé à la porte de la maison de Lucy parce qu'elle est reconnue comme quelqu'un capable de mobiliser « des gens », qui en outre, en raison de son travail social, peut gérer des biens d'assistance et les distribuer parmi les voisins. Quotidiennement, les voisins frappent à cette même porte en sollicitant une faveur ou une aide parce qu'ils reconnaissent en Lucy quelqu'un capable « de donner une réponse ».

*referente* doit également être comprise en fonction du rôle joué par les dirigeants partisans territoriaux en tant qu'agents de prosélytisme des dirigeants plus haut placés dans l'échelle du parti. Les *referentes* sont chargés de parcourir leur territoire, d'y organiser les activités de campagne et d'informer les candidats de l'« état de la course » dans les espaces qu'ils sont censés contrôler. De fait, les unités de base du péronisme, par exemple, sont le cœur des activités de prosélytisme dans les territoires. C'est là que les réunions politiques et les activités de formation ont lieu. C'est là aussi qu'est la base d'organisation et de mobilisation des participants aux meetings[378], aux fêtes partisanes et, le jour du scrutin, de l'organisation des contingents qui vont voter loin de chez eux.

**L'objectivation politique du pouvoir local**

Le travail politique dans le quartier permet aux dirigeants de construire des relations plus ou moins durables avec quelques voisins qui « travaillent » politiquement pour les premiers. La distribution de biens liés à la survie fonctionne en ce sens comme la matérialité qui rend possible le lien entre les personnes, tout en permettant que ces échanges continus soient réglés par des principes moraux d'attribution de ces biens, mais aussi par des engagements mutuels créés par ces circuits. Cette dynamique peut être également vue dans la relation entre le quartier et d'autres espaces municipaux, provinciaux ou nationaux qui sont en même temps source d'approvisionnement en ressources d'origine publique. Les dirigeants de quartier obtiennent ces ressources de leurs organisations politiques, sociales et religieuses d'appartenance, en grande partie en raison de leur capacité à se montrer comme des *referentes* de quartier mobilisant leurs voisins. En ce sens, le travail effectué par les voisins dans les espaces communautaires est l'une des bases sur lesquelles repose la légitimité du *referente* : en faisant faire les autres, ce dernier agit pour le bien des voisins, grâce et pour les gens, grâce et pour les espaces politiques d'appartenance. C'est en soulignant cette quête de reconnaissance que nous pouvons comprendre comment Lucy et Ana s'efforcent de publiciser les choses qu'elles font, ainsi que les tâches des lieux de travail social et politique qu'elles dirigent, tant face aux dirigeants d'« en haut » que face aux fonctionnaires étatiques « du ministère » et face à nous, chercheurs « de l'université », qui apparaissons dans ce contexte comme

[378] Ils font aussi partie de l'organisation de manifestations comme moments où la représentation « du groupe qui manifeste » est en jeu (Champagne, 1984 : p. 24), autant celles du deuxième degré – faites pour agir sur l'espace politique – que celles de premier degré, c'est-à-dire « des manifestations "pour soi" » (*Ibid.* : p. 23).

les évaluateurs de la gestion correcte de l'assistance sociale. De même, la préoccupation de ces *referentes* – observée lors de notre enquête de terrain – pour le registre de certains événements significatifs qui témoignent de ce qu'ils font : la confection de documents écrits, la présentation de listings des participants aux programmes sociaux et aux activités politiques, la prise de photographies, etc.

Cette démonstration revêt d'autres formes d'accomplissement – la participation aux meetings et aux manifestations, à des réunions, des congrès et des activités de réflexion –, mais sans aucun doute l'une des formes principales d'objectivation politique est-elle celle qui permet au *referente* de fonder ses liens d'appartenance politique à sa position de dirigeant de quartier. Vers l'extérieur du quartier la légitimation de la référence du *referente* se produit, par exemple, au moyen d'une démonstration de cette qualité dans une réunion politique dans laquelle se présentent au dirigeant les personnes extérieures au territoire qui « sont » avec le dirigeant du quartier. Connaissance, morale et pouvoir de mobilisation sont encore entremêlés. Clara, une dirigeante radicale du secteur *Los pitufos* affirmait ainsi lors d'un entretien à propos de la procédure qui permet de créer une unité de base du Frente Cívico y Social, le parti du gouverneur G. Zamora :

*« Les gens viennent et ils disent "je veux travailler" ?*

Certains oui, certains le font avec moi, d'autres le font avec d'autres dirigeants connus du parti, d'autres vont au local du Frente Cívico, où je travaille maintenant. Et ils nous demandent, ils demandent une réunion avec le maire et ils veulent inaugurer un comité.

*Et comment inaugure-t-on un comité ?*

Ce doit être programmé, une réunion de preuve se fait préalablement. Il y a deux équipes, une équipe alternative et celle du maire, le maire participe seulement à certaines réunions et l'équipe alternative à d'autres. Cette dernière est celle qui s'occupe de constater la capacité de mobilisation des nouveaux dirigeants, et après on organise une réunion avec le maire. Alors le dirigeant qui a demandé la réunion est celui qui s'occupe de démontrer sa capacité de dirigeant et l'équipe alternative envoie ensuite un rapport afin de dire si le maire doit venir.

*Et le maire y va et ensuite…*

Eh oui, si tout est dans de bonnes conditions et s'il y a une bonne mobilisation on organise une réunion.

*C'est-à-dire que le maire inaugure comité par comité…*

Oui, mais pas tous, n'est-ce pas. Parce qu'il n'a pas le temps. Alors c'est pourquoi on a une équipe alternative, comme je te dis, il y a des réunions qui ne sont pas

bonnes et où les dirigeants ne montrent pas tout ce qu'ils disaient mobiliser, alors l'équipe alternative dit "non, il n'est pas si bon…"

*Et comment un dirigeant démontre-t-il qu'il a fait un bon travail, qu'il est un bon dirigeant ?*

Lorsque les réunions sont importantes en termes de nombre » (entretien avec Mónica).

Par ailleurs, la distribution de ressources et l'organisation des personnes et des besoins sont à la fois le produit et le générateur de la connaissance de cet espace. La façon d'organiser les personnes et de distribuer les ressources produit des logiques d'intervention politique différentes. Les espaces de sociabilité politique analysés supposent certaines formes de connaissance du territoire, de ses habitants, des besoins et des demandes, qui font ensuite l'objet d'une intervention politique. En utilisant les techniques de base du travail social et de la statistique – confection de listes, de statistiques des besoins des habitants du quartier, etc. –, les acteurs locaux mobilisent une forme d'expertise que l'on peut nommer « expertise territoriale » : il s'agit d'une connaissance basée sur des formes plus ou moins techniques de rapprochement du territoire, qui constituent à la fois le moyen et la fin de l'action politique. Un moyen, car l'information obtenue sur les besoins matériels ou non matériels des habitants du quartier permet ensuite de légitimer l'action des associations, par exemple, la pétition adressée à la mairie pour demander le pavement d'une rue à la suite d'une enquête quantitative menée par une association de voisins. Une fin, car cette activité de connaissance permet d'utiliser le travail réalisé par l'espace politique d'appartenance de ses membres et de ses dirigeants et peut ensuite servir à d'autres fins, de type strictement électoral par exemple. Cette connaissance, comme nous le verrons, permet de légitimer l'attribution de biens (allocations, sacs de nourriture, etc.) à une famille plutôt qu'à une autre.

### *3.3 Ce que signifie participer*

Dans le contexte d'appauvrissement progressif des classes populaires, de chômage et de sous-emploi de longue durée, le quartier occupe une place centrale dans la vie des « pauvres ». Sortir du quartier, par exemple, n'est pas chose simple : il n'y a qu'une seule ligne de bus et son coût (entre 70 et 80 centimes de peso le billet en 2007) est lourd à supporter par des familles pour qui l'argent est un bien rare. La pénurie d'argent – obtenue par de petits boulots, une allocation sociale ou, dans certain cas, un

emploi stable, fréquemment au noir – fait qu'il ne doit être utilisé que pour les dépenses qui ne peuvent être honorés autrement comme par exemple le paiement des dettes hypothécaires, des services publics, de l'entretien des maisons, etc. Pour obtenir de la nourriture, des médicaments, des vêtements, des matériaux pour les maisons, parmi d'autres biens liés à la survie, les familles développent diverses stratégies qui les mettent en rapport avec les espaces politiques, sociaux et religieux actifs du quartier. Les besoins de survie poussent ainsi les secteurs populaires à la participation politique, de sorte que la politique n'est pas quelque chose qui arrive après la vie sociale, mais qui s'insère et s'articule directement avec la sociabilité locale (Merklen, 2005). En ce sens, les organisations qui agissent dans le quartier et possèdent ou contrôlent certains de ces biens constituent de possibles espaces de sociabilité, de participation sociale et politique.

Au *merendero* et au potager de *Barrios de Pie,* nous avons pu interviewer certains bénéficiaires des allocations PEC que Lucy avait obtenues. Il s'agit de personnes qui, bien que pauvres, ne peuvent accéder à une allocation *Jefes y Jefas de Hogar* car elles ne remplissent pas les conditions requises. La plupart des participants interviewés connaissent Lucy et tous affirment que cette dirigeante « les aide » toujours. Par ailleurs, les allocations sont perçues comme un « travail » étroitement lié au « travail politique » qu'ils estiment faire pour Lucy. Les tâches à effectuer dans le *merendero* et dans le potager paraissent relativement réglées et chacun sait ce qu'il doit faire. Les raisons de l'adhésion à cet espace sont claires pour tous : c'est une façon d'obtenir une allocation sociale fondamentale pour la survie de la famille et, dans certains cas, un lieu où s'assurer tous les jours un goûter chaud pour eux et pour leurs enfants. Lucy a évoqué ces mêmes raisons pour accepter son retour à une activité militante, cette fois liée à *Barrios de Pie* : elle voulait « obtenir quelque chose » pour ses deux filles, qui étaient au chômage. Les bénéficiaires des allocations sociales « travaillent politiquement » seulement pour *Barrios de Pie,* ce qui constitue en même temps la contrepartie qu'ils doivent effectuer selon les règles du programme PEC. En revanche, les enfants qui goûtent et reçoivent un soutien scolaire entretiennent un rapport différent avec l'organisation. En effet, si dans certains cas il s'agit de frères ou de proches des membres du *merendero*, dans d'autres cas ce sont des enfants du quartier qui vont aussi à la cantine de la paroisse où leurs mères « travaillent » à la cantine de l'école primaire dans laquelle ils sont inscrits.

En discutant avec les mères qui accompagnaient leurs enfants à la cantine des « Enfants de Jésus », la question de la participation à des espaces territoriaux multiples

apparaît clairement. Les mères connaissaient plusieurs des organisations du quartier, ce qui constitue l'autre dimension du statut des *referentes* traité dans le point précédent. Concepción, par exemple, l'une des principales organisatrices de la cantine paroissiale participe par ailleurs à d'autres organisations : elle a « travaillé politiquement » avec José, le dirigeant péroniste qui habite près de chez elle et qu'elle décrit comme une personne qui « aide beaucoup ». Ses enfants ont aussi « travaillé » avec cette personne et, en raison de l'« inactivité » du comité de base qu'il dirigeait, ils envisageaient d'aller « travailler » pour un autre dirigeant à l'occasion des élections municipales qui devaient avoir lieu quelques semaines plus tard. Les mères des enfants qui participaient à la cantine ont ajouté que cet espace faisait partie d'un éventail d'espaces territoriaux auxquels elles font appel tout au long de la semaine pour obtenir des ressources. Norma, par exemple, va à l'église évangélique, à la cantine pour enfants de la paroisse et à un centre de voisins où elle reçoit occasionnellement un sac de nourriture. Vers la fin de notre travail de terrain, elle essayait d'obtenir une allocation PEC pour rejoindre le *merendero* de *Barrios de Pie*. Gladis perçoit une allocation *Jefes y Jefas de Hogar* pour laquelle elle donne sa contrepartie à la cantine de la paroisse tout en recevant un sac de nourriture d'un dirigeant radical. Esther, quant à elle, participe aussi à une unité de base de la *Rama femenina* où elle obtient des médicaments, du zinc pour le toit de sa maison, de l'argent pour payer le taxi pour aller au centre ville, etc. ; pour le moment, Esther ne peut pas avoir accès à une allocation sociale car son mari touche une retraite pour invalidité, ce qui l'exclut des conditions exigées par le programme *Jefes y Jefas de Hogar*. Toutefois, elle continue à « aider » un dirigeant péroniste de son quartier et attend d'être aidée en retour. Comme dans son quartier il n'y a pas de cantines populaires, elle a réussi à faire accepter ses enfants dans celle des « Enfants de Jésus » ; et visite d'autres organisations du quartier où elle obtient d'autres biens (par exemple, des sacs de nourriture par un bureau municipal).

Nous pouvons ainsi voir que dans le quartier étudié, personne ne possède le monopole des ressources liées à la survie des pauvres. Le fait que plusieurs espaces territoriaux « obtiennent », gèrent et distribuent des biens d'appropriation collective autant que des biens d'appropriation individuelle[379] permet aux habitants d'avoir des appartenances multiples ou encore une trajectoire sinueuse de passage d'une organisation à l'autre. Parmi les pauvres du quartier (ainsi que parmi ses dirigeants) il y a une

[379] On prend cette distinction de Michel Offerlé (1989).

certitude : « on n'obtient rien si on n'est pas en politique »[380], c'est-à-dire qu'il est nécessaire de « participer » pour obtenir des biens de survie. La pénurie des ressources monétaires et la nécessité de les obtenir par des moyens autres que l'emploi sont permanentes, de sorte que la création d'*îlots de certitude quotidienne* pour l'approvisionnement en ressources monétaires et non monétaires dépend de la participation à des organisations territoriales, dans lesquelles il existe une certaine planification du temps et de la distribution de biens.

Cette forte présence de la question des ressources dans la relation entre les pauvres et les espaces de sociabilité politique explique en partie le fait que la participation politique est appelée dans cette province *« laburo político »* (« boulot politique ») ou « travail politique » et non « militantisme ». Cette image condense bien la relation entre la politique et l'accès à l'emploi : « on travaille » pour un candidat ou pour un *referente,* mais en même temps « on travaille » parce que, de fait, la politique est un moyen de survie : « On n'obtient rien si on n'est pas en politique ». La participation politique en termes de « travail » peut également être constatée dans l'existence de certains principes de régulation de la relation entre les *referentes* et les membres des espaces territoriaux ayant une allocation sociale. Ainsi, les *referentes* établissent parfois une période de congés payés et l'obligation pour les bénéficiaires de demander au préalable un congé lorsqu'ils obtiennent un petit boulot les obligeant à suspendre leur participation à l'espace politique. Cette dernière règle permet aux deux parties d'avoir le temps de chercher un remplaçant[381].

**« Le travail politique » des jeunes**

Héctor est l'un des hommes, dont le nombre est faible, qui travaillent au *merendero*. Il a 22 ans. Il s'occupe de rassembler du bois de chauffage et d'allumer le feu dans le four en bauge et sous le grill où l'on réchauffe l'eau pour préparer le lait et le maté pour le goûter. Au moment de notre discussion il travaillait depuis

[380] Par ailleurs, la façon de parler des interviewés permet aussi de voir que la participation politique est perçue comme transitoire : en espagnol, le verbe « être » peut être traduit par *ser* pour les caractéristiques permanentes et par *estar* pour les caractéristiques transitoires. Les interviewés utilisent toujours le verbe *estar* pour faire référence à leur participation politique : « *estar en política* », disent-ils. La même observation a été faite dans un travail ethnographique sur la participation des classes populaires à un groupe *piquetero* de la banlieue de Buenos Aires : cf. (Quirós, 2006).

[381] Les mêmes observations on été faites par Julieta Quirós dans le cas d'un groupe *piquetero* de la banlieue de Buenos Aires. Cf. (Quirós, 2006).

deux mois avec Lucy, qu'il avait connue à travers l'un de ses cousins, marié avec l'une des filles de la *referente*. Héctor savait depuis longtemps que Lucy « donnait des allocations », et lorsqu'il a fini l'école secondaire, il est allé s'inscrire chez Lucy. Héctor habite à 800 mètres du *merendero*, avec son père qui est policier et qui « ne vas pas en politique », avec sa mère qui est maîtresse de maison, et avec ses deux frères qui étudient à l'école secondaire. Sa relation avec le travail politique vient de sa socialisation familiale, parce que sa mère :

« Elle allait avant beaucoup en politique […] maman y allait plus quand il y avait Juárez, en ce temps-là, avec la *Rama femenina*. Une voisine avait une unité de base et maman y allait, ce qu'elles y faisaient je ne sais pas, je n'en ai aucune idée, je sais qu'elles faisaient toujours du chocolat pour les enfants, pour le jour des enfants, elles faisaient du chocolat, des gâteaux, des cadeaux, tout, et elles nous appelaient pour porter les cartons, tous les enfants du quartier, elles nous invitaient,».

Par ailleurs, ce travail apparaît dans le contexte de son expérience avec un groupe de pairs du quartier : ils « vont en politique » aussi parce qu'ils veulent obtenir du soutien du maire pour construire un club sportif :

« ils n'ont pas d'allocations, ils n'ont rien, ils vont en politique parce qu'ils veulent faire un club par là, près de chez moi, par *Los pitufos*, ce matin il y a eu un championnat de garçons, ils veulent une personnalité juridique, je ne sais pas, ils en avaient besoin pour faire un club, ils sont en train de le faire, ils veulent que la mairie amène des machines pour aplanir, pour qu'ils fassent le club, ils ont des professeurs de taekwondo, de judo, tous des amis, pour qu'on fasse là quelque chose de sympa ».

De cette manière, si « aller en politique » est l'une des façons privilégiées d'obtenir des ressources, pour les jeunes le « travail politique » est souvent l'une des premières expériences de travail, qui commence par l'obtention d'un plan social et qui se combine avec d'autres types d'emploi plus ou moins informels, des petits boulots, etc. Héctor affirme ainsi :

« Lucy voulait que je vienne, pour que j'aie un plan, elle disait ça, mais je n'avais aucune idée de quoi faire ici. Je me suis inscrit et l'allocation m'a été attribuée. Je m'occupe du four […] J'ai ainsi eu un travail. Avant j'ai travaillé dans le bâtiment, à Buenos Aires, avec des parents. On gagne bien dans le bâtiment. J'ai fini et j'ai voulu venir ».

Maintenant, un cousin veut l'amener dans un village pour construire des écoles, près de Tucuman (une province voisine), mais comme il s'agit d'un CDD de trois mois Héctor ne veut pas abandonner le *merendero* :

« J'ai dit ça à Lucy et elle m'a dit qu'il n'y avait pas de problème, mais je dois trouver quelqu'un pour qu'il travaille ici à ma place, tu vois ? […] un voisin qui ne fait rien, je lui ai dit qu'il pouvait venir s'il voulait, il a dit oui, et je vais lui donner l'argent du plan, quand je touche l'allocation je lui en donne […] histoire de ne pas perdre le plan. Tu vois, dans le bâtiment, c'est pour une courte période, lorsqu'on finit, je reviens ».

Dans le travail politique, en outre, ces formes de solidarité entre des membres d'un groupe de pairs sont habituelles. Non seulement parce qu'entre voisins on trouve des remplaçants pour couvrir le travail politique, mais aussi parce qu'au moment des démonstrations politiques des *referentes*, lorsque les participants de l'espace politique doivent collaborer en organisant la mobilisation, on convoque des amis et des connaissances qui font ainsi partie des relations de réciprocité qui servent à tous à obtenir des choses : « nous invitons d'autres garçons pour voir s'ils veulent venir avec nous, une fois j'ai invité, il y a peu de temps on avait un meeting et j'ai emmené des voisins, chacun devait en inviter trois, plus ou moins, parce que nous sommes nombreux… », dit Héctor, et il raconte qu'il a invité ses amis qui organisent le nouveau club dans le secteur *Los pitufos* et qu'il collabore aussi avec eux lorsqu'ils en ont besoin pour organiser des activités.

La relation avec la politique locale et avec le travail politique est en ce sens ambiguë : si d'une part il s'agit d'une activité importante dans la vie de beaucoup de jeunes du quartier *Ejército Argentino*, d'autre part, la notion même de travail lié à la politique, et la notion même de politique comme activité associée à obtenir des ressources, produisent une relation éloignée vis-à-vis de cette participation. Si l'objectif est de faire un club, « il faut être en politique » pour le faire. Si l'objectif est d'avoir un emploi, il est nécessaire de participer. Héctor dit ainsi :

« Quand il y a des meetings ils nous invitent pour faire du nombre, parce que c'est comme ça, ils t'amènent et nous faisons des banderoles, tu vois, nous portons les pancartes.

*Aimes-tu la politique ?*

Non, non, ça ne m'attire pas, mais de nos jours il faut aller en politique, on dit…

*Qu'est-ce qu'on dit ?*

Tout le monde dit qu'il faut aller en politique pour obtenir quelque chose, tu vois ? Et la vérité, c'est que, mais je ne sais pas, je, je n'ai jamais aimé la politique ».

C'est justement pour cette raison qu'il ne faut pas voir ces rapports politiques comme purement instrumentaux : c'est dans la participation à des relations de sociabilité familiales, amicales et locales que cette participation acquiert du sens. Les parents réussissent à ce que leurs enfants travaillent avec un *referente*, les voisins sont aidés en participant à des meetings et des manifestations organisés par les espaces auxquels d'autres « vont » comme forme de réciprocité, les groupes de pairs « vont en politique » et obtiennent de cette manière les ressources pour effectuer leurs activités de loisir. Si lors des entretiens les adultes disent que « leurs enfants » sont l'une des raisons principales de leur intérêt pour le travail politique[382], pour les jeunes il est question de faire ce travail, d'une part, comme une façon pour obtenir de l'argent pour les sorties et le loisir, comme tout « petit boulot » et, d'autre part, de participer à ces activités comme moyen de faire d'autres activités.

« Lorsqu'ils m'invitent ainsi, pour qu'on invite des gens, j'y vais pour leur rendre un service…

*Et c'est quoi le bénéfice que tu en tires ?*

Non, c'est pour qu'ils obtiennent ce qu'ils cherchent, tu vois, ils t'invitent pour que tu leur rendes un service, ils veulent obtenir quelque chose, je ne sais pas, le club, par exemple, et je dois aussi aller en politique avec eux parce que je vais aussi profiter du club » (entretien avec Héctor)[383].

Ainsi, une fois qu'on entre en politique, de nouveaux compromis et de nouvelles règles de sociabilité apparaissent. Participer à la vie politique, c'est être en mouvement (participer à des manifestations, faire des « promenades », etc., mais aussi faire le travail social quotidien) et c'est pourquoi nous avons de nombreuses fois entendu l'expression « *andar en política* » (aller en politique). La dimension de « travail » de la participation renvoie aussi au fait de faire des choses : « je ne suis jamais immobile », disent les femmes avec lesquelles nous avons discuté, pour rendre compte de leurs activités quotidiennes. Ce propos contraste avec l'image très diffusée dans l'espace de la communication politique qui fait des « pauvres » des êtres passifs, des non-acteurs.

[382] Ceci vaut aussi pour quelques *referentes* qui mentionnent leurs enfants en expliquant pourquoi ils participent à la vie politique : « mes enfants sont pauvres aussi», dit l'organisateur d'une cantine populaire paroissiale, « je suis retourné à la politique pour mes enfants, pour obtenir quelque chose pour eux », dit Lucy.

[383] Dans les Annexes (pp. 573-577) on décrit une autre situation où apparaissent ces différents sens du travail politique des jeunes.

Nous pourrons étendre la même affirmation à propos de l'image dominante des rapports des classes populaires au politique en termes d'échange – l'échange de biens pour des votes – qui traverse les études de la science politique proche des positions instrumentalistes ainsi que l'image léguée de la politique populaire : dans ces univers ce qui circule ce ne sont pas seulement des biens, ni seulement des votes ou des soutiens politiques. « Aller en politique » est essentiellement lié à une activité : le fait de faire quelque chose. Premièrement, accompagner le *referente* veut dire être présent lorsqu'il en a besoin : participer à un meeting partisan, participer à un événement d'inauguration de services publics, collaborer à l'organisation d'un festival ou d'une fête du quartier. Bref, « aller en politique » veut dire participer à ces instances d'objectivation politique dans lesquelles le *referente* a l'occasion d'afficher un capital : le nombre de gens mobilisés.

Deuxièmement, « aller en politique » implique la participation à des espaces de travail mis en place dans le quartier – souvent dans la maison du *referente* – : faire des choses dans des *merenderos*, des potagers, des ateliers, des cantines populaires, des *roperitos*. Dans la plupart des cas, ces espaces sont financés par des ressources d'origine publique provenant de programmes de « lutte contre la pauvreté ». Composante centrale de ses principes de mise en œuvre, la contrepartie exigée par ces programmes aux bénéficiaires est un impératif – expert, politique et moral – lié au « renforcement de la société civile » et à la promotion de sa « participation ». Cet impératif, construit à partir l'expertise d'État et des organismes multilatéraux, contribue non seulement à la conformation des espaces politiques, sociaux et religieux dans les quartiers populaires, mais aussi à l'imbrication entre travail et politique, contrepartie et « aller en politique », travail social et travail politique. Accompagner le *referente* est ainsi le produit de l'entrecroisement de ces catégories.

Troisièmement, dans des univers socialement définis par le manque d'emploi et où la fainéantise – à l'intérieur et hors de ces univers – est l'une des accusations les plus entendues, l'activité, le fait de faire des choses, entraîne des routines et des significations qui sont à l'origine et qui sous-tendent la continuité et la discontinuité des relations que nous étudions : « aller en politique » signifie être en mouvement (Quirós, 2006; Vommaro, 2007). Cette dimension d'activité de la participation politique nous permet de comprendre, d'une part, le fait que dans ce *faire* les personnes construisent une image positive de soi opposée à la passivité et à l'immobilisme ; et d'autre part, que les routines de ce *faire* – et les subjectivités produites dans et par ce *faire* – font partie, au-delà ou en

raison du besoin et de l'engagement, des conditions d'entrée en politique[384] des personnes.

## 4. La dimension morale des échanges

Depuis Mauss (2007), nous savons que tout échange d'objets entraîne, d'une part, un échange symbolique dans lequel sont produites et reproduites des formes de distinction telles que le prestige, des formes de déférence telles que la loyauté, la confiance, la gratitude, etc., et d'autre part, une dimension morale qui règle cet échange[385]. Ces dimensions ont déjà été étudiées dans le cadre du clientélisme partisan, notamment dans le cas où un médiateur détient le monopole de l'accès aux biens liés à la survie des familles pauvres (Auyero, 2001). Or, dans notre cas, où il existe une pluralité d'organisations « donneuses » et où ce qui est donné est généralement un bien d'origine publique, la dimension morale de l'échange entre les dirigeants et les participants des espaces territoriaux de sociabilité politique acquiert une importance majeure. En effet, dans la « gestion » territoriale des programmes sociaux, des cantines populaires financées par des fonds étatiques ou internationaux, des crédits pour créer des petites entreprises, etc., convergent des principes de régulation hétérogènes, voire opposés. Dans le cas de la cantine « Les enfants de Jésus », le ministère du Développement social impose la nécessité de confectionner une liste des enfants assistés, mais ces derniers ne doivent pas habiter dans d'autres quartiers. Cela s'oppose au principe moral de Concepción, la principale animatrice de la cantine, qui consiste à « ne refuser de repas à personne». Cependant, Concepción affirme que, bien que le prêtre de la paroisse L'Esprit saint et

[384] Cette perspective nous conduit à penser les expériences étudiées en termes de formes de « politisation » de la vie quotidienne. Sur le concept de politisation, cf., par exemple, (Lagroye, 1999).

[385] Dans les « conclusions morales » de l'*Essai sur le don*, Mauss affirme en ce sens : « Tout n'est pas encore classé exclusivement en termes d'achat et de vente. Les choses ont encore une valeur de sentiment en plus de leur valeur vénale, si tant est qu'il y ait des valeurs qui soient seulement de ce genre » (2007 : p. 219). Il ne faut pas faire des quartiers populaires des espaces traditionnels – et donc avoir un regard enchanté de ces « bons sauvages » – pour comprendre que les échanges entre *referentes* et voisins ne suivent pas seulement une logique instrumentale. En ce sens, nous pouvons partager la définition des rapports de clientèle fournie par Jean-Louis Briquet dans son travail sur la politique en Corse, bien qu'en allongeant la liste d'acteurs à d'autres participants que les élus et les voisins/militants en tant qu'électeurs : « Le rapport de clientèle est fondé sur un élément objectif : l'échange, entre un élu et ses électeurs, de faveurs et de services contre des votes et des soutiens politiques. Mais la seule existence de cet échange n'épuise en rien la réalité du phénomène. Le fondement matériel de la relation de clientèle n'est en effet efficace que lorsqu'il contribue à soutenir les formes légitimes du lien politique. Il doit être pour cela interprété et évalué subjectivement à travers des catégories symboliques qui permettent aux individus de donner un sens et une justification à leurs relations, de définir la nature de leurs obligations et d'assigner des motifs à leurs engagements » (1997 : p. 13).

certaines mères se plaignent, elle continuera à donner à manger à ses propres enfants, qui ont dépassé les 18 ans – âge limite des participants de ces cantines selon le ministère du Développement social. Elle mérite d'être récompensée, car, après tout, « [mes] enfants sont pauvres, eux aussi » même s'ils n'ont plus l'âge d'être admis dans une cantine pour enfants.

Cet affrontement entre des principes de régulation hétérogènes ou opposés est particulièrement sensible au moment de l'attribution d'une allocation ou d'une aide sociale d'origine publique. Les dirigeants territoriaux doivent mobiliser leur connaissance de leur zone d'influence et utiliser certains critères qui leur permettent de *donner avec légitimité*, c'est-à-dire que l'attribution suive un principe de justice transcendant la volonté du « donneur ». Ana, la dirigeante de la *Rama femenina* raconte que les promenades dans le quartier servent à identifier les besoins des voisins, à partir de certains indicateurs : la dimension des familles, la condition d'activité de ses membres, l'état du logement (« si tu fais attention, tu remarques que les maisons ne sont pas toutes pareilles », dit-elle, et nous avons observé qu'Ana ne se trompait pas), etc., de manière à décider à qui attribuer les biens publics. L'existence de ce type d'indicateurs de « nécessité » ne veut pas dire que la distribution des allocations sociales soit effectuée selon des critères « objectifs » ou « transparents », ni qu'il n'existe pas des loyautés récompensées ou des faveurs accordées en échange de promesses de vote. En revanche, ceci montre que, « vu du dehors », le « clientélisme » est une pratique illégitime qui sert à « manipuler » les classes populaires. « Vue de l'intérieur », la relation entre « pauvres » et médiateurs permet de constater que, même dans les formes d'échange de type particulariste, il existe des régulations morales qui opèrent et sanctionnent certaines formes légitimes d'attribution des biens. Le principe du « besoin majeur », par exemple, a été explicité par tous les dirigeants interviewés : s'il y a trois allocations et dix bénéficiaires, elles sont distribuées à « ceux qui en ont le plus besoin ». Le principe du « besoin majeur » est appliqué selon les indicateurs mentionnés, qui contribuent à construire la connaissance pratique du « besoin » des voisins. Dans le cas du programme national *Manos a la obra* géré par la paroisse L'Esprit saint, les aides sont distribuées parmi les personnes qui en « ont le plus besoin », mais aussi qui ont fait preuve, dans les activités paroissiales ou bien à la connaissance des « animateurs », de leur capacité de travail en équipe et de leur solidarité, valeurs promues par la paroisse.

La définition du mérite n'est pourtant pas seulement l'affaire des « donneurs ». Il se définit aussi dans les interactions avec les participants des espaces de sociabilité

politique où ces derniers font valoir autant la légitimité de leur besoin que leur adhésion aux valeurs adéquates. Le concept de « besoin », compris dans l'optique du mérite, est ainsi un problème de résolution pratique régulé par certains principes moraux ; la résolution de ce problème pratique, qui est aussi un problème politique, n'est pas définitive, mais fait l'objet de conflits dans les interactions quotidiennes des espaces territoriaux de sociabilité politique[386].

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'allocations et de programmes sociaux étatiques de « lutte contre la pauvreté » n'a fait qu'approfondir le problème de la distribution de biens dans le quartier étudié[387]. De nouvelles politiques ciblées sont apparues, fournissant toujours moins d'allocations ou de places dans les cantines ; ces politiques ont entraîné de nouvelles réglementations et de nouvelles conditions de distribution, en même temps qu'elles ont ancré chez les voisins l'idée que tous doivent recevoir une aide. La multiplication des programmes a placé, d'une part, les dirigeants territoriaux qui les gèrent dans une position clé pour choisir les bénéficiaires[388] et, d'autre part, a fait croître l'espoir des voisins d'avoir accès à une subvention étatique.

C'est peut-être ce phénomène qui produit actuellement le plus de tensions dans la distribution des allocations dans le quartier étudié. Même si les voisins admettent que pour accéder aux « bénéfices »[389] il est nécessaire de passer par un dirigeant du quartier –

---

[386] Il ne s'agit pas ici de nier le caractère asymétrique des rapports politiques entre les voisins et les *referentes*, mais de restituer les dimensions conflictuelles présentes dans ce type de relation oubliée lorsqu'on la définit rapidement en termes de « clientélisme » et qu'on donne à ce concept un sens de « manipulation ». Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

[387] Santiago del Estero avait 4.154 bénéficiaires d'allocations sociales en 1999, 34.323 en 2002 et 62.781 en 2003. Cette augmentation est due à la mise en place du programme *Jefes y Jefas de hogar* et il en a été de même dans d'autres provinces du pays (source : Ministère du Travail, de l'emploi et de la sécurité sociale de l'Argentine).

[388] D'autres enquêtes sur la gestion des programmes sociaux dans la banlieue de Buenos Aires ont corroboré ce même phénomène : « Le caractère central et le pouvoir du médiateur dans la construction de la catégorie de « bénéficiaire ». L'avis du médiateur est primordial dans le processus de ciblage puisque la demande pour avoir une allocation d'emploi est plus grande que les allocations assignées. Pour les auteurs, les critères de distribution utilisés par les *manzaneras* [dirigeantes territoriales de la province de Buenos Aires chargées de gérer le *Plan Vida*] sont semblables à ceux observés dans notre quartier de Santiago del Estero : « le critère explicité pour la sélection est celui de la « plus grande nécessité », évaluée par le coordinateur au « cas par cas » . Les « bénéficiaires » perçoivent cette personne comme un « décideur » opérant suivant un critère impartial de générosité dont l'application lui permet de juger « tout le monde également ». Autrement dit, pour les récepteurs, les ressources sont accordées avec des priorités : « lait à ceux qui ne reçoivent pas le *Plan Vida* », « l'huile et la *yerba* à ceux qui ont davantage d'enfants [...]. Je connais tout le monde dans le quartier, et je sais qui en a le plus besoin : c'est celui qui a le plus d'enfants ». Cf. (Cravino *et al*, 2000 : p. 12).

[389] Le mot « bénéfice » est en ce sens intéressant, puisqu'il est utilisé par les acteurs des politiques territoriales, dirigeants et voisins, pour faire référence au moins à trois choses différentes : un bénéfice peut vouloir dire « faire quelque chose pour quelqu'un » ; faire une collecte « au bénéfice de quelqu'un », c'est-à-dire pour faire face à une nécessité ponctuelle comme l'obtention d'un cercueil pour veiller un parent ; enfin, « obtenir un bénéfice », c'est-à-dire une allocation sociale ou un autre bien d'origine publique. Le

de « l'accompagner » –, et qu'ils se sentent reconnaissants et endettés envers ceux qui ont su les aider, la multiplication des programmes sociaux introduit une certaine nouveauté par rapport à d'autres biens distribués traditionnellement dans les relations de clientèle : le langage de ces programmes. Celui-ci, en particulier sa prétention de favoriser des droits tel le « droit à l'inclusion », par exemple dans le cas du programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,* pénètre dans les perceptions des acteurs qui participent à des univers où ces politiques sont mises en œuvre. Ainsi s'explique en partie le fait que, dans les quartiers populaires, les plans et les « bénéfices » peuvent être perçus comme des *droits* des « pauvres »[390] (non dans le sens juridique, mais dans le sens moral), et qu'il est donc possible de les exiger[391]. La pluralité d'organisations et de dirigeants politiques, sociaux et religieux agissant dans le quartier permet, comme nous avons vu, aux « pauvres » de circuler d'un espace à l'autre afin d'arriver à « obtenir le bénéfice »[392].

La réponse des « donneurs » territoriaux à ce sentiment de droit est parfois critique et cynique vis-à-vis des intérêts des « pauvres ». Ainsi, la première chose que José – *referente* péroniste – nous a dite a été : « Personne ne travaille en politique si tu ne lui donnes pas quelque chose » et, définissant (sans que nous le lui demandions) l'« idiosyncrasie » du *santiagueño*, il nous dit qu'« il y a ici une sorte de culture de la dépendance » ; Ana, dirigeante de la *Rama Femenina*, voit une différence entre les années 1980 et aujourd'hui, car maintenant « on dirait que le militant politique, la première chose qui l'intéresse, c'est l'argent [...] Ils travaillent pour l'intérêt du moment

---

« bénéfice » peut ainsi être associé à un bien éventuel auquel on aspire en fonction de la « bonne volonté des donneurs » ou à un bien plus durable auquel on aspire à condition de remplir certaines conditions.

[390] Jean Padioleau appelle « clientélisme diffus » les intermédiations des militants communistes aidant les citoyens des mairies gouvernées par le PCF « à obtenir les biens collectifs auxquels ils ont droit » (1982 : p. 212). Dans notre cas, la notion de « droit » est sans doute plus diffuse, mais les observations de l'auteur nous permettent de comprendre comment l'accès universel – ou presque universel – à des biens d'origine publique n'exclut pas obligatoirement les rapports d'échange.

[391] En ce sens, d'une certaine manière, les « guichets publics » où on a accès aux biens publics sont constitués ici par ces espaces locaux de sociabilité politique, où les habitants des quartiers populaires ne font pas moins que les habitants des quartiers populaires français afin de faire valoir « leurs droits », mais aussi d'affranchir les rapports construits en termes trop « institutionnels », comme dans le cas des gens qui n'ayant pas le droit de manger dans les cantines populaires en font valoir leur « besoin ». Sur le rapport entre les guichets publics et les habitants des « quartiers difficiles » en France, cf. (Siblot, 2005) ; (Zunigo, 2008).

[392] C'est l'une des raisons pour lesquelles nous essayons de ne pas parler de rapports de clientèle tout court, au moins au sens où ils ont été définis de façon classique, par exemple, par Jean-François Médard, en termes de relation dyadique. Cf. son travail classique : (Médard, 1976). Dans notre cas, les rapports politiques et les échanges qu'ils entraînent sont régulés par un ensemble d'acteurs : les différents entrepreneurs territoriaux, les voisins mettant en avant leur pluralité de situations de « besoin » et d'engagement – accompagnement – politique, etc.

»[393]. Lucy, dirigeante de *Barrios de Pie*, peu après nous avoir reçus dans le *merendero,* nous dit que l'organisation continuera à grandir grâce à l'obtention de nouvelles allocations PEC, puisqu'« ici le travail volontaire n'existe pas », c'est-à-dire qu'on obtient quelque chose des militants seulement si on leur « donne le bénéfice ». Dans tous les récits, la critique de la culture de la *dádiva* (« le don », façon locale d'appeler le « clientélisme ») apparaissait lorsque nous demandions quelles étaient les caractéristiques des personnes qui rejoignaient les espaces territoriaux. Cependant, la critique de la *dádiva* est utilisée pour différencier les formes d'échange ayant lieu dans d'autres espaces socio-politiques. En ce sens, le terme de « clientélisme », ou certains synonymes locaux, est aussi utilisé par les acteurs territoriaux comme insulte politique ou comme critère de distinction négative.

La critique des dirigeants envers les voisins est par ailleurs une façon de défendre le *droit* des dirigeants à distribuer une partie des biens d'origine publique parmi leurs propres familles, bien souvent aussi dans le besoin[394]. « Je suis pareil que les autres, je suis dans la même situation, encore plus maintenant car je suis aujourd'hui au chômage », dit un dirigeant péroniste ; un autre dirigeant du même parti raconte qu'il est encore en politique « pour [mes] enfants », pour « obtenir quelque chose » pour eux. Lucy dit qu'une des choses attractives dans le fait de « travailler » pour *Barrios de Pie* est la possibilité d'obtenir une allocation pour une de ses filles ; Ana, par contre, ne parle jamais des bénéfices matériels de son activité politique parce que, entre son salaire et celui de son mari, elle n'a jamais eu besoin d'un « bénéfice ».

Les membres des espaces étudiés ont évoqué comme principale critique à l'égard de certains dirigeants et de certains espaces territoriaux la question de l'accaparement. En effet, du fait qu'ils reçoivent des biens publics, au lieu de les distribuer, ils les stockent

[393] Les plaintes des dirigeants politiques à propos des demandes des voisins jugées excessives ont aussi été constatées dans d'autre cas, comme celui de la Corse, analysé par Jean-Louis Briquet (1997 : pp. 20-21). Pour le sociologue, ceci est le verso de la perception du « bon » élu comme « celui qui "rend des services" » (1997 : p. 19).

[394] Normalement les visions sur les rapports de clientèle en Argentine et en Amérique latine oublient que même si les « patrons » locaux sont aussi des « pauvres », ils ont *droit* à l'accès aux « bénéfices » alloués par les programmes sociaux. Leur position dominante réside ainsi dans leur capacité à mobiliser des gens, liée dans certains cas à des propriétés sociales comme l'obtention de diplômes scolaires qui leur procure un rapport différent à la parole, par exemple, mais liée surtout à l'accumulation historique d'expérience et de relations politiques – du capital social – servant tant à accéder à des ressources d'origine publique qu'à se constituer en lien (*linkage*) privilégié avec le « centre politique ». C'est justement en raison de leur capacité à mobiliser des voisins que ces *referentes* reproduisent ces ressources – l'accès aux biens et aux personnes placées plus haut –, tout en bouclant le cercle politique et social à la base de leur position. Pour la plupart des *referentes* territoriaux la définition des « entrepreneurs politiques » de la France de la fin du XIXe siècle fournie par Alain Garrigou semble assez juste : « Socialement démunis, il leur fallait compenser leur handicap par un travail politique » (1992 : p. 220).

ou les utilisent personnellement. Les récits sur des « chambres pleines de marchandises » dans les maisons de certains dirigeants sont apparus de façon récurrente dans les conversations avec les participants des espaces analysés. Ainsi, des dirigeants qui « ont besoin » sont observés et contrôlés en permanence par les participants qui, eux aussi, « ont besoin ». De plus, les dirigeants ont besoin des participants pour reproduire leur capital politique, mesuré en grande partie au nombre de membres qu'ils sont capables de mobiliser lors d'une élection, d'un meeting ou d'une pétition.

**Les tensions morales de la distribution de biens**

Organisées par les paroisses, les communautés ecclésiales de base ont des critères de distribution des biens d'origine publique reposant sur les principes défendus par la branche sociale de l'église catholique, auxquels s'ajoutent les principes de promotion de l'organisation communautaire propre des traditions des chrétiens de base. Ainsi, d'une part, il s'agit de distribuer les biens de façon « transparente », en évitant le « clientélisme » et, d'autre part, de privilégier les gens remplissant les conditions morales promues par le catholicisme tiers-mondiste. Ce faisant, les militants catholiques territoriaux doivent concurrencer d'autres acteurs distribuant selon d'autres critères : la loyauté politique – « l'accompagnement » –, l'engagement dans la « lutte » et la mobilisation des *piqueteros*, etc. Dans tous les cas, les dirigeants territoriaux se plaignent des demandes des voisins, de leur manque d'appartenance unique, mais ils participent à des espaces locaux différents tout en exigeant que les « bénéfices » leur soient attribués. Dans les propos de Magdalena, militante de Caritas, et de Clara, *referente* radicale du secteur *Los Pitufos*, ont peut ainsi percevoir ces tensions propres de la politicité locale, qui montrent une réalité éloignée du regard des « pauvres » en termes de « non acteurs ».

Lorsque nous demandons à Magdalena comment Caritas attribue les biens que l'institution reçoit des ministères nationaux, elle décrit les critères mis en œuvre et les problèmes pratiques que ce type de distribution entraîne :

« La population à relever était très grande, et notre système était très petit, il s'agissait de 40 000 bénéficiaires environ, tu imagines, créer une base de données pour 40 000 personnes ? Et tu devais recouper les informations des chefs de foyer et de leurs conjoints […] Et aussi des enfants les plus âgés ou des personnes âgées pour que tu n'aies pas plus d'un bénéficiaire par foyer. Bon, alors les paroisses qui avaient un travail territorial très ordonné, elles faisaient des promenades dans leurs

zones d'influence en rendant visite aux familles et en choisissant les plus… et à ce moment-là apparaissait un groupe de *piqueteros* qui faisait le bordel, et on leur a donné [des plans sociaux] et ensuite ils allaient et les distribuaient tout de suite. Il y avait alors de la concurrence en ce qui concerne le style de travail, mais les voisins reconnaissaient aussi les groupes qui faisaient un travail soutenu dans le temps, qui soutenaient leurs initiatives […] Il y a aussi des vendettas [de la part des voisins] disons, du type "tu te rappelles lorsque tu ne voulais pas me donner [une allocation sociale] ?". Dans quelques cas, au niveau diocésain par exemple, je crois qu'on essaie de créer un acteur plus invisible et de ne pas devenir des gestionnaires directs des ressources, de ne pas être seulement un acteur de la distribution de biens. Par exemple, nous définissions comme critère celui de participer au contrôle de la contrepartie, mais d'habitude les gens disent "non, nous voulons des places dans les listes de bénéficiaires des allocations sociales" [des *cupos*], bon, mais il n'y a pas de place pour tous. Il est clair que nous avons un discours plus idéologique, les gens, ils veulent des *cupos*, des *cupos*, des *cupos*. Et bon, il s'agit justement de coexister. Depuis la Pastorale [Sociale] nous essayons d'être des porte-parole de ça : le témoignage que tu dois aussi donner [en tant que catholique] et le témoignage pur, la ligne officielle de notre Église voulait aussi cela, l'idée était cela, on représentait l'évêché et l'évêché voulait produire de la transparence, mais les gens des communautés voulaient de la transparence, oui, mais aussi une place dans les listes des bénéficiaires des allocations sociales [des *cupos*]. Alors pour nous, depuis la Pastorale [Sociale], l'objectif est qu'on fasse les choses de manière transparente et que les choses arrivent à ceux qui y ont droit. Et s'il s'agit de gens mobilisés et actifs, tant mieux » (entretien avec Magdalena).

Clara, dirigeante du parti radical de *Los Pitufos*, décrit la procédure d'attribution des allocations sociales qu'elle anime, tout en expliquant les problèmes que cela entraîne tant avec les *referentes* territoriaux qu'avec les participants des espaces politiques dirigés par ces *referentes* :

« Le problème des dirigeants est qu'ils se dénoncent entre eux, ils se plaignent de ce que font les autres. Un dirigeant me dit "cette personne qui t'a dit qu'il a besoin d'un plan, c'est un mensonge, il n'en a pas besoin parce que son mari travaille". Je discute alors avec le dirigeant de cette personne. Qu'est-ce que je lui ai dit ? "Un dirigeant est venu me voir à la maison et il m'a dit que cette personne pour laquelle tu demandes aujourd'hui prioritairement un plan, elle a des revenus chez elle parce que son mari travaille en CDI. C'est vrai ça ?". "Bon, en effet, mais ce n'est pas

suffisant pour lui", il me dit. "Tu n'as pas un dirigeant qui travaille avec Zamora [le gouverneur de la province] et qui n'a rien ?". "Oui". "Oui ?". "En effet". "Qui ?". " W, X, Y, Z", mettons quatre ou cinq. "Et ils n'ont pas de plans ?". "Bon, il y en a une qui a une allocation *Jefes y Jefas de Hogar*". "Bon, il en restent alors trois qui n'ont rien, parmi ces trois tu regardes et tu qualifies le degré d'engagement qu'ils ont avec toi et avec le travail politique, et tu décides qui va recevoir le plan". Parce que celui qui avait des revenus était peut-être un ami du dirigeant, c'était celui qui l'entourait pour obtenir quelque chose, beaucoup de gens font cela, ils obtiennent quelque chose et ils s'en vont pour ne plus revenir […] Qu'est-ce que je faisais? Par exemple, des circuits de la capitale, la capitale est divisée en douze circuits, et nous connaissons les anciens dirigeants qui sont toujours avec nous. Ils viennent alors souvent me voir, parce qu'ils savent où tu es et ils te demandent ; je les convoquais, "J'ai besoin de parler avec toi. Je peux te voir, tu peux passer par mon bureau ?". "Oui". Alors je leur dis qu'il y a un ordre du maire en ce qui concerne les allocations. Je disais au dirigeant : "regarde, par exemple, Olinda, j'ai besoin que tu me passes une liste de trois personnes, donne-moi deux ou trois noms, mais tu ne me les donnes pas maintenant. Vas-y, regarde dans ton groupe de gens avec lesquels tu travailles qui sont ceux qui t'accompagnent le plus", comme je le disais tout à l'heure. Elle venait alors et elle me disait "c'est celui-ci et celui-là". Alors quand elle me donnait les noms je faisais une liste, circuit 1, circuit 2, circuit 3, circuit 4 jusqu'au circuit 12 et je présentais cette liste au maire. "Regarde, là c'est les dirigeants et ici les noms des personnes que chaque dirigeant demande d'incorporer aux listes pour les allocations". Alors il regardait et il me disait, bon, à celui-ci, tu lui en donnes deux, à celui-là, trois…

*Connaissait-il tout le monde ?*

Il définissait combien d'allocations devaient être distribuées. Ensuite il y avait toute la tâche administrative, j'allais voir les dirigeants et je disais, bon, "regarde, parmi ceux que tu as présentés on en a accepté deux". "D'accord, c'est bon, deux plans, ça résout déjà un peu le problème". "Tu dis au reste que nous allons en donner davantage petit à petit". "Bon, bon, c'est bien, tu as raison". Ils sont heureux, tu comprends ? C'était une façon de contenir, de maintenir, d'accueillir, de freiner aussi.

*De freiner quoi ?*

Les dirigeants, parce qu'il y a des dirigeants qui sont téméraires, qui vont te chercher, qui frappent à la porte et crient, ils insultent même le maire.

*Le maire…*

Il y a des gens qui sont dangereux. Mais aussi parce qu'ils sont trop plein d'ambition. Alors c'est le scandale, un cri et peut-être que comme ça ils font un bon coup, hein? Et ils obtiennent ce qu'ils veulent » (entretien avec Clara).

Les voisins et les *referentes* négocient ainsi le caractère juste de leurs rapports, et dans ces négociations les termes de l'échange peuvent – et parfois doivent – être explicités afin de garantir que l'échange sera perçu comme moralement équivalent. Cette équivalence non seulement est construite sur la base de ce qui est donné et de ce qui est reçu, mais aussi sur la base du *comment* on donne et du *comment* on reçoit : de la même manière que les *referentes* distinguent ceux qui accompagnent « inconditionnellement » de ceux qui ne le font que dans l'attente d'un contre don matériel, les voisins différencient les dirigeants qui « sont là lorsqu'on en a besoin » de ceux qui « n'apparaissent que quand il y a des élections ». Dans ces relations, l'une des valeurs fondamentales est d'être là quand l'autre en a besoin, et ceci vaut tant pour les *referentes* qui doivent être visibles et trouvables – être chez eux, objectivation spatiale de la référence –, que pour les voisins que les *referentes* doivent aussi pouvoir appeler en cas de mobilisations, d'activités sociales, etc. Les biens matériels, le *quoi* de l'échange, font partie des indices de cette considération d'autrui, et leur propre valeur est définie par rapport à cette dimension. La taille morale – la valeur – de ce qui est échangé, le *comment* – quelle part d'intérêt et quel degré d'engagement – et la possibilité de disposer de l'autre sont certains des principaux éléments de ce que nous pourrions appeler le *calcul moral*, concept qui permettrait, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, de dépasser l'opposition entre regard instrumentalisant et regard culturaliste du rapport des classes populaires au politique.

Ces évaluations sont à la base les déplacements et les multi-appartenances de nos interlocuteurs de terrain, et ceci vaut tant pour le *referente* – et ses décisions en ce qui concerne qui il veut « accompagner » au niveau municipal – que pour les voisins. Loin de constituer des identités étanches – *piqueteros*, péronistes –, les personnes se déplacent parmi une multiplicité d'identifications partielles construites autour du caractère juste des relations dans lesquelles des ressources, des faveurs, des aides et des gestes circulent.

Pour conclure, dans ces rapports de réciprocité entre voisins et dirigeants, il est important d'étudier les échanges politiques auxquels participent les classes populaires en travaillant sur la dimension du conflit et de la coopération permanents entre ceux qui

donnent et ceux qui reçoivent des biens publics et entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent du soutien politique. À la différence des études centrées sur la notion de « clientélisme », on s'est interrogé ici sur les critiques faites aux *dádivas* non seulement par les acteurs externes aux échanges, mais aussi par ceux qui y prennent part, c'est-à-dire que la distinction entre l'officiel et l'officieux[395], entre le légitime et l'illégitime n'est pas l'apanage des analystes, mais celui des acteurs de la « politicité » des quartiers populaires. Il s'avère nécessaire de voir comment circulent des étiquettes comme celles de « *dádiva* » ou de « clientélisme » dans le vocabulaire des acteurs. Cela nous a permis d'élaborer les critères locaux et conjoncturels de distribution de biens que les médiateurs « obtiennent » – et qu'ils doivent utiliser suivant des critères externes fixés dans les bureaux où ces programmes sociaux sont conçus –, mais que les voisins espèrent.

Dans ce contexte, même si elles ne mobilisent toujours pas le mot « clientélisme », les explications des *referentes* et des voisins sur les échanges dont ils sont partie sont façonnées par des dénonciations et des formes de distinction essayant de se détacher des images que les médias et les acteurs du jeu de la communication politique donnent de la politique populaire. En effet, les voisins et les *referentes* savent que leur monde fait l'objet de la controverse sur les bonnes formes de distribution de biens et de participation à la politique et qu'il est suspecté d'être un univers de « manipulation » et d'« usage politique des pauvres ». Dans ce savoir nous devons inscrire non seulement les négociations au moyen desquelles les acteurs négocient l'aide et le droit, mais aussi les imputations réciproques qui circulent dans les quartiers populaires parmi ceux qui « donnent ». Dans l'univers où nous avons enquêté, les *referentes* péronistes, les dirigeants *piqueteros*, les activistes religieux, bref, tous ceux qui participent à la concurrence pour les ressources publiques et pour l'adhésion des personnes qui les reçoivent font appel à des notions proches de l'utilisation journalistique et de sens commun de « clientélisme » pour se disqualifier mutuellement. Tous sont accusés de monopoliser des ressources, de les utiliser comme des marchandises, de les obtenir par des voies illégales, et surtout, de les donner par des moyens illégitimes, « en obligeant les gens » (à aller en politique, à accompagner, à participer à des événements politiques). De cette manière, et comme d'autres travaux l'ont montré (Bezerra, 1998 ; Herzfeld, 1992 ; Frederic et Masson, 2007 ; Palmeira et Heredia, 1994), le « clientélisme » est non seulement une catégorie analytique qui, aux mains des chercheurs, étiquette un certain

[395] Pour reprendre les analyses de Jean-Louis Briquet sur le clientélisme en Corse, cf. (Briquet, 1995).

type de relations, mais aussi une catégorie morale qui circule dans le monde social comme principe de distinction, et dont la mobilisation fait partie des phénomènes à expliquer.

Un autre constat analytique permet de comprendre cette dimension réflexive sur laquelle nous voulons attirer l'attention. Il renvoie aux perceptions sur place du chercheur par rapport à ses interlocuteurs de terrain. Non seulement l'analyste observe et classifie, mais il est également observé et classifié, et ces opérations font partie des conditions de production des preuves ethnographiques, de la même façon que les interprétations et les conceptualisations. Ainsi, dans notre terrain, nous avons observé comment notre position est interprétée par rapport aux indices des propriétés sociales que nos interlocuteurs trouvent dans nos caractéristiques physiques, dans notre *hexis* corporelle, nos vêtements, notre façon de parler, etc. ; cet aspect fait de nous des personnages proches d'autres acteurs sociaux : des journalistes qui vont faire un « reportage » sur la politique populaire, des fonctionnaires ministériels chargés de contrôler le fonctionnement des contreparties des bénéficiaires de politiques sociales, des travailleurs sociaux qui étudient les caractéristiques socio-économiques des voisins, voire des dirigeants politiques des « mouvements » venant contrôler le « travail politique » des espaces locaux. En tant qu'observateur intéressé par la vie des personnes à partir d'un intérêt lié à la logique d'un espace social différent, l'analyste qui fait du travail de terrain dans le monde populaire, malgré sa présentation en termes de « je travaille à l'université », est ainsi typifié sous ces figures. La perception de l'intérêt que nous portions par rapport à la circulation de biens d'origine publique et des activités quotidiennes des espaces de travail réveillait chez les voisins des propos comme celui qui suit. Mónica, voisine de Lucy et participant au potager de *Barrios de Pie*, affirmait :

> « Fernando aime que les gens travaillent, évidemment, c'est bien, parce que si on touche une allocation, on doit travailler, n'est-ce pas ?
>
> *Qui est Fernando ?*
>
> Le garçon de Córdoba, notre coordinateur.
>
> *Et vous l'avez rencontré ?*
>
> Oui, oui, il vient, nous le connaissons tous, il vient, il est allé au potager, ainsi, comme toi, il est allé au potager et il a aimé, il est ainsi, c'est un jeune comme toi et il aime bien ici. S'il doit partager un maté avec nous il le fait, comme toi, j'ai pensé

que tu étais un camarade à lui… Lorsque je t'ai vu la première fois je pensais que tu étais… que tu connaissais Fernando, parce que Fernando est comme toi… ».

Il est important de prendre en compte explicitement ces perceptions dont le chercheur fait l'objet parce qu'elles opèrent comme des contraintes de la « présentation de soi », pour parler comme E. Goffman (1973), de nos interlocuteurs, qui en vertu de la classification de l'analyste, de ce qu'ils pensent de lui, de sa position sociale et des schèmes guidant sa perception et son évaluation de l'univers étudié, essaient de produire les impressions que causent leurs actions et leurs propos, soit pour satisfaire les attentes soit pour créer un impact négatif chez l'observateur. Échange, moralité, droit, aide, compromis, obligation, spontanéité, tels sont les termes que les acteurs eux-mêmes mettent en jeu, termes chargés de sens moraux non seulement en raison de leurs univers sociaux d'appartenance, mais aussi en raison de celui des observateurs. De cette manière, faire des enquêtes sur le monde populaire sans une posture réflexive qui s'interroge sur la relation d'enquête en tant que situation sociale conduit à recueillir des informations qui ne sont que ce que les personnes pensent que nous venons chercher, ou à ce qu'ils pensent de ce que nous voulons entendre[396]. La situation apparemment contraire est également probable : que nous soyons confrontés à des activités publiques orientées à nous convaincre que les choses ne sont pas comme ils imaginent que nous pensons qu'elles sont. Des visions misérabilistes ou enchantées de la politique populaire[397] peuvent, en définitive, être construites par l'analyste en fonction d'une sélection de données selon les prénotions qu'ils avaient avant de commencer son enquête de terrain. Dans le chapitre suivant nous discuterons précisément les regards savants dominants sur le rapport des classes populaires au politique, et nous essayerons de montrer pourquoi ils ne réussissent pas complètement à rendre compte de la complexité de cet univers partiellement décrit dans ce chapitre.

[396] Les remarques sur le sujet faites par Jean-Louis Briquet suivent cette même approche méthodologique. Cf. (Briquet, 1997 : p. 17).
[397] Sur ce point, cf. (Grignon et Passeron, 1989).

## Chapitre IX

### Retour sur les débats académiques à propos du « clientélisme »

Après avoir décrit et analysé les circuits politiques territoriaux d'un quartier populaire d'une ville de province en Argentine où s'expriment des formes d'engagement, de « travail politique » et d'« accompagnement », nous voulons discuter la pertinence des définitions savantes de ces configurations politiques locales en termes de « clientélisme ». Nous nous intéresserons notamment aux débats académiques récents sur la définition de ce type de rapport politique dont l'objet a été l'Argentine et l'Amérique latine. En ce sens, hormis la longue tradition d'études sur le clientélisme qui date des années 1950, deux types d'approche de cette question ont dominé la littérature sur le sujet depuis les années 1990. Ces perspectives ont finalement représenté les regards dominants sur le sujet, tant du point de vue académique que du point de vue expert : l'approche que nous appellerons « instrumentale » et celle que nous appellerons « culturaliste ».

La première, fortement liée à la science politique américaine, inspirée des théories du choix rationnel et de l'individualisme utilitariste, tend à voir dans le « clientélisme » une transaction entre deux individus cherchant à maximiser leurs profits : le patron, possédant des biens, veut obtenir du soutien de la part du client, qui à son tour nécessite des biens contrôlés par le patron pour sa survie et celle de sa famille[398]. Le fait que ces rapports ne soient pas traités comme façonnés par des formes de réciprocité, d'obligation, de respect, etc.[399], permet aux politistes qui suivent cette approche d'aller plus loin dans

[398] Cf., parmi d'autres auteurs, (Brusco et al, 2004) et (Stokes, 2005), pour le cas argentin ; (Schedler et Manriquez 2004), pour le cas mexicain ; (Kitschelt et Wilkinson 2007), pour un panorama des études sur le « clientélisme » dans différents pays suivant cette approche instrumentale.

[399] L'introduction du recueil d'articles sur le « clientélisme » organisé par Herbet Kitschelt et Steven I. Wilkinson (2007) permet de voir ce choix conceptuel et méthodologique de négliger l'importance des dimensions morales et symboliques des rapports politiques de réciprocité et d'échange. Bien que les auteurs reconnaissent l'importance des « cultural expectations of reciprocity » (2007 : p. 15), la décision de se concentrer sur les « strategic *linkages* » (p. 21) laisse hors de l'analyse tout ce qui ne relève pas du calcul. Par ailleurs, les auteurs tendent à séparer fortement ces liens stratégiques de tout autre lien politique (« non strategic-linkages ») « where voter constituencies display unconditional loyalty to politicians » (*Ibídem*) : tout ce passe comme si les rapports politiques conditionnés par la circulation de biens ne pouvaient pas être en même temps des rapports de loyauté partisane. Cela peut être contredit, par exemple, par les études sur le « clientélisme » péroniste (Auyero, 2001 ; Levitsky, 2003), qui montrent que « l'identité » péroniste est compatible avec – et se réalise parfois au moyen de– la distribution de biens.

l'entreprise de réduction empirique des liens politiques où intervient la circulation de ressources. En effet, en raison des préoccupations politiques et expertes pour la « qualité de la démocratie », les politistes instrumentalistes sont récemment passés du traitement du « clientélisme » en termes d'échange pur à la définition d'un autre concept. Ils ont d'abord chercher à isoler le moment de l'échange ; ensuite, à traiter l'échange comme une pure affaire marchande ; enfin, à réduire les biens offerts à un contre-don du vote. Le « *vote buying* » (achat de voix) devient ainsi progressivement un domaine d'études établi, ayant ses spécialistes, ses lieux de rencontre et ses publications de référence. La forte composante quantitativiste de cette approche permet par ailleurs de mesurer l'importance et l'influence de cette pratique d'achat, ce qui rend possible l'objectivisation et la quantification d'un phénomène jusque là analysé au moyen des techniques d'enquête qualitatives, qui laissaient la définition de l'ampleur du « clientélisme » indéterminée, voire floue. La construction d'outils de mesure du « clientélisme » opérationnalisé en termes d'achat de voix fait de ce concept une machine scientifiquement contestable mais politiquement très puissante, car elle fournit aux acteurs critiques de la politique populaire et du traitement étatique et partisan des « pauvres » des arguments soutenus par des chiffres et des pourcentages. D'emblée, ces études sont étroitement liées aux réseaux experts de défense de la « qualité de la démocratie », tant des fondations américaines que des organismes multilatéraux[400].

Face à cette position instrumentaliste, des chercheurs en sciences sociales, notamment des sociologues, ont opposé une vision de type culturaliste, dont la version la plus achevée et la plus influente, au moins pour les études sur le « clientélisme » en Argentine et en Amérique latine, est celle de Javier Auyero, sociologue argentin et enseignant aux Etats-Unis. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo* (Des faveurs contre des voix ? Études sur le clientélisme politique

---

Dans ce contexte, on ne peut pas s'étonner du fait que les approches instrumentalistes accordent une majeure importance au contrôle du contre-don des rapports marchands : ce qu'ils appellent « monitoring voter behavior » (p. 14). Nous y reviendrons.

[400] L'exemple de l'enquête menée dans certaines provinces argentines par un expert en contrôle et en « lutte contre le clientélisme », analysé dans le chapitre V, est en ce sens éclairant. Dans son étude sur l'imposition en Italie du « clientélisme » comme lieu commun de la compréhension de la vie politique de ce pays, Jean-Louis Briquet montre par ailleurs comment « les analyses politologiques du clientélisme on été tributaires » des débats et des polémiques politiques de l'Italie du XXe siècle : « Elles en ont reproduit les thèmes et les présupposés majeurs, transposant dans le langage savant des évaluations critiques du système politique couramment avancées pour disqualifier des adversaires, motiver des demandes de "changement" dans les appareils bureaucratiques ou les directions des partis, raviver les antagonismes idéologiques entre des groupements politiques concurrents » (Briquet, 2006 : p. 63). Les mêmes affirmations sont valables dans le cas des études sur le « *vote buying* ».

contemporain), compilation de J. Auyero publiée au début de 1997[401], sera un texte fondateur en Argentine de l'approche culturaliste de ce nouveau domaine d'études – le « clientélisme » en contexte urbain –, ainsi que d'une série d'accords épistémologiques à partir desquels sera questionné le phénomène. J. Auyero indique que loin d'appartenir au passé ou de constituer une simple déviation à corriger par le biais de la modernisation politique, le « clientélisme » est un élément constitutif des démocraties modernes. Dans *¿Favores por votos?* et d'autres travaux ultérieurs (2001, 2004), l'auteur entame une discussion sur la manière dont la science politique et le sens commun présentent le « clientélisme » des machines partisanes : un ensemble d'échanges spasmodiques menés à bien par des « individus » dont la seule raison d'agir est l'« intérêt », et dont la seule opération cognitive est le « calcul » en termes de « coût/bénéfice ». Nous pourrions dire qu'au « clientélisme instrumental » avec lequel la science politique aborde généralement l'étude de la politique locale dans les sociétés contemporaines, J. Auyero oppose un clientélisme socio-culturel. En récupérant les premières formulations socio-anthropologiques sur le patronage, il affirme d'abord que le phénomène clientéliste consiste, avant tout, en une relation sociale de caractère interpersonnel. Ensuite, il considère que les échanges réciproques, manifestation récurrente de cette relation tout au long du temps, ne sont pas constitués de simples échanges de biens contre des voix, mais aussi de faveurs, de chaînes de prestations et de contreprestations sous forme de don – aide, solidarité, amitié –, mettant en jeu des obligations morales et des impératifs affectifs. Comme nous le verrons, la manière dont l'auteur traite cette dimension non marchande des échanges l'entraîne vers une vision qui accorde peu d'importance aux négociations et aux conflits propres des rapports politiques locaux, décrits dans le chapitre précédent.Et ceci en vertu de la priorité accordée au niveau de l'analyse à ce que ces rapports ont de « naturalisés », c'est-à-dire de non refléxifs.

L'intérêt de l'analyse de ces positions sur le « clientélisme » – dominantes dans l'espace académique – réside non seulement dans le fait qu'elles sont devenues les principaux cadres interprétatifs de la politique populaire, mais aussi au fait qu'elles ont été reprises par les acteurs de la communication politique afin d'intervenir dans les débats sur le rapport des classes populaires au politique, et notamment, comme nous l'avons vu dans les chapitres VI et VII, sur le traitement étatique et partisan de ces secteurs. Comme l'affirme Jean-Louis Briquet à propos des analyses politologiques du

[401] Cf. (Auyero, 1997).

« clientélisme » dans le cas italien, « parce que ces analyses véhiculaient des représentations du monde social utilisées dans la compétition partisane ordinaire, leur audience a débordé les seules arènes académiques. Elles ont été reprises, soutenues et diffusées par les acteurs politiques » (2006 : p. 63).

Premièrement, nous analyserons la perspective instrumentaliste du « clientélisme » et nous montrerons comment elle est née des préoccupations à la fois politiques, expertes et universitaires. Nous verrons le passage progressif des études sur les rapports de clientèle comme « frein » à la « démocratisation » des pays latinoaméricains aux enquêtes sur l'achat de voix, version la plus achevée de cette approche, en réussissant à mesurer le phénomène et à fournir ainsi des objectivations du « mal » politique combattu par des voies politiques et expertes tant au niveau national qu'au niveau international. Deuxièmement, nous traiterons la vision culturaliste des rapports de clientèle comme alternative développée par certains sociologues face à l'approche instrumentaliste des politologues. A travers l'analyse des travaux de Javier Auyero nous montrerons les voies ouvertes par cette vision ainsi que les problèmes qu'elle pose s'agissant d'étudier la politique en milieu populaire. Enfin, à la lumière des matériaux de terrain receillis et analysés dans le chapitre précédent, nous avancerons quelques remarques sur des concepts et des outils analytiques qui permettent une étude du rapport des classes populaires au politique tenant compte de toute sa complexité.

## 1. « Votes achetés ? » Une révision des études récentes sur le « *vote buying* »

Durant les dernières années, une partie de la science politique américaine s'est intéressée aux études sur les échanges politiques. Elle l'a fait depuis une perspective particulière : l'achat de voix (« *vote buying* »). Bien qu'il y ait des études de type essayiste, notamment celles qui ont ouvert le débat sur la « transition du clientélisme à la citoyenneté », au début des années 1990, la plupart des travaux ont commencé à adopter une perspective quantitative et se sont proposés de mesurer l'ampleur, l'impact et la relation entre l'« offre » et la « demande » dans ce type de « transaction ». Nous envisagerons ici une relecture critique de cette littérature, en nous intéressant, d'une part, à la relation historique – c'est-à-dire, institutionnelle et conceptuelle – entre ces travaux et les études les plus classiques sur le « clientélisme ». Ceci nous permettra de comprendre, d'autre part, les présupposés et les problèmes de la définition du *vote*

*buying*, ainsi que de saisir la nature et les délimitations empiriques de ce type de transaction. En même temps, nous procèderons à une analyse méthodologique des formes de mesure utilisées par ces études. Nous verrons le sens mobilisé par cette volonté de mesurer les transactions politiques, et les opérations conceptuelles – dont la réduction de type « économiciste » des échanges politiques – nécessaires à sa réalisation.

Nous pouvons distinguer au moins trois caractéristiques principales de cette approche instrumentaliste. Premièrement, une forte composante normative et une vision binaire des rapports politiques : les études définissent une forme idéale – « libre » – de relation entre les candidats et les électeurs, façonnée par l'échange d'un certain type de biens – « *public goods* » and « *programmatics goods* » –, puis elles trouvent dans ce qu'elles définissent comme achat de voix une forme de déviation à étudier, mais à la fois à combattre. Le caractère binaire de cette approche réside dans le fait que les types idéaux construits autour des rapports politiques sont directement transférés aux phénomènes étudiés, de sorte qu'ils constituent des cases fermées où sont placés les différents cas de façon exclusive : soit on est face à des échanges de « *clientelistics goods* », soit on est face à des échanges de « *programmatic goods* », soit on a affaire à des « clients », soit on a affaire à des « citoyens »[402]. Deuxièmement, les *vote buying studies* possèdent d'importants liens avec les préoccupations expertes, d'une part, des institutions d'expertise consacrées au contrôle de la politique, comme Transparency International et d'autres fondations vouées à la lutte contre la fraude électorale ; d'autre part, des experts d'organismes multilatéraux – notamment la Banque Mondiale et le PNUD –, une fois que ces discours ont pénétré les préoccupations des bailleurs en ce qui concerne la mise en place de politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » dans les pays dits « émergents ». Enfin, cette vision mobilise des perspectives quantitatives centrées sur la mesure de l'impact et de l'ampleur de cette pratique déviante. Cette approche s'est avérée particulièrement adaptée aux attentes expertes : en les réduisant à une simple transaction binaire, les *vote buying studies* offrent ainsi des outils techniques opérationnalisant et objectivant le complexe et diffus problème du « clientélisme ». Dans les points suivants nous verrons comment tant la préoccupation normative que l'intérêt expert et la perspective quantitative sont à la base de l'opération

[402] Cette ancienne dichotomie est à la base de toutes les études sur le « *vote buying* ». Comme le souligne Mona M. Lynn, le « voter's dilemma » porte en ce sens sur le choix entre participer à des rapports de clientèle ou à des rapports citoyens : « Voters either sell their vote in a direct exchange for some excluable political good and become *clients*, or make their choice based on some weighting of local and national collective goods and become citizens » (2007 : p. 163). Evidemment, pour l'approche instrumentaliste ce « voter's dilemma » est une question de choix individuel.

produite par ce courant de la science politique visant à isoler une portion du débat complexe sur les échanges en politique – associé aux études sur le « clientélisme » – pour ensuite en faire– en termes de « *vote buying* » – un objet d'étude sur lequel les professionnels engagés construisent leurs propres espaces d'échange et de domaines d'intervention.

*1.1 Du clientélisme à l'achat de votes, ou comment isoler une variable pour la rendre mesurable*

Historiquement réservées aux travaux sur les sociétés dites traditionnelles ou sur l'Antiquité et le Moyen Âge, les études sur le « clientélisme » trouvent durant les années 1960 et 1970 un nouvel élan autour de l'étude de la politique dans les sociétés méditerranéennes et, en parallèle, dans les pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie du sud-ouest[403]. Ce déplacement en termes de période historique et d'aires géographiques entraîne un déplacement disciplinaire dans la mesure où le « clientélisme » cesse d'être la propriété presque exclusive des historiens et des anthropologues et acquiert peu à peu une certaine importance en science politique (Lande, 1983). La question était de voir comment l'implantation des institutions démocratiques dans des pays de tradition autoritaire, au moins faiblement démocratique, produisait des institutions informelles qui tendaient à transformer la relation entre représentants et représentés[404] : « *caciquismo* » en Espagne, « clientélisme » en Italie, « *colonelismo* » au Brésil, « clientélisme » au Mexique, etc., sont des exemples de la préoccupation politologique pour la modernisation politique. Il s'agissait en effet d'étudier les obstacles que la politique « traditionnelle » représentait pour la « modernisation » que devrait apporter la mise en place des institutions démocratiques occidentales.

Dès lors, on révisait périodiquement les transformations dans ce type de relations, et on incorporait de nouvelles études de cas qui modifiaient en partie les conclusions tirées par les études précédentes. Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, les ouvrages collectifs dirigés par E. Gellner et J. Waterbury (1977) et par N. Eisenstadt et L. Roniger (1980) ont rendu compte de la production de la science politique et des sciences sociales en la matière. Mais c'est sans aucun doute au moment de la « transition

[403] Cf., par exemple, (Scott, 1969 et 1972), (Kaufman, 1974), (Lande, 1973), et le recueil (Schmidt *et al*, 1977), qui montre l'intérêt porté au « clientélisme » dans les sociétés des pays non-occidentaux au sein de la science politique américaine.

[404] L'étude classique et de référence en la matière est celle de Gabriel Almond et Sydney Verba (1963). Ils ont travaillé sur « la culture civique » en Italie en montrant les difficultés pour instaurer des « attitudes » et des « croyances » qui favoriseraient « la réalisation et la solidité d'une politique démocratique ».

démocratique » en Amérique latine, en Europe de l'Est et en Asie que les spécialistes de la politique ont renouvelé leur intérêt pour ces études. Ceci dans le contexte d'une nouvelle déception en ce qui concerne la possibilité des systèmes politiques et des sociétés autoritaires d'aboutir moins problématiquement à des systèmes politiques et à des sociétés démocratiques. La question des obstacles au plein développement institutionnel démocratique est alors renversée, ayant cette fois pour cible les « institutions informelles », la « faible qualité institutionnelle », etc.[405]

Une troisième vague d'études sur le « clientélisme » arrivera dans les années 1990. Elle reprendra les préoccupations des travaux précédents – les freins à la modernisation politique, les démocraties de « faible qualité » consolidées en Amérique latine – mais cette fois en se concentrant sur une voie possible de quantification du phénomène, en accord avec le tournant fortement quantitativiste de la science politique américaine. Deux questions influenceraient l'intérêt renouvelé pour le « clientélisme » de la part des politologues institutionnalistes qui pensaient les régimes consolidés après les transitions. D'une part, la préoccupation croissante pour la pauvreté, notamment en Amérique latine, où comme nous l'avons vu commencent à être mis en œuvre des programmes sociaux ciblés de « lutte contre la pauvreté » prônant le renforcement – l'*empowerment* – de la « société civile », pour lequel les relations clientélistes étaient vues comme des « obstacles ». D'autre part, la montée en puissance de la problématique de la « faible qualité institutionnelle » et de la « corruption », d'abord dans l'agenda expert – sous la forme de nouveaux types d'intervention de « lutte contre la corruption » –, et ensuite dans l'agenda académique, autour de la question des différentes formes d'*accountability* et de contrôle des institutions politiques de la part des citoyens[406]. Dans les deux cas, la dichotomie classique « clientélisme » vs. citoyenneté fonctionne comme matrice dominante d'analyse de la politique, et notamment, puisque les politiques sociales sont majoritairement adressées à ces secteurs, « de la politique des pauvres »[407].

Un travail fondateur de ces nouvelles perspectives sur le « clientélisme » est l'article de Jonathan Fox, « The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship :

---

[405] La référence en la matière est Guillermo O'Donnell. Ces préoccupations pour la « qualité de la démocratie » des régimes issus des autoritarismes peuvent être saisies dans un travail plus tardif sur les difficultés des « consolidations démocratiques ». Cf. (O'Donnell, 1996). Cf. aussi (Mainwaring, 1999 : pp. 176 et ss.) pour le cas brésilien.

[406] Les travaux de G. O'Donnell sont à nouveau des références à cet égard. Cf. (O'Donnell, 1998).

[407] Ce n'est pas par hasard qu'il s'agit du titre du travail le plus cité de Javier Auyero sur la question, où il traite de façon critique les approches dominantes sur le « clientélisme » sans toutefois rejeter le lien entre un certain modèle de relations politiques – le « clientélisme » – et un certain secteur social – les « pauvres ».

Lessons from Mexico » (1994), publié dans *World Politics*. Cet article constitue un exemple des visions binaires qui sépare clairement la logique du « client » de la logique du citoyen. Cette vision binaire des rapports politiques suppose que seuls ceux qui sont « libres » de toute relation traversée par l'échange de biens matériels sont « libres » dans leurs choix politiques. Pour J. Fox, ces personnes « libres », les citoyens, sont celles qui font leurs choix politiques –notamment en décidant leurs votes en accord avec leur « conscience » – « they vote their conscience » (1994 : p 180). Que les biens échangés puissent être d'origine publique ou d'origine privée, les premiers sont ceux qui suscitent une plus grande attention chez les politistes en vertu de la préoccupation pour la distribution des aides sociales étatiques et de ses effets. Cet article s'attache en particulier à un type de relation de clientèle dans lequel les échanges de biens sont non seulement dominants mais aussi garantis par la coercition : « le clientélisme autoritaire ». Selon J. Fox, « On se centre ici est sur le clientélisme spécifiquement autoritaire, où les relations inégales de négociation exigent la subordination politique durable des clients et sont renforcées par la menace de la coercition ». Puis, l'auteur répertorie les formes de coercition les plus importantes : « Une telle subordination peut exister de diverses formes, allant de *l'achat de voix par les machines politiques*, comme c'est le cas sous des régimes électoraux semicompetitifs, à une interdiction stricte de l'action collective, comme sous la plupart des régimes militaires, et au contrôle de la mobilisation des masses, comme dans les systèmes communistes ou populistes autoritaires » (1994 : p. 153. C'est nous qui soulignons).

« On se centre ici est sur le clientélisme spécifiquement autoritaire, où les relations inégales de négociation exigent la subordination politique durable des clients et sont renforcées par la menace de la coercition ». Puis, l'auteur répertorie les formes de coercition les plus importantes : « Une telle subordination peut exister de diverses formes, allant de l'achat de voix par les machines politiques, comme c'est le cas sous des régimes électoraux semicompetitifs, à une interdiction stricte de l'action collective, comme sous la plupart des régimes militaires, et au contrôle de la mobilisation des masses, comme dans les systèmes communistes ou populistes autoritaires »

L'importance du travail de J. Fox pour les études sur « *vote buying* » est ainsi liée à des préoccupations exprimées par l'auteur qui seront ensuite au cœur des études sur l'achat de voix. Premièrement, il focalise, avec une clarté particulière, la relation entre participation politique et distribution d'aides publiques. Il met donc au centre de la problématique du « clientélisme » l'utilisation d'aides sociales à des fins politiques. En

ce sens, l'article peut être associé aux préoccupations des organismes multilatéraux de crédit en ce qui concerne les usages des prêts attribués au financement des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Deuxièmement, l'article introduit l'achat de voix comme l'une des formes de coercition associées au « clientélisme » mais qui peut être distinguée comme l'une de ses manifestations les plus importantes, rendant compte d'un type de concurrence électorale bâtard. Ce travail est ainsi devenu une référence des études sur le « clientélisme » et, plus tard, sur le « *vote buying* ». S'agissant d'un article dont la référence empirique est le cas mexicain, qui sera l'un des cas de figure des études sur l'achat de voix et le « clientélisme » durant les années 1980 et 1990 – dans le contexte de la critique du régime dominé par le Parti révolutionnaire institutionnel, PRI, en termes de régime de « fraude » et de « manipulation »[408] –, il deviendra un point d'appui conceptuel pour les études sur le sujet qui adoptent pour base les différents pays d'Amérique latine. Troisièmement, l'article de J. Fox se propose également de déplacer le regard vers le niveau local : la « démocratie plurielle » et la transition du « clientélisme autoritaire » vers la « citoyenneté démocratique » ne seront pas effectuées si « des enclaves autoritaires » persistent (Fox, 1994: p. 182-183). L'auteur propose dans ce contexte une typologie de trois situations possibles de « transition » : la persistance du « clientélisme autoritaire » qui selon J. Fox était présent dans les relations politiques au Mexique jusqu'aux années 1970 ; le passage à une situation de « semi-clientélisme », où la contrepartie des « clients » n'est pas assuré par des moyens violents/répressifs (« unenforceable buying of political support ») ; enfin, le « pluralisme » : « where antipoverty resource allocation was not conditioned on political subordination » (1994: p. 179)[409]. Le travail de J. Fox représente en ce sens une transition de la « transitologie » des années 1980 aux études des « déviations » politiques dans les pays émergents[410], qui sera présente dans les études de « *vote buying* ».

La trajectoire professionnelle de J. Fox montre le lien croissant entre les études sur le « clientélisme » concentrés sur la dimension coercitive de l'achat de votes, le regard expert sur la citoyenneté et la « société civile » et les préoccupations des

[408] Sur les critiques au régime politique dominé par le PRI, notamment de la part des militants des mouvements sociaux et du récent Parti de la révolution démocratique (PRD), cf. la thèse d'Hélène Combes (2004 : p. 139 et ss.).

[409] « The term pluralism refers here to respect for associational autonomy rather than to the political system as a whole. Access to social programs can be considered pluralistic when it is not conditioned on political subordination » (1994 : p. 158).

[410] Dans son article il affirme ainsi: « In developing a framework for analyzing the transition from clientelism to respect for citizenship rights, one can draw lessons from the interactive approach to the study of the transition to competitive electoral regimes » (1994 : p. 155).

organismes multilatéraux pour la « transparence » et l'*accountability*. J. Fox est professeur au Département d'Études latinoaméricaines et latines à l'Université de Californie, Santa Cruz[411]. Il travaille sur la démocratisation, la gouvernance et le contrôle (*accountability*), les politiques sociales et environnementales, l'aide internationale au développement et les ONG. En outre, il a été consultant à la Banque Mondiale dans différents projets d'évaluation et de monitorat des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté »[412]. Mais son cas n'est pas le seul. Il représente au contraire, une sorte de pionnier de ces études orientées à la fois par des préoccupations académiques, professionnelles, expertes et normatives. L'article déjà cité a d'ailleurs été présenté lors d'un colloque sur les politiques sociales au Mexique.

Sur le rapport entre « clientélisme » et « transparence » dans l'attribution des aides sociales, J. Fox affirme : « Lorsque les régimes autoritaires conduisent à la concurrence électorale, le degré de respect de la gamme complète des droits de citoyenneté varie considérablement dans chaque système politique national. Par exemple, un éventail de systèmes politiques, y compris celui dans lequel des élections ont lieu régulièrement, oblige les pauvres à sacrifier leurs droits politiques s'ils veulent avoir accès aux programmes sociaux. Un tel caractère conditionnel interfère dans l'exercice des droits citoyens et mine par conséquent la consolidation des régimes démocratiques. Ces relations de souveraineté peuvent être largement traitées en termes de clientélisme, une relation basée sur la subordination politique en échange de récompenses matérielles » (1994 : p. 152-153). Liée à la manipulation des politiques sociales, la relation de coercition trouve alors un destinataire défini : les « pauvres ». Ils sont la « cible » des tentatives d'achat de voix. Les personnes qui ne sont pas « libres » apparaissent ainsi au cœur des études visant à isoler une dimension du « clientélisme » – l'échange au moment des élections – qui laisse de côté toute la complexité du phénomène, saisie par les études pionnières des années 1970 en la matière. La voie de la simplification et de la quantification est ainsi ouverte, le « *vote buying* » apparaît dès lors comme une « boîte noire » capable d'attirer des intérêts et des volontés hétérogènes.

Pour comprendre le déplacement des perspectives produit depuis les années 1990 et la concentration sur l'achat de voix comme moyen d'« isoler » la complexe variable « clientélisme » afin de la rendre quantifiable, on peut suivre une série de publications

[411] Il a suivi ses études en Politics, East Asian Studies à l'Université de Princeton (1980), puis un doctorat en Science politique au Massachusetts Institute of Technology (1986).
[412] Pour une liste des publications de J. Fox issues des différentes expertises réalisées pour la Banque Mondiale, cf. http://people.ucsc.edu/~jafox/PublicationsTransnational.html

canoniques allant des ouvrages de J. Scott (1969) et de E. Gellner et J. Waterbury (1977), envisageant une perspective de type qualitatif, jusqu'au récent Reader de H. Kitschelt et S. Wilkinson (2007), dans lequel dominent les perspectives quantitatives et le traitement du « clientélisme » en termes de « *vote buying* ». Les nouveaux travaux se réfèrent aux précédents, ainsi qu'à ceux qui étudient encore le « clientélisme » dans une perspective différente de celle du « *vote buying* », mais ils le font d'une manière simplifiée, afin d'y trouver des observations de terrain à l'appui des nouvelles théories – comme c'est le cas des usages des observations de terrain faites par J. Auyero dans un quartier populaire de la banlieue de Buenos Aires. Au-delà des problèmes des théories culturalistes comme celles de J. Auyero, que nous étudierons plus loin, nous avons réduit ici toute la complexité des échanges politiques locaux en vue de mesurer une déviation politique.

*1.2 Mesurer le « clientélisme » : vers les études du «* vote buying *»*

Une fois compris le contexte normatif dans lequel s'effectue ce passage des études sur le « clientélisme » aux études sur l'« achat de voix » en raison de la manipulation d'aides sociales distribuées discrétionnairement parmi les « pauvres » pour « acheter » leurs choix électoraux, nous devons introduire trois dimensions qui contribuent à expliquer l'importance acquise par cette approche, étroitement liée à sa visée quantitative. Premièrement, la préoccupation experte des réseaux internationaux d'*advocacy* liés, d'une part, à la question de la « transparence » et de la « lutte contre la corruption » et, d'autre part, à la « lutte contre la fraude électorale ». Cette préoccupation aboutit au soutien par ces réseaux d'études quantitatives pour mesurer l'importance des formes de « corruption politique » associées à la fraude et l'achat de voix. La quantification s'avère toujours un instrument de mise en forme des problèmes publics. Dans ce cas, la mesure sert à rendre compte de l'importance du problème, de manière à influencer les « décideurs » de chaque pays pour qu'ils adoptent des mesures contrecarrant ce type de pratiques considérées comme des déviations du devoir être de l'électeur.

Par exemple, les sections de *Transparency international* de l'Argentine, du Brésil, du Pérou, du Mexique et d'autres pays latinoaméricains – de même que de certains pays d'Asie – ont effectué des études quantitatives où elles essaient d'obtenir des chiffres sur l'importance de la pratique d'achat de voix. Cette pratique apparaît comme une sous-espèce de « corruption politique », les « pauvres » étant la cible majeure des « politiciens ». Le problème de la mesure de l'achat de voix s'impose comme enjeu

majeur de la lutte contre cette forme de « corruption ». Selon la définition donnée par cette fondation :

> « Une des manifestations les plus flagrantes de la corruption politique est quand les politiciens subornent directement des électeurs. La pratique – interdite par la plupart des législations nationales – est nourrie au mieux par de l'argent n'est pas correctement utilisé, et au pire par des sources criminelles.
> *Il est difficile d'évaluer combien est répandue la pratique des achats de voix*. Ce mot entraîne beaucoup de formes de se mettre en œuvre, telles que la distribution de la nourriture, des vetêments ou des biens publics, en plus des échanges monétaires directs. Les enquêtes donnent une première approche de la façon dont fréquemment les voix sont "achetées" dans certains pays. Des données concluantes sont disponibles pour les Philippines, par exemple, où environ 7 pour cent de tous les électeurs ont reçu une certaine forme de paiement dans les élections barangay (au niveau communautaire) de 2002 ; et pour la Thaïlande, où 30 pour cent de chefs de ménage enquêtés par un échantillon national ont dit qu'on leur a offert de l'argent pendant l'élection générale de 1996. Un sondage suivant le modèle TI mené par la filière brésilienne de Transparencia suggère que lors des élections municipales de mars 2001 7 pour cent des électeurs ont reçu des offres d'argent en échange de leurs votes.
> […]
> Un certain nombre d'études suggèrent que *c'est les pauvres ceux qui sont visées le plus souvent par des offres pour acheter leurs voix*.
> Des voix peuvent être achetées par des dirigeants en utilisant les fonds public. Au Mexique, par exemple, les électeurs ont témoigné qu'ils avaient été menacés de ne plus recevoir des subventions *dans le cadre du programme étatique de lutte contre la pauvreté Progresa* s'ils votaient pour les opposants. Ce lien entre les crimes d'achat de voix et de l'usage abusif des fonds public est un domaine mûr pour l'étudier : la corrélation entre les modèles de dépense publique et les cycles électoraux a pu rapporter des données intéressantes. Quelques chapitres ont déjà commencé à surveiller cette pratique » (Source : http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/vote_buying).

Le rapport 2004 de *Transparency international*, entièrement consacré à la « corruption politique », inclut un chapitre sur l'achat de voix. Au début, on y affirme que « l'une des manifestations les plus flagrantes en matière de corruption politique a

lieu durant les élections, lorsque les hommes politiques tentent de soudoyer directement les électeurs » (2004 : p. 91). Le passage signé par Silke Pfeiffer, directrice régionale à *Transparency International* pour l'Amérique latine, définit cette pratique de la façon suivante :

> « L'achat des votes renvoie au moment où un paiement incitatif est offert par un candidat ou par l'agent d'un candidat avec l'intention manifeste de recueillir le vote de la personne qui reçoit le paiement. Il arrive que l'on demande aux électeurs de s'engager à voter pour ou contre un candidat particulier. Ils peuvent également s'engager à s'abstenir de voter » (2004 : p. 92).

Toute une accumulation de travaux sur le sujet permet à l'experte d'identifier cet échange comme une catégorie politique différente du « clientélisme », qui apparaît dans ce cas comme l'une des manifestations du « *vote buying* ». Il s'agit d'une opération fondamentale : aux mains des experts préoccupés par la « corruption politique », l'achat de voix cesse d'être une façon de rendre mesurable une relation complexe comme le « clientélisme » pour devenir le cœur du problème, les rapports de clientèle n'étant donc qu'une des possibles formes d'existence du concept majeur. Cette opération clot ainsi le cercle de transformation des études sur le clientélisme dans son courant quantitatif : les *vote buying studies* ne s'intéressent plus aux rapports politiques complexes mais à la simple transaction de biens en échange de voix. Bien que les biens échangés soient, comme nous l'avons vu, de différents types, l'intérêt se porte sur les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » :

> « L'objet de la transaction n'est pas toujours monétaire. Il peut s'agir de nourriture, de vêtements, d'articles ménagers, de médicaments, d'infrastructures, de matériel de construction, d'aides à la production agricole et à la prestation d'autres services […] l'achat de votes s'accompagne souvent d'un second crime : l'utilisation abusive des deniers publics pour financer l'achat de votes. Plus l'achat et la vente de votes s'enracinent dans la culture politique d'un pays, plus l'acheteur est encouragé à trouver davantage de ressources pour alimenter cette activité. En Colombie, les maires du département du sud-ouest de Narino ont été accusés d'avoir utilisé, pour financer leurs activités d'achat de votes, les fonds du Plan Colombie (une initiative financée par les Etats-Unis en vue de s'attaquer à la production et au trafic de drogue). Au Mexique, des gouverneurs du parti au pouvoir, le Parti révolutionnaire

institutionnel (PRI), ont menacé les électeurs de leur retirer les coupons distribués dans les États du Sud par le biais du programme de réduction de la pauvreté, Progresa, s'ils votaient en faveur du parti d'opposition aux élections de 2000 » (2004 : p. 92).

Le lien entre « *vote buying* » et pauvreté est par ailleurs souligné :

« Le lien entre le favoritisme et l'achat de votes semble indiquer que les secteurs à faibles revenus sont plus susceptibles d'être la cible pour les achats de votes. Alors que 6 % des personnes interrogées lors d'un sondage en Argentine ont indiqué qu'elles avaient reçu quelque chose d'un candidat ou d'un parti durant les élections législatives d'octobre 2001, cette proportion atteignait 17 % chez les sondés disposant d'un faible revenu. Des sondages effectués au Mexique confirment que les quartiers où les revenus sont faibles sont plus susceptibles d'être exposés à l'achat de votes. Mais la corrélation ne tient pas toujours, comme le suggèrent les résultats d'une récente enquête menée par Transparência Brasil » (2004 : p. 93).

En effet, même si des études menées par cette même institution ont montré que l'association entre pauvreté et achat de voix est contestable, ceci demeure un fort présupposé des études sur le sujet[413]. Par ailleurs, étant donné que les études sur l'achat de voix se sont presque complètement détachées des analyses sur le « clientélisme », et qu'elles traitent cette pratique marchande comme un pur échange épisodique, la question du monitorat de l'accomplissement du « pacte » apparaît au premier rang :

« Le degré de domination de l'achat de votes dans une société reflète la capacité de renforcer et de surveiller le pacte établi entre les agents et les électeurs. Du point de vue d'un candidat, c'est ce qui détermine la rentabilité de son investissement ; du point de vue de l'électeur, c'est ce qui détermine le risque associé au non-respect du pacte. Les candidats et leurs agents font appel à toute une gamme de stratégies pour renforcer le pacte établi avec les électeurs […] ces stratégies ne sont efficaces que si

[413] Un encadré du rapport cité affirme ainsi sur le cas brésilien : « Une autre croyance répandue est que plus les électeurs sont pauvres, plus ils sont vulnérables aux offres d'achat de votes. Les sondages ont montré que cela est faux. Les offres concernent tous les niveaux de revenu et, selon les sondages, elles étaient moins fréquentes chez les électeurs à faible revenu qu'à revenu élevé. Toutefois, étant donné que les pauvres représentent la portion la plus large de la population, en chiffres bruts, un plus grand nombre d'offres étaient présentées aux pauvres qu'aux classes les plus riches » (2004 : p. 94). Ces conclusions sont basées sur deux sondages réalisés par l'institut de sondages Ibope, à la demande de la filière brésilienne de l'ONG, après les élections municipales de 2000 et les élections fédérales et celles des États de 2002.

> les candidats sont en mesure d'en vérifier les résultats. Des techniques perfectionnées peuvent être employées pour empêcher les électeurs de préserver la nature secrète de leur vote, en les obligeant par exemple à indiquer comment ils ont voté ou à plier leur bulletin de vote d'une certaine façon […] Dans ce contexte, la notion de scrutin secret devient relative et il en est de même de la capacité de l'électeur à faire la différence entre l'offre d'achat de votes et le vote lui-même » (2004 : p. 96).

Relation marchande sans formes de réciprocité, ni engagement politique ou autre, le monitorat devient une pièce clé de l'achat de voix. C'est pourquoi les chercheurs travaillant sur le sujet doivent détecter les « stratégies » des candidats visant à rendre fiable ce contrôle, même dans des pays où le vote secret est garanti (nous y reviendrons).

Un autre ensemble de réseaux experts a contribué à renforcer l'élan des études sur l'achat de voix. Il s'agit des réseaux de « lutte contre la fraude électorale », qui trouvent leur origine dans le scandale qui résulte des élections américaines de 2000, lorsque le dépouillement de votes dans l'état de Floride a été suspecté de manipulation. Plusieurs fondations ont alors été créées aux Etats-Unis afin de promouvoir les études et les actions visant à améliorer la qualité des pratiques électorales. Ces associations ont commencé à travailler en coopération internationale, de manière à influencer les institutions électorales d'autres pays par leurs recommandations. Parmi ces associations on trouve un projet du California Institute of Technology avec le Massachusetts Institute of Technology (MIT) appelé « Voting Technology Project ». Créé par les anciens présidents du MIT, David Baltimore et Charles Vest en décembre 2000, l'objectif de ce projet « multidisciplinaire » est d'empêcher « qu'on répète les problèmes qui ont menacé les élections présidentielles des Etats-Unis de 2000 » (« to prevent a recurrence of the problems that threatened the 2000 U.S. »)[414]. Les études sur les « technologies » de vote améliorant la « transparence » de l'acte électoral, dont le « *e-vote* » apparaîssent au premier plan, ainsi liées aux « *vote buying studies* » par la promotion d'enquêtes sur l'achat de voix.

La deuxième dimension contribuant à expliquer la montée en puissance des études sur l'achat de voix est l'augmentation du financement des organismes multilatéraux de crédit, comme la Banque Mondiale, qui comme nous l'avons vu dans le chapitre V ont commencé à s'intéresser à la transparence de l'attribution des biens qui

[414] Cf. le site web du projet : http://vote.caltech.edu/drupal/about

circulent à travers les différentes politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » mises en place dans les pays « émergents ». Les postulats promus par ces organismes par rapport à l'impact que les politiques sociales doivent avoir sur les populations bénéficiaires – l'*empowerment* et la participation de la « société civile », l'amélioration des « capacités » des personnes, etc. – sont étroitement liés aux devoirs être du citoyen à la base des études sur le *vote buying*. C'est pourquoi ces dernières peuvent agir comme appui des dénonciations des usages illégitimes des biens publics, perçus comme l'une des principales causes du manque d'impact significatif des politiques sociales ciblées. Comme dans le cas des experts en « transparence », les études sur l'achat de voix ont servi en ce sens de légitimation académique d'un problème expert[415].

Enfin, l'hégémonie des perspectives quantitatives, et notamment des théories du choix rationnel, des théories économiques de la politique, des théories des jeux, etc., dans la science politique américaine, a constitué un terrain propice pour intéresser les chercheurs à ce type de travaux. De fait, l'idée de faire sortir le « clientélisme » du terrain « culturel » et par conséquent qualitatif, ou purement normatif, voire essayiste, pour produire des enquêtes quantitatives basées sur des variables mesurables telles que l'achat de voix, habilitait le traitement statistique des rapports politiques, susceptibles d'être analysés, au moyen d'enquêtes par questionnaires, en utilisant des régressions logistiques et d'autres mesures d'association qui font de ces études des pièces scientifiques légitimes. Par ailleurs, ce traitement quantitatif permet également d'objectiver la relation entre des phénomènes de déviation politique et les situations de pauvreté, de bas niveau d'éducation, l'engagement avec certains partis politiques, etc. Parfois très rapidement analysées, sans tenir compte d'autres possibles traitements statistiques alternatifs, ces associations tendent à confirmer les présupposés à la base des études de « *vote buying* » (nous y reviendrons). Comme nous l'avons montré, ce tournant quantitativiste a en outre permis la confluence des experts des associations d'*advocacy* et des organismes multilatéraux avec des politologues en ascension, tous cherchant à conformer un terrain d'intervention propre, dans le cas des universitaires éloignés tant du qualitativisme que du pur normativisme. En définitive, la quantification des déviances politiques pourrait apporter des preuves empiriques de leur importance, préalablement définie de façon normative.

[415] Plusieurs chercheurs travaillant sur le *vote buying* ont ainsi rédigé des articles sur le sujet financés par la Banque Mondiale. Cf., par exemple, pour le cas mexicain (Díaz-Cayeros et Magaloni, 2003).

Nous pouvons mentionner plusieurs exemples de cette convergence entre des préoccupations universitaires et des préoccupations expertes. En août 2002, le « Voting Technology Project » organise à Cambridge, Massachusetts, une journée d'études intitulée « Trading political rights : the comparative politics of vote buying ». L'appel à communications rend compte des multiples motivations qui poussaient experts et chercheurs à travailler ensemble sur la mesure de l'achat de voix :

> « Dans beaucoup de nouvelles démocraties (aussi bien que dans des régimes semi-autoritaires), les parties politiques, les associations civiques, et les membres des médias avaient dénoncé des efforts de contrôler les résultats électoraux au moyen de l'achat de voix. Dans de nombreux endroits, les accusations de corruption électorale et de manipulation électorale par l'achats de voix ont éveillé des conflits interpartisans, menaçant de tordre, de délégitimer et de dérailler les processus électoraux. Cependant, la connaissance systématique au sujet de la politique comparative des achats de voix est rare. Puisque le phénomène d'achats de voix n'est pas nouveau, mais il date du début même de la démocratie moderne, des études sur des expériences historiques aussi bien que des contemporaines sont les bienvenues.

Certains des participants à la conférence académique étaient déjà reconnus pour leurs études sur le *vote buying*, d'autres étaient de jeunes docteurs qui initiaient leur carrière en travaillant sur le sujet. Le directeur de la journée d'études était Frederic C. Schaffer, membre de la School of Social Science, Institute for Advanced Study, aux États-Unis, et chercheur associé au Center for International Studies du Massachusetts Institute of Technology[416]. Un autre organisateur était Andreas Schedler, à l'époque chercheur à la Faculté Latinoaméricaine de Sciences Sociales (FLACSO), au Mexique ; il avait écrit avec F. Schaffer un travail sur la définition du « *vote buying* »[417]. Ce travail fut présenté lors d'une autre conférence, à l'Université de Stanford, à laquelle ont également participé plusieurs chercheurs. Tel était le cas de Susan S. Stokes, ancienne vice-présidente de l'Association américaine de science politique et chercheure spécialisée dans l'achat de voix en Argentine (nous y reviendrons). Le titre de ces journées d'études,

[416] En 2004, il a écrit le point sur le « *vote buying* » en Asie pour le rapport de *Transparency international* déjà cité. Par ailleurs, en 2007 il a publié un recueil d'articles, *Elections for Sale : The Causes and Consequences of Vote Buying*, essayant de définir les pratiques et les conséquences normatives – toujours du point de vue de la sciences politique américaine quantitativiste – de ce type d'échange marchand. Cf. (Schaffer, 2007).
[417] Publié sous le titre « What Is Vote Buying? » *in* (Schaffer, 2007).

organisées en 2005 par le Département de science politique de l'Université de Stanford et soutenues par la Fondation Rockefeller, était « Poverty, Democracy, and Clientelism : The Political Economy of Vote Buying ». Il condense bien les composantes des *vote buying studies* : d'abord, l'association entre pauvreté et « clientélisme » comme menace à la démocratie ; ensuite, le traitement de ce concept en termes de « *vote buying* » ; enfin, l'analyse en termes économiques des rapports politiques. Ces espaces d'échange entre experts et chercheurs ont en outre contribué à la consolidation des bases de ce domaine d'étude, tout en socialisant les participants aux nouveaux outils conceptuels et en fortifiant les réseaux d'interconnaissance[418].

*1.3 Achat de voix en Argentine : clientélisme ou participation*

Docteur en sciences politiques à l'Université de Stanford et professeur à l'Université de Yale – où elle dirige un programme sur la démocratie –, Susan S. Stokes a mené au début des années 2000 deux enquêtes sur le « *vote buying* » en Argentine qui sont devenues des références dans ce domaine, une grande partie des résultats en étant repris par d'autres études sur le sujet. Dans les années 1990, elle avait travaillé sur la « qualité de la démocratie » et l'*accountability* citoyen au Pérou, ainsi que sur les soutiens politiques des réformes néolibérales mises en oeuvre dans ce pays, notamment dans les années du gouvernement de Alberto Fujimori[419]. A la fin 2001, elle entame une enquête par questionnaire menée dans les provinces de Buenos Aires, Córdoba et Misiones, avec les chercheurs argentins Valeria Brusco (chercheur au Centro de Estudios Políticos y Sociales et au Conicet) et Marcelo Nazareno (enseignant à l'Université de Córdoba). Il s'agissait de mesurer l'ampleur et les caractéristiques des pratiques d'achat de voix en Argentine[420]. Cette enquête fut financée par la National Science Foundation et la Fondation Guggenheim des Etats-Unis. Pour les chercheurs, le lien entre volonté de

[418] La Banque Mondiale et le PNUD ont aussi contribué à forger ce domaine d'études en organisant des réunions entre experts, fonctionnaires et chercheurs spécialisés dans le « *vote buying* » afin de discuter des études empiriques et des perspectives normatives sur la « manipulation » de plans sociaux. Cf., par exemple, le séminaire « Candados y Derechos : Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía » (Cadenas et droits : protection des programmes sociaux et construction de citoyenneté), organisé par le PNUD, le gouvernement mexicain et des ONG, auquel ont participé J. Fox, F. C. Schaffer et A. Schedler. Cf. http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/index-2.html

[419] Elle a publié avec Adam Pzeworski et Bernard Manin un livre sur le sujet contenant des études sur différents cas nationaux. Cf. (Pzeworski, Stokes et Manin, 1999).

[420] Il est étonnant que les auteurs n'aient pas pris en compte la possible influence de cette conjoncture politique du pays sur les réponses des enquêtés. En effet, il s'agit d'une période de crise politique et sociale où les fortes mobilisations dans les principales ville du pays mettaient en cause la « classe politique » dans son ensemble, notamment en ce qui concerne sa capacité de représentation des intérêts des citoyens. Nous devons par ailleurs signaler que l'enquête incluait également des entretiens pourtant faiblement mobilisés dans les analyses. Cf. (Brusco et al, 2004).

mesure et les préoccupations normatives était clair. Ainsi, dans l'introduction de l'un des articles publiés sur le sujet, ils affirment : « L'un des maux les plus préoccupants des démocraties contemporaines – en particulier des démocraties latinoaméricaines – est l'utilisation que font les fonctionnaires des ressources publiques, en les attribuant d'une manière qui semble incompatible ou contradictoire avec l'idéal démocratique. Sous la forme de clientélisme, de patronage, de népotisme, de distribution partisane et d'autres formes de manipulation, on accuse les gouvernements d'orienter une partie de leurs dépenses d'une manière contraire à celle considérée comme étant la modalité qui devrait dominer les politiques publiques » (Nazareno et al, 2006 : p. 63).

La première opération consiste à définir le cadre normatif de l'enquête. Or, ce cadre sera rapidement « oublié » – c'est-à-dire non explicité, même s'il fonctionnera comme présupposé sous-jacent – afin de concentrer l'argument sur les définitions opérationnelles du concept de « clientélisme » en termes de « *vote buying* »[421]. Les auteurs se proposent donc d'isoler le variable « achat de voix » dans l'univers du « clientélisme » et la définissent comme « The proffering to voters of cash or (more commonly) minor consumption goods by political parties, in office or in opposition, in exchange for the recipient's vote » (2004 : p 67)[422]. Une fois délimitée la variable à mesurer, l'échange entre des « patrons » et des électeurs apparaît comme une pure transaction, ce qui habilite à mesurer son ampleur ainsi que les acteurs y participant plus assidûment. Dans ce contexte, quatre questions de recherche définies par les auteurs seront posées. Premièrement, quelle est l'extension de cette pratique en Argentine ? Deuxièmement, quelle est son efficacité en termes électoraux ? Troisièmement, quel type d'électeurs sont les plus enclins à « vendre » leurs votes ? Enfin, comment l'achat de voix peut-il fonctionner eu égard à la présence de l'isoloir, censé protéger les électeurs du contrôle des « patrons » ?

Ces questions permettent de saisir le lien entre les théories mobilisées et les objectifs de recherche, et d'anticiper les réponses fournies à chacune d'entre elles. Bien évidemment, l'objectif de mesure du « clientélisme », transformé en « *vote buying* », étant à la base de ce type d'études, la possibilité de rendre compte de façon quantitative

[421] Dans un autre papier issu de la même enquête, ils affirment à cet égard : « in this article we study one dimension of political clientelism in Argentine : vote buying » (Brusco et al, 2004 : p. 67).

[422] Les biens offerts par les « patrons » sont selon les auteurs, hormis l'argent, des aliments, des vêtements, des médicaments, des matériaux pour les maisons, des lunettes, des plaques de zinc pour des toits, etc. Cf. (Brusco et al, 2004, p. 69). Dans ce papier, ils ne travaillent pas sur la distribution des allocations sociales parce qu'ils affirment que les autres biens apparaissent plus assidûment dans les récits des enquêtes des échanges en périodes électorales (2004 : p. 67). Toutefois, dans un autre article, S. Stokes et ses collègues s'intéressent à la distribution clientéliste du programme Trabajar. Cf. (Nazareno et al, 2006).

de l'ampleur des pratiques d'achat de voix est au premier rang. Ainsi, la première partie de la réponse des auteurs à la première question de recherche est : « It is possible to overstate the extent of vote buying in Argentina » (2004 : p. 83), de sorte que l'analyse d'une seule dimension du « clientélisme », l'achat de voix, et d'une seule dimension de cette dernière, « the distribution by political parties of small personalized rewards during elections campaings » s'est avérée fructueuse. Néanmoins, seul 7% de l'échantillon de l'enquête affirme avoir reçu des biens au cours de la campagne électorale des législatives de 2001, sur laquelle les auteurs ont enquêté[423]. En revanche, 39% est en mesure de décrire exactement les biens distribués dans leurs quartiers par les partis politiques, et 35% peuvent de plus identifier les partis qui réalisent cette distribution. Les auteurs en déduisent que sans pouvoir inférer que toute personne connaissant les biens distribués et les auteurs de cette distribution a reçu un certain bien lors de la campagne électorale, « party efforts at vote buying were not uncommun » (Brusco et al, 2004 : p. 69).

Or, ils laissent de côté ou insuffisamment analysés d'autres données qu'ils fournissent : si 7% des interviewés affirment avoir reçu un certain bien, 12% disent avoir fait appel à une « personne importante » du quartier par le passé – moins d'un an auparavant –, 9% connaissent directement un dirigeant partisan (*puntero*) et 36% assurent qu'ils feraient appel à un dirigeant partisan au cas où le chef de leurs foyers perdrait son emploi. Selon nous, ces données permettent plus d'affirmer que les interviewés connaissent les circuits de distribution de biens de leurs quartiers et que dans certains cas ils y participent – comme nous l'avons montré de façon ethnographique dans le chapitre précédent – que de dire qu'ils « vendent » leurs voix en échanges dyadiques et sporadiques juste avant les élections. Ces circuits sont, comme nous l'avons vu, régulés par des négociations et des « calculs moraux » mobilisant des formes d'engagement, de conflit et de réciprocité qui empêchent de penser ces relations comme de purs échanges, et moins encore comme des échanges marchands lors des élections. Par ailleurs, les multiples appartenances des personnes participant à ces circuits ainsi que la concurrence entre les différents entrepreneurs politiques agissant dans les quartiers empêchent de penser ces relations comme relevant du pur calcul : il faudrait pour cela connaître l'importance des biens distribués par chaque acteur partisan et supposer que les électeurs

[423] Ils ont aussi pris en compte lors de leurs analyses les élections présidentielles et régionales de 1999.

privilégieront cette variable – l'importance du bien reçu – au moment de décider leurs votes.

En vertu des présupposés théoriques et de leurs intérêts empiriques et normatifs les auteurs analysés suivent une autre voie. Face au faible pourcentage de personnes affirmant avoir reçu un bien en période électorale ils décident d'envisager les 35% des interviewés soutenant pouvoir identifier et les biens et les partis distributeurs comme « vendeurs » potentiels de leurs votes. Ainsi, la réponse à la première question est qu'on peut mesurer l'extension du « *vote buying* » : « Not with an exact number but with a range. We inferred that a most 35 percent of all respondents received goods » (Brusco et al, 2004 : p. 72).

En ce qui concerne la deuxième question, portant sur l'efficacité en termes électoraux de l'offre de biens, les données recueillies par l'enquête de S. Stokes et ses collègues ne semblent pas non plus encourageantes au regard de leurs hypothèses. En effet, seul 1,5% des enquêtés et 16% parmi ceux ayant reçu un bien durant la campagne électorale de 2001 ont affirmé que ce fait avait influencé leur vote. Dans ce contexte, ils réalisent deux opérations afin de surmonter cette difficulté, aboutissant à l'identification des groupes sociaux pour lesquels cet échange est plus efficace. D'une part, ils identifient deux variables, la réception de biens de la part des péronistes et des bas revenus, comme étant les plus liées au « *vote buying* ». De cette manière, le pourcentage d'interviewés affirmant avoir été influencé dans leurs choix électoraux en raison de la réception d'un bien s'élève à 3% dans le cas des personnes à bas revenus et à 5% dans celui des « pauvres » péronistes (*low-income peronist*)[424], ce qui représente 19% des personnes à bas revenus ayant reçu un bien et 24% des « *low-income peronist* » dans la même situation. D'autre part, ils réalisent des analyses statistiques de *logit* (régression logistique) afin de prouver le lien entre bas revenus, vote pour les péronistes et achat de voix[425]. En travaillant sur le vote lors des élections présidentielles et régionales de 1999, ils mettent en évidence la forte relation existant entre la réception d'un bien de la part d'un dirigeant péroniste et le vote pour ce parti (Brusco et al, 2004 : p. 71). De cette

[424] C'est-à-dire les personnes manifestant une identification avec ce parti.

[425] « Another way to explore the effectiveness of vote buying, aside for simply asking people whether handouts influence them, is to explore whether people who reported receiving a party handout were more likely to actually vote for that party » (Brusco et al, 2004: p. 70).

manière ils semblent prouver que le « *vote buying* » n'est efficace que pour certains groupes sociaux, les « pauvres », et parmi eux pour ceux qui s'identifient avec ce parti[426].

On s'approche de cette façon de la réponse à la troisième question posée par les auteurs : quel type d'électeurs sont les plus enclins à « vendre » leurs votes. L'argument donné par S. Stokes et ses collègues est clair : premièrement, « poor voters are more likely than the electorate as a whole to be targeted by clientelist appeals » (Brusco et al, 2004: p. 72); deuxièmement, il s'agit des « pauvres » ayant reçu des biens de la part des péronistes ; troisièmement, ils peuvent aussi être identifiés avec ce parti, pour deux raisons qui font partie de la troisième caractéristique des « vendeurs » de votes typiques : il ne s'agit pas des personnes les plus âgées, qui « retain their habit of supppoting the party because of a deeper identification with its tradition and (erstwhile) promotion of working-class interest » (Brusco et al, 2004 : p. 75), mais des plus jeunes, politiquement socialisées dans les années 1990, moment où le péronisme transforme sa base programmatique pour entreprendre des réformes néolibérales. Dans ce contexte, selon les auteurs, qui reprennent les thèses de Steven Levitsky (2003) sur le sujet, le parti remplace ses liens (*linkage*) avec les classes populaires basées sur l'offre de « biens programmatics » aux « travailleurs » – base syndicale du parti – par l'offre de « small, personalized material rewards to these constituents » (Brusco et al, 2004 : p. 74), c'est-à-dire par des biens « clientélistes » distribués parmi les « pauvres » – base « clientéliste » du péronisme. Suivant ce raisonnement, pour S. Stokes et ses collègues les jeunes qui votent pour le péronisme depuis les années 1990 le font en vertu de la réception de certains biens[427] et non d'une adhésion politique au sens fort. Ceci permet par ailleurs de fonder empiriquement « the link between neoliberalism and clientelism » (Brusco et al, 2004 : p. 75).

En vertu de nos analyses du chapitre précédent, nous pouvons offrir une explication alternative à celle de ces auteurs au regard de l'ensemble de données sur les groupes sociaux les plus concernés par l'offre de biens en échange de leurs votes. En effet, les classes populaires, et notamment les couches les plus basses de ces classes, moins liées au marché de l'emploi formel – dans le vocabulaire dominant traité ici comme vocabulaire indigène, les « pauvres » – participent plus fréquemment que les

[426] « Not class alone but class *and* party (Peronism) predict vote buying in Argentina » (Brusco et al : 2004, p. 73).

[427] « Low-income Peronist who entered the electorate in the 1990s should be less loyal to the party and more dependent on small material rewards to sustain their support […] The younger cohorts among low-income Peronist tended to offer clientelist answers more frequently than did older cohorts » (Brusco et al, 2004: p. 75).

autres groupes sociaux à des circuits de distribution de biens servant à leur survie. Ces échanges, comme nous l'avons vu, n'incluent pas obligatoirement la donation du vote de la part des « pauvres », quoiqu'il s'agisse de l'une des formes de contre-don qui peut être offerte si le dirigeant partisan le demande et si le « client » l'estime juste en termes moraux. Les cercles les plus proches de ces dirigeants sont en ce sens les plus inconditionnels en termes de soutien électoral, mais ce cas ne constitue pas une pratique de « *vote buying* ». En revanche, ce sont des personnes qui ont des rapports plus intimes avec le *referente*, en raison duquel l'« accompagnement » politique n'est pas remis en question. Certes, il existe des exemples de pur échange marchand de soutiens électoraux contre des biens – rappelons la dénonciation parue dans *Clarín*, citée au chapitre VII –, néanmoins ils demeurent relativement marginaux par rapport aux univers complexes de donation auxquels participent les « pauvres ». Dans la plupart des cas, il est question de relations qui ne sauraient être réduites à la vente et à l'achat.

Par ailleurs, le fait que le péronisme soit le parti qui participe le plus à ces circuits ne doit pas nécessairement être vu comme une expression de la nature « clientéliste » de cette force politique. En revanche, sa forte implantation territoriale, ses liens anciens et établis avec les classes populaires et le fait que, comme J. Auyero l'a montré, le péronisme en tant qu'« identité » politique se reproduise à travers les échanges – les péronistes sont « ceux qui donnent des choses » comme façon de faire de la « justice sociale » aujourd'hui – expliquent leur quasi-omniprésence dans ces univers de circulation de biens. En outre, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent dans le cas de Santiago del Estero – province actuellement gouvernée par une alliance politique dont l'hégémonie est aux mains des radicaux – de même que d'autres études l'ont montré (Torres, 2002 ; Matus, 2007), les partis régionaux et le parti radical développent aussi des pratiques de distribution locale de biens dans les districts où ils atteignent une importante implantation territoriale. Il faut en conclure que le fait que les péronistes aient plus de liens de type « clientéliste » a trait à leur présence étendue, antérieure au moment électoral, dans les quartiers populaires. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de la reconfiguration des rapports des couches les plus défavorisés des classes populaires au politique à travers la circulation de biens, notamment distribués par les programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté », le péronisme apparaît comme un parti « clientéliste » car bien inséré dans le monde populaire. Le lien entre néolibéralisme et « clientélisme » peut justement être analysé au regard de la promotion de politiques sociales ciblées de la part des gouvernements suivant cette idéologie, tel celui de C.

Menem en Argentine durant les années 1990, et non en fonction d'une sorte d'alliance entre des « maux » politiques abstraits.

En ce qui concerne l'association entre jeunesse et achat de voix, comme nous l'avons montré les jeunes et les femmes font la majorité chez les voisins participant aux espaces territoriaux de sociabilité politique. Ceci expliquerait le constat empirique décrit par S. Stokes et ses collègues du plus fort penchant des jeunes péronistes – par rapport aux plus âgés – à faire appel à un *puntero* au cas où le chef de leur foyer perdrait son emploi[428]. Par ailleurs, la distance symbolique des jeunes par rapport à la politique, également constatée dans nos observations, a été analysée par d'autres auteurs comme un affaiblissement de l'identité péroniste chez les nouveaux membres des classes populaires[429]. Même si nous pouvons douter de l'existence d'une identité aussi achevée et totale chez les anciens péronistes[430], il n'est pas faux que les plus jeunes ont un lien plus ambigu avec la politique et les labels partisans, ce qui autorise à des appartenances multiples, à des passages d'un espace politique à un autre, etc. Toutefois, cette distance vis-à-vis de la politique ne permet pas de conclure que ces jeunes sont exclus des circuits de donation régulés par des calculs moraux que nous avons décrits dans le chapitre précédent. En revanche, même s'ils entrent en politique pour des raisons instrumentales, une fois dedans, ils font aussi l'objet de demandes d'engagements de la part des *referentes*, auxquels ils répondent en négociant leur participation et leur soutien en vertu des principes régissant les échanges politiques dans les territoires.

La dernière question posée par les auteurs s'avère fort importante car révélatrice de toutes les difficultés méthodologiques et conceptuelles de leur approche. En effet, s'il s'agit d'une pure transaction marchande, pourtant non régulée par des règles formelles, comment expliquer que les « vendeurs » respectent le pacte établi avec des « acheteurs » qui, protégés par l'isoloir, ne peuvent être contrôlés au moment de voter ? Rejetant deux explications alternatives – celle de l'importance des normes de réciprocité et celle qui estime que les gens préfèrent des bénéfices concrets et immédiats à des promesses futures

---

[428] « Seventy-two percent of low-income Peronist aged 18-30 – people who came of age politically during the Menem era – said that they would turn to a party operative for help if the head of their household lost his or her job » (Brusco et al, 2004: p. 75).

[429] Cf., par exemple, (Svampa et Martuccelli, 1998 ; Svampa, 1998).

[430] On peut se reporter ici à la critique des usages de l'« identité » fomulée par Rogers Brubaker (2001). Il propose en revanche de parler d'identification, car cette catégorie « attire l'attention sur des *processus* complexes (et souvent ambivalents), alors que le mot "identité", qui désigne un *état* plutôt qu'un *processus*, suppose une correspondance trop simple entre l'individuel et le social » (2001 : p. 77). Ce concept, l'identification, est plus proche de nos observations sur l'engagement politique dans le quartier populaire étudié dans le chapitre précédent, où les voisins disent *estar* avec et non pas *ser* – rappelons-nous ce double sens du verbe être, distingué en espagnol –, par exemple, péronistes.

et incertaines (les biens programmatiques) –, les auteurs affirment que les « pauvres » accomplissent leur partie de l'échange poussés par la peur d'être à l'avenir écartés du « flux » de récompenses matérielles offertes par les « patrons »[431]. D'où vient cette crainte ? Du fait qu'ils peuvent être contrôlés (*monitored*) par les dirigeants politiques même si le vote est émis à l'abri des regards de ces derniers. Ceci en vertu de trois raisons. Premièrement, la participation des péronistes, plus importante que celle de leurs concurrents, aux « réseaux sociaux des votants » et notamment à ceux auxquels participent les « pauvres », leur permet d'observer de près les actions des votants, « and to condition the distribution of goods to voters on these actions » (Brusco et al, 2004 : p. 79). De cette manière, les auteurs introduisent les circuits d'échange politique – en s'appuyant, par exemple, sur les enquêtes de J. Auyero – mais seulement afin de les mobiliser comme moteur du contrôle de l'accomplissement des transactions dyadiques et sporadiques que sont les échanges de biens pour des voix. Deuxièmement, le contrôle est possible car le « *vote buying* », selon les données issues de l'enquête menée par S. Stokes et ses collègues, est plus fréquent dans les petites villes et dans les villages, de sorte que le contrôle s'avère plus efficace du fait de la taille des communautés des électeurs. Enfin, les formes d'accomplissement du vote (en Argentine les bulletins de vote sont pourvus par les partis et non par l'Etat) permettent aux dirigeants locaux de les distribuer parmi les « vendeurs » de voix, et d'instaurer une façon de renforcer l'obligation d'accomplir la contrepartie du pacte marchand. Le problème est que la question du contrôle des électeurs demeure dans ce dernier cas irrésolue, car les personnes peuvent entrer dans l'isoloir avec un bulletin et en choisir un autre à l'abri du regard du « patron »[432]. De cette manière, soit on est obligé d'affirmer que les « pauvres » votent pour celui qu'ils veulent – certes, en vertu des chaînes d'obligation auxquelles ils participent –, soit qu'ils votent sans tenir compte de leur caractère d'individus gouvernés par le calcul instrumental, puisqu'ils ne peuvent même pas agir comme des « *free raiders* » capables d'obtenir les bénéfices des transactions marchandes sans en payer le coût. Dans les deux cas, la théorie sous-tendant les études de « *vote buying* » est réfutée et on est obligé de revenir sur des concepts plus complexes pour expliquer les rapports politiques au niveau local.

[431] « The voter comply because they anticipate that, should they not comply, they would be cutt off from the flow of minor payoff in the future » (Brusco et al, 2004: p. 76).

[432] Certes, il existe des techniques servant à s'assurer de l'usage des bulletins fournis par les dirigeants locaux, mais elles ne sont mises en œuvre que dans des cas marginaux de flagrant achat de voix, comme celui décrit dans le chapitre VII, dénoncé par *Clarín*.

Ainsi, la préoccupation pour le contrôle des électeurs – et par conséquent pour l'accomplissement de la contrepartie de la transaction – n'est compréhensible que si l'on accepte les présupposés des *vote buying studies* : c'est donc la manière dont ils pensent les rapports d'échange qui oblige S. Stokes et ses collègues, ainsi que la plupart des auteurs travaillant depuis cette approche, à trouver une garantie physique – ni morale, ni rationnelle – de la réalisation du circuit marchand. Dans un autre article, Susan S. Stokes (2005) parvient à construire un concept pour expliquer l'importance du contrôle des pratiques d'achat de voix : « le monitorat pervers » (*perverse accountability*). La place de cette variable dans son modèle apparaît de façon encore plus explicite que dans l'article précédemment analysé. Selon S. Stokes : « My key assumptions are that machines can monitor voter's actions and that both sides foresee their interaction extending indefinitly into the future » (2005 : p. 319). En s'appuyant sur les données d'une deuxième enquête menée en Argentine en 2003, l'auteur montre que l'insertion des partis dans des réseaux sociaux auxquels participent les « pauvres » leur permet d'exercer ce monitorat qui les place dans une position d'où ils peuvent appliquer des récompenses et des punitions aux « pauvres »[433]. A la différence de l'*accountability* démocratique défendue par les politologues, ce type de monitorat « is bad for democracy » (Stokes, 2005 : p. 316), tout en contribuant à la reproduction des « machines politiques ». La dimension normative semble ici comme ailleurs soutenir l'intérêt de ce type d'approche. Dans la conclusion du travail analysé plus haut, les auteurs affirment ainsi que les « pauvres » sont en danger en raison de ces technologies du contrôle : « Low-income Argentines are in danger of being turned into political clients » (Brusco et al, 2004 : p. 83).

Non seulement les thèses de S. Stokes et de ses collègues sont contestables d'un point de vue extérieur aux approches quantitatives et instrumentalistes comme la nôtre, mais aussi en reprenant leurs mêmes arguments empiriques et en les réanalysant sans avoir comme point de départ le présupposé affirmant que tout échange au cours de périodes électorales représente un cas de « *vote buying* ». De fait, un travail de Simeon Nichter (2008) a montré comment ce que S. Stokes et ses collègues appellent « *vote buying* » peut être vu comme une forme de mobilisation électorale (« *turnout buying* »), c'est-à-dire une pratique de distribution de biens afin de stimuler la participation des

[433] La démonstration est faite au moyen de la construction de modèles quantitatifs propres des théories des jeux et typiques des approches rationnalistes et instrumentalistes. S. Stokes explique ainsi que les « pauvres » sont la cible des pratiques d'achat de voix en raison de leur évaluation des biens distribués – biens liés à leur survie : « The formal model analyzed earlier predicts that vote buying is more easily sustained, all else equal, when the voter values the private rewards relatively highly […] In sum, political machines buy the votes of poor people in Argentina » (2005 : pp. 321-322).

personnes traditionnellement abstentionnistes. Selon S. Nichter, cette hypothèse explique mieux les données fournies par l'article sur le « *perverse accountability* », surtout le fait que ce soient les personnes ayant une identification politique préalable, et notamment avec les péronistes, qui sont le plus fréquemment atteintes par les offres de biens des « patrons »[434]. Plus fondamentalement, l'hypothèse du « *turnout buying* » permet de surmonter les problèmes posés par la dimension centrale du contrôle des électeurs, car ce qui est contrôlé ici n'est plus le contenu du vote, mais le fait de participer aux élections. Cet aspect est d'autant plu considérable qu'en Argentine les règles électorales permettent aux partis politiques de placer du personnel sur les lieux de vote afin d'aider les autorités électorales à contrôler le déroulement correct du scrutin, ces militants étant en mesure de savoir si les personnes qu'ils ont amenées ont réellement voté[435]. En résumé, selon S. Nichter : « Les partis peuvent activer leurs propres électeurs passifs en récompensant les militants démobilisés pour qu'ils aillent voter. Turnout buying entraîne des conditions moins rigoureuses de contrôle que l'achat de voix – la capacité d'observer la participation au lieu de la décision de vote – et il aide ainsi à expliquer pourquoi les partis peuvent offrir des récompenses même avec vote secret » (2008 : p. 29). Les conclusions de cette étude mènent par ailleurs à une vision plus ambiguë du point de vue normatif des échanges politiques – même s'ils continuent à être envisagés dans une approche instrumentaliste – en ce qui concerne leurs conséquences pour la « qualité de la démocratie » et pour la « liberté » des « pauvres », car la mobilisation électorale lie les personnes aux enjeux politiques de chaque moment et stimule la participation (Nichter, 2008 : p. 29).

Les difficultés méthodologiques des travaux de S. Stokes et de ses collègues sont ainsi multiples, c'est pourquoi le fait qu'elles n'aient été que timidement examinées a

---

[434] « L'analyse empirique suggère que les données du sondage argentin publiés par Stokes (2005, 321-4) sont plus compatibles avec le turnout buying qu'avec le vote buying. Le modèle de turnout buying développé plus haut prévoit que la cible de machines sont les partisans démobilisés, tandis que le modèle de vote buying de Stokes (321) prévoie qu'ils visent les électeurs faiblement opposés […] Les résultats de cette régression de logit prouvent que les sympathisants peronistes ont une probabilité plus élevée de recevoir des récompenses que des sympathisants non-peronistes […] Étant donné que le parti peroniste est "de loin le plus actif en distribuant des récompenses privées » (322), ces résultats suggèrent que des partisans de l'appareil sont visés plus souvent pour des récompenses – tel qu'il est prevoit par le modèle de turnout buying » (Nichter, 2008: p. 26).

[435] Pendant les élections l'une des tâches des dirigeants locaux (*referentes*) est, en effet, d'assurer le contrôle des lieux de vote. À cet effet, ils convoquent généralement les voisins qui les accompagnent. Dans le code électoral argentin sont prévues deux figures principales de contrôle du vote pourvues par les partis : le contrôleur général – qui parcourt les lieux de vote en garantissant la disponibilité des bulletins partisans – et le contrôleur du lieu de vote – qui dans chaque lieu de vote contrôle la liste électorale, la participation des électeurs et participe avec les militants des autres partis et les autorités représentant l'Etat au dépouillement du scrutin.

attiré notre attention. Selon notre hypothèse, le manque de critiques de ces thèses est dû au fait que les études sur l'achat de voix articulent des intérêts divergents bien que tous enclins à voir dans ce phénomène une bonne manière d'isoler et de mesurer une pratique perçue comme une déviation de ce que doit être la démocratie, qui suppose de la transparence, de l'*accountability* et de l'*empowerment* de la « société civile ».

Dans le point suivant nous traiterons la deuxième approche identifiée comme dominante dans les études sur les échanges politiques et la politique populaire : l'approche « culturaliste » représentée par les travaux de Javier Auyero. A la différence des *vote buying studies*, nous verrons que pour ces théories les rapports de clientèle dépassent la pure transaction marchande, et que ce qui de l'extérieur peut être vu comme « achat de voix » apparaît à l'examen comme des formes de participation à des « réseaux de résolution de problèmes » qui tiennent compte, d'une part, de la relation sociale dans laquelle s'insèrent les échanges et, d'autre part, de la durée de ces relations, qui dépasse les périodes de campagne électorale.

## 2. La vision culturaliste : les travaux de Javier Auyero

Lorsqu'au début de 1997 Javier Auyero publie la compilation *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, le clientélisme était un objet peu traité par les sociologues et les anthropologues argentins. Dans ce livre, J. Auyero, qui suivait alors ses études de doctorat aux Etats-Unis[436], se proposait « de tracer une carte de l'état de la discussion actuelle sur le clientélisme politique dans les sciences sociales » (1997 : p. 11) ; à cet effet, il avait traduit de l'anglais quatre articles d'auteurs réputés travaillant sur le sujet dans une perspective qualitative[437] et il avait ajouté deux travaux personnels à cette tentative d'état de l'art des études sur le sujet[438]. Dans la sélection réalisée, le compilateur rendait compte « de l'abondante littérature en anglais »

[436] Après avoir suivi des études de droit à l'Université catholique argentine, J. Auyero a suivi une maîtrise de sociologie à l'Université de Buenos Aires (1987-1991), puis il est parti aux Etats-Unis où il a obtenu un doctorat de sociologie, dirigé par Charles Tilly, à la New school for social research (1997). Il est actuellement professeur à l'Université de Texas, à Austin.

[437] Il s'agit des politistes et des sociologues qui avaient entrepris des travaux sur le « clientélisme » dans les années 1970 et 1980 : Ayse Gunes-Ayata (qui avait édité avec Luis Roniger le livre *Democracy, clientelism, and civil society*), Robert Gay, Luis Roniger (qui avait publié avec N. Eisenstadt le recueil *Patrons, Clients and Friends*) et Cristina Escobar.

[438] Tel que l'auteur le dit dans le prologue, il a commencé à organiser le livre bien avant sa publication – au moins en 1995 –, et l'idée vient de l'expérience du sociologue à la New school for social research de New York et de la discussion des textes avec des étudiants de troisième cycle de l'Université de Buenos Aires.

et de la « presque inexistante » production sur le « clientélisme » politique en Argentine, où le sujet constituait cependant une préoccupation – au moins comme sujet de débats informels – non seulement universitaire, « mais aussi politique et culturelle » (1997 : p. 11). La prétention fondatrice d'un domaine de réflexion avec toute sa dignité académique était sans doute présente dans la compilation de J. Auyero. Il est ainsi significatif qu'en raison de certains processus que nous n'aborderons pas et qui renvoient aux stratégies académiques de l'auteur, aux réseaux dans lesquels il a pu s'insérer et au lien établi entre ce problème sociologique et la préoccupation publique à caractère politique et moral pour le « clientélisme », *¿Favores por votos?* et les études ultérieures de cet auteur[439] ont effectivement ouvert un domaine de recherche qui a acquis progressivement une plus grande attention et légitimité dans les sciences sociales. C'est du moins ce que semble suggérer le volume et l'importance de la production des anthropologues, des sociologues et des politologues qui ont commencé à travailler sur les rapports de clientèle et sur leurs effets politico-électoraux, symboliques, subjectifs, en se plaçant dans la plupart des cas comme continuateurs ou critiques des arguments de J. Auyero.

Plus de dix ans après la publication de *¿Favores por votos?*, on peut revenir sur ses principales thèses et, à la lumière des contributions ultérieures à sa publication et du devenir du concept de « clientélisme » au-delà des préoccupations académiques, relire certaines des lignes de débat que proposait cet ouvrage. Nous réaliserons tout d'abord une révision des deux contributions de J. Auyero inclues dans *¿Favores por votos?*, puis nous compléterons cette lecture avec quelques références à ses travaux ultérieurs sur le sujet et avec les apports effectués par les notes de lecture et les commentaires de ces textes qui dévoilent le parcours sinueux du concept dans les sciences sociales argentines.

### *2.1 Le clientélisme comme problème sociologique : notes sur un texte fondateur*

Dès le titre du livre, à la fois question et affirmation, l'auteur prenait déjà position sur le sujet : il faisait référence à l'existence du « clientélisme politique contemporain »

[439] Auyero avait déjà publié en 1996, dans la revue *Société*, un article où il commençait à concevoir une « carte » des débats académiques américains sur le clientélisme politique (Auyero, 1996). Par ailleurs, quand nous soulignons le caractère fondateur de *¿Favores por votos ?* nous n'oublions pas l'importante tradition latino-américaine, américaine et européenne sur le sujet, notamment les travaux des anthropologues et des politistes sur les « sociétés de la Méditerranée » que nous avons déjà mentionnés. Sur ce point, cf. par exemple un compte rendu sur quelques textes classiques sur le sujet (Marques, 1999). Nous n'oublions pas non plus la tradition argentine sur ce thème, spécialement celle qui est née des préoccupations de Gino Germani pour la « modernisation politique » et les classes populaires et de quelques études anthropologiques sur des communautés de province. Cf. (Soprano, 2002). L'essentiel pour nous est de voir comment à partir de la compilation de J. Auyero la discussion contemporaine sur le « clientélisme » en Argentine et en Amérique latine s'est renouvelée et a trouvé un nouvel élan.

qui serait peu traité par les spécialistes de la politique tout en s'interrogeant sur la signification et le contenu de cette relation, qui apparaissait alors comme quelque chose de beaucoup plus complexe qu'un pur échange de faveurs contre des voix ou de biens contre un soutien politique. Dans un jeu presque goffmanien entre la scène et les coulisses, J. Auyero critiquait la faible attention prêtée par les chercheurs argentins à l'objet « clientélisme », en soutenant qu'en revanche « l'essor et la consolidation de la politique massmédiatique en Argentine et dans d'autres pays latinoaméricains n'a pas éliminé d'autres façons de faire de la politique ». Ainsi, l'auteur critiquait-il la fascination que les médias produisaient dans les sciences sociales argentines et attirait l'attention sur ces « autres façons de faire de la politique » au-delà des scènes médiatiques. Puis, il faisait un autre pas en renversant le sens de la relation entre politique médiatique et politique non médiatique : « de plus, disait Auyero, ces autres manières [de faire de la politique] sont l'un des appuis, l'un des tissus de réseaux sociaux, sur lesquels la médiatisation [de la politique] est montée et s'est reconfigurée symboliquement » (1997 : p. 16). Défense de la politique qui a lieu en dehors des médias, le livre est ainsi consacré à l'un de ces réseaux : « le réseau clientélaire ».

Les deux motivations explicites qui ont mené l'auteur à écrire ce livre rendent compte de ces problèmes : d'une part, il s'agit d'une expérience familiale liée à ce qui est arrivé dans la maison d'un homme politique lors d'une période préélectorale lorsque la présence des caméras, des journalistes et des porte-parole, ainsi que les demandes d'entretiens pour la télévision et la radio étaient très importantes, de même que les visites de personnes qui venaient chercher des choses de la part d'autres personnes. En effet, dans la scène racontée par J. Auyero dans l'introduction du premier article de *¿Favores por votos?*, un dénommé Juan arrive chez le candidat où il est accueilli par Lucas, fils du candidat et futur sociologue[440]. En prononçant la phrase « je viens de la part de López » (un personnage énigmatique incarnant le *puntero* classique), Juan fait référence à une trame sociale existant en dehors de la situation que l'adolescent Lucas avait devant ses yeux. Cette révélation de Juan à Lucas, qui avait peut-être déjà la curiosité du sociologue, suggère ainsi une réalité qui restait hors des caméras et des journalistes qui peuplaient la maison du candidat : les réseaux de clientèle. La deuxième motivation dont l'introduction du livre rend compte est liée au fait que les mentions de l'existence du « clientélisme »

[440] Ceci est raconté par le sociologue lors d'un entretien où il réfléchit sur sa trajectoire académique. Cf. (Hurtado, 2005). J. Auyero est le fils d'un ancien dirigeant de la démocratie chrétienne, député national dans les années 1970, 1980 et 1990. Lui-même a été militant de ce parti pendant les années 1980.

provenaient également d'autres voies, car « le terme "clientélisme" traverse aujourd'hui une bonne partie de l'imagination politique et des énergies transformatrices en Argentine et en Amérique latine ». Il s'agissait de faire que les sciences sociales traitent un sujet dont d'autres acteurs parlaient déjà: « Ce livre, affirme Auyero, tente de mettre l'imagination sociologique au service d'une compréhension plus adéquate du phénomène » (1997 : p 39).

Au début du traitement du concept de « clientélisme », J. Auyero affirme que celui-ci vit une « double vie » en deux sens : chronologique, parce que bien que traité par des chercheurs et des observateurs comme un vice du passé ce rapport politique est une réalité contemporaine et durable ; analytique, parce qu'il est à la fois une réalité objective de premier ordre, liée aux échanges de biens contre des voix, et une réalité objective de deuxième ordre, car elle existe sous la forme « de schèmes d'appréciation, de perception et d'action (non seulement politiques) dans les structures mentales des sujets insérés dans ces relations d'échange » (1997 : p 23), c'est-à-dire comme des « habitus », pour utiliser la catégorie de Pierre Bourdieu que J. Auyero définit par rapport aux liens clientélaires. C'est cette seconde acception de la « double vie » – la réalité des échanges et la réalité symbolique de l'« habitus clientélaire » – que l'auteur continuera à développer dans ses travaux ultérieurs.

En définitive, qu'est-ce que le clientélisme selon J. Auyero ? Dans le premier chapitre de *¿Favores por votos?*, l'auteur reprend les définitions classiques de l'anthropologie et de la science politique. Ainsi assume-t-il que « les relations clientélaires sont vues comme des ajustements hiérarchiques, comme des liens de contrôle et de dépendance. Elles sont des liens verticaux basés sur des différences de pouvoir et des inégalités » (1997 : p. 24) et que ces relations « se basent sur l'échange simultané de deux types différents de ressources et de services : instrumentaux (politiques et économiques) et "sociables" ou expressifs (promesses de loyauté et de solidarité) » (p. 24). En même temps, il s'agit d'une relation de domination « complexe et ancrée », c'est-à-dire impliquant « une reconnaissance réciproque » (1997 : p. 25) entre les participants et qui « présuppose la construction d'un cadre (*frame*) de connaissance mutuelle qui organise l'expérience des acteurs » (*Ibid*). L'emphase, d'une part, sur la dimension de domination et, d'autre part, sur l'importance du contact direct et récursif entre les participants de la relation clientélaire, voilà deux points centraux des arguments de J. Auyero sur les réseaux de clientèle péronistes dont il s'occupe dans ses travaux.

En outre, l'auteur identifie cinq problèmes conceptuels de cette littérature classique sur le « clientélisme », pour lesquels il proposera des solutions. Le premier est le faible traitement de la « dimension "subjective" du fonctionnement du clientélisme » (1997 : p. 26), qui provient de l'appel à des arguments rationnels ou normatifs au moment d'expliquer les actions des sujets participant à la relation clientélaire. Le premier type d'argument, celui qui mobilisent les études de « *vote buying* », empêche de penser l'importance « des significations partagées qui émergent de ces actions et les soutiennent » (1997 : p. 30). Le deuxième type d'argument fait naître les actions des clients d'une norme de réciprocité qui n'explique pas la genèse des dispositions des clients et des « *brokers* » « qui font du lien clientélaire un lien légitime » (1997 : p. 33-34). En rejetant les deux types d'explication, J. Auyero introduit le concept d'« habitus » de Pierre Bourdieu pour affirmer que la récursivité des pratiques clientélaires produit des dispositions durables chez les participants en les prédisposant à accepter les manières qu'assume cette relation, tant dans sa dimension objective (l'échange de biens contre des loyautés) que dans sa dimension subjective (la signification de cet échange).

Le deuxième problème identifié par l'auteur est la confusion entre les caractéristiques du « clientélisme » et les principes générateurs des pratiques clientélaires : « le fait qu'il y ait des biens, des services, des faveurs, donnés *en échange* de loyauté et de soutien, *ne garantit pas que la loyauté et le soutien soient accordés en raison de ces biens, ces services et ces faveurs* » (1997 : p. 35), de sorte que l'essentiel doit être l'étude de la source de cette loyauté et de ce soutien ; c'est pourquoi, comme nous l'avons vu, les explications rationnelles et normatives ne sauraient être satisfaisantes.

Troisièmement, J. Auyero place la limitation produite par le faible traitement de la genèse de la relation clientélaire, c'est-à-dire de la manière dont médiateurs et clients deviennent des médiateurs et des clients et se mettent en rapport. A cet effet, soutient l'auteur, il est nécessaire de combiner des causes macro – les processus structurels qui favorisent l'établissement de modèles sociaux de type clientélaire – et des causes micro – « la manière dont les participants de cette relation font naître et reproduisent cette relation » (1997 : p. 36).

Un quatrième type de limitation provient du fait que l'excessive attention prêtée à la relation entre patrons et clients empêche de voir l'importance des médiateurs : « les brokers sont non seulement des intermédiaires en termes fonctionnels mais aussi des figures cardinales dans la production et la reproduction de la croyance dans la valeur du jeu clientélaire, dans l'articulation du lien d'affection imaginaire – une idéologie

implicite – qui met en rapport ceux-ci avec les clients » (1997 : p. 36). A cet égard, J. Auyero propose un schéma de relation triangulaire dans lequel le patron (le « chef politique ») fait passer sa relation avec les clients à travers un *broker* territorial. Ce schéma servira dans son analyse des réseaux péronistes des bidonvilles de la banlieue de Buenos Aires à appréhender la relation entre le maire de la commune, les dirigeants territoriaux et les habitants des bidonvilles.

Enfin, J. Auyero fait référence à la limitation du traitement dichotomique des relations clientélaires par rapport à l'action collective : par l'affaiblissement de la solidarité collective et l'atomisation particulariste de l'électorat, le clientélisme est vu comme une force qui entrave toute possibilité d'action collective » (1997 : p. 36-37). En revanche, pour l'auteur il existe un « type d'action collective auquel le clientélisme peut donner lieu » (1997. p. 37) et elle présente certaines caractéristiques : son caractère « particulier », « paroissial » et « bifurqué », c'est-à-dire lié à l'action directe dans le contexte des questions de politique locale et à la médiation politique traditionnelle dans le contexte des questions de politique provinciale ou nationale[441].

Dans le deuxième article qu'il a écrit pour *¿Favores por votos?*, et qui sera la base de l'un des chapitres de son livre *La política de los pobres* (2001) (La politique des pauvres), J. Auyero présentait les premiers résultats de son travail de terrain dans un bidonville de la zone sud de la banlieue de Buenos Aires, où il a étudié le fonctionnement des réseaux clientélaires péronistes. Il s'agissait d'une claire prise de position analytique sur l'interprétation de la relation entre « clientélisme », classes populaires et péronisme. L'auteur traitait deux questions liées au « clientélisme péroniste » des années 1990 sur lesquelles nous voudrions faire quelques remarques : d'abord, l'importance de la notion de médiation ou *brokerage*, qui « acquiert une grande importance dans des scènes de pauvreté croissante et d'inégalité, de chômage, de sous-emploi et de retrait de l'Etat, comme celles qui caractérisent l'Argentine des années quatre-vingt-dix » (1990 : p. 172). Ensuite, l'importance des significations produites et reproduites dans les relations clientélaires liée à une certaine dramatisation « de l'action de donner » et à une certaine présentation publique de celui qui « donne », fait associé à la catégorie de *performance*

[441] Il est intéressant de voir comment dans ce commentaire est déjà présente une partie de la structure de l'analyse que J. Auyero fera des protestations et de l'action collective en Argentine, sujets dont il s'est occupé immédiatement après avoir travaillé sur le clientélisme. Cf., par exemple, (Auyero, 2002). Dans cet article, il affirme, à propos du cas de la province de Salta : « Les ressources matérielles que les manifestants réclament (et qu'ils obtiennent parfois) sont distribuées (à plus d'une occasion) au moyen de machines partisanes bien huilées; une forme d'attribution qui exclut beaucoup de manifestants, produisant une nouvelle phase de (la même) protestation et ajoutant une nouvelle cible de réclamations (les fonctionnaires locaux) ainsi qu'une nouvelle demande (de transparence) » (Auyero, 2002 : p 206).

qui est, aux yeux de l'analyste, « un rétablissement et une re-création des actes et des mots de l'une des figures fondatrices du péronisme : Eva Perón » (1997 : p. 173). De cette manière, J. Auyero replaçait le « clientélisme » par rapport à d'autres noyaux thématiques importants : la crise du monde populaire « des années quatre-vingt-dix » et la « culture politique » des « pauvres », et il traitait « la persistance et la transformation de certains éléments culturels dans des pratiques de médiation politique contemporaines » (1990 : p. 22) comme des caractéristiques centrales qui renforcent les relations de clientèle dans les quartiers populaires. En combinant ces deux questions, l'importance des donneurs de biens dans un contexte d'appauvrissement des classes populaires et l'importance d'une certaine culture du don qui fait du « clientélisme » une relation durable, le péronisme émerge comme centre organisateur de la relation de clientèle : il y aurait quelque chose de l'ordre objectif dans ce parti – l'accès à des biens liés à la subsistance des « pauvres » – et quelque chose d'ordre subjectif – une tradition d'« aide sociale » à être dramatisé – qui le plaçait comme principal acteur du « clientélisme argentin contemporain ».

Ces deux aspects se combinent selon J. Auyero dans la figure du représentant du péronisme dans le territoire : le *puntero*. L'auteur affirme sur ce point : « Au moyen d'un type spécifique de performance, d'activité, particulier et historiquement spécifique, les médiateurs fonctionnent comme des garde-barrière tout en présentant leur rôle au public – les bénéficiaires de leurs faveurs et les autres personnes – comme s'ils étaient des représentants ou des coordinateurs » (1997 : p. 180-181). C'est-à-dire que « les "referentes" ou "punteros" font l'impossible pour enseigner une leçon essentielle à leur public : peu importe la gravité de la situation, ils sont les seuls à pouvoir garantir la continuité du flux de services sous la forme de "programmes d'assistance sociale" » (1997 : p. 182). Dans l'explication de la *performance* des *punteros*, qui n'est autre chose qu'une activité qui donne du sens à la relation de domination clientélaire et qui permet « de dissimuler » symboliquement un « chantage » présent dans cette relation – « si tu ne votes pas pour moi, tu ne vas pas pouvoir continuer à accéder à certains biens, parce que je suis la porte d'accès à ces biens » –, il y a donc une nette emphase mise sur l'importance de la tradition péroniste. Les femmes *punteras*, dans le cas analysé par J. Auyero, font d'« Evita » une figure à dramatiser pour mettre à jour une tradition qui permet de placer au second rang la relation de domination structurant le lien de clientèle. De cette manière, la relation clientélaire revêt des conditions objectives et subjectives pour se reproduire comme lien légitime.

*2.2 Des faveurs contre des voix ?*

La lecture de la littérature sur le « clientélisme » ultérieure à *¿Favores por votos?* et qui a dialogué avec le travail de J. Auyero, que nous avons signalé comme l'ouverture d'un domaine d'études sur un objet jusqu'alors peu traité dans les universités[442], nous permet d'effectuer quelques remarques sur certains problèmes que l'analyse du sociologue n'a pas suffisamment traités, ou qu'elle a placé sur un plan à notre avis erroné. Nous aimerions tout d'abord interroger le fait de cantonner analytiquement la question du « clientélisme » aux seules classes populaires[443]. En effet, l'une des plus grandes difficultés de l'affirmation de J. Auyero sur l'importance du « réseau clientélaire » pour penser la politique contemporaine est peut-être que ce réseau est exclusivement associé aux « pauvres » – et à leur expression politique, le péronisme –, ce qui serait clairement affirmé dans le titre du livre issu de sa thèse de doctorat : *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo* (La politique des pauvres. Les pratiques clientélistes du péronisme). Ainsi, un travail qui s'était proposé de démythifier l'activité politique à l'ère du règne des médias, ère par ailleurs de l'augmentation de la pauvreté et du chômage, finissait-il par examiner la façon d'interpréter les relations clientélaires dominant le monde des « pauvres » sans mettre en question la suprématie de ce type de relation dans le rapport des « pauvres » au politique. La « politique des pauvres » existe-t-elle au-delà du clientélisme ? Le clientélisme politique existe-t-il au-delà de la « politique des pauvres » ? Quelques passages des travaux de J. Auyero permettent de comprendre que l'auteur répondrait affirmativement aux deux questions, mais une conséquence involontaire du succès de ses travaux fut peut-être l'association automatique, dans et en dehors du domaine universitaire, entre pauvreté et « clientélisme », ce qui rejoint par ailleurs la manière dont le sens commun – social chrétien, « progressiste », comme disait J. Auyero, ou conservateur – pense la « politicité » des « pauvres ».

Par conséquent, il s'agissait pour le sociologue de s'occuper des « réseaux de relations sociales » dépassant le monde des médias et souvent à la base des perceptions de ce qui s'y déroulait. Le fait d'associer directement ces réseaux, d'abord au monde

[442] Une note de lecture publiée peu après la parution de *¿Favores por votos?* (D'Alessandro, 1997) célébrait son édition « étant donné la faible bibliographie en espagnol » sur le sujet, ce qui faisait des traductions de J. Auyero « une référence au moment d'étudier ce sujet » et des travaux publiés dans le livre « une nouveauté » (p. 253).

[443] Ce qui a été indiqué par Laura Masson (2002) dans un compte rendu critique de *La política de los pobres*.

populaire, puis au monde des rapports de clientèle, mobilisait toute une série de considérations morales et normatives sur la relation entre les classes populaires et la politique que l'auteur voulait explicitement éviter. Ainsi, si dans *¿Favores por votos?* le réseau clientélaire demeure l'un des possibles réseaux sociaux interpersonnels d'insertion des classes populaires, progressivement, dans les travaux ultérieurs de l'auteur, il ne parlera de « clientélisme » qu'au moment de penser ce qui, dans le cas des « pauvres » en particulier et de la politique en général, dépasse l'audience des citoyens éloignés de la politique[444]. Il ne reste plus alors, en politique, que clients et audience ?[445]

A propos de cette étroite association entre pauvreté et « clientélisme », nous trouvons dans ces premiers textes de J. Auyero – et peut-être aussi dans les textes ultérieurs – un raisonnement fortement lié à cette affirmation, qui pouvait convaincre même ceux qui voulaient penser l'Argentine néo-libérale de manière critique. Nous faisons référence à l'argument du « retrait de l'Etat ». Dans *¿Favores por votos?* l'auteur affirme en effet : « Avec les processus d'ajustement et de restructuration économique, d'appauvrissement généralisé, d'inégalité croissante et d'éloignement de l'Etat, le clientélisme politique a occupé à nouveau le centre des préoccupations politiques et académiques en Argentine et dans le reste de l'Amérique latine. Les niveaux de chômage et de privation matérielle croissants font que l'échange de faveurs, de biens et de services contre un soutien politique acquiert à nouveau une force qu'il avait perdue » (1997 : p. 21). L'argument est simple : les classes populaires au chômage – les « pauvres » – subissent un abandon de la part de l'Etat qui les laisse comme prisonniers des réseaux territoriaux de clientèle lorsqu'ils veulent accéder aux biens nécessaires pour affronter leurs problèmes de survie. Or, nous voudrions postuler, à l'instar de Maristella Svampa (2004), et comme nous l'avons vu dans le chapitre II de cette thèse, que loin « de s'être retiré », l'Etat a modifié le principe régulateur de sa présence dans la société en général et dans les territoires populaires en particulier. En outre, ces nouvelles formes de présence sont liées, si l'on observe la « main gauche » de l'Etat, pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu, à la multiplication de politiques sociales ciblées et distribuées de manière décentralisée.

---

[444] Daniela Soldano fait référence à ce point dans un commentaire sur un article d'Auyero sur le sujet : « Les clients paraîtraient ne pas effectuer d'autres pratiques, ne pas compter avec d'autres propriétés identitaires et ne pas participer à d'autres réseaux qu'à ceux liés au clientélisme » (1998 : p 110).

[445] Cette idée d'une audience éloignée de la politique correspond, par ailleurs, à la figure de *la gente* comme des sujets « indépendants » et libres au moment de faire leurs choix électoraux. Cf. sur ce point notre mémoire de DEA (Vommaro, 2004).

Par ailleurs, en étudiant comment ces politiques postulent et promeuvent la participation de la « société civile » à leur mise en œuvre tout en essayant de faire face à l'appauvrissement des « pauvres » au moyen du renforcement de leurs capacités (*empowerment*), nous trouvons différentes combinaisons des formes de participation ayant des caractéristiques clientélaires et non clientélaires et nous nous intéressons à la façon dont la présence de l'Etat est perçue dans le territoire en vertu des cadres d'interaction fournis par ces types de relation[446]. De fait, à partir de cette hypothèse des nouvelles formes de présence de l'Etat, il est possible de se demander, comme nous le faisons dans cette thèse, quel est l'impact de la mise en œuvre des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », et non de la pauvreté ou du retrait de l'Etat, sur la préoccupation permanente pour protéger les « pauvres » du « clientélisme ». En d'autres termes, nous nous intéressons à l'influence de la philosophie guidant ces politiques – à supposer que le problème de la pauvreté soit culturel (lié au manque de « capacités » des pauvres) et non structurel[447] – et à l'influence des observateurs de la distribution de ces politiques – hommes politiques, journalistes, entrepreneurs, autorités ecclésiales, experts en politiques sociales – sur l'augmentation de l'intérêt public pour le combat contre le « clientélisme ». Ceci nous permet d'associer le phénomène clientéliste moins à la pauvreté et au retrait de l'Etat qu'aux formes dominantes de la « lutte contre la pauvreté » et aux modes de présence de l'Etat dans les quartiers populaires.

En ce sens, peut-être en raison du moment où il effectue ses observations de terrain, on ne peut s'étonner si J. Auyero ne prête pas suffisamment attention à l'objet privilégié des échanges clientélistes : les biens d'appropriation individuelle et collective (Offerlé, 1989) arrivant par le biais des politiques sociales ciblées – et non seulement de « programmes d'assistance sociale » municipaux auxquels l'auteur se réfère souvent dans *¿Favores por votos?* Ces politiques, qui comme nous l'avons vu ne cessent de se multiplier depuis le milieu des années 1990, introduisent un élément important dans les échanges politiques territoriaux, car aux tensions propres de toute distribution de biens dont le nombre est plus faible par rapport au nombre de « nécessiteux », elles ajoutent l'exigence de certains critères imposés, pour ainsi dire, depuis le haut, conditionnant leur

[446] L'argument de J. Auyero suppose de plus l'existence d'une « désertification organisationnelle » dans les quartiers populaires qui attache encore plus les « pauvres » à leurs « patrons ». Cette affirmation, liée peut-être au type de territoire analysé par J. Auyero, ne correspond pas à d'autres observations comme celles de Grimson et al. (2003). Sabina Frederic ajoute que ce type d'argument « stigmatise » « la politique des pauvres » et crée une espèce de différenciation entre « haute » et « basse » politique, associée à des groupes sociaux différents » (2004: p. 266-267).

[447] Auyero a traité dans un autre travail (1999) cette dérive « culturaliste » des politiques sociales promues par les organismes multilatéraux de crédit.

distribution. La fidélité politique, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, est ainsi combinée avec d'autres conditions d'accès aux biens d'origine publique telles l'âge, la composition de la famille, etc. L'existence d'importants programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » permet non seulement de réfuter l'hypothèse du « retrait » de l'Etat, mais elle invite en outre à prêter plus d'attention aux différentes combinaisons de critères d'attribution de biens : certains arrivés depuis les bureaux où sont conçus ces programmes, d'autres constitués dans le territoire, d'autres dans les mairies, etc.

De surcroît, et contrairement à ce que J. Auyero suggère dans *¿Favores por votos?* et dans ses travaux ultérieurs, nous avons montré dans le chapitre précédent que, bien que les « clients » reconnaissent le lien nécessaire entre l'accès aux « faveurs » et le fait de passer par un dirigeant de leur quartier, la multiplication de programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » introduit une certaine nouveauté en ce qui concerne d'autres biens traditionnellement distribués dans des relations de clientèle : les allocations apparaissent en partie comme des *droits* des « pauvres » et par conséquent il est possible de les exiger[448]. Dans ce contexte de voisins qui exigent une espèce de droit accordé selon des critères particuliers – c'est-à-dire comme des non-droits – et de dirigeants qui ont affaire à la recherche difficile de critères légitimes de distribution, il ne paraît pas fructueux du point de vue analytique d'étudier les échanges politiques locaux suivant la notion d'« habitus clientélaire ». En effet, en soulignant l'existence des schèmes incorporés fonctionnant au-delà de toute négociation entre les acteurs, cette approche nous ferait perdre de vue la dimension de conflit et de coopération permanente entre donneurs et récepteurs de biens d'origine publique et entre donneurs et récepteurs de soutien politique[449].

De même, l'emphase culturaliste de l'approche de J. Auyero qui accorde une importance majeure à la *performance* d'Evita comme dimension symbolique centrale des relations clientélaires mène l'auteur à associer étroitement péronisme et « clientélisme ». En effet, si les *punteros* ont besoin, dans le cas des femmes, de dramatiser Evita, c'est seulement depuis le péronisme que les relations clientélaires légitimes peuvent être établies. Toutefois, même si nous abandonnons analytiquement la catégorie de

[448] Par ailleurs, Magdalena Chiara a affirmé sur la question de la notion de droit chez les « pauvres » : « Une perte hypothétique de la notion de "droits" n'est pas une question imputable aux formes clientélaires de relation "micro" », mais aux processus « macro » tels que ceux d'« ajustement-réforme » des années 1990 (1998 : p. 116-117).

[449] Sabine Frederic et Laura Masson (2006) avaient signalé l'importance de l'utilisation indigène de l'étiquette « clientélisme » dans leur travail sur les pratiques politiques du péronisme de la province de Buenos Aires.

« clientélisme » et nous la remplaçons par celle d'échange politique ou de formes de réciprocité, nous avons vu que l'importance des réseaux de résolution de problèmes de type clientélaire ne sont exclusives ni des secteurs populaires, ni du péronisme : cantonner la question du clientélisme au péronisme contredit la plupart des recherches ultérieures aux travaux de J. Auyero, ce qui relativise la valeur fondamentale de la performance d'Evita pour la reproduction des réseaux sociaux de résolution de problèmes.

Nous voudrions signaler deux questions méthodologiques. La première, indiquée par Germán Soprano (2002), renvoie à l'emphase excessive de J. Auyero sur l'importance de la figure du « médiateur ». L'idée de médiation comme activité centrale des dirigeants territoriaux, empêche, d'une part, de « rendre compte des obligations réciproques » établies entre les *punteros* et les « pauvres », ce qui fait des premiers de véritables « patrons » des rapports d'échange et non de simples médiateurs, car les liens politiques de loyauté sont établis entre les « pauvres » et les dirigeants territoriaux et non, dans ce cas, avec le maire, qui peut apparaître comme une figure admirée/respectée par les « pauvres » mais non comme le centre de la relation de clientèle[450]. D'autre part, l'emphase sur ce schème triadique conduit à « figer » la position du patron – le maire, notamment – en empêchant de penser les multiples ramifications des réseaux politiques, qui font que, par exemple, un maire puisse avoir à son tour son propre « patron », dirigeant politique placé dans une position plus importante dans la hiérarchie partisane, non en raison d'un organigramme mais de son capital politique.

La deuxième question de méthode renvoie à l'administration des preuves de terrain. Il est étonnant que les travaux de J. Auyero aient stimulé tant de travaux d'ethnographie politique et en même temps fourni aussi peu d'éléments issus des observations de terrain de l'auteur pour traiter des questions centrales de son analyse. Au moment de présenter des preuves de l'argument sur « la performance d'Evita », par exemple, J. Auyero cite des extraits d'entretiens avec des médiateurs et non des observations directes d'interactions avec leurs clients ou avec leurs patrons. La principale observation présentée par J. Auyero comme preuve de la relation clientélaire est le récit d'un meeting de soutien du maire de la commune, qui constitue une pièce

[450] Cela devient visible, par exemple, lorsque un dirigeant territorial abandonne un dirigeant municipal pour en rejoindre un autre : alors, selon G. Soprano, les « pauvres » suivent probablement le *puntero* dans son changement de loyauté politique. Souhaitant rompre avec le regard sur la politique « depuis le haut », J. Auyero n'a pourtant pas pu rompre avec cette perspective et, n'ayant pas pris l'espace local comme véritable *locus* politique, il a traité ses acteurs comme de simples « intermédiaires » entre la citoyenneté et la « vraie » politique.

ethnographique très intéressante. En conséquence, peut-être que, au moins comme hypothèse, l'auteur a recueilli plus la présentation publique, la *performance* et la « sociodicée » effectuée par le « médiateur » face au chercheur, analyste extérieur qui aux yeux du *broker* peut sembler une incarnation de l'extériorité morale évaluant de façon critique l'échange de faveurs contre des voix, que ce que le « médiateur » fait, dit et justifie face à ses clients – et face à son patron, ce qui sera éventuellement fort différent[451].

En ce sens, la faible information issue des observations – tout du moins la pénurie d'information de ce genre dans les travaux de J. Auyero – est problématique en raison de l'accent mis par le sociologue tant sur l'activité de performance d'Evita de la part des « médiateurs » que, notamment dans ses travaux postérieurs, sur la disposition socialement acquise des clients à accepter ce type de performance cachant la domination clientélaire. C'est dans ce contexte que la notion d'« habitus clientélaire » permet au sociologue de soutenir l'emphase sur la « culture clientélaire » comme clé explicative de la force de ces réseaux d'échange et de loyauté : en définitive, si le « clientélisme » est une relation durable c'est parce que les participants ont incorporé les dispositions pratiques qui rendent possible cette relation[452]. La disjonction entre l'importance donnée à des pratiques non conscientes et l'utilisation prioritaire d'entretiens dans lesquels se manifeste un discours explicite constitue sans aucun doute un point faible non seulement de l'argument de J. Auyero, mais aussi de sa méthodologie.

De notre point de vue, la mobilisation d'une vision du « clientélisme » en termes de « culture » s'avère profitable si nous traitons cette culture comme un accomplissement actif des acteurs, à l'instar de Jean-Louis Briquet. Pour cet auteur, l'obligation présente dans les relations d'échange : « Peut être qualifiée de culturelle, si l'on entend par culture

---

[451] Germán Soprano dira à ce sujet : « Contrairement à Auyero, je dois indiquer que dramatiser Evita n'est pas la seule alternative des femmes péronistes pour "faire de la politique" avec "succès" » (2002 : p 487).

[452] Selon J. Auyero : « L'aspect d'automaticité de l'échange de biens contre un soutien ne doit pas être interprété en termes mécaniques ; au contraire, il est le résultat de l'habitude que ces échanges produisent chez les bénéficiaires ou les "clients". Le fonctionnement quotidien du réseau de résolution de problèmes inspire chez ceux qui reçoivent les faveurs et les biens un ensemble de dispositions (et je souligne l'activité régulière et courante du réseau pour marquer que cette relation d'échange pénètre des actes singuliers d'échange). Ces schèmes de perception, évaluation et action sont à leur tour confirmés par les actions symboliques que les patrons et les punteros effectuent, de manière aussi constante, dans leurs discours publics (en accentuant leur « amour pour les pauvres » ; leur « tâche sacrifiée ») et dans leurs façons personnalisées de donner (en accentuant les difficultés surmontées pour obtenir le bénéfice, en créant de cette manière l'impression que si eux, les bienfaiteurs, n'étaient pas là où ils sont, il n'y aurait pas de biens et/ou de services à distribuer » (2004 : p. 142). Sur ce point, l'auteur affirme dans *¿Favores por votos?* : « La performance d'Evita, la restauration d'un comportement construit, n'est pas une action cynique ni une action préméditée. Cette performance est – à la différence d'une performance théâtrale – une pratique dans le sens que Bourdieu donne au terme : considérée comme évidente, non réfléchie, hors de la sphère de la conscience discursive » (p 213).

un "univers commun de références" à partir duquel, de façon partiellement consciente, les acteurs s'orientent et évaluent leurs pratiques. La culture se cristallise dans des "règles du jeu" énumérant les droits et devoirs des individus, les impératifs liés à leurs rôles ainsi que les comportements qu'ils peuvent légitimement adopter dans telle ou telle situation particulière » (1997 : p. 14). Cette culture n'est ainsi pas totalement inconsciente puisqu'elle est matière de négociations et d'arrangements permanents, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

### 3. De l'habitus clientélaire à la négociation : le *calcul moral*

La relecture des deux approches les plus répandues des échanges politiques au niveau local et du concept de « clientélisme » comme point d'accès à ces rapports sociaux nous permet de mieux préciser la façon dont nous nous proposons d'aborder ce sujet. Les précisions conceptuelles qui suivent sont issues de nos observations de terrain développées dans le chapitre précédent et de leur mise en dialogue avec les explications dominantes sur les circuits politiques locaux. Quant à l'approche instrumentaliste, elle a le mérite de penser les échanges politiques *en tension*, c'est-à-dire comme des interactions entraînant des stratégies et des calculs de la part des acteurs y participant. Cependant, elle traite ces rapports comme des scènes dyadiques et spasmodiques où la « culture », les formes d'identification et d'engagement sont absentes. Ainsi, l'échange est réduit à une pure négociation calculée, dominée par l'équation coût-bénéfice de la part des *brokers* et des « clients ». Ce regard explique, comme nous l'avons vu, que l'une des questions dominant les enquêtes menées sous son influence, notamment des politistes américains, soit : Qu'est-ce qui garantit au *broker* que son « client » respecte la contrepartie de l'échange ? (Kitschelt et Wilkinson, 2007 ; Stokes, 2005). La question entraîne une série de présupposés, renvoyant à la préoccupation à la base de l'interrogation politologique sur le « clientélisme » : les effets de ces relations sur la « qualité » des démocraties contemporaines. Cette inquiétude mène les analystes à se concentrer sur une forme spécifique et sporadique d'échange : l'échange électoral, pensé en termes d'achat de voix (*vote buying*). Le modèle de transaction sous-jacente suppose une séquence temporaire inamovible : d'abord, le patron donne au client un certain type de bien ; ensuite, ce dernier doit donner sa contrepartie en offrant son vote. C'est ici que

la question sur comment celui qui donne en premier lieu s'assure de recevoir la contrepartie correspondante acquiert du sens. Comme si les apports de Durkheim – voire de Weber – à la compréhension de la figure du contrat n'avaient pas existé, les analystes infèrent de l'absence de contrat légal formel dans les rapports interpersonnels l'inexistence de toute forme de droit et d'obligations. Dans ce contexte la réponse que les politologues donnent à leur question devient compréhensible : c'est dans une technique coercitive de contrôle – le « monitorat » qu'effectueraient les organisations partisanes sur le vote des « clients » – que réside la force garantissant la réalisation d'une transaction qui vit en dehors du contrat.

L'une des entreprises critiques de la sociologie et de l'anthropologie contre ce réductionnisme instrumental a justement consisté à restituer le caractère moral des relations clientélaires : pour cette approche, on est face à des relations entre des *personnes*, régulées par des engagements où la parole donnée, la confiance et le crédit mutuel constituent les principales forces de régulation et de reproduction des droits et des obligations au long du temps. Si ce regard est parvenu à répondre d'une manière plus adéquate à la question sur les garanties des échanges, nous considérons qu'il a fait apparaître de nouveaux problèmes d'analyse en traçant, explicitement ou implicitement, une distinction entre la logique des échanges et la logique symbolique, qui entraîne une opposition entre le domaine de l'intérêt, du calcul et de la domination – réalité prise comme de premier ordre – et le domaine du désintérêt et de l'engagement – réalité comme prise de deuxième ordre. Comme nous l'avons vu en analysant les travaux de J. Auyero, en restituant la dimension « affective » des rapports de clientèle, l'approche « culturaliste » pose problème au moment de saisir la dimension conflictuelle, de négociation et d'explicitation des rapports politiques entre les « pauvres » et les « patrons ». De cette manière, la notion d'« habitus clientélaire » et la préoccupation pour l'exploration des dimensions culturelles du « clientélisme » ont permis à l'auteur d'installer à nouveau – contrairement à ce qu'il prétendait – l'image d'un client « otage », non des patrons ou des *brokers*, mais de l'ensemble des dispositions produites et reproduites inconsciemment – comme opère l'habitus – dans les relations de clientèle.

Le problème le plus important de cette vision « culturaliste », même dans les analyses les plus fines de J. Auyero, est le manque de précision au niveau conceptuel. En effet, le problème de créer un habitus spécifique pour une pratique politique complexe façonnée par les logiques des champs sociaux différents – celui des politiques sociales, celui du militantisme politique, celui du travail localisé, etc. – est que ce faisant on clôt

trop rapidement les multiples significations et moteurs de ces pratiques. Certes, la vie sociale, comme l'a expliqué Pierre Bourdieu, est une expérience prise comme « naturelle » par les « indigènes »[453] et ceci opère aussi dans le cas des participants à des rapports de clientèle. Ces acteurs sont par ailleurs gouvernés par un habitus de classe – celui des fractions les plus défavorisées des classes populaires – qui agit « en opérant une fermeture plus ou moins totale des horizons » (Bourdieu, 1997 : p. 275) des « pauvres ». En ce sens, s'ils font partie de la vie quotidienne des personnes – ce que suggère la notion d'« habitus clientélaire » – les rapports de clientèle partagent avec d'autres pratiques sociales le fait d'être naturalisés. Par conséquent, dire que le clientélisme est un rapport enchanté au monde social n'ajoute guère d'éléments à la connaissance des mécanismes de fonctionnement des échanges politiques. En revanche, nous pensons qu'il plus profitable d'analyser ce qui existe de non naturalisé, de mis en question ou bien de réflexif, de stratégique, de reconnu dans les pratiques d'échange. Cette approche nous permettrait de travailler avec le rapport entre ce qui est dit et ce qui n'est pas dit dans les circuits de dons. Tout comme dans l'échange de dons chez Mauss, si B. Karsenti (1994) a raison, on ne peut rester ni du côté de la pure obligation ni du côté de la pure liberté au risque de traiter unilatéralement un phénomène relationnel appartenant à un système qui dépasse les « échanges localisés » car il lie ces interactions à des espaces sociaux extérieurs.

Un point très important présent dans les travaux de J. Auyero mais aussi dans les définitions instrumentalistes du « clientélisme » – hérité par ailleurs des définitions canoniques du concept – est le monopole des ressources tenu par les patrons. Dans notre terrain et dans la plupart des enquêtes empiriques sur la politique territoriale en Argentine on constate pourtant que personne ne détient le monopole des aides publiques. Cela renforce le fait de rendre compte des négociations entre les parties des échanges car, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les « pauvres », mobilisant leur notion morale de *droit*, peuvent circuler dans des espaces de sociabilité politique territoriale différents s'ils ne se considèrent pas traités comme ils le méritent, et notamment si la « taille morale » des biens reçus n'est pas perçue comme équivalent à l'engagement demandé par les « patrons ».

[453] Ceci vaut non seulement pour les sociologies qui prennent en compte « l'inconscient » dans toutes ses formes – depuis E. Durkheim jusqu'à P. Bourdieu – mais aussi pour la sociologie phénoménologique d'Alfred Schutz, par exemple, voire pour l'ethnométhodologie de H. Garfinkel. En effet, la vie quotidienne en tant que « réalité éminente », pour reprendre les termes de A. Schutz, est un monde tenu pour naturel par les acteurs qui vivent dans ce monde.

De cette manière, tant le « clientélisme » instrumental que le « clientélisme » culturaliste conduisent à des impasses. Les difficultés pour donner une place dans l'observation et l'analyse à ce qui est fait dans les espaces politiques locaux s'explique non seulement par le privilège accordé par les études sur la politicité populaire à la dimension de l'échange – de biens publics contre de l'*accompagnement* politique –, mais aussi par la manière d'aborder le *comment* de cet échange. De notre point de vue, l'examen de l'échange source de relations « clientélaires » acquiert de nouvelles dimensions si nous sommes capables de restituer, d'abord, les formes quotidiennes de négociations des termes et des équivalences ; ensuite, le fait que, comme dans toute relation sociale, ces négociations entraînent non un masque moral du calcul, mais en tout cas des *calculs moraux* que les acteurs explicitent – ou non– en accord avec chaque contexte et situation[454].

Dans le circuit de faveurs et de contreparties entraîné par ces relations, les *referentes*, par exemple, intercalent les invitations aux meetings et aux réunions politiques en évaluant qui convoquer pour ne pas demander et exiger trop ou pas assez. Dans le chapitre précédent nous avons vu que face à l'offre d'intégration au mouvement *Barrios de Pie*, Lucy a d'abord convoqué quelques personnes : « les gens qui sont avec elle ». L'incertitude marquant cette première réunion avec les dirigeants de l'organisation *piquetera* – Lucy ne savait pas encore si elle allait effectivement recevoir les allocations promises – l'a amenée à réduire le nombre de personnes appelées au cercle intime de confiance et de proximité affective[455], des liens qui ne seraient pas érodés face à un éventuel inaccomplissement des attentes ou un manque de réponse de la part du mouvement. Une fois les allocations attribuées, Lucy a ouvert l'appel à d'autres voisins, voire à d'autres *referentes* politiques qui « étaient » avec elle. Dans ces évaluations – à qui faire appel, quand et comment – la *referente* non seulement négociait son entrée dans l'organisation *Barrios de Pie*, elle calculait aussi sur qui elle pouvait compter et à qui elle pouvait demander de l'*accompagnement* dans une situation dont elle ne connaissait pas le résultat. Elle-même avait dit au dirigeant du mouvement qu'elle ne pouvait pas *engager* d'autres voisins. Le fait de s'engager et d'engager les autres est ainsi soumis à une évaluation des liens préalables.

---

[454] Cette notion de calcul moral permet d'échapper aux réductionnismes entraînés par le rationalisme et le culturalisme. On voudrait renvoyer aux travaux de V. Zelizer, qui appelle ces visions des idéologies des « mondes hostiles », et propose en revanche de penser le rapport entre liens marchands et liens intimes en termes de « mondes imbriqués ». Cf. (Zelizer, 2005).

[455] Cette distinction entre le cercle intime et les cercles plus éloignés des *brokers* a été signalée par J. Auyero dans ses travaux. Cf., par exemple, (Auyero, 2001 : pp. 189-190).

Non seulement Lucy calcule ce qu'elle donne et ce qu'elle demande, ce qu'elle donne et ce qu'elle reçoit, à qui et de la part de qui ; ses voisins aussi reçoivent, attendent, et exigent en fonction d'évaluations de même nature, c'est-à-dire en tenant compte s'ils reçoivent ou non de l'aide de la part de leurs *referentes* et dans quelle mesure – ce qui ne veut évidemment pas dire que ces évaluations soient toujours en syntonie. Ce type d'évaluations tient compte non seulement de la circulation de ressources, mais aussi d'autres gestes intégrant les échanges et les négociations des formes de rapport politique.

En définitive, avec l'analyse des visions dominantes du clientélisme et à la lumière de nos observations de terrain nous avons voulu contribuer à repenser certaines des dichotomies – inscrites dans nos habitudes épistémologiques – avec lesquelles nous traitons généralement la politique populaire : celles qui corsètent les principes gouvernant les pratiques, telles que calcul/moralité, échange/aide, intérêt/désintérêt, manipulation/engagement. Tant la notion de *calcul moral* que le fait d'accorder un autre statut à la capacité réflexive et de rendre compte de leurs actions de la part des acteurs participant à ces relations peuvent collaborer, en ce sens, à dépasser les problèmes que laissent irrésolues les perspectives instrumentalistes et culturalistes des expériences de politisation populaire, et qui tendent à confirmer les visions du sens commun voyant les « pauvres » comme des non-acteurs – des otages – ou des « victimes ».

## Conclusions

Cette thèse se proposait de contribuer à une sociologie de l'histoire politique récente de l'Argentine, et notamment à une socio-histoire de la genèse et de la consolidation d'une idéologie politique, fonctionnant tant dans les milieux savants que non savants, qui a condensé toute une série d'intérêts de différents groupes sociaux autour du rapport des classes populaires au politique. Cette idéologie, qui fait des classes populaires, et notamment de leurs couches les plus défavorisées, des êtres passifs et des « otages » de la « nécessité », s'est condensé, dans le cas de l'Argentine, sous l'étiquette de « clientélisme », mot également utilisé dans plusieurs pays afin de rendre compte des déviations des liens politiques légitimes – liens basés sur l'engagement désintéressé – qui s'installe en Argentine depuis les années 1990. Nous avons montré comment cette transformation du statut symbolique des classes populaires s'opère dans un contexte de forts changements tant du point de vue objectif que politique de ces classes. Des contingents de plus en plus nombreux de « travailleurs » voient affaibli leur rapport au monde du travail en raison de leur installation dans la précarité de l'emploi et le chômage de longue durée. En conséquence, leurs formes de sociabilité quotidienne et leur « politicité » deviennent progressivement des activités inscrites localement, et les quartiers populaires des espaces politiques et sociaux d'importance majeure pour la survie et la socialisation de ces secteurs. Ceci dans le contexte de la réorientation de l'encadrement étatique des classes populaires et de la mise en place de politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », dont les biens qu'elles canalisent sont distribués de façon décentralisée dans les quartiers populaires, de sorte que les rapports entre les « pauvres » et les espaces locaux de sociabilité politique sont traversés par la question de la « bonne » distribution des ressources d'origine publique qui arrivent chargées de principes moraux et experts.

Le ciblage, la décentralisation et la participation de la « société civile », mots d'ordre de ces politiques, sont ainsi au cœur du problème que nous avons traité dans ce travail. Toute politique sociale est définie par rapport à une population bénéficiaire. Les politiques universelles sont dirigées vers la société comme un ensemble tout en étant construites comme un corps homogène. Les politiques ciblées construisent aussi la

population qui doit être atteinte, en même temps qu'elles définissent les « pauvres » comme leur objet. Lorsque les politiques d'assistance n'étaient pas un problème politique majeur, c'est-à-dire lorsque la société salariale assurait le bien-être des citoyens au moyen de politiques sociales associées au monde de l'emploi formel, les critères d'attribution des aides directes n'étaient pas un enjeu politique majeur. C'est à partir de la massification des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » et de la consolidation de leur caractère ciblé que les principes d'attribution deviennent un enjeu important et que le « clientélisme » apparaît comme un mal politique majeur à combattre.

Les luttes pour la définition de la « société civile » peuvent également être analysées dans ce contexte. Une fois érigée en principe de légitimation des politiques sociales – en partie réalisées afin de la « renforcer » – la définir devient un enjeu politique très important. Les dirigeants de quartier *ayant* une unité de base créent des associations civiles, les experts essayent de ne pas se laisser duper par les *punteros* dans leurs missions au niveau local, les dirigeants catholiques essayent de montrer que ce sont les communautés ecclésiales de base les vraies composantes de cette *bonne* « société civile », alors que les ONG essaient toujours d'apparaître comme la forme la plus pure de sociabilité des « pauvres ». La montée en puissance des groupes *piqueteros* dans les années 1990 pose par ailleurs cette question autrement : certes, il s'agit de formes de distribution politique de biens d'origine publique suspectées de « manipulation » et de « clientélisme », mais elles se présentent comme opposées aux formes partisanes d'allocation de ces biens, représentées par les *punteros*.

Le lieu commun qui consiste à associer la pauvreté au « clientélisme » apparaît dans ce contexte plus comme le produit d'un processus complexe de reconfiguration du traitement – étatique, journalistique, expert, savant – du monde populaire que comme un fait inscrit dans la nature des choses. La redéfinition de la « question sociale » fait partie de cette entreprise collective ; c'est pourquoi le rôle des organismes multilatéraux a été central tant du point de vue du soutien financier que de l'apport de programmes spécialement conçus par leurs experts. Ces politiques permettaient de traiter les menaces sociales contre les ordres démocratiques naissant en Amérique latine sans pour autant remettre en question les politiques d'ajustement structurel amorcées dans les années 1980, à l'égard des idées du *Washington consensus*. L'alliance entre la philosophie du renforcement des capacités des « pauvres » (*empowerment*), prônée par ces organismes, et le drapeau de la « participation populaire » mobilisé par les anciens militants basistes liés au péronisme et aux courants sociaux de l'église catholique, montre par ailleurs

comment ce type de processus est en partie le résultat de points d'intersection entre des groupes sociaux théoriquement opposés, qui dans certains contextes entretiennent de forts liens, certes inattendus, qui font de leurs entreprises de puissantes machines de production du monde social. Cette rencontre, pour reprendre l'image utilisée par Pierre Bourdieu pour définir l'habitus, est « collectivement orchestrée sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef d'orchestre » (1980 : p. 88), ce qui nous rappelle également l'analyse de Norbert Elias sur les processus sociaux de civilisation, « aveugles », non planifiés, résultat de l'interdépendance sociale (Elias, 1973).

La redécouverte de la pauvreté dans le contexte de la « transition démocratique » a joué en ce sens un rôle important. La vague démocratique devait s'occuper de la crise sociale qui semblait être le produit des injustices de la dictature. Cette entreprise sociale devait être en même temps en accord avec la pacification politique promue par le nouveau gouvernement (Vommaro, 2004). La « lutte contre la pauvreté » et la quête de démocratisation sociale étaient ainsi étroitement liées. Cette association apparaît clairement dans le cas de deux des groupes d'experts qui commencent à s'occuper de la pauvreté et des « pauvres ». Ils combinaient des engagements « progressistes » vis-à-vis du gouvernement issu des élections de 1983 avec une volonté modernisatrice des politiques sociales en Argentine. Tout en affichant leur intérêt politique pour la réduction des injustices sociales, les experts en mesure de la pauvreté et des « pauvres » ont contribué à l'objectivation de ces phénomènes en entreprenant les premières enquêtes systématiques sur le sujet dans le pays. Les « pauvres » apparaissent ainsi comme des groupes définis et déterminés par les statistiques officielles. Les experts-universitaires en politiques sociales, quant à eux, ont revalorisé l'importance de l'Etat et des politiques publiques autrefois envisagés comme objets de la critique des idéologies révolutionnaires de gauche. Sujet jusqu'alors peu traité par les chercheurs des sciences sociales, cette revalorisation s'est traduite en termes professionnels dans des études sur l'histoire des politiques sociales en Argentine. À partir de ces études, et dans le contexte de la mise en place des premières politiques de « lutte contre la pauvreté » dans les années 1980, ces experts-universitaires sont devenus consultants de bureaux étatiques et d'organismes multilatéraux et ont produit des discours servant à définir les formes appropriées d'aide aux « pauvres » et de lutte contre la pauvreté.

Deux espaces pionniers ont été traités dans notre description de cette accumulation primitive de l'expertise liée au monde populaire qui s'est développée durant les années 1980 : l'Enquête sur la pauvreté en Argentine (IPA) et le groupe de

chercheurs engagés par le Secrétariat à la Planification au Ministère de l'Economie. Ces expériences et le passage par l'Etat et les organismes multilatéraux ont permis à ces experts d'être à même, dans les années 1990, de participer activement d'une part à la conception et à l'évaluation de multiples programmes alors ébauchés, notamment depuis la création du Secrétariat au Développement Social en 1994, d'autre part aux entreprises critiques de ces politiques. Ces dernières seront dirigées par des experts proches de l'UNICEF et de centres d'études liés aux forces politiques à l'origine en 1997 de l'Alianza qui gouvernera le pays entre 1999 et 2001. Le passage par l'Etat, l'engagement dans les organismes multilatéraux et la création d'un domaine expert propre ayant ses propres formations de troisième cycle et ses propres espaces de rencontres et de socialisation sont ainsi au centre de la consolidation de ces groupes. Ils ont fait partie du renouvellement de l'encadrement étatique des classes populaires tout en produisant des discours et des idées sur les « pauvres » qui ont favorisé le traitement de ces derniers sur le mode « clientéliste ».

Une fois établi ce domaine d'intervention experte, de jeunes professionnels issus des universités privées et notamment des universités catholiques, étroitement liés en raison de leur origine sociale et de leurs cercles de socialisation aux espaces politiques de centre-droite, commencent à s'intéresser à ce nouveau traitement des classes populaires. La fondation Grupo Sophia joue en ce sens un rôle primordial, en socialisant ces jeunes à l'intervention experte sur le monde populaire. Surgit ainsi une « droite sensible » (c'est-à-dire « sociale »), apte à assumer des responsabilités dans la fonction publique. Cette préparation s'avère fructueuse lorsque des forces politiques proches de ces professionnels arrivent au pouvoir dans certains gouvernements provinciaux, comme c'est le cas de la ville de Buenos Aires depuis 2007. C'est aussi, dans ce contexte, et lorsque l'extension des programmes sociaux ultérieurs à la crise de 2001-2002 fait de leur distribution un enjeu politique majeur, qu'un autre groupe d'experts, intégré par des professionnels anciennement liés à la « lutte contre la corruption », se développe, créant des programmes de contrôle de l'attribution des allocations sociales. Le « clientélisme » est alors l'ennemi déclaré à combattre, et les « pauvres » des « victimes » de la « manipulation » des hommes politiques et des gouvernements.

Comme l'affirme Serge Paugam, « on peut considérer que l'élaboration sociale de la "pauvreté" dans chaque pays contribue à définir globalement le statut social des populations dites "pauvres", puisque les modes de désignation qui les constituent et les formes d'intervention sociale dont elles font l'objet traduisent les attentes collectives à

leur égard » (1998 : p. 145). La définition collective de la pauvreté en Argentine fait des « pauvres » des groupes en danger par rapport au « clientélisme ». Ils doivent être protégés contre la « manipulation » politique. Cet intérêt croissant pour la critique des formes assumées par la politique populaire s'oppose pourtant aux faibles dépenses orientées vers ces secteurs. En Argentine, les politiques pour les « pauvres » ont toujours été de « pauvres politiques ». En même temps que les politiques d'aides matérielles pour les classes populaires s'appauvrissent, tout en mettant en évidence l'intérêt concret de la société pour les groupes les plus défavorisés, les entreprises symboliques pour ces classes n'ont cessé de se reproduire, révélant l'intérêt moral de la société pour les « pauvres », perçus comme un groupe en état de « manque ».

Même si l'on reconnaît le fait que les « pauvres » sont beaucoup plus que les « otages » des réseaux clientélistes, l'absence d'une politique sociale universelle les place dans une position de faiblesse non seulement matérielle mais aussi symbolique. Cette situation représente parfois, et surtout dans une société comme l'Argentine où l'on débat toujours sur le droit des classes populaires à la manifestation politique, une forme plus effective de reproduction des inégalités. En évitant de mettre en place de véritables politiques universelles reposant sur des droits – des acquis sociaux légalement garantis –, les politiques sociales conçues par les gouvernements successifs depuis les années 1980 demeurent fortement dépendantes des rapports de force politiques. Si la couleur des forces politiques change, les politiques sociales ciblées risquent de changer, voire d'être supprimées. Tel est le cas depuis les années 1990 des rapports de force entre l'État et les mouvements sociaux territoriaux qui cherchent à représenter les classes populaires non salariées. Par ailleurs, les politiques sociales ciblées font des classes populaires des suspects en puissance, car toujours soupçonnées d'être les otages des réseaux clientélistes ou d'instrumentaliser les ressources publiques[456].

[456] Même un économiste hétérodoxe affirme, tout en la critiquant, cette association entre politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » et « clientélisme » : « La pauvreté est à la fois structurellement indispensable à la reproduction du système de domination clientéliste, et constamment réengendrée par elle. En effet, d'une part le pauvre contribue à reproduire le rapport de clientèle, et d'autre part le clientélisme ne fonctionne qu'au "coup par coup", sur la base de la distribution ponctuelle et non de l'investissement à long terme, de la relation individuelle d'allégeance et non du projet collectif, réengendrant ainsi à la fois la précarité et la pauvreté […] La caractéristique de la situation actuelle de la "lutte contre la pauvreté" est son ambivalence face au clientélisme. D'un côté, celui-ci est présenté comme un dévoiement des instruments de cette lutte, comme si le profit politique qu'en tirent les patrons était nécessairement antinomique du profit social que peuvent en tirer les pauvres. Mais, d'un autre côté, la décentralisation est présentée comme une avancée de la démocratie (censée aller dans le sens des intérêts des pauvres) ; or cette décentralisation présente le danger d'un renouveau du clientélisme sur une base locale et sectorialisée. Plus généralement, toutes les "politiques ciblées" semblent plus un nouveau ferment du clientélisme qu'un moyen de lutter contre lui » (1995 : pp. 396-397). Le problème de cette affirmation est, d'abord,

Notre traitement des usages de l'étiquette « clientélisme » dans les deux principaux journaux nationaux nous a permis de mieux cerner cette mobilisation d'une vision critique de la politique pour les milieux populaires. Pour ce faire, nous avons analysé les usages non savants de « clientélisme », ce concept n'étant pas traité comme catégorie de l'analyse scientifique, mais comme étiquette morale, mobilisée dans leurs pratiques par les acteurs politiques et les observateurs de la politique, notamment de la politique des « pauvres ». Notre intérêt ne s'est donc pas porté sur l'examen des utilisations correctes ou incorrectes du concept en accord avec les acquis académiques, ce qui a été fait par d'autres auteurs (Torres, 2003). Si notre objectif était lié à l'analyse des usages non savants du mot, il ne s'agissait pas de voir combien ces usages étaient éloignés des différentes définitions issues des recherches sur le phénomène, ni de travailler sur la définition des rapports de clientèle que nous considérons la plus appropriée, mais de voir comment ce mot émerge, dans l'Argentine des dernières années, comme principe de lecture de la relation des classes populaires avec la politique – et de la politique institutionnelle avec ces secteurs – sur les scènes médiatiques ou appelées à être médiatisées.

Le « clientélisme » apparaît associé à différents maux de la société argentine : selon les intellectuels, il est lié au « populisme » ; selon les entrepreneurs et les économistes, à côté du « populisme » il faut situer la « démagogie ». Selon les journalistes et les experts, le « clientélisme » est une sous-espèce de la « corruption ». L'importance de certains processus politiques des années 1990 s'est avérée centrale pour penser ce parcours non savant du concept. Comme nous l'avons vu, c'est alors que les politiques ciblées massives commencent à être mises en œuvre en Argentine et, avec elles, tout un ensemble de préceptes sur les réformes morales nécessaires du monde populaire à la poursuite de la construction du développement humain, du capital social et de l'« *empowerment* » de la société civile. C'est sans aucun doute à ce moment-là que l'attention publique sur le « clientélisme » s'accroît fortement, d'une part, en ce qui concerne les formes de distribution des biens d'origine publique dirigés vers les classes populaires et, d'autre part, par rapport à l'intervention étatique – c'est-à-dire à la fois politique, bureaucratique et technique – dans ces secteurs.

---

l'association directe entre pauvreté et « clientélisme », ensuite, la mobilisation d'un concept simplificateur des rapports de clientèle comme pure manipulation, dont nous espérons avoir suffisamment montré les insuffisances.

Dans tous les cas, dans l'espace de la communication politique le « clientélisme » comme étiquette est majoritairement associé au rapport des classes populaires au politique, tant en raison de leurs formes de participation que de leur caractère d'« otages » des dirigeants politiques qui utilisent d'« anciennes méthodes » politiques. De sorte que l'utilisation du concept/étiquette s'est étendue corrélativement à la délimitation de son existence dans l'espace social, en produisant une stigmatisation de la « politicité » des « pauvres ». Nous avons justement proposé de penser les usages de « clientélisme » au carrefour des débats académiques, des préoccupations publiques, politico-journalistiques et des formes d'intervention de l'État – qui entraînent certains regards techniques – sur le monde populaire.

Nous avons par ailleurs constaté que les discours critiques ne sont pas directement adressés aux « pauvres » mais presque toujours aux « politiciens ». Ainsi, plus qu'une critique directe aux classes populaires, il s'agit d'une critique à la manière dont les dirigeants politiques et les fonctionnaires traitent ces secteurs, de même qu'aux formes de gestion des ressources publiques. Les « pauvres » sont toujours le destinataire indirect, une sorte de tiers en question non toujours mentionné, mais qui demeure comme le fond de la critique. Leur traitement comme des « non acteurs » s'en voit renforcé, phénomène également présent dans la conception appauvrie du « clientélisme » en tant que simple échange de faveurs contre des voix auquel les « pauvres » ne sauraient échapper, et face auquel ils n'ont pas d'autre issue que de suivre la chaîne de restitution de faveurs.

Ce traitement au sein de l'espace de la communication politique du rapport des classes populaires au politique semble étroitement lié à l'image des « pauvres » mobilisée par les organismes multilatéraux dans leurs définitions des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Situés hors des marchés, ils doivent néanmoins être protégés afin de développer leurs capacités. A la différence des pauvres du XIXe siècle (Castel, 1995), cette protection mobilise en même temps les principes de « grandeur » identifiés par Luc Boltanski et Eve Chiapello dans la définition de leur « cité par projet » : la souplesse et la capacité d'adaptation étant à la base des vertus des « grands », les « petits », figés dans des situations d'immobilité et déconnectés des réseaux qui sont au cœur su système, doivent être aidés. Selon les auteurs, « il apparaît nécessaire de prévoir des mesures contrebalançant les handicaps de certaines personnes qui ne seront jamais en mesure de réussir une épreuve basée sur la capacité de mobilité. Les dispositifs de réinsertion ; le RMI ou les emplois visant à l'insertion professionnelle (les emplois "solidarité" par exemple) sont autant de dispositifs de la Cité par projets utilisés comme frein à

l'exclusion. Ils ont pour objectif de donner une stabilité même courte afin de permettre de reconstruire un projet » (Boltanski et Chiapello, 1999 : p. XX)[457].

Nous devons dire quelques mots sur une importante question, qui est posée implicitement par notre travail : le « clientélisme » comme catégorie morale du jeu de la communication politique est-il une pure invention ou le reflet de la réalité ? Autrement dit, l'augmentation de l'utilisation de l'étiquette correspondent-elle à la croissance de l'importance des pratiques clientélaires en Argentine ? Certes, notre objectif n'est pas de nier l'existence de relations de clientèle dans la politique argentine, mais de les traiter autrement du point de vue analytique. Nous ne prétendons pas non plus nier que l'appauvrissement des classes populaires et le type de réponse étatique à cette situation reproduisent les rapports d'échange de biens publics contre un certain type de loyauté politique. Ce type de rapport se traduisant par le fait que de nombreuses familles pauvres adoptent des stratégies de survie principalement liées à la participation au sein d'espaces politiques, sociaux et ecclésiaux territoriaux où ils espèrent obtenir des biens. Tel est le cas de figure que nous avons montré dans notre étude sur un quartier populaire de la capitale de la province de Santiago del Estero. Néanmoins, tout d'abord ces relations ne peuvent être perçues comme relevant de la pure « manipulation » car elles entraînent toujours certaines formes de régulation morale, d'exigence de quasi droits et de négociation des formes d'attribution auxquelles les « clients » prennent activement part. Ensuite, jusqu'à présent aucune étude empirique n'a pu montrer que ces relations d'échange seraient la cause principale des succès ou des défaites électorales, ni de l'efficacité ou de l'inefficacité des programmes sociaux, ni des problèmes de fonctionnement de l'Etat, ni des déficits des budgets publics. Par conséquent, c'est le traitement simplifié des relations politiques d'échange auxquelles prennent part les classes populaires, et la surestimation causale de ce phénomène par rapport aux problèmes sociaux et économiques de l'Argentine qui permettent de saisir l'emphase et l'utilisation étendue et généralisée de l'étiquette « clientélisme » plutôt comme un reflet de la constitution d'un certain schème de lecture de la relation des classes populaires au politique, ce qui constitue, après tout, une forme de construction de la réalité politique du pays. Comme le souligne Patrick Champagne : « L'un des obstacles majeurs au traitement politique des malaises sociaux pourrait bien résider dans le fait que ceux-ci tendent à avoir une existence visible seulement à partir du moment où les médias en

[457] Selon Z. Bauman, par ailleurs, la mobilité est à la base des principes de hiérarchisation sociale dans le monde mondialisé. Cf. (Bauman, 1999).

parlent, c'est-à-dire lorsqu'ils sont reconnus comme tels par la presse. Or, ils ne se réduisent pas aux seuls malaises médiatiquement constitués, ni surtout à l'image qu'en donnent les médias lorsqu'ils les aperçoivent. Sans doute les journalistes n'inventent-ils pas de toutes pièces les problèmes dont ils parlent. Ils peuvent même penser, non sans raison, qu'ils contribuent à les faire connaître et à les faire entrer, comme on dit, dans le "débat public". Il reste qu'il serait naïf de s'arrêter à ce constat. Les malaises ne sont pas tous également médiatiques et ceux qui le sont subissent inévitablement un certain nombre de déformations dès qu'ils sont traités par les médias car, loin de se borner à les enregistrer, le champ journalistique opère un véritable travail de construction qui dépend très largement des intérêts propres à ce secteur d'activité » (Champagne, 1991 : pp. 64-65). Nous pouvons étendre la liste des participants au « travail de construction » du « clientélisme » comme problème social et politique à tous les acteurs de l'espace de la communication politique ainsi qu'aux groupes d'experts analysés dans notre thèse.

Notre approche ethnographique de la vie organisationnelle d'un quartier populaire nous a justement permis d'observer cette complexité des rapports politiques locaux traités de façon dominante au moyen de la catégorie « clientélisme ». La densité et la diversité organisationnelles observées sur ce terrain, contrastant avec ce qu'on pouvait penser à ce propos, nous empêchaient de penser les rapports entre des voisins et des entrepreneurs politiques territoriaux en termes de pure manipulation. Nous avons incorporé dans notre observation des organisations sociales autant que des organisations religieuses et politiques, donc sans tracer a priori une frontière entre le social et le politique dans le quartier. De fait, les dirigeants partisans analysés jouent un rôle ambigu, puisqu'ils sont à la fois des dirigeants sociaux et des dirigeants politiques. La notion de *referente* nous permet ainsi d'entrer dans ce monde organisationnel selon les repères utilisés par les habitants pour savoir où et comment obtenir des biens pour la survie de leurs familles.

Les échanges entre « pauvres » et médiateurs permettent d'analyser la dimension morale et conflictuelle de l'attribution de biens d'origine publique, notamment dans le contexte de la multiplication des politiques sociales ciblées. Celles-ci ont pour conséquence, d'une part, la multiplication des biens disponibles – ce qui augmente le sentiment d'avoir *droit* à ces aides publiques – et, d'autre part, la confusion des critères officiels et officieux de distribution des ressources au sein des différentes instances et des différents niveaux. Dans cette configuration, les accusations des « pauvres » envers les médiateurs – « on n'obtient rien si on n'est pas en politique » – s'entrecroisent avec les

accusations des médiateurs envers les « pauvres » – « ils ne font rien si tu ne leur donnes pas de bénéfice » – dans un environnement de tensions morales et de privations matérielles. La notion de *travail politique* s'est avérée fructueuse pour rendre compte de ce régime de distribution de biens publics, de circulation de fidélités politiques, et de relation entre militantisme, survie et formes de la morale et la connaissance dans un quartier populaire. De même, pour dépasser les impasses des approches « instrumentaliste » et « culturaliste » du « clientélisme », nous avons proposé d'appeler *calcul moral* ces évaluations réalisées par les entrepreneurs politiques territoriaux et par les voisins des quartiers populaires dans les rapports qu'ils établissent. En effet, les négociations qu'ils entament ne peuvent pas être comprises comme façonnées par le pur calcul coût-bénéfice, tel que le postulent les études de « *vote buying* », ni comme gouvernées par une moralité coercitive et inconsciente, tel que l'affirme l'approche « culturaliste ». La rencontre entre des évaluations morales permet de négocier la *taille* morale des objets des échanges ; ce qui est donné et ce qui est reçu est justement calculé en raison de ces estimations des formes d'« accompagnement », du fait de pouvoir compter sur l'autre lorsqu'on en a besoin, etc.

Nous pouvons dire, enfin, que la croissante utilisation en Argentine du « clientélisme » comme catégorie savante et comme étiquette morale est due au fait qu'il sert les intérêts des différents observateurs du monde populaire – tant académiques qu'experts, tant politiques que journalistiques – plutôt qu'à sa justesse en termes conceptuels. Si parfois la catégorie « clientélisme » rend plus obscure qu'elle n'éclaire le rapport des classes populaires au politique, les raisons de son usage doivent être cherchées plus dans les producteurs que dans les pratiques ainsi perçues.

Le « clientélisme » apparaît ainsi comme une catégorie capable d'attirer différents acteurs intéressés par la définition des bonnes formes d'engagement des classes populaires vis-à-vis de la politique. « En circulant dans des secteurs différents de l'espace social ; cette thèse s'imposait en lieu commun savant et politique difficilement contestable » (Briquet, 2006 : p. 51-52). Il permet d'expliquer, premièrement, la persistance de la puissance du péronisme, défini comme un parti « clientéliste ». Les usages de l'étiquette « clientélisme » ne relèvent plus en ce sens de la mobilisation des anciens schèmes « tradition-modernité » qui avaient servis à rendre compte, par exemple, de la présence du péronisme parmi les travailleurs migrants – sans expérience syndicale

et socialisés dans les milieux ruraux traditionnels des provinces les plus pauvres –[458]. Ces usages sont au contraire liés à une vision des classes populaires perçues comme « otages du besoin », condition qui serait exploitée par les péronistes. Deuxièmement, le « clientélisme » est associé aux « anomalies politiques argentines », tout comme le « populisme » et la « corruption ». Ce mot émerge d'ailleurs comme un outil critique prêt-à-porter lorsqu'on veut assigner aux « politiciens » la responsabilité des crises successives vécues par le pays[459]. Aux mains des critiques néolibérales, cette étiquette est mobilisée comme machine de guerre contre l'excès d'intervention étatique et contre l'augmentation démesurée des dépenses publiques. Troisièmement, ce mot a permis aux défenseurs des politiques sociales ciblées d'expliquer les difficultés des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté » pour sortir les pauvres de leur état de manque. Pour les experts travaillant suivant les principes des organismes multilatéraux de crédit, il s'agit de montrer que le problème n'est pas la justesse de leurs principes mais leur mauvaise mise en pratique par les hommes politiques et les élus argentins, surtout par les élus et les dirigeants locaux, habitués à faire un usage clientéliste des biens publics au lieu de les distribuer selon les critères techniques du ciblage. En ce sens, la mobilisation du « clientélisme » autorise également une critique des politiques sociales « extrêmement » répandues, voire universelles, capables donc de rendre les « pauvres » fainéants.

Enfin, les usages de cette étiquette permettent d'entreprendre une critique de la participation des « pauvres » au politique : de leur mobilisation, de leurs interventions dans les lieux publics, etc. Comme le souligne Jean-Louis Briquet pour le cas italien : « À travers la critique des dérives clientélistes de la vie politique, les élites conservatrices (directement ou par l'intermédiaire des intellectuels qui en étaient les porte-parole) cherchaient donc à déconsidérer les acteurs sociaux à qui la démocratisation du vote donnait la possibilité d'intégrer les arènes politico-administratives du pouvoir local ou national – et qui menaçaient en cela leur autorité politique et leur statut » (Briquet, 2006 : p. 53). Cette illégitimité de la participation des classes populaires au politique est renforcée par le postulat de l'existence d'un double écart par rapport aux formes de participation légitimes en Argentine depuis le début de la « transition démocratique ».

[458] Comme c'est le cas des critiques à la culture très peu « civique » de l'Italie des années 1950 et 1960 chez Gabriel Almond et Sidney Verba. Cf. (Briquet, 2006).

[459] Comme l'affirme Jean-Louis Briquet à propos du cas italien : « Plutôt que comme une modalité possible d'organisation et d'entretien des liens et des loyautés partisanes, le clientélisme a ainsi été érigé en une expression emblématique des pathologies politiques de l'Italie, une preuve parmi d'autres du caractère déviant des trajectoires de son développement politique (Briquet, 2006 : p. 50).

D'abord, des comportements électoraux des citoyens « indépendants », perçus comme « libérés » des liens politico-partisans et qui apparaissent sous la figure de *la gente* (« les gens ») (Vommaro, 2004) ; ensuite de la figure de la « société civile » « autonome » et de la philosophie de l'« *empowerment* citoyen » postulées par les organismes multilatéraux et qui inspirent les politiques sociales ciblées. Les « pauvres » sont ainsi contraints, depuis l'apparition des politiques ciblées de lutte contre la pauvreté et le processus d'appauvrissement et de désalarisation de leurs familles, d'affronter les regards extérieurs – des médias, des experts en politiques publiques, de membres des ONG, des dirigeants politiques – attentifs à la forme de distribution de faibles ressources saturées de conditions tant techniques que morales.

Une dernière remarque nous permet de lier plus étroitement notre travail de DEA à celui entrepris dans cette thèse tout en nous interrogeant sur le rapport entre la monté en puissance de l'étiquette « clientélisme » et les transformations des pratiques politiques au niveau national depuis la « transition démocratique ». La médiatisation et la pacification politiques, renforcées par les transformations du *demos* que nous avons résumées sous la formule du passage « du *peuple* péroniste aux *gens* indépendants », ont eu lieu dans un contexte d'affaiblissement du populaire en politique[460].

Le populaire comme synonyme de *peuple*, « des travailleurs » mais aussi du subalterne, avait dominé comme valeur positive les formes de perception de la politique argentine jusqu'aux années 1980. C'est ce que nous avons étudié dans notre mémoire de DEA en décrivant les indicateurs pratiques traditionnels du jeu politique en vigueur en 1983 – parmi eux, le nombre des participants aux meetings partisans (indice de la présence d'une majorité) et la composante ouvrière des participants à ces meetings (indice de la présence du peuple).

Ceci était associé, d'une part, à la place acquise par la classe ouvrière dans la politique du pays depuis l'ascension du péronisme en 1945 ; d'autre part, à son importance économique et sociale durant les années de développement et du modèle d'accumulation de l'industrialisation par substitution d'importations ; enfin, à la place occupée par la classe ouvrière dans les imaginaires politiques du monde occidental, qui commencerait à s'éclipser dans le contexte de la crise politique des gauches et de la crise théorique du marxisme. En Argentine, tout du moins, le populaire comme figure symbolique s'est affaibli suite aux changements de la structure sociale et de la logique

[460] Sur le populaire et le politique en France, ainsi que sur quelques remarques de caractère général, cf. (Collovald et Sawicki, 1991).

d'accumulation économique qui se sont produits depuis la dernière dictature militaire. En même temps, s'affaiblissait la position de la classe ouvrière et des « travailleurs » dans la production de richesse et la distribution de l'excédent social. Le déclin du subalterne comme élément central des discours politiques fait en outre partie du processus de brouillement des antagonismes politiques reposant sur les divisions sociales, propres de la période analysée dans ce travail. Bref, à l'ère de *la gente*, la présence du populaire serait progressivement associée aux formes incorrectes de mobilisation des personnes et des biens, c'est-à-dire au « clientélisme » comme étiquette morale de disqualification politique.

**

Comment poursuivre le travail de recherche amorcé dans cette thèse ? L'une des difficultés rencontrées fut la confrontation à un objet aux multiples dimensions, nous obligeant à une définition préalable de notre problématique afin d'en délimiter les principaux traits. Ce faisant, nous avons constaté la faiblesse des études sociologiques sur certaines des dimensions étudiées : d'abord, sur l'histoire récente des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » en Argentine. Les études utilisées dans notre enquête ont été pour la plupart réalisées par des experts-universitaires, plus préoccupés par l'intervention dans les débats sur les bonnes et les mauvaises politiques sociales que par l'analyse des conditions sociales du surgissement de ces politiques, des principes mobilisés et des acteurs participant à leur définition. Par ailleurs, les analyses sociologiques sur la mise en oeuvre des politiques sociales au niveau local et sur le rôle des ONG et des organismes multilatéraux dans cette entreprise sont pour le moins faibles en nombre et en perspectives. Ensuite, nous n'avons pas trouvé d'études sur le travail journalistique de mise en forme des informations sur la politique populaire. Si en France on dispose depuis quelques années de plusieurs travaux sur la médiatisation des banlieues, en Argentine la sociologie du travail journalistique sur le monde populaire reste à faire. Cela permettrait d'observer la mise en place des schèmes dominants de perception et d'appréciation de la politique populaire à la base des activités d'étiquetage médiatique des mobilisations politiques et des activités électorales auxquelles participent ces classes. Enfin, il nous paraît étonnant que la genèse, les propriétés sociales et les réseaux construits par la dénommée « droite sensible », tant par rapport aux organisations politiques qu'aux fondations, aux ONG et aux passerelles entre ces deux mondes, ne soit

pas encore un sujet traité par des sociologues et des politistes. À la différence de la droite traditionnelle, presque exclusivement liée au monde économique et aux élites d'Etat, cette nouvelle droite mobilise des discours et des langages issus du monde expert, des sciences sociales, ainsi que des techniques de *management*. Ces ressources appliquées au domaine social, au fonctionnement de l'Etat et à la construction d'une vision du monde social prétendent signaler une possible pacification désidéologisée, rappelant la rhétorique réactionnaire analysée par Albert Hirschman, cette fois sous la forme d'un discours transformateur. À la suite de cette thèse, nous souhaitons travailler sur ce point afin de poursuivre notre étude des entreprises productrices de visions et de politiques voulant transformer la société qui ne peuvent être classées comme relevant strictement d'un univers social particulier, et qui tirent au contraire leur puissance de leur aptitude à relier différents champs et différents agents capables d'agir ensemble, même au-delà de toute coordination explicite, comme des machines de critique et de réforme sociale.

## Bibliographie

### *Bibliographie générale*


Bauman, Zygmunt (1999) *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette.

Becker, Howard (1985) *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

Boltanski, Luc (1981) « America, America. Le plan Marshall et l'importation du management », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 38, p. 19-41.

(1973) « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue Française de Sociologie*, vol.14, n° 1, pp. 3-26.

Boltanski, Luc et Eve Chiapello (1999) *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard.

Bourdieu, Pierre (1977) « Une classe objet », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 17, nº 1, pp. 2-5.

(1979) *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit.

(1980) *Le sens pratique*, Paris, Minuit.

(1987) « Espace social et pouvoir symbolique », *Choses dites*, Paris, Minuit, pp. 147-166.

(1997) *Méditations pascaliennes*, Paris, Le Seuil.

(2002) « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 145, pp. 3-8.

Burt, Ronald S. (1995) « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXVI, nº 4, pp. 599-628.

Castel, Robert (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.

Champagne, Patrick (1984) « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 52-53, pp. 19-41.

(1991) « La construction médiatique des "malaises sociaux" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 101-102, pp. 64-76.

Centeno, Miguel A. et Patricio Silva (1998) *The politics of expertise in Latin America*, Londres et New York, Palgrave Macmillan.

Collovald, Annie (2001) « De la défense des "pauvres nécessiteux" à l'humanitaire expert. Reconversion et métamorphoses d'une cause politique », *Politix*, vol. 14, nº 56, pp. 135-161.

(2004) *Le « populisme du FN » un dangereux contresens*, Broissieux, Editions du Croquant.

Collovald, Annie et Brigitte Gaïti (dir.) (2006) *La démocratie aux extrêmes. Sur la radicalisation politique*, Paris, La Dispute (coll. Pratiques politiques).

Collovald, Annie et Frédéric Sawicki (1991) « Le populaire et le politique. Quelques pistes de recherche en guise d'introduction », *Politix*, vol. 4, nº 13, pp. 7-19.

Combes, Hélène (2004) *De la politique contestataire à la fabrique partisane. Le cas du Parti de la révolution démocratique au Mexique (1989-2000)*, thèse en vue de l'obtention du Doctorat en science politique, Université Paris III-La Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine.

De Blic, Damien et Cyril Lemieux (2005) « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 18, n° 71, pp. 9-38.

Desrosières, Alain (2003) « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marche et les statistiques », *in* Laborier P. et Trom D. (éds), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 207-221.

Dezalay, Yves et Bryant Garth (2002) *La mondialisation des guerres de palais : La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Le Seuil.

Dobry, Michel (2000) « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5, pp. 585-614.

Elias, Norbert (1973) *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy.

Fassin, Didier (1996) « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine », *Revue de sociologie française*, vol. 37, nº 1, pp. 37-75.

Fillieule, Olivier ; Philippe Blanchard ; Eric Agrikoliansky ; Marko Bandler ; Florence Passy et Isabelle Sommier (2004) « L'altermondialisation en réseaux. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement: les participants du contre-sommet du G8 d'Evian », *Politix*, vol. 17, nº 68, pp. 13-48.

Garfinkel, Harold (1956) « Conditions of Successful Degradation Ceremonies », *American Journal of Sociology*, vol. 61, nº 5, pp. 420-424.

Germani, Gino (1980) *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Goffman, Erving (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit.

Grignon, Claude et Jean-Claude Passeron (1989) *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Le Seuil.

Guilhot, Nicolas (2001) « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 139, pp. 53-65.

Ion, Jacques (dir.) (2005) *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte.

Karsenti, Bruno (1994) *Marcel Mauss. Le Fait Social Total*, Paris, Presses Universitaires de France.

Laclau, Ernesto (2006) « La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana », *Nueva Sociedad*, nº 205, pp. 56-61.

Lagneau-Ymonet, Paul (2002) « Refondation sociale et pacification syndicale », *Agone*, n° 26-27, pp. 47-66.

Lagroye, Jacques (dir.) (2003) *La Politisation*, Paris, Belin.

Le Bart, Christian et Rémi Lefebvre (2005) *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Lemieux, Cyril et Jean-Paul Vilain (1998) « La mobilisation des victimes d'accidents collectifs. Vers la notion de "groupe circonstanciel" », *Politix*, vol. 11, nº 44, pp. 135-160.

Mackinnon, Moira et Mario Petrone (1998) *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba.

Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization : The Brazilian Case*, Stanford, Stanford University Press.

Marchetti, Dominique (2000) « Les révélations du "journalisme d'investigation" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 131-132, 2000, pp. 30-40.

Marchetti, Dominique et Patrick Champagne (1994) « L'information médicale sous contrainte. A propos du "scandale du sang contaminé" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 101-102, pp. 40-62.

Matthey, Laurent et Olivier Walther (2005) « Un "Nouvel hygiénisme" ? Le bruit, l'odeur et l'émergence d'une new middle class », *Articulo - revue de sciences humaines* [En ligne], 1 | 2005, mis en ligne le 24 octobre 2005, consulté le 09 septembre 2009. URL : http://articulo.revues.org/index931.html

Mauger, Gérard (2001) « Les politiques d'insertion », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136, nº 1, pp. 5-14.

Mauss, Marcel (2007) *Essai sur le don*, Paris, PUF.

Michonneau, Stéphane (2006) « Introduction », *Genèses*, n° 62, pp. 2-4.

Offerlé, Michel (1984) « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier avant 1914 », *Annales ESC*, n° 4, pp. 681-713.

(1987) *Les partis politiques*, Paris, PUF.

(1989) « Mobilisations électorales et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXe siècle », *in* Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 149-174.

Paugam, Serge (1991) « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, vol. 32, nº 1, pp. 75-101.

(1998) « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique », *Genèses*, vol. 31, nº 1, pp. 138-159.

Przeworski, Adam ; Susan C. Stokes et Bernard Manin (éds.) (1999) *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Quijano, Anibal (1973) « Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización social », *in* Weffort, F., et Quijano, A., *Populismo, marginalización y dependencia. Ensayos de interpretación sociológica*, San José de Costa Rica, Universidad Centroamericana, pp. 180-213.

Quiroga, Ana (coordinatrice) (1998) *El proceso educativo según Paulo Freire y Enrique Pichon-Rivière*, México, Plaza y Valdés editores.

Sawicki, Frédéric (1997) *Les réseaux du parti socialiste*, Paris, Belin.

(1998) « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *in* Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1998) *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 215-249.

Sawicki, Frédéric et Johanna Siméant (2006) « La sociologie de l'engagement militant : un champ de recherches à décloisonner », communication présentée au Colloque international « Comment penser les continuités et discontinuités du militantisme ? Trajectoires, pratiques et organisations militantes », Lille, IFRESI-CERAPS-CLERSE, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales.

Siblot, Yasmine (2005) « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 159, pp. 70-87.

Simmel, Georg (1998) *Les pauvres*, Paris, PUF (1ère éd. en allemand, 1908).

Thompson, John B. (2002) « Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos », *in* Enrique Peruzzotti et Catalina Smulovitz (éds.), *Controlando la política.*

*Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, pp. 103-135.

Topalov, Christian (1991) « La ville, "terre inconnue". L'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891 », *Genèses*, vol. 5, nº 1, pp. 4-34.

Weber, Max (1971) *Économie et société*, Paris, Plon.

Zelizer, Viviana (2005) *The purchase of intimacy*, Princeton, Princeton University Press.

Zunigo, Xavier (2007) « "Visiter les pauvres". Sur les ambiguïtés d'une pratique humanitaire et caritative à Calcutta », *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 170, pp. 102-109.

(2008) « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux des missions locales pour l'emploi des jeunes », *Sociétés contemporaines*, nº 70, pp. 115-131.

***Bibliographie générale sur l'Argentine***

Aboy Carlés, Gerardo (2001) *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario, Homo Sapiens.

Annunziata, Rocío (2009) « De tijeras y espejos. Política de la proximidad y elecciones 2007 en el Municipio de Morón », *in* Isidoro Cheresky (comp.) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens.

Azpiazu, Daniel ; Eduardo Basualdo et Miguel Khavisse (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa.

Blanco, Alejandro (2006) *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Canelo, Paula (2008) *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo.

Canitrot, Adolfo (1981) « Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981 », *Desarrollo Económico*, v. 21, nº 82, pp. 131-189.

Cantón, Darío et Raúl Jorrat (1997) *La investigación social, hoy*, Buenos Aires, CBC-UBA.

del Cueto, Carla et Mariana Luzzi (2008) *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional.

Farinetti, Marina (2000) « Violencia y risa contra la política en el Santiagueñazo : Indagación sobre el significado de una rebelión popular », *Apuntes de Investigación del CECYP*, n° 6.

Frederic, Sabina (2003) « Los científicos sociales y la identidad de los sectores populares en la transición democrática (1982-1987) », *in* F. Balbi et A. Rosato (éditeurs), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de antropología social*, Buenos Aires, IDES-Antropofagia, pp. 247-267.

Gutiérrez, Ricardo (1998) « Desindicalización y cambio organizativo del peronismo argentino, 1982-1995 », communication présentée au XXI Congrès de la Latin American Studies Association, Chicago .

Heredia, Mariana (2004), « El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA », *in* Alfredo Pucciarelli (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth (2004) « Ciudadania, Derechos e Identidad », *Latin American Research Review*, vol. 39, nº 1, pp. 197-201.

Kessler, Gabriel et Silvia Sigal (1997) « Comportements et représentations face à la dislocation des régulations sociales : L'hyperinflation en Argentine », *Cultures & Conflits*, n° 24-25, pp.37-77

Landi, Oscar (1985) *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el realismo político)*, Buenos Aires, CEDES.

Lesgart, Cecilia (2003) *Usos de la transición a la democracia*, Rosario, Homo Sapiens.

Levitsky, Steven (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Martín, José Pablo (2008) *La Iglesia católica argentina. En democracia después de dictadura*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional.

Mentz, Raúl Pedro (1991) « Sobre la historia de la estadística oficial en Argentina », *Estadística española*, vol. 33, nº 128, pp. 501-532.

Morresi, Sergio (2008) *La nueva derecha argentina. La democracia sin política*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional.

Murillo, María Victoria (1997) « La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem », *Desarrollo Económico*, vol. 37, Nº 147, pp. 419-446.

Neiburg, Federico et Mariano Plotkin (2004) « Internationalisation et développement. Les "Di Tella" et la nouvelle économie en Argentine », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, nº 151-152, p. 57-67.

Nun, José (19699 « Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal », *Revista Latinoamericana de Sociología*, nº 2, pp. 174-236.

O'Donnell, Guillermo (1977) « Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976 », *Desarrollo Económico*, nº 64, vol. 16, pp. 523-554.

(1982) *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

(1996) « Illusions About Consolidation », *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 2, pp. 34-51.

(1998) « Horizontal Accountability in New Democracies », *Journal of Democracy*, vol. 9, nº 3, pp. 112-126.

O'Donnell, Guillermo ; Jorge Vargas Cullell et Osvaldo M. Iazzetta (éds.) (2004) *The quality of democracy : theory and applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Ortiz, Ricardo et Martín Schorr (2006) « La economía política del gobierno de Alfonsín : creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida' », *in* Alfredo Pucciarelli, *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 291-334.

Palermo, Vicente et Marcos Novaro (2003) *La dictadura militar. 1976-1983*, Buenos Aires, Paidós.

Pereyra, Sebastián (2008a) « La corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local », *in* A. Grimson et S. Pereyra (comps.) *Conflictos globales, voces locales. La militancia y el activismo transnacional en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 89-134.

(2008b) *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional,

Pérez Lindo, Augusto (1985) *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, EUDEBA.

Rinesi, Eduardo (1992) *Mariano*, Buenos Aires, La Marca.

Romero, Luis Alberto et Leandro H. Gutiérrez (1995) *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Sudamericana.

Sábato, Hilda (1998) *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.

Sidicaro, Ricardo (2004) « Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el "proceso" en perspectiva comparada », *in* Alfredo Pucciarelli (comp.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 53-96.

Svampa, Maristella (2000) « Identidades astilladas. De la patria metalúrgica al Heavy metal », *in* Maristella Svampa (comp.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos-UNGS, pp. 121-154.

(2004) "Cinco Tesis sobre la nueva matriz popular", *Lavboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social*, vol. IV, nº 15, pp. 30-33.

Svampa, Maristella et Danilo Martuccelli (1998) *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Losada.

Svampa, Maristella et Sebastián Pereyra (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

Vezzetti, Hugo (1998) « Enrique Pichon Riviere y Gino Germani : el psicoanálisis y las ciencias sociales », *Anuario de Investigaciones*, n° 6, Faculté de Psicologie, Université de Buenos Aires.

Vommaro, Gabriel (2003a) "'Lo que quiere la gente'. Los sondeos de opinión pública como herramienta política. El caso de las elecciones nacionales de 1999", *in* I. Cheresky y J. M. Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al desencanto ciudadano*. Rosario, Homo Sapiens, p. 75-115.

(2003b) « Partidos partidos : elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001 », *in* Isidoro Cheresky et Jean-Michel Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al desencanto ciudadano*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 227-268.

(2004a) *Les sondages d'opinion et la dynamique de l'espace de la communication politique en Argentine, depuis le début de la transition démocratique*, Mémoire de DEA de Sociologie, EHESS, Paris.

(2004b) « La política santiagueña en las postrimerías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002/septiembre 2003 », *in* Isidoro Cheresky et Inés Pousadela (eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003 : perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos, pp. 225-252.

(2008a) *Lo que la gente quiere. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo.

(2008b) *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca nacional.

(2008c) « Les manifestations populaires du pouvoir. Le gouvernement Kirchner et les transformations des classes populaires », *in* Gabriel Vommaro (dir.), *La carte rouge de l'Amérique latine*, París, Editions du Croquant, pp. 105-129.

(2008d) « Introduction », *in* Gabriel Vommaro (dir.), *La carte rouge de l'Amérique latine*, París, Editions du Croquant, pp. 7-19.

Waisbord, Silvio (2002) « Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea », *in* Enrique Peruzzotti et Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, pp. 289-325.

Zurita, Carlos (1999) « Estratificación social y trabajo: Imágenes y magnitudes en Santiago del Estero », *Trabajo y Sociedad*, n° 1.

***Bibliographie sur les politiques sociales***

Acuña, Carlos H., Gabriel Kessler y Fabián Repetto (2002) *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*, Project Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, Center for Latin American Social Policy-CLASPO-The University of Texas at Austin.

Alayón, Norberto (2007) *Historia del Trabajo Social en Argentina*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Alvarez Leguizamón, Sonia (2001) « Los desafíos de la formación de posgrado en políticas sociales en la Argentina », communication présentée au VI Congrès Internacional du CLAD sur la Réforme de l'Etat et l'Administration Publique, Buenos Aires.

(2005a) « La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de "opciones preferenciales por los pobres" », *in* Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS, pp. 81-124.

(2005b) « Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza », *in* S. Alavarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe : estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 239-273.

Altimir, Oscar (1978) *La dimensión de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chili.

Andrenacci, Luciano (comp.) (2005) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

Andrenacci, Luciano et Daniela Soldano (2005) « Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino », *in* Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS, pp. 17-79.

Andrenacci, Luciano et al (2003) « La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea », *in* Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS, pp. 181-211.

Ansolabehere, Karina (2002) *Pedir peras al olmo: los programas de combate a la pobreza en perspectiva*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo Nº 20.

(2003) « Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina », *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, nº 3, pp. 629-662.

Beccaria, Luis et Alberto Minujin (1977) « La información dinámica en las estadísticas sociales. Comentarios que sugiere la experiencia en la Argentina », *Desarrollo Económico*, vol. 17, nº 67, pp. 475-495.

Bogani, Esteban (2005) « De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones "excedentarias" a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad », *Nueva Sociedad*, nº 197, pp. 41-53.

Boltvinik, Julio (1991) « Métodos de medición de la pobreza », *in* VVAA, *Política social y pobreza en Argentina*, Bogotá, PNUD, pp. 9-29.

Carpio, Jorge et Irene Novacovsky (comp.) (1999) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Siempro- Flacso.

Casaburi, Gabriel; María Pía Riggirozi et María Fernanda Tuozzo (2000) « El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación », *in* Diana 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, pp. 213-229.

Chiara, Magdalena (1998) « Luces y sombras sobre el clientelismo », *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*, nº 2/3, pp. 114-120.

Chiara, Magdalena et María Mercedes di Virgilio (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

Coraggio, José Luis (1994) « Las nuevas políticas sociales : el papel de las agencias multilaterales », communication présentée au Séminaire International sur « Des Stratégies de lutte contre la pauvreté et le chômage structurel : Conception et gestion de politiques sociales dans un cadre de globalisation économique et d'intégration régionale », organisé par le CEUR et l'Institut de Géographie de l'UBA, Buenos Aires.

Corbalán, M. Alejandra (2002) *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos.

Cravino, María Cristina ; Marisa Fournier ; María Rosa Neufeld et Daniela Soldano (2002) « Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes », *in* Luciano Andrenacci (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Al Margen/UNGS, pp. 61-83.

Cravino, María Cristina *et al* (2000) « Vida cotidiana e implementación de políticas sociales : receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense », communication au Congrès international de politiques sociales, Université de Bío-Bío, Chili.

Danani, Claudia; Magdalena Chiara et Judith Filc (1997) *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macro institucional*, Informe de Investigación nº 2, Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Daniel, Claudia (2006) *El primer observatorio social argentino. Estado, censos y estadísticas oficiales, 1869-1914*, mémoire de master 2 de Recherche en Sciences Sociales, Faculté de Sciences Sociales, Université de Buenos Aires.

Del Franco, Analía (1991) « Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario nacional (PAN) », *in Política social y pobreza en Argentina*, proyecto Regional de Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá.

Dieguez, Héctor L. (1991) « Reflexiones sobre el gasto publico social », *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No. 123, pp. 429-437.

Dinatale, Martín (2005) *El festival de la pobreza*, Buenos Aires, La Crujía.

Duhau, Emilio (1997) « Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización? », *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, Nº 2, pp. 185-207.

Ezcurra, Ana María (1996) *Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe*, Université Nationale de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.

(2000) « ¿Qué es el neoliberalismo? », *in* García Menéndez, José Ramón (coordinateur), *En la encrucijada del neoliberalismo : retos, opciones, respuestas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, pp. 195-295.

Falappa, Fernando et Luciano Andrenacci (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional.

Fernández Soto, Silvia (2001) « La Intervención Social del Estado en los noventa. Un análisis de la implementación del Plan Vida en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires) », communication présentée au 5º Congrès national d'études du travail, Université Nationale du Centre de la Province de Buenos Aires.

Ferraro, Agustín E. (2006) « Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina », *Latin American Research Review*, vol. 41, nº 2, pp. 165-182.

Ferraton, Cyrille (2008) « L'approche par les capacités d'Amartya Sen: quels enseignements pour l'économie sociale? », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, pp. 53-78.

Fiszbein, Ariel et Paula Ines Giovagnoli (2004) « Hambre en la argentina », *Desarrollo Económico*, vol. 43, nº 172, pp. 637-656.

Gerhardt, Heinz-Peter (1993) « Paulo Freire (1921-1997) », *Perspectivas. Revista trimestral de educación comparada*, UNESCO, vol. XXIII, nº 3-4, pp. 463-484.

Golbert, Laura (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago del Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales.

(2009) « Los olvidados de la política social », *in* Carlos Barba Solano (compilateur), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

González, Ricardo (1983) *Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, CISEA/PEHESA.

González Bombal (comp.) (2003) *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires, CEDES.

González Bombal, Inés; Candelaria Garay et Fernanda Potenza (2003) *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Université de San Andrés/CEDES.

Grassi, Estela (2003) « El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90 », *e-l@tina*, vol. 1, nº 4, pp. 27-48.

Hunter, Wendy et David S. Brown, (2000) « World Bank Directives, Domestic Interests, and the Politics of Human Capital Investment in Latin America », *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 1, pp. 113-143.

Kliksberg, Bernardo (1995) *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva gerencia social eficiente*, Caracas, Clad-PNUD-Grupo Editorial Tesis-Norma.

Lago Martínez, Silvia et al (2006) *Construcción de una tipología de Organizaciones de la Sociedad Civil*, Instituto Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales, Université de Buenos Aires.

Lautier, Bruno (1995) « Les malheureux sont les puissants de la terre », *Tiers-Monde*, vol. 36, nº 142, p. 383-409.

(1999) « Les politiques sociales en Amérique latine : proposition de méthode pour analyser un éclatement en cours », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 30, pp. 19-44.

(2002) « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Tiers-Monde*, vol. 43, nº 169, pp. 137-165.

Lo Vuolo, Rubén (éditeur) (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila Editores.

Lo Vuolo, Rubén et Alberto Barbeito (1998) *La nueva oscuridad de la política social : del estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila (1ère édition de 1994).

Lupica, Carina et al (2003) *Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos - Programa Jefas y Jefes de Hogar- Análisis y Agenda de Reformas*, Buenos Aires, Caritas- Grupo Sophia-Foro del Sector Social-Amia-Consejo Nacional Evangélico Cristiano.

Lvovich, Daniel et Juan Suriano (2005) *La política social en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1950*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

Merklen, Denis (2003) « Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine », *Études rurales*, N° 165-166, pp. 171-196.

Minujin, Alberto et Orsatti, Alvaro (1991) « Antecedentes sobre Estudios de la Pobreza en Argentina », *in* VVAA, *Política social y pobreza en Argentina*, Bogotá, PNUD, pp. 9-29.

Neufeld, María Rosa et María Cristina Cravino (2001) « Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa », *Revista de Antropologia*, v. 44, Nº 2, pp. 147-172.

Pardo, Marcia (2003) *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chili, CEPAL, Serie Estudios estadísticos y prospectivos.

Pautassi, Laura ; Julieta Rossi et Luis Campos (2003) *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS.

Peñalva, Susana E. (2003) *Desafiliacion, precarizacion y desintegracion social en la Argentina de los noventa. Un análisis regulacionista e institucional a propósito de las reestructuraciones de la intervención del Estado y de la relación salarial*, Rapport final pour le programme de bourses CLACSO-Asdi/SAREC, Buenos Aires, CLACSO.

Prévôt Schapira, Marie-France (2000) « Du PAN au plan de justice sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 86, p. 132-143.

(1996) « Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994 », *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (2), p. 73-94.

(1993) « Du Welfare á l'assistance: la décentralisation de l'intervention sociale dans le Grand Buenos Aires », *Cahiers des Amériques latines*, nº 15, pp. 29-50.

Rabotnikof, Nora; María Pía Riggirozzi; Diana Tussie (2000) « Los organismos internacionales frente a la sociedad civil : Las agendas en juego », *in* Diana 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, pp. 39-71.

Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines*, Oxford, Oxford University Press.

(1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

(1983) « Development: Which Way now? », The Economic Journal, Vol 93, no 372, December, pp. 745–762.

(1984) « The Living Standard », *Oxford Economic Papers*, New Series, vol 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes, novembre, pp. 74–90.

(1985) Commodities and Capabilities, Amsterdam, North Holland.

(1993) *Ethique et économie. Et autres essais*, Paris, PUF, 1993. [trad. Fr. de On ethics and economics, Blackwell Publishers, Oxford, 1991].

(2000a) *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil, mai. [trad. fr. de Inequality Reexamined, Oxford University Press, 1992].

(2000b) *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Paris, Odile Jacob [trad. fr. Development as Freedom, Alfred Knopf Inc, 1999.].

(2004) « Elements of a Theory of Human Rights », *Philosophy & Public Affairs*, vol. 32, Nº 4, pp. 315–356.

Stewart, Frances (1992) *La protección de los pobres durante el ajuste en América latina y el Caribe en la década de 1980*, Buenos Aires, Unicef-Argentine.

Tenti Fanfani, Emilio (1989) *Estado y pobreza : estrategias típicas de intervención*, Buenos Aires, CEAL, 2 volumes.

(1991) « Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo », *in* E. Isuani, R. Lo Vuolo et E. Tenti Fanfani, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.

Thompson, Andrés (1994) *"Think tanks" en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política*, Buenos Aires, CEDES.

Thompson, Andrés (compilateur) (1995) *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Losada/UNICEF.

Tussie, Diana (comp.) (1997) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil : nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires, FLACSO/UBA/CBC.

Ugá, Vivian Dominguez (2004) « A categoria pobreza nas formulações de politica social do Banco Mundial », *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 23, p. 55-62.

Vinocur Pablo et Leopoldo Halperin (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*, Santiago de Chili, CEPAL, Serie Políticas Sociales.

Wantchekon, Leonard (2003) « Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin », *World Politics*, vol. 55, n° 3, p. 399-422.

Zapata, Laura (2004) « Una Antropología de la Gratuidad : prácticas caritativas y políticas de asistencia social en la Argentina », *Campos - Revista de Antropología social*, vol. 5, n° 2.

Zaremberg, Gisela (2004) *Alpargatas y libros : estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*, Santiago de Chili, CEPAL.

***Bibliographie sur le clientélisme et la politique populaire***

Almond, Gabriel et Sydney Verba (1963) *The civil Culture. Political attitudes an democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press.

Amaral, Samuel et Susan Stokes (comp.) (2003) *Democracia Local: clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Editoriale de l'Université Nationale de Tres de Febrero.

Auyero, Javier (1996) "La doble vida del clientelismo político", *Sociedad*, Nº 8.

(1999) « La Nueva Vanguardia de los Pobres. Notas sobre los intelectuales orgánicos del Banco Mundial », *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*, Nº 4, pp. 91-98.

(2001) *La política de los pobres. Las prácticas del clientelismo del Peronismo*, Manantial, Buenos Aires.

(2002) « Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina », *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 166, pp. 187-210.

(2004) « Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico », *Nueva Sociedad*, Nº 193, pp. 133-145.

Auyero, Javier (comp.) (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

Banegas, Richard (1998) « "Bouffer l'argent" Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », *in* Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1998) *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 75-109.

Bayart, Jean-François (1989) *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

Briquet, Jean-Louis (1995) « Les pratiques politiques "officieuses". Clientélisme et dualisme politique en Italie du Sud », *Genèses*, n° 20, pp. 73-94.

(1997) *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin.

(2006) « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du 'cas italien' », *Genèses*, n° 62, pp. 49-68.

Briquet, Jean-Louis et Frédéric Sawicki (compilateurs) (1998) *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France.

Brusco, Valeria ; Marcelo Nazareno et Susan C. Stokes (2004) « Vote buying in Argentina », *Latin American Research Review*, vol. 39, nº 2, pp. 66-88.

Calvo, Ernesto et Maria Victoria Murillo (2004) « Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 4, p. 742-757.

D'Alessandro, Martín (1997) « Reseña de Auyero, J., Favores por Votos? », *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, nº 6.

Delamata, Gabriela et Melchor Armesto (2005) « Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales », *in* Gabriela Delamata (comp.), *Ciudadanía y Territorio. Las Relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio editorial.

Díaz-Cayeros, Alberto et Beatriz Magaloni (2003) *The politics of public spending. Part I – The logic of vote buying*, Washington, World Bank.

Eisenstadt, Shmuel Noah et Luis Roniger (1980) *Patrons, Clients and Friends : Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Nueva York, Cambridge University Press.

Fox, Jonathan (1994) « The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship : Lessons from Mexico », *World Politics*, vol. 46, nº 2, pp. 151-184.

Frederic, Sabina et Laura Masson (2006) « "Hacer política en la Provincia de Buenos Aires": representación y profesión política en los '90 », communication présentée aux Journées Historia Política del Gran Buenos Aires en el siglo XX, Buenos Aires, UNSAM.

Garrigou, Alain (1992) *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

(1998) « Clientélisme et vote sous la IIIe République », *in* Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1998) *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 39-74.

Gellner, Ernst et James Waterbury (1977) *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, London, Duckworth and Co.

Goirand, Camille (1998) « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro », *in* Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1998) *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 111-144.

Grimson, Alejandro *et al.* (2003) *La Vida Organizacional en Zonas Populares de Buenos Aires. Informe Etnográfico*, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries, Austin University at Texas.

Hurtado A., Edison (2005) « El oficio de la etnografía política. Diálogo con Javier Auyero », *ÍCONOS*, nº 22, pp. 109-126.

Kaufman, Robert (1974) « The Patron-Client Concept and Macro Politics: Prospects and Problems », *Comparative Studies in Society and History*, vol.16, nº 4, pp. 284-308.

Kitschelt, Herbert et Steven I. Wilkinson (éditeurs) (2007) *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lande, Carl H. (1973) « Networks and Groups in South-East Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics », *American Political Science Review*, vol. 67, nº 1, pp. 103-127.

(1983) « Political clientelism un political studies: Retrospects and prospects », *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, pp. 435-454.

Lyne, Mona (2007) « Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability », *in* Herbert Kitschelt et Steven Wilkinson (éds.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 159-181.

Lodola, Germán (2005) « Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del plan trabajar (1996-2001) », *Desarrollo Económico*, vol. 44, nº 176, pp. 515-536.

López, Artemio (1996) *« Y a este, quién lo votó? » : desocupación abierta, población NBI y clientelismo político en la construcción de consenso electoral*, Cuaderno 38, Congreso de los Trabajadores Argentinos, Asociación Trabajadores del Estado, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

Masson, Laura (2004) *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.

(2002) « La villa como aldea », *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, nº XXVII, pp. 71-78.

Matus, Ana (2007) « Prácticas clientelares y representaciones sociales en un barrio de la ciudad de Neuquén, Argentina », *Argumentos*, vol. 20, nº 54, pp. 105-121.

Médard, Jean-François (1976) « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, nº 1, pp. 103-131.

Merklen, Denis (2000) « 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* Maristella Svampa (éditeur), *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos, pp. 81-119.

(2005) *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Gorla.

Nazareno, Marcelo ; Susan C. Stokes et Valeria Brusco (2006) « Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina », *Desarrollo Economico*, vol. 46, nº 181, pp. 63-88.

Nichter, Simeon (2008) « Vote buying or Turnout buying? Machine politics and the Secret Ballots », *American Political Science Review*, vol. 102, Nº 1, pp. 19-31.

O'Donnell, María (2005) *El aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*, Buenos Aires, Aguilar.

Otero, Daniel (1997) *El Entorno. La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano/Galerna.

Padioleau, Jean G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

Palmeira, Moacir et Beatriz Heredia (1995) « Os comícios e a política de facções », *Anuário Antropológico/94*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, pp. 31 a 94.

Quirós, Julieta (2006) *Cruzando la Sarmiento. Los piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia/Centro de Antropología social, IDES.

Roniger, Luis (2004) « Political Clientelism, Democracy and Market Economy », *Comparative Politics*, vol. 36, nº 3, pp. 353-375.

Rosato, Ana (2003) « Líderes y candidatos: elecciones internas en un partido político », *in* Ana Rosato et Fernando A. Balbi (éds.), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*, Buenos Aires, Antropofagia y Centro de Antropología Social del IDES, pp. 61-80.

Sanchez-Jankowski, Martin (1998) « Les gangs et les pouvoirs politiques locaux », *in* Eric Darras et al, *La politique ailleurs*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 298-334.

Schaffer, Frederic C. (éd.) *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publishers.

Schaffer, Frederic C. et Andreas Schedler (éds.) (à paraître) *Vote Buying: Who, What, When, and How ?*, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publishers.

Schedler, Andreas et Laura Manriquez (2004) « "El voto es nuestro". Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral », *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, nº 1, pp. 57-97.

Schmidt, Steffen W. ; Laura Guasti ; Carl H. Landé ; James C. Scott (éds.) (1977) *Friends, Followers and Factions* : *A Reader in Political Clientelism*, Berkeley, University of California Press.

Scott, James C. (1969) « Corruption, Machine Politics, and Political Change », *American Political Science Review*, nº 63, pp. 1142-1158.

(1972) « Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia », *American Political Science Review*, vol. 65, nº1, pp. 91-114.

Soldano, Daniela (2002) « La vida política en un mundo clientelar », *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*, nº 2/3, pp. 104-113.

Soprano, Germán (2002) « A favor de una etnografía sobre clientelismo político y peronismo », *Desarrollo Económico*, vol. 42, nº 167, pp. 483-488.

Stokes, Susan (2005) « Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina », *American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, pp. 315-325.

Thwaytes Rey, Mabel (2004) *Tecnócratas y punteros*, Buenos Aires, Prometeo.

Torres, Pablo José (2002) *Votos, chapas y fideos*, La Plata, de la Campana.

(2003) *El clientelismo. Una visión desde los grandes diarios argentinos*, www.lavaca.org.

Trotta, Miguel E. V. (2003) *La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

***Sources primaires***

**Documents des organismes officiels, des organismes multilatéraux et des ONG**

Banque Mondiale (1989) *Nutrition and Health Programs in Latin America. Targeting Social Expenditures*, Washington.

Banque Mondiale (1990) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La pobreza*, Washington.

Banque Mondiale (1993) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en salud*, Washington.

Banque Mondiale (2000) *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*, Washington.

BID (1998) « Para salir de la pobreza : El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza », Washington, Département de Développement soutenable.

BID-PNUD (1993) « Reforma Social y Pobreza », Washington.

CELS (1997) *Informe anual*, Buenos Aires, CELS.

CENOC (1996) *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las Actividades de las Organizaciones de la Comunidad Inscriptas*, Buenos Aires.

(2003) *Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil Inscriptas en el CENOC*, Buenos Aires.

(2007) *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y Divergencias*, Buenos Aires.

CEPA (1994) *Mapas de la pobreza en Argentina*, Buenos Aires.

CEPAL (1995) *Focalización y pobreza*, Santiago de Chili, Cuadernos de la CEPAL.

Fundación Carlos Auyero (1999) *Plan social para erradicar la indigencia*, Buenos Aires.

CIVICUS-GADIS (2006) *Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. La Sociedad Civil por Dentro*, Buenos Aires.

Cruces, Guillermo; Helena Rovner et Agustina Schijman (2007) *Percepciones sobre los Planes Sociales en Argentina*, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Nº 2, Buenos Aires, Banque Mondiale.

GTONG-Argentina (2005) *La Incidencia de la Sociedad Civil en los Organismos Multilaterales. Una tarea impostergable en un mundo globalizado*, Buenos Aires.

INDEC (1984) *La pobreza en Argentina*, collection Estudios, nº 1, INDEC.

INDEC (1997) *El estudio de la pobreza con datos censales. Nuevas perspectivas metodológicas*, Buenos Aires.

IPA (1987) *Investigación sobre pobreza en Argentina. Presentación*, Documents de travail INDEC/IPA, Série Méthodologique, nº 1.

Kirchner, Alicia (2007) *La bisagra. Políticas sociales en acción*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.

PNUD (1992) *Desarrollo Humano: Informe 1992*, PNUD, Bogotá, Tercer Mundo Editores. Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2000) *Rapport final d'activités*, Buenos Aires.

PRONATASS (1993) *Planificación Social*, Buenos Aires.

Roca, Emilia et al (1993) « Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1988-1992 », CEPA, Document de travail nº 2.

Secretaría de Desarrollo Social (1995) *Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Buenos Aires.

Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social (2001) *Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Transparency internacional (2004) *Global Corruption Report on political corruption*, Berlin.

UNICEF (2006) *Sesenta años de trabajo por la infancia*, Madrid, Unicef-Comité espagnol.

**Journaux analysés**

*Clarín* et *La Nación.*

**Entretiens**

Entretiens avec des experts et des experts-universitaires en politiques sociales et en mesure de la pauvreté : Carlos Alvarez, Eduardo Amadeo, Eduardo Bustelo, Roberto Candiano, Rubén de Dios, Laura Golbert, Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo, Carina Lupica, Aldo Neri, Fabián Repetto, Beatriz Jiménez.

Entretiens avec des acteurs sociaux et politiques liés à la question du « clientélisme » et de la « lutte contre la pauvreté » : Christian Gruenberg, Eduardo Serantes, Martín Simonetta, Marcelo Ugo.

Entretiens avec des dirigeants politiques, sociaux et religieux locaux à Santiago del Estero.

Entretiens avec des hommes politiques et des fonctionnaires à Santiago del Estero.

Discussions informelles avec des voisins et des dirigeants du quartier populaire Ejército Argentino de la ville capitale de la province de Santiago del Estero.

## Glossaire

### Principales institutions mentionnées et/ou analysées

AAPS - Asociación Argentina de Políticas Sociales (Association argentine des politiques sociales)

Cette association a été créée en 2000 par l'ancien secrétaire au Développement Social, Eduardo Amadeo. Il s'agit d'un espace d'échanges entre experts-universitaires et des anciens fonctionnaires du domaine social. E. Amadeo est son président, alors que l'ancien ministre de la Santé et de l'action sociale du gouvernement de R. Alfonsín, Aldo Neri, en est le vice-président. Le bureau de l'AAPS est complété par d'autres experts-universitaires prestigieux. L'AAPS représente une tentative d'articulation entre l'université, l'expertise et l'État, domaines transités par les experts en politiques sociales. Elle organise depuis 2002 le Congrès Argentin de Politiques Sociales.

BM - Banque Mondiale

La Banque mondiale a été créée en 1944 et elle a son siège à Washington. Elle est l'une des principales sources de financement et de soutien technique pour les pays en développement. Depuis les années 1990 elle est devenue un acteur majeur de la « lutte contre la pauvreté » en finançant des programmes et en orientant les politiques sociales des pays en développement.

BID - Banque Interaméricaine de Développement

La Banque a été officiellement créée en 1959, lorsque l'Organisation des États américains a rédigé l'Accord constitutif de la Banque interaméricaine de développement. Avec la Banque mondiale, la BID est l'autre acteur fondamental des entreprises de promotion et de financement des politiques de « lutte contre la pauvreté » dans la région.

Caritas

Fondation de charité et d'assistance de l'église catholique argentine fondée en 1956 en suivant le modèle de l'institution allemande homonyme. Depuis les années 1990 elle commence à participer activement à la gestion locale et au contrôle des programmes sociaux de « lutte contre la pauvreté ». Le rôle de Cáritas sera central en 2002, dans le contexte de la crise et de l'« émergence sociale ».

CEDES - Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société)

Le CEDES a été fondé en 1975. Il assume un modèle de haute professionnalisation selon des critères internationaux. Comme d'autres centres, il engage des docteurs des universités étrangères – notamment des Etats-Unis – et des chercheurs qui avaient travaillé à l'Institut Di Tella pendant les années 1960. Les membres fondateurs sont d'importants politologues et sociologues argentins. Le CEDES s'est orienté depuis le début vers l'étude des problèmes sociaux, politiques et économiques de l'Argentine et de l'Amérique latine. Pendant la dictature militaire, les recherches dans ce domaine ne voulant pas être contrôlées par la censure ont trouvé un allié fondamental dans le soutien financier de différentes institutions étrangères. Ces contacts internationaux se sont maintenus après la fin de la dictature militaire, en 1983, et ont permis au Centre de continuer à fonctionner à la fois comme une institution d'études et comme un lieu d'expertise. Avec la « réforme de l'Etat » et les politiques sociales, la « société civile » est depuis les années 1980 l'un des sujets innovateurs au CEDES, qui est peut-être l'un des premiers centres à travailler dans ce domaine.

CENOC - Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (Centre National d'Organisations de la Communauté)

Le CENOC a été créé en 1995 par Eduardo Amadeo. La perspective de ce centre était d'aider les ONG plutôt que les « organisations de base ». E. Amadeo a placé sa femme, Beatriz Orlowski de Amadeo, à la tête du Centre. Les tâches de comptage des ONG ont toujours été centrales au sein du CENOC, sa base de données d'ONG demeurant la seule source d'information quantitative sur le nombre d'organisations associatives en Argentine pendant quelques années. Le centre contribuait ainsi à la construction d'une « carte » de cette « société civile » qu'il s'agissait à la fois de renforcer et de construire

CEPA - Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (Conseil de consultation pour l'étude de la pauvreté en Argentine).

Créé en 1992, au sein du Secrétariat de Programmation Economique (Norme Nº 132 du 14 septembre) ; l'objectif principal était d'aider au Secrétariat et à l'INDEC « dans la conception et l'évaluation des études officielles dans la matière ».

CEPAL - Commission économique pour l'Amérique latine

La CEPAL est l'une des cinq commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies. Elle trouve son origine dans la résolution 106(VI) du 25 février 1948 du Conseil économique et social. En 1984, la Commission a été renommée Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes selon la résolution 1984/67 du 27 juillet 1984. Les bureaux sous-régionaux de la CEPALC au Mexique et dans les Caraïbes ont été respectivement créés par la CEPAL en juin 1951 et décembre 1966. Il s'agit d'une institution fortement inspirée par les principes de la pensée économique développementiste. Elle finance des études et des analyses sur les politiques publiques – dont les politiques sociales – dans la région.

CFI - Consejo Federal de Inversiones (Conseil Fédéral d'Investissements)

Organisme crée en 1959 par un accord entre les provinces, la mairie de la Ville de Buenos Aires et de l'alors Territoire National de la Terre du Feu, Antarctide et Îles de l'Atlantique Sud. Le CFI faisait partie des institutions développementistes argentines. Pendant les années 1980, et en partie avec le soutien de la CEPAL, le

CIEPP - Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Centre interdisciplinaire pour l'étude des politiques publiques)

Créé en 1989, il réunissait les experts-universitaires radicaux qui avaient travaillé au gouvernement de Raúl Alfonsín, ainsi que d'autres jeunes économistes qui seront très actifs dans les débats des années 1990. Le CIEPP est un centre de recherche et de diffusion de connaissances dans le domaine des sciences sociales qui combinait les interventions publico-médiatiques, les enquêtes de type académique et les travaux de consulting dans le domaine des politiques sociales. Pendant les premières années du gouvernement de C. Menem, il était l'une des voix expert-universitaires la plus actives à dénoncer les effets sociaux des réformes néolibérales entreprises à l'époque.

CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Centre de Mise en Place de Politiques Publiques pour l'Equité et la Croissance, CIPPEC).

*Think tank* et ONG fondé en 2000 par des entrepreneurs, des économistes et des politistes (dont la fille de l'ancien ministre de l'Economie Domingo Cavallo), notamment issus de l'Université de San Andrés.

CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conseil National des Recherches Scientifiques et Techniques)

Le CONICET a été créé par Décret Loi N° 1291 du 5 février 1958. Il s'agit du principal organisme académique national promouvant et finançant la recherche scientifique et technologique dans le pays. Il engage des chercheurs de toutes les disciplines, qui développent ses tâches majoritairement dans des universités nationales des diverses régions du pays, dans des organismes de recherche en science et technologie et dans des unités exécutrices propres ou en association avec d'autres institutions publiques. C'est l'équivalent du CNRS français.

CTA - Central de Trabajadores Argentinos (Central de travailleurs argentins)

Créée en 1992 en opposition à la Confédération Générale du Travail (CGT), cette centrale ouvrière est intégrée principalement par des syndicats de travailleurs étatiques (de l'éducation et de l'administration publique) et par des organisations territoriales comme la Fédération de Terre et de Logement. C'est la centrale la plus contestataire et pendant les années 1990 elle a été l'un des principaux acteurs de l'opposition au gouvernement de C. Menem. Depuis la fin de cette décennie elle promeut la mise en place d'un revenu universel citoyen. A la différence de la CGT, la CTA permet l'affiliation directe des travailleurs occupés et des chômeurs. En outre, elle choisit ses autorités dans des élections directes et il n'est pas directement identifié avec un parti politique, comme c'est le cas de la CGT avec le péronisme.

EPH - Encuesta permanente de hogares (Enquête permanente de foyers).

L'EPH est menée depuis 1972 par l'INDEC avec la collaboration des directions de statistiques provinciales. Cette enquête a remplacé à l'Enquête Emploi et Chômage qui existait depuis 1963. Elle atteint les centres urbains les plus importants du pays, dont la ville de Buenos Aires et sa banlieue. Depuis le début et jusqu'aux années 1990 on effectuait l'enquête trois fois par an pendant deux semaines des mois d'avril, juillet et octobre dans la banlieue de Buenos Aires, et deux fois par an – dans les mois d'avril et octobre – dans les autres centres urbains. En 2003, l'EPH a été intégralement reformulée aussi bien dans ses aspects thématiques que d'échantillonnage et organisationnels. Elle devient alors une enquête continuelle qui produit des résultats fréquemment de manière trimestrielle et semestrielle. L'EPH continuelle est appliquée dans 28 centres urbains, en atteignant environ 70% de la population urbaine totale du pays.

FLACSO – Facultad Lationoamericana de Ciencias Sociales (Faculté Latinoaméricaine de Sciences Sociales)

La FLACSO a été créée en 1957 à l'initiative de l'UNESCO. La FLACSO a été constituée comme un organisme international, intergouvernemental, régional et autonome intégré par les pays latino-américains et des Caraïbes qui adhèrent à l'Accord. La filière académique en Argentine a été créée en 1974. Elle a été l'une des institutions académiques les plus actives dans le travail de consulting lié aux politiques sociales et financé par les organismes multilatéraux, notamment dans le domaine de l'éducation.

GADIS – Grupo de Análisis y de Desarrollo Institucional y Social (Groupe d'analyse et de développement institutionnel et social)

Créé en 1987, le GADIS est une ONG de « promotion et de développement » travaillant dans les domaines de la recherche, l'information et l'assistance technique au « troisième secteur » en Argentine. Intégré par huit professionnels issus des sciences sociales, du droit et de l'administration publique, GADIS engage d'autres professionnels et des experts pour la réalisation de projets financés par les organismes multilatéraux – notamment la Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Mondiale et le PNUD –, des fondations américaines – comme la Fondation Ford ou la Fondation Kellogs – et l'Etat argentin – notamment les bureaux liés aux politiques sociales et au « renforcement » de la « société civile », comme le CENOC. En partenariat avec CIVICUS, Alliance Mondiale pour la participation des citoyens, et financée par cette dernière, en 2004 GADIS a entrepris une étude essayant de mesurer la « taille » et la « qualité » de la « société civile » en Argentine : « l'indice CIVICUS de la société civile argentine ».

IDH - Indice de Développement Humain

L'IDH est inspiré par les approches de la pauvreté de Amartya Sen, qui avec sa théorie des « capacités » avait réussit à s'imposer comme le gourou de la « lutte contre la pauvreté ». En effet, le PNUD, qui sous l'impulsion de A. Sen a introduit dans les années 1990 « l'indicateur du développement humain » (IDH), qui prend en compte, à côté du revenu par habitant, l'espérance de vie et l'accès à l'éducation. Progressivement, tant la Banque Mondiale que la Banque Interaméricaine de Développement assument cette définition de la « lutte contre la pauvreté » en termes de développement des « capacités » qui leurs permet par ailleurs de trouver une justification plus élaborée de l'importance de la participation de la « société civile » à la mise en place des programmes financés par eux.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Institut National de Statistiques et de Recensements)

L'INDEC a été crée en 1968 (Loi Nº 17622), lorsque le gouvernement militaire voulait mettre en place une « modernisation autoritaire » en Argentine (O'Donnell, 1982). La loi créant l'Institut établissait deus objectifs fondamentaux : 1) exercer la direction supérieure de toutes les statistiques officielles. 2) structurer et conduire le Système de Statistiques Nationales.

INDES - Institut Interaméricain pour le développement économique et social (INDES).

Fondé en 1994, l'INDES a joué un rôle important comme espace de socialisation des fonctionnaires aux politiques ciblées, tout en promouvant un consensus régional autour des idées centrales des organismes multilatéraux par rapport aux politiques de « lutte contre la pauvreté ».

IPA - Investigación sobre la Pobreza en la Argentina (Enquête sur la pauvreté en Argentine)

En 1987 on crée l'IPA au sein de l'INDEC. Le projet – pionnier dans l'étude de la pauvreté en Argentine – est conclu en 1989. Il s'agissait d'un projet financé par la Banque Mondiale et le PNUD qui comptait autant sur du personnel de l'INDEC spécialisé dans le domaine social que sur des experts et des universitaires spécialement engagés en CDD pour cette enquête Les chercheurs de l'IPA étaient pour la plupart des universitaires assez reconnus, ayant une quarantaine d'années, aux origines politiques « progressistes » ; pour la plupart ils deviendront des universitaires-experts travaillant dans le domaine des politiques sociales dans les années 1990. Le projet se proposait d'étudier le phénomène de la pauvreté d'un point de vue quantitatif mais aussi qualitatif, ce qui était une innovation pour l'INDEC et qui peut être associé au tournage des sciences sociales argentines vers le qualitativisme. L'IPA était aussi l'occasion de mettre en œuvre l'usage de façon combinée des deux types de mesure de la pauvreté : les NBI et le seuil de la pauvreté (en espagnol *línea de pobreza* : LP).

MECOVI – Programme Régional d'Amélioration des Enquêtes de Conditions de Vie en Amérique latine et les Caraïbes

En 1996, la Banque Interaméricaine de Développement a mis en place cette initiative visant à fortifier les systèmes d'information des enquêtes de foyers dans le continent. Le MECOVI est géré de manière collective entre la Banque Interaméricaine de Développement, la CEPAL et la Banque Mondiale. Dans son

comité scientifique régional, intégré aussi par des fonctionnaires de la Banque Interaméricaine de Développement et de la CEPAL, on retrouve des experts argentins et latinoaméricains qui avaient joué un rôle central dans la constitution de la mesure de la pauvreté comme domaine d'investissement professionnel. En Argentine, l'INDEC fonctionne comme contrepartie et organisme exécuteur de programme depuis octobre 1998.

NED – National Endowment for Democracy

NED est une agence américaine de coopération internationale travaillant pour influencer les agendas publics des pays du tiers monde. Selon son site internet, il s'agit d'une organisation à buts non lucratifs créée en 1983 pour renforcer les institutions démocratiques autour du monde par des efforts non gouvernementaux. Le NED est dirigé par un conseil d'administration indépendant et non partisan. Avec son budget, tous les ans le NED attribue des centaines de bourses pour soutenir des groupes en faveur de la démocratie en Afrique, en Asie, en Europe Centrale et en Europe de l'Est, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en l'ex-Union Soviétique.

PNUD - Programme des Nations unies pour le développement

Le Programme des Nations Unies pour le développement est le réseau mondial de développement des Nations Unies. Il a travaillé activement à la définition de la pauvreté en accord avec les idées de l'économiste indien Amartya Sen, et en ce faisant il a finit par imposer un indice de développement humain qui se veut une alternative aux autres mesures de la pauvreté. En outre, le PNUD travaille en promotionnant la « gouvernance démocratique ». Selon son site internet : « Il s'agit de mettre en place des institutions et des processus qui répondent mieux aux besoins des citoyens, et notamment des pauvres tout en encourageant le développement ».

Poder Ciudadano (Pourvoir citoyen)

Poder Ciudadano a été créé en 1989. Il s'agit d'une fondation liée à la « lutte contre la corruption ». Intégrée par des professionnels de différentes filiations partisanes, mais faisant preuve d'une vocation partagée de militantisme non partisan et de promotion de la participation de la citoyenneté au développement des institutions démocratiques, cette fondation assumait la tâche de promouvoir un « changement culturel » en accord avec le nouveau temps démocratique instauré en Argentine en 1983. C'est sans doute dans la rencontre de ces membres fondateurs avec un groupe

de jeunes juristes qui entouraient le constitutionaliste Carlos S. Nino – qu'on a nommé « les Nino boys » – que Poder Ciudadano commence à se consolider, tout en combinant les objectifs « citoyens » liés au contrôle des actions des fonctionnaires de l'État avec une expertise technico-administrative hautement développée.

PRONATASS - Programme National d'Assistance Technique pour les Services Sociaux.

Créé en 1988, avec des crédits de la Banque Mondiale et l'assistance technique du PNUD, afin d'« accomplir des fonctions de évaluation, diagnostic, formation et assistance technique aux différents secteurs de la politique sociale ».

SIEMPRO - Système d'Information, Monitorat et Évaluation de Programmes Sociaux.

Le SIEMPRO a été créé en 1995 et il était chargé de centraliser l'information, de contrôler et d'évaluer les programmes d'assistance, faisait partie de la démarche modernisatrice et de technification de l'action sociale publique entreprise par la gestion de E. Amadeo à la tête du Secrétariat au Développement Social. Le programme avait quatre « gérances », chacune d'entre elles correspondant à l'un des objectifs du programme : le Système d'Identification et Sélection de Familles Bénéficiaires des Programmes et Services Sociaux (en espagnol : SISFAM), la gérance de Monitorat et d'Évaluation de Programmes Sociaux, la gérance de Diffusion et Transfert – chargée de promouvoir la « gérance sociale » dans les provinces – et la gérance d'Analyse et d'Information Sociale – l'usine d'idées de ce programme. L'importance du SIEMPRO dans la gestion d'E. Amadeo à la tête du Secrétariat du Développement Social peut être vue dans la création de filières provinciales de ce bureau. Il s'agissait d'étendre les réseaux d'expertise dans tout le territoire afin d'y avoir des alliés et des interlocuteurs parlant le même argot technique, et pour cela il fallait donner des formations aux fonctionnaires provinciaux.

UNICEF – Fond des Nations Unies pour l'Enfance

L'UNICEF a été créé en 1946, suite à la fin de la Deuxième guerre mondiale. En 1987, une publication de l'UNICEF intitulée « Adjustment with a human face » provoque un débat international sur les conséquences sociales des politiques d'ajustement. Même si cette institution promeut des idées hétérodoxes en matière économique et sociale, elle est beaucoup moins puissante que la Banque Mondiale et la BID pour imposer ses principes. Pendant les années 1990, en Argentine elle a promu des critiques aux politiques de « lutte contre la pauvreté ».

USAID - Agence des Etats-Unis pour le Développement International

L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International est la principale agence du gouvernement américain chargée de fournir de l'assistance au développement économique et humanitaire aux pays en voie de développement. Elle représente un élément fondamental de la politique américaine vis-à-vis le tiers monde, en fixant des sujets des agendas politiques et en finançant des projets développés par des fondations et des ONG. Elle a été créée en 1961 par le président John F. Kennedy en vertu de la loi sur l'aide internationale (Foreign Assistance Act).

**Principaux programmes sociaux nationaux analysés**

***Programme Alimentaire National (PAN)***

Même s'il existait déjà un programme d'aide alimentaire orienté plutôt vers les enfants, distribuant de la nourriture dans les cantines scolaires, c'est sans doute le Programme Alimentaire National (PAN) celui qui représente un point d'inflexion dans le traitement de la question sociale en Argentine. Il a été approuvé par le Congrès (Loi N° 23056) en 1984 et promu par le gouvernement radical de Raúl Alfonsín issu des élections de 1983.

Le gouvernement mettait en place une politique massive d'assistance alimentaire des classes populaires, ce qui montrait les transformations sociales subies par ce pays pendant la dictature militaire. Ceci en transformant d'autre part la cible des politiques sociales : non seulement on mettait en place une politique d'assistance d'une ampleur inédite, mais elle était conçue comme une politique adressée aux « pauvres » et non aux « travailleurs ». Même si elle avait donc une portée universaliste (dans le sens où elle était dirigée vers tous les pauvres), le sujet n'était plus les classes populaires salariées – et donc organisées dans les syndicats – mais les personnes envisagées en tant que démunis, hors-jeu, surtout au niveau politique.

Par ailleurs, il s'agissait paradoxalement – car il était conçu en vertu du droit universel à l'alimentation – d'un programme ayant un critère ciblé de distribution des ressources, l'assistance – en l'occurrence des paquets contenant environ 15 kilogrammes de nourriture (du riz, du maïs, des pâtes, du sucre, etc.) pour l'alimentation des familles pauvres, des paquets connues à l'époque comme « les paquets PAN » – étant distribuée

parmi une population ciblée qui remplissait certaines conditions de pauvreté extrême. En outre, le PAN était conçu comme un programme temporaire orienté à donner un traitement rapide aux situations de pauvreté extrêmes, conçues elle mêmes comme exceptionnelles.

***Programme Trabajar***

La principale politique sociale des années 1990 a été le programme *Trabajar*, qui était géré par le Ministère du Travail pour des raisons logistiques et politiques. Le *Plan Trabajar* a été créé en 1996 – selon la Loi 24.013, attribuant au Ministère du Travail le développement de politiques destinées à la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle des travailleurs – et il a été successivement renouvelé jusqu'à la fin des années 1990. Il combinait une aide monétaire (200 pesos par mois) aux personnes au chômage avec les composantes participatives promues par les programmes du Secrétariat du Développement Social. Ainsi, la contrepartie des bénéficiaires consistait à faire des « travaux communautaires », c'est-à-dire à aider à entretenir les rues, au nettoyage des trottoirs, à bâtir des locaux publics, etc. Ce programme a ainsi combiné la philosophie guidant les politiques sociales ciblées avec le paradigme de la « culture du travail », très cher à la tradition péroniste. Au début, il a été financé par le gouvernement argentin à travers du Fond National de l'Emploi – qu'on a créé en prélevant l,5 % des charges apportées par les employeurs –, puis on a obtenu un crédit de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement.

***Programme Jefes y Jefas de Hogar.***

Le programme *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* est un deuxième programme national combinant une approche en termes de « pauvreté » avec des objectifs d'aide à l'emploi. Il a été mis en place après la crise qui débute en décembre 2001. En janvier 2002, le président provisionnel E. Duhalde désigne à son épouse, Hilda « Chiche » Duhalde, à la tête du Ministère du Développement Social et la charge de la coordination nationale des politiques sociales. En même temps, face à la crise sociale de grande ampleur – dévaluation de la monnaie, montée du chômage, de la pauvreté, de l'indigence – et celle de la légitimité politique, le gouvernement accepte une invitation de l'église catholique et du PNUD et organise le *Diálogo Argentino* (Dialogue Argentin), un forum intégré aussi par des chambres patronales, des partis politiques, des syndicats, des mouvements sociaux et des experts visant à créer un certain consensus autour des

mesures à prendre dans le contexte de la crise. Au sein du Dialogue Argentin, on approuve un document demandant un « Droit familial d'inclusion sociale » destiné à assurer un revenu minimum pour les chefs de foyers au chômage. Le gouvernement met alors en place le programme *Jefes y Jefas de Hogar* (décret N° 565/02), qui identifie deux situations d'absence de revenus des foyers habilitant à recevoir une allocation de 150 pesos (environ 50 dollars à l'époque) : des familles ayant des fils de moins de 18 ans dont aucun de leurs membres ne travaille ; et des familles dont les adultes ont plus 60 ans et ne perçoivent pas une retraite ou une pension.

Le programme, qui ne serait pas géré par le Ministère du Développement Social, mais par le Ministère de l'Emploi, a concentré toutes les ressources budgétaires disponibles dans les différents programmes d'emploi transitoire. Il était financé par les taux d'exportation de matières premières pendant 2002 et à partir de 2003 il a bénéficié d'un crédit de la Banque Mondiale finançant le 30 % du programme. Bien que des caractéristiques des programmes ciblés aient été maintenus dans ce cas – le *Jefes y Jefas de Hogar* définissait une population « cible » –, la nouveauté réside dans l'ampleur de la portée de ce programme, qui combine quelques caractéristiques des politiques universelles – il introduit le concept de droit, par exemple – avec des critères antérieures, comme la décentralisation et les composantes de la contrepartie, notamment le respect du contrôle de l'état de santé des enfants (calendrier de vaccins, etc.), les conditions obligatoires de scolarité de ces derniers, etc. et, pour les adultes, réaliser des travaux communautaires organisés par les mairies et par des organisations territoriales. En septembre 2002 ce programme a atteint environ 2 millions de « bénéficiaires ».

**« Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine. Retour sur la question du clientélisme »**

Cette thèse porte sur l'analyse des transformations du statut symbolique des classes populaires en Argentine depuis les années 1980 et sur l'imposition de l'étiquette morale et savante de « clientélisme » comme façon dominante de rendre compte du rapport de ces classes à la politique. Le monde populaire s'est radicalement transformé depuis les années 1970. Ces transformations ne sont pas seulement l'effet des processus socio-économiques – ouverture de l'économie, désindustrialisation, crise financière et gestionnaire de l'Etat, détérioration des services publics, etc. – mais aussi des changements du traitement étatique de la « question sociale » et des luttes symboliques pour imposer des solutions à ces problématiques, c'est-à-dire pour constituer « une nouvelle question sociale » entraînant de nouvelles formes de perception et de traitement du monde populaire. Le rôle des organismes multilatéraux de crédit – notamment la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement – est à souligner : ils ont financé et encouragé les nouvelles politiques sociales de « lutte contre la pauvreté », promouvant le ciblage, la décentralisation et la participation de la « société civile » à la mise en place de ces politiques. De même, de nouveaux groupes d'agents intéressés par l'intervention sur le monde populaire ont contribué à donner forme à cette question sociale, ainsi qu'à faire du « clientélisme » un mal social et politique à combattre : il s'agit d'experts dans la mesure statistique des « pauvres », d'experts en « lutte contre la pauvreté », d'experts en « lutte contre le clientélisme », d'organisations de la société civile, d'ONG. Parallèlement, dans le monde populaire, bien que disposant de moins de ressources pour imposer une orientation aux politiques étatiques liées à ce monde, de nouveaux agents apparaissent aussi : des militants politiques devenus militants sociaux territoriaux, des ONG, etc. Dans ce contexte, la catégorie « clientélisme » – une étiquette morale, savante, experte et politique – s'est imposée comme forme de référence dominante du rapport des classes populaires au politique. Elle apparaît comme un mal social et politique capable de freiner le processus de renforcement des « capacités » des « pauvres » et comme une forme de disqualification politique de la politique populaire : toute action politique, toute manifestation, toute victoire électorale dans des districts « pauvres » est suspectée par les acteurs mentionnés d'être le résultat du « clientélisme » et, ainsi, disqualifiée et donc politiquement délégitimée. Cette vision est analysée dans ce travail tant dans les usages de l'étiquette au sein de l'espace de la communication politique que dans les débats savants sur la politique populaire. La description de l'économie morale de la circulation des aides publiques dans un quartier populaire de la capitale de la province de Santiago del Estero, l'une des régions pauvres du pays située dans le nord-ouest de l'Argentine, ouvre la voie à une étude des circuits politiques de circulation de biens d'origine publique essayant de dépasser les problèmes des simplifications de la politique populaire en termes de « clientélisme », ainsi qu'à une discussion sur les deux principaux courants qui ont travaillé sur le sujet : le courant « instrumentaliste » de la science politique américaine et le courant « culturaliste » des sociologues latino-américains, afin de proposer des concepts et des analyses alternatifs à ces courants.

**“Crossed glances on the relation of the popular classes to politics in Argentina. Back to the question of clientelism”**

This thesis relates to the analysis of the transformations of the symbolic statute of the popular classes in Argentina since the eighties and on the imposition of the moral and erudite label of “clientelism” as the dominant way to give an account for the relation between these classes to politics. The popular world radically changed since the decade of 1970. These transformations are not only the effect of the socio-economic processes – market opening, deindustrialization, financial and administrative crisis of the State, deterioration of public services, etc – but also of the changes in the official treatment of the “social question” and the symbolic fights to impose solutions on these problems, i.e. to constitute “a new social question” involving new forms of perception and treatment of the popular world. The role of multilateral credit organizations –the World Bank and the Inter-American bank of Development in particular – is to be underlined: they financed and encouraged new policies in the “fight against poverty”, promoting targeting, decentralization and the participation of the “civil society” in their implementation. In the same way, new groups of agents interested in the intervention in the popular world contributed to shape this social question, making “clientelism” a social and political evil to fight against: they are experts in the statistical measurement of the “poor”, experts in the “fight against poverty”, experts in the “fight against clientelism”, organizations of the civil society, NGOs. In parallel, in the popular world, although having fewer resources to impose a course in the official policies related to this world, new agents also appear: political militants become social territorial militants, NGOs, etc. In this context, the category “clientelism” – a moral, erudite, expert and political label – was essential to shape dominant points of view for the relation of the popular classes to politics. It seems like a social and political evil able to slow down the process of empowerment of the “capacities” of the “poor” and a political model of disqualification of popular politics: any political action, any demonstration, any electoral victory in “poor” districts is suspected by the actors previously mentioned as the result of “clientelism” and, thus, disqualified and politically illegitimated. This vision is analyzed in this work as well as the uses of the label within the space of political communication as in the erudite debates on popular politics. The description of the moral economy of the circulation of the government aid in popular quarters in the capital of the province of Santiago del Estero, one of the poorest areas of Argentina located in the North-West, opens the way to study the political circuits of circulation of public goods trying to exceed the problems of simplifications of popular politics in terms of “clientelism”, like with a discussion on the two principal currents which worked on the subject: the “instrumentalist” of American political science and the “culturalist” of the Latin-American sociologists, in order to propose alternative concepts and analyses to these currents.

**Mots clé :** clientélisme, politique populaire, politiques sociales, militantisme, expertise, État.

**Keywords** : clientelism, popular politics, social policies, expertise, State.

**Discipline** : Sociologie

**Laboratoire** : Centre de Sociologie Européenne (CNRS/EHESS), 54 bd Raspail, 75006, Paris.