

# Argentine

## Bilan du kirchnérisme et controverses sur la situation économique et sociale

*Arnaud TRENTA, María Virginia MELLADO \**

---

Les élections nationales d'octobre et novembre 2015<sup>1</sup> définiront l'identité du prochain président de la République argentine et la seule certitude est qu'il ne se nommera pas Kirchner<sup>2</sup>. Avec la fin des mandats présidentiels du couple formé par Néstor Kirchner (2003-2007) et Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), c'est un cycle politique qui se clôt dans un contexte de forte polarisation entre les défenseurs et les adversaires du kirchnérisme. Le bilan des gouvernements Kirchner est l'objet de vives controverses tant au niveau du modèle économique mis en place que de la lutte contre les inégalités et du fonctionnement démocratique. Pour certains, les politiques gouvernementales des douze dernières années ont permis que la relance économique bénéficie au plus grand nombre grâce à la création de plusieurs millions

d'emplois, au retour de la négociation collective et du paritarisme, et à l'extension de la protection sociale aux chômeurs et aux travailleurs informels. D'autres s'interrogent sur l'utilisation et le partage des fruits tirés de la croissance économique en soulignant la faiblesse de l'investissement public dans les infrastructures et en pointant le maintien de fortes inégalités au niveau des revenus, de l'éducation, de la santé, du logement et de la sécurité. Des critiques s'élèvent également contre un exercice du pouvoir jugé autoritaire et mettant en péril les institutions garantes de la démocratie. S'il existe un relatif consensus pour saluer l'action du premier gouvernement (2003-2007), les débats concernant l'action politique et la situation économique et sociale se multiplient à partir de 2007-2008, puis s'enveniment après la mort de Néstor Kirchner en 2010

---

\* Membre associé du Lise-Cnam-CNRS, il réalise un séjour postdoctoral à l'INCIHUSA-CONICET, [arnaudtrenta@hotmail.com](mailto:arnaudtrenta@hotmail.com) ; chercheuse au CONICET-INCIIHUSA et professeure à l'Université nationale de Cuyo, [virgimellado@hotmail.com](mailto:virgimellado@hotmail.com).

1. Le premier tour des élections est fixé au 25 octobre 2015. Un éventuel second tour aurait lieu en novembre 2015. Depuis la réforme constitutionnelle de 1994, un candidat obtenant 45 % des suffrages au premier tour est déclaré vainqueur, de même qu'un candidat ayant plus de 40 % des votes et une différence supérieure à 10 points avec le second candidat. En 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011, les élections présidentielles n'ont pas donné lieu à un second tour.
2. La Constitution argentine limite les possibilités de réélection à deux mandats successifs, ce qui empêche une nouvelle candidature de Cristina Fernández de Kirchner. Néstor Kirchner est décédé le 27 octobre 2010.

qui s'accompagne d'une radicalisation du discours politique et d'une concentration du pouvoir dans les mains de Cristina Fernández de Kirchner.

L'objectif de l'article est de revenir sur les principales politiques économiques et sociales mises en œuvre par les gouvernements Kirchner, de mettre en lumière les débats qui entourent le bilan des trois mandats successifs et d'éclairer la conjoncture politique à la veille des élections nationales d'octobre 2015. La première partie est centrée sur les politiques économiques et salariales menées par le gouvernement à partir de 2003 dans l'objectif de relancer la croissance économique, de réduire le chômage et de rétablir la gestion paritaire au travers d'une alliance avec les syndicats. La deuxième partie traite des politiques sociales de lutte contre la pauvreté qui retrouvent une centralité dans l'action publique à partir de 2009 en raison du maintien d'une large part de la population en dehors du système de protection sociale et d'une conjoncture politique défavorable au gouvernement. La conclusion ouvre sur les interrogations que suscitent le bilan nuancé du kirchnérisme et l'incertitude sur la continuité de ce projet politique.

---

### **Première phase du kirchnérisme : succès et limites des politiques économiques et de la régulation du travail**

Lorsque Néstor Kirchner accède au pouvoir en mai 2003, la société argentine est encore plongée dans une grave crise économique, sociale et politique suite à l'échec des réformes néolibérales des années 1990 et au défaut de paiement

de l'État en janvier 2002. Le taux de chômage est de 25,5 % à la fin de l'année 2002 (graphique 1), soit le plus haut niveau jamais enregistré dans l'histoire du pays. Le processus de paupérisation des classes moyennes et populaires entamé dans les années 1980 connaît alors une accélération brutale, plus de la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté<sup>1</sup> à la fin de l'année 2002 (graphique 2) et le principal dispositif public contre l'indigence intitulé « Jefes y Jefas de Hogar Desocupados » (« Chefs de famille au chômage ») compte près de deux millions de bénéficiaires. La conflictualité entre les mouvements sociaux et les institutions politiques est encore très vive, le meurtre de deux jeunes militants par les forces de l'ordre en juin 2002 ayant contraint le gouvernement précédent à convoquer des élections anticipées.

### **La relance de l'économie et les politiques salariales**

Dans ce contexte de crise, Néstor Kirchner formule un discours critique à l'encontre des politiques néolibérales, mais fait preuve de pragmatisme pour trouver une issue rapide à la crise économique et sociale. Le gouvernement prend rapidement des mesures visant à soutenir le retour de la croissance grâce à des ajustements macroéconomiques permettant de maintenir un taux de change compétitif et de générer un excédent commercial. Grâce à une conjoncture favorable au niveau du marché mondial, la vente des matières premières (soja, blé, maïs) constitue le moteur d'une croissance élevée et durable (7,5 % par an en moyenne de 2003 à 2011) et génère les rentrées fiscales (taxe aux exportations) nécessaires à un redéploiement de l'intervention

---

1. La pauvreté est calculée en termes « absolus » en fonction des revenus du foyer familial et d'un seuil de pauvreté fixe correspondant au coût des nécessités de base (Source : INDEC).

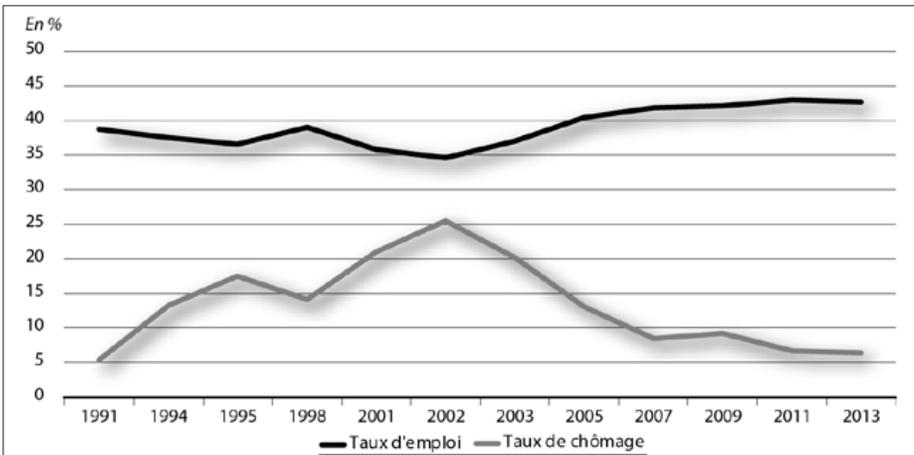
étatique dans les dimensions économique et sociale. La réhabilitation du rôle de l'État s'effectue notamment au niveau de la régulation du travail et de la protection sociale, deux champs profondément affectés par les réformes néolibérales de la décennie 1990. Le projet du premier gouvernement Kirchner est alors de s'attaquer aux problèmes du chômage et à la pauvreté au travers d'une relance de l'économie devant permettre de créer de nouveaux emplois et de résorber une partie de la population vivant des aides sociales.

**Des progrès pour le monde du travail mais très inégalement répartis**

Entre 2003 et 2009, la reprise économique génère la création de près de cinq millions d'emplois et l'incorporation de quatre millions d'actifs dans le monde

du travail <sup>1</sup> (MTEYSS, 2010). En chiffres bruts, la croissance annuelle moyenne de la population active occupée durant cette période (+571 000 salariés par an) est trois fois supérieure à celle enregistrée durant les années 1990 (+182 000 salariés par an) et les années 1980 (+171 000 salariés par an). L'évolution des taux de chômage et d'emploi entre 1991 et 2013 (graphique 1) démontre que la relance économique au cours de la dernière décennie a permis, d'une part, la réintégration de travailleurs au chômage et, d'autre part, l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché de l'emploi. Le taux de chômage, passé de 5,3 % en 1991 à 25,5 % en 2002, est revenu à 6,4 % en 2013, tandis que le taux d'emploi, qui a connu une baisse entre 1991 (38,7 %) et 2002 (34,6 %), a ensuite régulièrement augmenté jusqu'en 2013 (42,7 %).

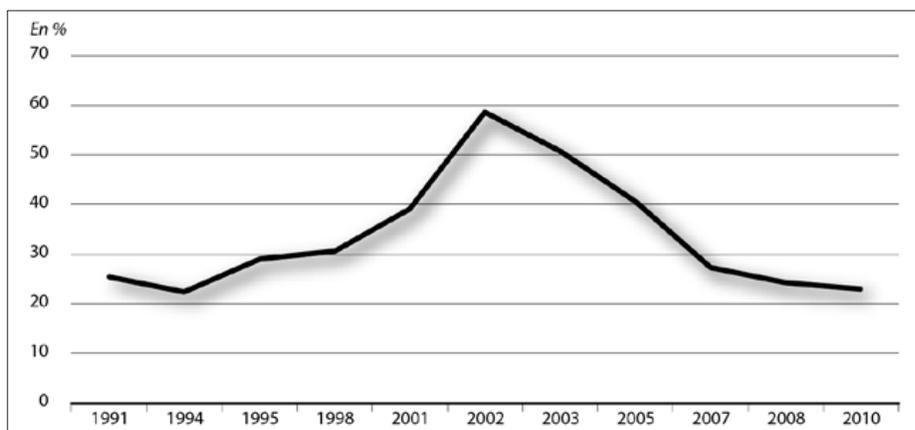
**Graphique 1. Taux d'emploi et de chômage des plus de 14 ans en Argentine (1991-2013)**



Source : Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

1. La différence entre le nombre d'emplois créés et le nombre de nouveaux salariés est due au fait que certains travailleurs ont plus d'un employeur, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services aux personnes.

Graphique 2. Taux de pauvreté en Argentine (1991-2010)



Source : Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

En termes d'inégalités, le coefficient de Gini <sup>1</sup> exprime également une détérioration de la distribution des revenus durant les années 1990, puis une nette amélioration à partir de 2003 malgré un ralentissement observé depuis 2008 (tableau 1). Cette réduction des inégalités de revenus depuis les années 2000 est un phénomène partagé au niveau de la région latino-américaine, et l'Argentine se situe parmi les pays ayant connu les meilleures avancées avec la Bolivie, le Venezuela et le Nicaragua (CEPAL, 2012). La mesure des inégalités par le seul indicateur de Gini est toutefois l'objet d'une critique fournie, notamment en raison des problèmes de sous-déclaration des hauts revenus et de non-prise en compte des populations marginalisées (Kessler, 2014). En Amérique latine, plusieurs

analyses basées sur le croisement des données fiscales et des enquêtes de terrain aboutissent à des résultats beaucoup plus nuancés et remettent même en cause l'idée d'une réduction des inégalités de revenus (Salama, 2015). Nous verrons plus loin que la situation économique et sociale en Argentine est effectivement contrastée et génère des débats contradictoires dans les sphères académique, politique et médiatique.

Outre la prospérité des secteurs agro-exportateurs liée au marché florissant des matières premières, l'industrie nationale connaît une réactivation importante avec une croissance annuelle de 9 % de sa production et de sa création d'emplois. Cette amélioration de la situation économique renforce le rôle des syndicats de travailleurs dans les négociations salariales,

1. Le coefficient (ou indicateur) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalité de revenus. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les revenus sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Une baisse de l'indice de Gini observée entre deux dates indique une diminution globale des inégalités. À l'inverse, une élévation de l'indice reflète une augmentation globale des inégalités (Source : Insee).

d'autant que le gouvernement s'allie avec les principaux syndicats des deux grandes confédérations (Confédération générale du travail de la République argentine, CGT et Centrale des travailleurs d'Argentine, CTA) afin de renouer avec le paritarisme après une décennie de réformes néolibérales visant à flexibiliser le travail. Le syndicalisme représente en effet le principal acteur économique dans la coalition de pouvoir entre 2003 et 2015 : aucune grève générale n'est organisée durant cette période, les principaux syndicats soutiennent la candidature de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 et en 2011, et des dirigeants syndicaux ou des hauts fonctionnaires proches de ces secteurs sont nommés aux postes clés des ministères du Travail, de l'Éducation et de la Santé (Etchemendy, 2013).

Fragilisés et divisés pendant la période néolibérale, les syndicats ont su conserver certaines ressources institutionnelles (négociation collective centralisée, monopole de la représentation, absence de syndicats d'entreprise, gestion des mutuelles de santé) leur permettant de retrouver rapidement du pouvoir lors d'une conjoncture économique et politique plus favorable. La configuration du pouvoir au sein des centrales syndicales a cependant changé entre les années 1990 et les années 2000. La coalition dominante dans la période néolibérale était composée des syndicats de l'administration publique, des services collectifs privatisés (eau, électricité, santé) et du commerce, tandis que dans la période post-néolibérale la nouvelle coalition hégémonique est liée aux secteurs ayant bénéficié de la relance économique comme le secteur des transports avec l'apogée

du commerce des matières premières, le secteur de la construction dynamisé par l'action publique et la demande interne, et le secteur industriel avec le renforcement de la métallurgie et de l'industrie automobile qui bénéficient d'un taux de change compétitif.

La multiplication des accords de branche et des conventions collectives durant la période permet l'amélioration des conditions salariales et des assurances sociales qui leur sont rattachées. Le retour des négociations paritaires concernant le salaire minimum symbolise le changement d'époque et la fin d'une dérégulation du marché du travail. Après 11 années d'inactivité, le Conseil national de l'emploi, de la productivité et du salaire minimum rouvre les négociations et fait évoluer la valeur nominale du salaire minimum de 450 pesos en 2004 à 4400 pesos en 2014 <sup>1</sup>. Entre les années 1990 et 2010, la valeur réelle du salaire minimum augmente ainsi de 800 %. De manière générale, les salaires réels augmentent régulièrement entre 2003 et 2013, ce qui renforce le pouvoir d'achat des salariés et stimule la consommation des ménages. Néanmoins, si l'on compare avec la période précédente, il apparaît que l'augmentation des revenus du travail depuis 2003 a seulement permis de revenir à la situation précédant la crise de 2001-2002 et que les revenus moyens en 2010 restent inférieurs à ceux de 1994-1998 (tableau 1).

L'ensemble de ces éléments illustre l'amélioration des conditions salariales sous les gouvernements Kirchner, mais il convient de signaler que cela concerne principalement les employés de l'économie formelle. Bien que l'emploi formel ait

---

1. En 2014, le salaire minimum argentin correspond environ à 400 euros, selon le taux de change officiel.

**Tableau 1. Revenus réels du travail  
et coefficient de Gini en Argentine (1991-2010)**

Année	Revenu du travail (Base 100 en 2010)	Coefficient de Gini * Revenu du travail
1991	94,2	0,41
1994	111,5	0,41
1995	104,6	0,44
1998	105,2	0,46
2001	96,1	0,48
2002	68,3	0,50
2003	73,1	0,48
2005	79,8	0,46
2007	95,5	0,43
2008	95,0	0,41
2010	100,0	0,40

\* Sur le coefficient de Gini, voir note 1 p. 43.

Source : Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

augmenté plus rapidement que l'emploi informel (Pérez, 2008) et que les négociations salariales aient des répercussions sur les revenus des travailleurs informels (Sarabia, *et al.*, 2011), l'importance des emplois non déclarés (entre 30 % et 40 % du volume d'emplois durant la période) limite les résultats des politiques salariales. Entre 2003 et 2010, le pouvoir d'achat des salariés déclarés à la Sécurité sociale a augmenté de 33 % contre 28 % pour les salariés non déclarés (Beccaria, Maurizio, 2012). De même, en 2011, alors que la quasi-totalité des salariés déclarés bénéficie de congés payés, de congés maladie, d'une couverture sociale et d'un treizième mois, seuls 15 % des salariés non déclarés ont accès à ces mêmes droits (Cortés, 2013). La mauvaise qualité de l'emploi ne concerne pas uniquement le secteur privé, de nombreux agents du secteur public sont également confrontés à la précarité des contrats de travail ou à l'emploi non déclaré (Duhalde, 2015). Cet ensemble hétérogène de travailleurs marginalisés composé de salariés précaires ou non déclarés, ayant des bas

revenus et étant sous-occupés ou surexploités, représenterait en 2013 près de la moitié de la population active occupée (Kessler, 2014).

#### **Dégradation de la situation économique et tensions dans la coalition politico-syndicale**

La situation économique et sociale est donc assez contrastée sur la période et il convient de distinguer deux phases bien différentes. Entre 2003 et 2007, la forte croissance du PIB (graphique 3) conjuguée à l'équilibre des grands paramètres macroéconomiques et à diverses politiques salariales créent les conditions d'un cercle vertueux permettant la reprise de l'activité économique et une hausse substantielle des salaires. À partir de 2007, bien que la croissance se maintienne en moyenne autour de 7 % jusqu'en 2011, plusieurs facteurs entraînent une dégradation de la situation économique (inflation, taux de change défavorable, hausse des importations, baisse des réserves de la banque centrale) qui se répercute notamment sur les revenus des travailleurs. Dès 2007, le retour

d'un niveau élevé d'inflation produit une dépréciation des salaires, variable selon les hausses obtenues par les syndicats au niveau des branches ou des secteurs.

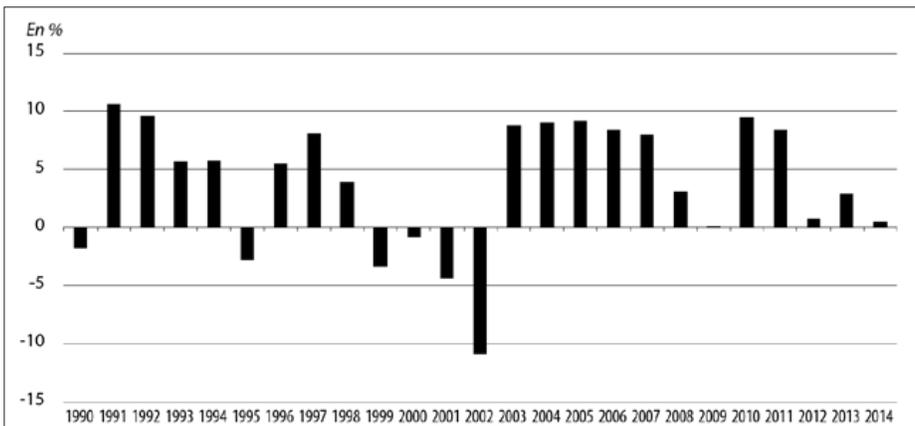
L'ajustement des salaires en fonction de l'inflation est d'autant plus difficile à réaliser qu'il n'existe plus d'indicateur de référence fiable. Depuis 2006, les chiffres de l'Institut national de la statistique (INDEC) sont étroitement contrôlés par le gouvernement, ce qui représente un cas unique dans la période démocratique. L'écart est très conséquent entre les données publiées par l'État et celles diffusées par des instituts de recherche indépendants. Par exemple, l'indice des prix à la consommation a crû de 337,6 % entre 2007 et 2013 pour un institut privé reconnu (Lozano, Raffo, 2014), ce qui représente un chiffre quatre fois supérieur à celui présenté par le gouvernement (Kessler, 2014). Les estimations les plus crédibles évoquent une inflation de 25 % entre 2010 et 2011, puis de 35 % entre 2012 et 2014, tandis que le gouvernement avance le chiffre de 21,3 % pour l'année 2014. Le flou qui entoure la

valeur de l'inflation génère de fortes tensions lors des négociations paritaires et contribue à la diffusion d'un sentiment de défiance à l'encontre du gouvernement.

Ce sentiment de défiance est renforcé par un autre processus qui tend à réduire le pouvoir d'achat des travailleurs : l'augmentation des impôts sur le revenu. Le système fiscal argentin repose sur un prélèvement à la source : une part du salaire mensuel est ainsi prélevée par l'administration fiscale. Malgré la forte inflation, le gouvernement n'a que très peu modifié le barème d'imposition, ce qui entraîne de fait une augmentation des prélèvements. Entre 2003 et 2012, la proportion du montant d'impôt dans les salaires a augmenté en moyenne de 100 %. Le mécontentement de nombreux contribuables renvoie non seulement à cette hausse substantielle des impôts sur le revenu, mais aussi au refus du gouvernement d'ouvrir un débat démocratique sur cette question.

La dégradation de la situation économique a également généré certaines tensions dans la coalition politico-syndicale.

**Graphique 3. Taux de croissance annuelle du PIB à prix constants de 2010 (1990-2014)**



Source : INDEC.

L'alliance entre le gouvernement et les principaux syndicats de la CGT et de la CTA s'est progressivement affaiblie à partir de 2010 en raison de conflits juridiques au sujet de la gestion syndicale des mutuelles de santé, du refus d'incorporer les responsables syndicaux dans la direction du parti kirchnériste et de la pression exercée par les syndicats sur l'économie au travers des négociations salariales (Etchemendy, 2013). La volonté du gouvernement de contrôler l'inflation se traduit par une négociation serrée avec les syndicats afin de modérer leurs demandes de réévaluation des salaires. Ces tensions culminent à la fin de l'année 2011 et au début de l'année 2012 avec la rupture entre le gouvernement et le premier responsable de la CGT, issu du puissant syndicat des transports. Très médiatisée, cette rupture n'a finalement pas de conséquences majeures puisque les principaux syndicats se maintiennent dans l'orbite du gouvernement. Néanmoins, la CGT se trouve à nouveau divisée entre un pôle soutenant le pouvoir politique et un pôle s'y opposant. L'entrée de l'ex-leader de la CGT dans les rangs de l'opposition s'inscrit dans le contexte d'un mécontentement croissant de différents secteurs sociaux à l'égard du gouvernement Kirchner, qui s'exprime notamment au travers de manifestations de masse contre des mesures gouvernementales considérées comme autoritaires tel le strict contrôle des changes.

---

### **Deuxième phase du kirchnérisme : un accent mis sur les politiques sociales et la lutte contre la pauvreté**

Durant les administrations Kirchner, les politiques sociales visant à résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté ont également occupé une place prépondérante dans l'agenda politique. Au même titre que les politiques

salariales marquent la première période du kirchnérisme (2003-2009), les politiques d'assistance représentent un axe central de la seconde période du kirchnérisme (2009-2015).

### **L'inscription des politiques sociales dans le jeu politique**

Dès 2003, une distinction est opérée parmi les bénéficiaires du programme « Jefes y Jefas de Hogar Desocupados » (deux millions de pensions non contributives en 2002) entre ceux considérés comme employables et ceux considérés comme inemployables. Les premiers sont pris en charge par le ministère du Travail qui leur propose des formations professionnalisantes afin de les réinsérer sur le marché du travail. Les seconds sont pris en charge par le ministère du Développement social qui distingue deux lignes principales pour transférer des ressources aux secteurs les plus vulnérables. D'une part, des pensions sont versées aux familles sans emploi et disposant de faibles ressources, telle l'emblématique « Asignación universal por hijo » (« Allocation universelle pour enfant à charge »). D'autre part, des dispositifs mobilisant des organisations associatives visent à développer l'économie sociale et solidaire dans l'objectif de l'inclusion sociale comme le programme « Ingreso social con trabajo » (« Revenu social par le travail »).

Les politiques sociales occupent une place centrale dans le kirchnérisme à partir de 2008 suite aux deux grands revers subis par le gouvernement de Cristina Fernández de Kirchner. En raison d'un besoin de nouvelles rentrées fiscales, le gouvernement décide en 2008 d'augmenter les taxes à l'exportation des matières premières. Cette mesure engendre un conflit avec le secteur agricole qui se solde par une mobilisation sans précédent

depuis les événements de 2001-2002 et par un rejet du projet de loi au congrès national. Durant quatre mois, la mobilisation des producteurs agricoles rassemble un large spectre d'organisations sectorielles – des grands propriétaires de la Société rurale aux petits producteurs de la Fédération agraire – et reçoit l'appui des classes moyennes de Buenos Aires malgré les multiples barrages de routes et les nombreuses grèves patronales. Outre la mise en échec du pouvoir exécutif, ce conflit met en lumière la difficulté des organisations kirchnéristes à générer des mouvements massifs de soutien au gouvernement national. Diverses organisations associatives, syndicales et politiques créent alors le Courant national de la militance afin de remédier à cette faiblesse et de proposer de nouvelles formes de mobilisation auprès de la jeunesse et des secteurs populaires notamment. Dans ce contexte d'exacerbation de la rhétorique nationale-populaire qui clive la société entre le « peuple » et les « corporations de pouvoir » (Svampa, 2011), le gouvernement dirige abondamment les fonds publics vers les organisations socio-économiques qui le soutiennent, notamment au travers des politiques sociales qui ciblent les quartiers populaires.

L'autre défaite marquante du kirchnérisme concerne les élections intermédiaires de 2009 au cours desquelles les chambres législatives nationales et provinciales sont renouvelées de moitié. Le parti politique des Kirchner perd alors la majorité absolue au Parlement national et n'arrive en tête dans aucun scrutin des cinq principales agglomérations du pays<sup>1</sup>. Le symbole de cette défaite électorale est la seconde place obtenue dans la province de Buenos Aires malgré la

présence de Néstor Kirchner comme tête de liste. Dans cette perspective, la création par décret de l'« Asignación universal por hijo » quelques mois après cette défaite apparaît comme une manœuvre politique destinée, d'une part, à reconquérir l'électorat populaire au travers d'une aide provenant directement de l'État national et, d'autre part, à prendre de court les autres partis en s'appropriant un projet de loi porté par l'opposition depuis de nombreuses années. De la même manière, le lancement du programme « Ingreso social con trabajo » à la fin de l'année 2009 et son expérimentation dans la banlieue de Buenos Aires correspond en partie à la volonté du gouvernement national de reprendre la main sur ce territoire en distribuant des fonds en direction des maires faisant preuve de loyauté et en favorisant la mise en place de contre-pouvoirs locaux *via* les mouvements sociaux dans les municipalités dissidentes (Trenta, 2012 ; Zarazaga, 2014). Si le contexte politique éclaire la mise en œuvre de ces politiques sociales, celles-ci s'inscrivent néanmoins dans des processus et des logiques propres aux politiques publiques.

### **Les transferts de revenus conditionnels et l'extension de la protection sociale**

Les pensions versées aux familles les plus démunies reprennent en partie les conditions d'attribution des programmes d'assistance définis avec l'aide des organisations internationales entre 1997 et 2002. À cette époque, les programmes « Trabajar » (« Travailler ») et « Jefes y Jefas de Hogar Desocupados » exigeaient des bénéficiaires qu'ils réalisent en contrepartie un travail d'utilité sociale ou qu'ils suivent une formation,

1. Les provinces de Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba, Mendoza et la ville de Buenos Aires.

mais le versement des subsides était également conditionné à la scolarisation et à la vaccination des enfants. Cette dimension familialiste des politiques sociales est reprise par les gouvernements Kirchner, d'abord avec le programme « Familias » (« Familles ») en 2004, puis avec l'« Asignación universal por hijo » à partir de 2009. Ce dernier dispositif est un transfert monétaire <sup>1</sup> aux familles pauvres dont les parents sont au chômage ou travaillent dans l'économie informelle en contrepartie du suivi de la scolarité et des contrôles de santé des enfants (une allocation par enfant, dans la limite de cinq enfants par famille).

L'« Asignación universal por hijo » occupe une place centrale dans les débats politiques et académiques en raison de son caractère hybride entre droit social et assistance, et de l'importante population qu'elle couvre (3,5 millions d'enfants en 2014, soit plus de 25 % des mineurs). L'importance budgétaire de cette politique sociale et les faibles contraintes pour y accéder rendent son versement quasi-automatique pour les bénéficiaires potentiels. De fait, elle a permis aux chômeurs et aux travailleurs informels d'accéder à un droit social initialement rattaché à la condition de salarié. Néanmoins, cette politique sociale s'inscrit dans le cadre des programmes de transferts monétaires conditionnels qui s'apparentent à une moralisation des pauvres en raison des exigences concernant la santé et l'éducation des enfants (Lautier, 2013). Certains analystes soulignent également l'effet pervers de cette politique qui tend à enfermer les bénéficiaires dans les situations de chômage ou d'informalité car l'obtention d'un

emploi déclaré entraînerait la perte de la pension dans de nombreux cas (Cortés, 2013). Le renforcement des inégalités de genre est également critiqué par certains auteurs puisque cette politique cible prioritairement les femmes, ce qui conforte leur rôle traditionnellement dévolu dans les activités de soin et d'éducation, ainsi que leur cloisonnement dans la sphère domestique (Lo Vuolo, 2009).

### **La promotion de l'économie sociale et solidaire au défi de la logique clientélaire**

Les dispositifs de soutien à l'économie sociale et solidaire ont également été mis en œuvre dès les premiers temps du kirchnérisme dans le projet d'inclure les populations assistées considérées comme inemployables au travers d'activités économiques et sociales liées aux pratiques populaires. La promotion de l'économie sociale et solidaire repose en partie sur les expériences vécues durant les années 1990 et la crise de 2001-2002 lorsque les situations de grande pauvreté et les logiques de survie s'accompagnaient d'actions collectives et de pratiques solidaires fortement ancrées dans les territoires paupérisés. À partir de 2003, certains mouvements sociaux qui avaient mené la révolte contre les gouvernements précédents acquièrent une nouvelle centralité dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté (Pérez, Natalucci, 2012 ; Quirós, 2011), en même temps que leurs dirigeants accèdent à des postes à la fois politiques et techniques au sein des administrations publiques (Perelmiter, 2012, 2015). Cette intégration politique des responsables d'organisations populaires contribue à modifier les référentiels de l'action publique au travers de la

1. 180 pesos lors de son lancement en 2009 et 837 pesos en 2015 suite aux revalorisations successives liées à l'inflation.

diffusion des idées d'économie sociale et solidaire, notamment au sein du ministère de Développement social de la Nation <sup>1</sup> qui acquiert une plus grande importance durant cette période par la centralisation des diverses mesures d'aide sociale.

Au sein du programme « Argentina Trabaja » (« L'Argentine travaille ») du ministère de Développement social de la Nation, plusieurs dispositifs visent ainsi à renforcer la capacité productive des petites entreprises (liées à la famille ou à un village) ainsi que celle des entreprises récupérées et autogérées par les salariés, à développer le microcrédit pour les entreprises sociales et à générer la création de coopératives de travail. Ce dernier dispositif intitulé « Ingreso social con trabajo » a été lancé en 2009 avec l'objectif de créer 100 000 emplois au travers de coopératives de travail implantées dans les quartiers populaires urbains <sup>2</sup>. Les bénéficiaires de ce programme doivent travailler 40 heures par semaine et suivre des formations professionnelles. Ils perçoivent un revenu brut mensuel quasi équivalent au salaire minimum sur lequel sont prélevées les cotisations sociales.

Si le gouvernement communique régulièrement sur cette politique sociale afin d'en vanter les succès, plusieurs études interrogent les pratiques concrètes au sein de ces coopératives et leur instrumentalisation par les organisations politiques. Un premier questionnaire concerne l'absence d'autonomie de ces coopératives qui sont financées par l'État, encadrées par des services municipaux ou des mouvements sociaux kirchnéristes, et dont l'activité dépend exclusivement des commandes publiques. Le vernis

coopérativiste résiste mal à l'analyse et cette politique sociale peine à se distinguer des programmes de transferts de revenus conditionnels promus par les institutions internationales pendant la période néolibérale (Ceballos, Lautier, 2013 ; Merrien, 2014). Un effet pervers de ce dispositif est également la mise en concurrence de ces coopératives avec les services municipaux chargés de réaliser des activités similaires (Zarazaga, 2014). Enfin, l'utilisation des ressources de cette politique sociale à des fins électorales par le gouvernement national et les élus locaux illustre la prégnance des réseaux politiques dans les territoires populaires, notamment dans la banlieue de Buenos Aires qui est le principal réservoir de votes du pays. Les responsables des coopératives sont notamment recrutés en fonction de leur capacité à générer des actions collectives dans les quartiers, à susciter l'affiliation des bénéficiaires aux groupes politiques qui gouvernent au niveau municipal, provincial et/ou national selon les systèmes d'alliance, ainsi qu'à mobiliser les habitants lors de manifestations de soutien aux responsables politiques dont ils sont des référents au niveau local (Trenta, 2014).

---

### Conclusion

Les multiples contrastes qui accompagnent le bilan des années kirchnéristes génèrent une grande incertitude sur la situation présente et sur le devenir de la société argentine. Entre les acquis indéniables dans certains domaines et les limites criantes dans d'autres secteurs, faut-il privilégier la continuité ou

---

1. Le ministère de Développement social de la Nation est dirigé depuis 2003 par Alicia Kirchner, sœur du Président Néstor Kirchner.

2. Les activités réalisées par ces coopératives répondent à des commandes publiques provenant des gouvernements municipaux et provinciaux comme les travaux de petite voirie, la gestion des espaces verts et la réfection des façades de bâtiments publics.

le changement avec les politiques mises en œuvre durant ces douze dernières années ? Jusqu'à quel point la redistribution des revenus était-elle dépendante de la conjoncture favorable des matières premières sur le marché mondial ? Quelles sont les mesures à privilégier pour contrôler l'inflation et relancer la croissance ? Quelles politiques monétaires et financières peuvent permettre de corriger les déséquilibres macroéconomiques ? Les syndicats doivent-ils accompagner la politique économique du gouvernement ou axer la négociation sur la revalorisation des salaires ? La résolution du problème de la pauvreté passe-t-elle par le maintien et l'approfondissement des nouvelles politiques sociales ? Quels sont les leviers financiers permettant à l'État de maintenir un niveau élevé de dépenses publiques ?

Ces incertitudes sur l'avenir prennent une ampleur particulière en raison du mode de gouvernement du couple Kirchner. La structure institutionnelle de type présidentiel de la démocratie argentine a été renforcée par la pratique du pouvoir de Néstor et Cristina Kirchner. Ces derniers ont accentué la tendance à la personnalisation de la politique en concentrant les décisions au sommet de l'État et en jouant sur les liens conjugaux pour contourner les limites institutionnelles à la conservation du pouvoir <sup>1</sup>. La mort de Néstor Kirchner a mis fin à ce projet de perpétuation du pouvoir, sans que ne se mette en place la possibilité d'un héritage légitime. De fait, lors des prochaines élections nationales, la formule présidentielle du parti fondé par les Kirchner est conduite par un dirigeant politique

présent depuis 2003 aux côtés de Néstor Kirchner, mais qui n'appartient pas à la garde rapprochée de Cristina Fernández de Kirchner. Gouverneur de la province de Buenos Aires depuis 2007 et favori des sondages, Daniel Scioli apparaît moins comme un héritier du kirchnérisme que comme un membre du péronisme traditionnel capable d'alliance avec les secteurs conservateurs. Sa personnalité retenue et son habileté politique engendrent de nombreuses inconnues sur sa volonté de prolonger le cycle politique initié par Néstor et Cristina Kirchner en cas de victoire lors des prochaines élections.

#### Sources :

- Beccaria L., Maurizio R. (2012), « Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010 », *Desarrollo Económico*, vol. 52, n° 206, p. 205-228.
- Ceballos M., Lautier B. (2013), « Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », *Revue Tiers Monde*, n° 214, p. 219-245.
- CEPAL (2012), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cortés R. (2013), « Políticas laborales y transferencias de ingresos, ¿estrategias complementarias? », *Voces en el Fénix*, n° 22, p. 44-51.
- Duhalde S. (2015), « Argentine. La précarisation contractuelle au sein de l'État », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 49-60.
- Etchemendy S. (2013), « La "doble alianza" gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012). Orígenes, evidencia y perspectivas », in Acuña C.H. (ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 291-324.

1. En alternant les mandats présidentiels, le couple Kirchner s'affranchissait des limites constitutionnelles à l'exercice du pouvoir exécutif fixées à deux mandats successifs. Avant son décès soudain en 2010, Néstor Kirchner était pressenti pour être à nouveau candidat à la présidence de la République lors des élections de 2011.

## ARGENTINE

- Kessler G. (2014), *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.
- Lautier B. (2013), « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine », *Revue Tiers monde*, n° 214, p. 169-186.
- Lo Vuolo R.M. (2009), « Asignación por hijo », *Análisis de coyuntura*, n° 21, CIEPP, Noviembre.
- Lozano C., Raffo T. (eds.) (2014), « 36,5 % de pobres y 12,1 % de indigentes. Los números que el gobierno pretende ocultar », Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 15 Abril.
- Merrien F.-X. (2014), « Réformer et étendre les régimes de protection sociale des pays émergents d'Amérique latine : entre héritage institutionnel et réception d'idées », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 14-29.
- MTEYSS (2010), *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Periodo 2003-2010*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Perelmiter L. (2012), « Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008) », *Estudios sociológicos*, vol. 30, p. 431-458.
- Perelmiter L. (2015), *El Estado en proximidad. Una etnografía de la asistencia social*, Buenos Aires, Unsam.
- Pérez P.E. (2008), « Argentine. Politique économique, emploi et revenus après la convertibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 112, mai, p. 3-15.
- Pérez G., Natalucci A. (eds.) (2012), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires, Trilce.
- Quirós J. (2011), *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (une antropología de la política vivida)*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Salama P. (2015), « ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión », *Nueva Sociedad*, n° 258, p. 85-95.
- Sarabia M., Schleser D., Soto C. (2011), « Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina », in Novick M., Villafañe S. (eds.), *Distribución del ingreso. Enfoque y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, PNUD-MTESS, p. 323-352.
- Svampa M. (2011), « Du "Qu'ils s'en aillent tous !" à l'exacerbation de la rhétorique nationale-populaire », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 82, p. 77-91.
- Trenta A. (2012), « Argentine. Des coopératives pour l'emploi des exclus. Entre insertion professionnelle et clientélisme politique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 135, mars, p. 44-55.
- Trenta A. (2014), *La participation associative dans les quartiers populaires. Associations, problèmes publics et configurations politiques locales dans la périphérie urbaine de Paris et de Buenos Aires*, Thèse de doctorat en sociologie, Cnam.
- Zarazaga R. (2014), « Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja" », in Acuña C. (ed.), *El Estado en acción*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 71-107.