

De la formation à la fragilisation de l'*Estado de Bienestar* latino-américain : politiques économiques et sociales et basculement de référentiel au tournant du XX^{ème} siècle

Résumés

[Français](#)[English](#)

Privilégiant une approche cognitive du processus de formation, de consolidation et de fragilisation de l'*Estado de bienestar* latino-américain, cet article vise à retracer l'évolution des référentiels des politiques publiques qui ont façonné les modes d'intervention de l'Etat dans l'économie et le social au sein des pays semi-industrialisés de la région au cours des trente dernières années. L'expérience de l'Argentine, « pionnière » à plusieurs égards, permet d'illustrer les principaux questionnements sous-jacents à la problématique. Elle interroge le passage de la question sociale à la question politique, dans un cadre où la mondialisation économique-financière tend à accentuer les contraintes d'alignement des Etats – promouvant des politiques transnationales qui, si elles semblent convergentes dans leurs buts, sont néanmoins différenciées dans leur mise en œuvre et leur répercussion locale. En toile de fond de l'analyse qui cherche à dégager une mise en perspective comparative à l'échelle régionale, les notions de régulation/dérégulation se profilent en tension à la base de nombre des transformations contemporaines de l'action publique et des objectifs et instruments d'intervention sociale. D'autant plus dans des contextes institutionnels moins stabilisés que ceux des sociétés d'Europe occidentale au sein desquelles les institutions de l'Etat-providence ont été construites et développées dans le deuxième après-guerre dans le but d'assurer la cohésion sociale.

Entrées d'index

Mots clés :

[Etat-providence](#), [référentiels/politiques publiques](#), [politiques économiques/sociales](#), [ajustement structurel](#), [Amérique latine](#)

Keywords :

[Welfare State](#), [Public Policies/Normative Frame of Reference](#), [Economic/Social Policies](#), [Structural Adjustment](#), [Latin America](#)

Plan

Introduction

Sur la formation et la consolidation de l'*Estado de bienestar* : quand « l'Etat de compromis » fait « consensus keynésien »

Des modèles de Welfare State de référence aux trajectoires latino-américaines

« Etat national-populaire », développement économique et intégration sociale

De l'essor au déclin des compromis nationaux : retour sur le cas argentin

Du « référentiel de marché » de l'ajustement structurel aux « nouvelles politiques sociales »

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

Des transformations « excluantes » aux instruments de gestion et de contention sociale territoriale

Référentiels d'action publique et « nouvelle question sociale » : des sorties néolibérales à l'essor du new management

Conclusion : vers un nouveau paradigme d'intervention publique sur le social

Texte intégral

Introduction

1Ce texte propose une approche socio-historique des principales transformations opérées dans les orientations et les stratégies de politiques sociales à l'œuvre en Amérique latine au cours du dernier quart de siècle, à la suite des programmes d'ajustement structurel. C'est-à-dire, dans le contexte

macro-économique, politique et social qui – avec la diffusion des idées néolibérales et des valeurs « pro-marché » du tournant du XX^{ème} siècle – a conduit à une évolution significative du « référentiel global » des politiques publiques et du « référentiel sectoriel » d'intervention publique sur le social, donnant lieu à la formulation et diffusion de nouveaux dispositifs et instruments qui se sont largement répandus dans cet espace régional.

2Du point de vue conceptuel, quant à la *question sociale*, dont la perception est au cœur de ces évolutions, cette approche se fait écho des contributions majeures de la sociologie française ayant problématisé la « nouvelle question sociale » dans le cadre européen. En prenant de la distance par rapport à la notion souvent trompeuse d'« exclusion », devenue pourtant courante (si ce n'est banalisée), notre choix a été de la mettre en perspective à l'aide de la notion plus nuancée et dynamique de la « désaffiliation », forgée par Robert Castel il y a une bonne quinzaine d'années¹. Notre analyse, centrée sur le changement de l'action publique et des modes d'intervention dans le domaine du social, puise en outre dans les apports de l'un des courants français de la science politique qui semblent des plus féconds² par rapport à ces objets : celui qui cherche à analyser les politiques publiques (ce que fait l'Etat en action) sous une approche « cognitive » – les auteurs de référence étant ici notamment Pierre Muller et Bruno Jobert. Cette approche aide à comprendre, dans les changements décrits, la formation et le rôle d'une certaine « vision du monde » qui sous-tend l'action prescrite désormais aux pouvoirs publics : construit social composite, fruit des valeurs et des normes, des algorithmes, des images, qui désigne à juste titre le terme de « référentiel »³, c'est-à-dire des idées en action. La pertinence procède du fait de configurer une structure de sens dans laquelle l'action publique trouve sa légitimité en référence à une certaine représentation (sociale) : des valeurs qui « définissent un cadre global de l'action publique » ; des normes qui « définissent des principes d'action plus que des valeurs » ; des algorithmes énonçant « des relations causales qui expriment une théorie de l'action » ; des images qui « sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes (...) des raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement »⁴.

3Quant à ses bases empiriques, cette analyse se fonde sur nos recherches préalables au sujet des modèles de protection sociale et des trajectoires latino-américaines, et prend appui notamment sur nos travaux consacrés à l'expérience argentine, qui visaient à examiner les dimensions économique et sociale de la problématique, ainsi qu'à l'appréhender dans son articulation macro/micro via des exemples choisis en tant que cas emblématiques de mise en œuvre de politiques⁵. Ayant effectué aussi une révision sélective de la littérature récente sur d'autres cas nationaux (Brésil, Chili, Mexique, pour rester dans le domaine des économies semi-industrialisées de la région), nous avons cherché à intégrer ces éléments d'analyse dans une relecture critique des processus qui, dès les années 1980, ont conduit la plupart des pays à mettre en œuvre des politiques sociales d'un nouveau type. Il s'agit de celles qui avaient été conçues dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et celles promues par la suite, lorsque leur référentiel dominant semblait fléchir pour partie, vu leurs effets régressifs pour le « développement social » tout au long d'une décennie.

4Mobilisant des enseignements croisés de diverses disciplines (de la sociologie des politiques publiques à la sociologie historique de la question sociale, en passant par la sociologie de l'Etat et l'économie politique du développement), nous nous sommes attachés à tirer des conséquences des transformations sociales produites dans des contextes donnés. Au-delà des considérations prescriptives ou normatives qui nuisent à la compréhension des logiques politiques, elles semblent révéler à quel point ces dernières se trouvent soumises à l'épreuve du terrain. Notamment dans ces domaines où, à l'aube du XXI^{ème} siècle, la « lutte contre la pauvreté » et l'« extension de la protection sociale » deviennent significatives des évolutions récentes qui relèvent du politique face à question sociale et illustrent la teneur du lien. Elles témoignent de la genèse des modes d'intervention sur le social d'un Etat en interaction avec des réseaux d'acteurs et aussi de l'évolution du « rapport global-sectoriel »⁶ en termes de référentiels des politiques publiques sur fond de mondialisation et de vulnérabilité sociale.

Sur la formation et la consolidation de l'Estado de bienestar : quand « l'Etat de compromis » fait « consensus keynésien »

Des modèles de Welfare State de référence aux trajectoires latino-américaines

5 Dans le cadre du modèle de « développement tourné vers l'intérieur », qui après la crise mondiale des années 1930 a inspiré dans divers pays de l'Amérique latine l'adoption d'une stratégie « industrialiste » incitée et protégée par l'Etat, une double prémisse – qui a perduré pendant plusieurs décennies – est venue marquer le caractère et l'envergure de l'intervention de l'Etat en matière économique et sociale. Cette prémisse concernait le rôle central attribué aux gouvernements afin d'assurer au travers des politiques économiques une demande effective permettant d'atteindre des niveaux satisfaisants d'expansion de la production et de l'emploi. Elle soulignait d'autre part la responsabilité accordée à l'Etat national (sommet décisif d'un modèle de politique sociale) dans le but d'assurer la protection des travailleurs et des groupes les plus démunis, favorisant leur incorporation à un ensemble de bénéfices sociaux desquels ils avaient été jusqu'alors privés ou exclus. Ces deux dimensions ont constitué des aspects essentiels d'un accord tacite qui – au moins au niveau des sociétés latino-américaines de majeur développement relatif – a engagé les forces sociales et politiques les plus représentatives.

6 Dans le contexte mondial du développement capitaliste connu sous le modèle d'accumulation « fordiste » s'affirmant dans le deuxième après-guerre, cet accord aurait été, à l'échelle régionale, l'expression de ce qui a été dénommé « le consensus keynésien ». C'est-à-dire, un type « d'échange politique » impliquant « d'une part, [...] la fondamentale acceptation du contrôle privé des moyens de production [...] et, d'autre part, la capacité de l'Etat à intervenir dans le processus économique en affectant les sphères de la circulation et de la réalisation [du capital] »⁷. Un échange et un accord qui parviendraient à être caractéristiques du « fordisme » du point de vue socio-politique, et que d'autres auteurs ont conceptualisés comme un « compromis de classe »⁸ en vertu duquel « les travailleurs consentent au contrôle exercé par les capitalistes sur les moyens de production en échange de l'assurance (garantie par l'Etat) que leurs intérêts matériels seront satisfaits »⁹. En ce sens, la permanence du consensus keynésien en tant que référentiel de l'action publique apparaissait associée à la présence d'un certain mode d'articulation entre l'économique et le social, en raison duquel, une fois remis en cause l'équilibre du marché et le mythe de la société « autorégulée » – chers à la pensée libérale de la fin du XIX^{ème} siècle –, l'Etat était appelé à jouer un rôle décisif parmi les institutions chargées d'assurer la complémentarité dynamique de ces deux sphères de la vie sociale.

7 Dans cette optique, l'essor du consensus keynésien était lié à l'émergence de l'Etat de Bien-être, en tant que nouvelle forme étatique constituant en elle-même l'expression d'un certain compromis social. Ce modèle supposait une forme déterminée de gestion publique, tout en étant la manifestation, à l'échelle nationale, de tendances plus globales et, dans une large mesure, des changements opérés depuis les premières décennies du XX^e siècle au niveau international. Parmi les traits caractéristiques de ce modèle de référence global, il faudrait mentionner les suivants ¹⁰ :

8a) Il se fondait sur un certain « mariage » ou *compromis entre la politique économique (d'inspiration keynésienne) et la politique sociale (d'inspiration beveridgienne)* ; l'incitation à la croissance économique était combiné à la mise en œuvre de mécanismes et dispositifs (notamment la sécurité sociale) qui assuraient une certaine dynamique de répartition du produit social.

9b) Il ne mettait pas en question les structures fondamentales de l'organisation sociale capitaliste, mais visait plutôt à *assurer leur viabilité* et leur fonctionnement harmonieux.

10c) Il instaurait *un ensemble de valeurs qui ont alors commencé à être perçues comme des droits* : l'importance de la redistribution progressive du revenu, la nécessité de la sécurité sociale, la diffusion de l'accès aux biens et services nécessaires à la consommation collective et à la reproduction de la force de travail.

11d) Les réalisations en matière de *politique sociale* avaient une *fonction d'intégration (matérielle et symbolique)* et prétendaient rendre opérationnel un mode de traitement du conflit social associé au rapport capital-travail – c'est-à-dire, à l'accumulation et la répartition de la richesse produite socialement.

12e) Il comportait une forme étatique dont la mise en œuvre s'accompagnait du *développement de la démocratie de masse*, à son tour associée à la constitution de nouveaux acteurs sociaux et politiques, ainsi qu'au déploiement des organisations d'intérêts dont les pressions et les demandes (s'adressant surtout à l'Etat) visaient à l'élargissement des garanties sociales.

« Etat national-populaire », développement économique et intégration sociale

13Le modèle du *Welfare State* ainsi caractérisé ne s'est vérifié « pleinement » – et pourtant non sans limites – que dans un ensemble restreint de sociétés capitalistes avancées. Néanmoins, pour un certain nombre de pays « périphériques », les économies semi-industrialisées de l'Amérique latine et les sociétés les plus développées de la région en particulier, ce modèle a constitué un paradigme historique de politique économique et de politique sociale, représentant pour leurs élites modernisatrices un idéal de croissance économique et de redistribution sociale à atteindre politiquement. Reconnaître la valeur de référence de celui-ci n'implique pas de négliger les problèmes qu'il soulevait ni oublier les questionnements que suscite couramment la réalisation toujours relative d'un certain modèle « idéal » – celui de l'Etat-providence maintenant. Afin de rendre compte du degré de réalisation partiel de ce modèle, des bases socio-politiques et des valeurs de référence sur lesquelles ce paradigme s'est cristallisé à l'échelle régionale, divers théoriciens des processus de modernisation et développement connus dans la période d'après-guerre par les sociétés latino-américaines ont fait appel aux notions d'« *Etat de compromis* »¹¹ et d'« *Etat national-populaire* »¹². La notion d'« Etat de compromis » désigne la position centrale de l'Etat qui ne s'identifie à aucune force sociale particulière ; ceci n'implique pas l'existence d'équilibre entre des classes sociales qui se trouveraient préalablement et complètement constituées, aucune d'elles n'occupant une position hégémonique, et en marge desquelles il reviendrait à l'Etat d'intervenir. La conceptualisation en termes d'« Etat national-populaire » suppose que « *l'Etat populiste n'intervient que dans une situation sociale dans laquelle les acteurs de classe eux-mêmes ne sont pas définis [ne sont pas constitués d'avance] indépendamment des interventions de l'Etat elles-mêmes* »¹³.

14Ces conceptualisations faisaient essentiellement référence à un type d'Etat auquel – après la grande crise des années 1930 – avait été assigné un rôle crucial dans le développement économique et l'intégration sociale dans les pays de la région. C'est-à-dire aussi un modèle qui constituerait en un sens une version locale restreinte de l'Etat de Bien-être (ou de l'Etat-providence) développé depuis les années 1940 dans les pays de capitalisme avancé, sous l'influence de la pensée économique de John M. Keynes et des idées social-réformistes postulées en Angleterre par William Beveridge, le maître d'œuvre de la Sécurité sociale britannique. C'est sans doute en prenant acte, certes de façon sommaire, de l'implantation de ce modèle de référence, que certains auteurs ont accolé l'expression « à la latino-américaine »¹⁴ à la notion de « l'Etat de Bien-être ». Le terme d'*Estado de Bienestar à la latinoamericana* suggérait ainsi les limites ayant relativisé la portée du développement de son programme protecteur dans ce contexte régional. Cela montre la pertinence de la discussion présente autour des modèles de protection sociale de référence et souligne l'acuité singulière qu'ont acquise, depuis les années 1990, certains débats auxquels, vingt ans auparavant, on aurait attribué un caractère éminemment académique. Leur intérêt est à illustrer, à condition toutefois que les circonstances du contexte international définissant des grandes tendances, voire *a priori* certaines lignes de convergence, ne brouillent pas les spécificités.

15De même, les choix politiques et les marges de manœuvre socio-économiques sur lesquels se fondent dans ce domaine des trajectoires nationales divergentes (du fait des institutions et des traditions existantes) n'excluent pas les éléments qui porteraient à concevoir une diffusion des modèles et un possible « apprentissage des institutions »¹⁵. D'après certaines analyses considérant l'expérience latino-américaine en fonction du développement des systèmes de sécurité sociale, il y aurait des avantages à être un Etat-providence tardif et, pour nombre d'Etats, une politique sociale active aurait servi à stimuler le développement social et économique¹⁶. Si on pense précisément en termes de circulation des modèles de protection sociale à valeur de référence, en parallèle à l'influence du « *modèle beveridgien* » d'inspiration universaliste, celle du « *système bismarckien* » [qui] lie l'essentiel des protections aux cotisations salariales »¹⁷ n'aurait pas été négligeable. Notamment dans certains cas où le modèle entrait en résonance avec le moment et le rythme de l'industrialisation et avec les avatars propres à la formation et au développement du salariat à l'échelle nationale.

De l'essor au déclin des compromis nationaux : retour sur le cas argentin

16De l'ensemble des pays d'Amérique latine, l'Argentine a été historiquement l'un de ceux qui ont atteint un plus haut degré de développement économique, ayant connu en parallèle une meilleure répartition du produit social. Ainsi, principalement depuis le milieu des années 1940, bien qu'avec des antécédents singuliers en matière d'intervention de l'Etat et de construction d'un système de protection sociale dès la période 1890-1930 (qui a été celle de l'essor du modèle agro-exportateur), la

société a connu un développement poussé des institutions et dispositifs de l'« Etat de Bien-être ». Cela a sans doute façonné sa propre voie en termes de modalités de régulation de la question sociale qui l'a caractérisée et en partie différenciée du supposé parcours « à la latino-américaine ». En effet, dans ce pays qui avait connu la création précoce des centrales syndicales (la première créée en 1890 par des socialistes), le passage « de la régulation concurrentielle à la régulation administrée » du rapport salarial s'est opéré, moyennant une forte intervention de l'Etat « protecteur », notamment à la suite des luttes salariales de la première moitié du XXe siècle, tout au long de la période 1900-1945. Ce fut donc, sous « *la pression du salariat, facilitée par l'expansion de l'emploi industriel et du mouvement syndical qui a joué un rôle décisif dans le changement* »¹⁸.

17Or, en Amérique latine, les limites du modèle de développement dit « substitutif », par rapport à la substitution d'importations, et « redistributif », par rapport à la richesse produite socialement, ont commencé à se manifester, bien qu'avec des fluctuations et différences entre les pays, depuis la deuxième moitié de la décennie des années 1950. De manière générale, ces limites concernaient la difficulté croissante pour continuer à assurer : a) *l'expansion industrielle soutenue*, mais affectée dans certains cas par des symptômes de décélération de la croissance, b) *la progressive incorporation sociale* – qui s'exprimait dans la multiplication des conflits autour de la distribution du revenu. Ce dont la trajectoire économique-politique de l'Argentine témoigne, notamment dans la période qui s'étend de la chute du premier péronisme renversé par un coup d'Etat « civil-militaire » en septembre 1955 au coup d'Etat du 24 mars 1976 instaurant la dernière dictature militaire, la plus répressive de l'histoire nationale, qui gouverna jusqu'en décembre 1983. Néanmoins, avant cela, « *le rapport de forces politique qui assurait aux travailleurs un poids relatif dans le conflit distributif, les normes associées au modèle de substitution d'importations encore en vigueur, et la politique d'orientation keynésienne maintenue par les gouvernements civils et militaires afin d'obtenir une certaine légitimation (...), ont comporté quelque progrès économique et social pour les couches salariées – au-delà des va-et-vient générés par les processus de crise, de stagnation et de retour à la croissance (...), impliquant des réductions de salaires ou, dans le meilleurs des cas, une certaine diminution transitoire du pouvoir d'achat du salariat* »¹⁹.

18Dès les années 1980 et sur plus d'une décennie, différents pays latino-américains connaissent une série de mutations significatives, comportant une profonde redéfinition des rapports entre le public et le privé, ainsi qu'une reformulation du rôle de l'Etat dans l'économie et le social. La direction dominante prise par ces changements semble se trouver en phase avec la vaste réorganisation de l'économie mondiale dont les orientations ont souvent été caractérisées, dans les pays industrialisés, en lien avec le « *passage à un nouveau système de production et de régulation, désigné comme post-fordisme* »²⁰. Des transformations productives et politico-économiques majeures surviennent, avec leurs répercussions sur le monde du travail et les modes de reproduction sociale – tel qu'on a pu l'observer dans le cas de l'Argentine. Mais aussi, plus largement, dans une phase de resserrement de la contrainte extérieure liée à l'insertion internationale de l'économie, à l'endettement externe et à l'ajustement structurel, connus simultanément dans les autres économies semi-industrialisées de l'Amérique latine, lourde de conséquences, à plusieurs égards, comme l'a illustré la crise multidimensionnelle retentissante qui a explosé dans le pays en décembre 2001²¹. Le rôle de ce processus peut certes être discuté au fait des métamorphoses d'une « société salariale » précaire et inachevée. Néanmoins, le sens des réformes institutionnelles produites sous les auspices de l'ajustement n'a cessé de s'affirmer dans cette sorte d'alignement quant aux modes de traitement – sinon de « régulation », sans doute de « gouvernement » – de la question sociale, comme semble le montrer encore l'exemple argentin. Si le cas de l'Argentine en est un exemple majeur, c'est parce qu'il a été pendant plus d'une décennie un laboratoire d'application de politiques économiques aux effets dévastateurs, alors que le pays avait connu, depuis les années 1940, un niveau considérable d'intégration et développement social, dont le moteur est à situer dans la construction du système de protection sociale assurant une certaine dynamique de répartition du produit social (des politiques de logement, de santé, d'éducation, de législation du travail, de prévoyance et sécurité sociale). L'origine doctrinale de cette formule reste ce qu'on a appelé le « consensus keynésien » : un certain mode d'articulation de l'économie et du social qui menait l'Etat à jouer un rôle décisif.

Du « référentiel de marché » de l'ajustement structurel aux « nouvelles politiques sociales »

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

19La détérioration progressive de la situation sociale, abondamment décrite par la littérature spécialisée sur les conséquences distributives de l'ajustement structurel en termes d'augmentation de la pauvreté (notamment urbaine), de polarisation et de segmentation sociale, a été le résultat d'une accessibilité de plus en plus restreinte aux biens et services destinés à satisfaire les besoins sociaux de base. Celle-ci s'est vue accentuée par les limites qu'ont en même temps accusées les dispositifs du système traditionnel de politique sociale, dans un cadre de restrictions et de coupes budgétaires qui ont affecté leurs ressources et leurs modes de fonctionnement. Le modèle d'ajustement économique, largement répandu, s'est accompagné depuis de la diffusion croissante à l'échelle internationale d'un ensemble d'idées et de propositions visant à redéfinir la nature et la portée de l'intervention de l'Etat sur le social. La mise en place d'actions gouvernementales destinées à atténuer les coûts sociaux des politiques économiques en vigueur depuis les années 1980, s'est inspirée en ce sens de l'idéologie de la « compensation sociale ». A partir de la deuxième moitié de la décennie cela a conduit « *certain pays de la région, et ensuite leur quasi-totalité, à l'application de programmes d'urgence ou d'aide sociale qui viseraient à retrouver des niveaux de vie semblables à ceux qui prévalaient avant la crise. (...) Les programmes sociaux compensatoires d'urgence ou d'investissement social (...) ont été conçus généralement comme instruments temporaires, avec des effets à court et à moyen terme, destinés à restaurer l'accessibilité essentielle [aux biens et services sociaux de base] à la population la plus affectée* »²². Suivant leur but ainsi affiché, axés principalement sur des besoins sociaux élémentaires (assistance alimentaire, emploi minimum), ils ont cherché à pallier les effets régressifs les plus tangibles de la crise économique et de l'ajustement fiscal sur les conditions de reproduction sociale des catégories populaires. D'après certaines analyses, souvent prescriptives, proches de l'expertise associée, vu la place qu'ils ont gagnée, ces dispositifs ont constitué « *une composante nécessaire pour la conception et l'application des programmes de stabilisation et d'ajustement* »²³.

20L'adoption des politiques sociales inspirées des postulats de la « compensation sociale » a donc représenté, dans toute l'Amérique latine, l'une des innovations majeures de la période en matière d'action publique et de gestion du social. Sans prétendre à une évaluation unilatérale en bloc, une caractérisation d'ensemble demeure néanmoins pertinente par rapport à la genèse de ce nouveau « paradigme » d'intervention publique sur le social que l'expérience régionale des deux dernières décennies n'a cessé de mettre en évidence. Parmi les communs dénominateurs qui ont été à l'origine des nouvelles stratégies de politique sociale, et ont façonné leur profil, les circonstances suivantes méritent d'être rappelées :

21a) *Les politiques sociales « classiques » avaient montré leur insuffisance* : du point de vue de la satisfaction des exigences accompagnant le modèle d'accumulation capitaliste en vigueur, et aussi en ce qui concerne la mise en place de mécanismes de décentralisation et participation ;

22b) Si la crise du modèle préalable s'exprimait à travers les inégalités croissantes et les difficultés d'intégration sociale émergentes, le « dépassement » supposé de ses limites *via* les politiques d'ajustement structurel ne semble avoir obtenu que *l'approfondissement de ces écueils* et des conflits en découlant ;

23c) *Les dispositifs et instruments de politique sociale « classiques » ont subi de plein fouet les effets restrictifs et contraignants de l'ajustement structurel* : le resserrement budgétaire et les réformes « recommandées » par les organismes financiers internationaux redéfinissant le rôle et les fonctions économiques et sociales de l'Etat ;

24d) La reconnaissance explicite ou implicite des puissantes implications sociales de l'ajustement détermine *la conception de nouvelles stratégies de politique sociale* – dans une optique officielle privilégiant fréquemment la « *gouvernabilité* » *politique du système*, par-delà les buts affichés d'atteindre une meilleure efficacité et une progressivité des dépenses sociales.

Des transformations « excluantes » aux instruments de gestion et de contention sociale territoriale

25En raison de leurs effets de paupérisation, de précarisation et de marginalisation, les politiques d'ajustement structurel ont impliqué non seulement un renversement de la modernisation sociale produite au cours des décennies, mais elles ont aussi remis en cause les chances présentes et futures de maintenir certains seuils d'intégration sociale. Et ce, particulièrement, parmi les groupes les plus affectés dans leurs possibilités d'insertion professionnelle et dans leurs modes de vie et de reproduction sociale. Même en supposant que le modèle d'ajustement économique ait visé à

promouvoir une modernisation d'un nouveau type – comme cela a été postulé par les tenants de cette position –, eu égard aux caractéristiques régressives et aux conséquences « excluantes » des transformations structurelles que ses politiques de réforme ont engendrées, cette « modernisation » ne s'est pas traduite par la diffusion des avantages de la croissance économique à l'ensemble de la société. Au contraire, son application a favorisé la concentration au profit de certains secteurs et de groupes privilégiés – qui se sont consolidés en conséquence du manque d'équité ayant caractérisé la distribution des coûts de l'ajustement récessif et le sacrifice imposé aux catégories populaires.

26 Dans le cas de l'Argentine, cela s'est produit d'une part en raison de la chute de leur niveau de revenu, mais aussi – parfois fondamentalement – à travers différentes formes de suppression de postes de travail, d'expulsion du marché de l'emploi et de réduction des droits sociaux et des protections acquis précédemment par des couches salariées. En effet, comme conséquence des changements induits dans la structure sociale par les politiques d'ajustement et de « sortie de crise » néolibérales, est venu se constituer un nouvel ordre qui a accentué les clivages au sein d'une société de plus en plus polarisée. La marginalisation croissante d'importants segments de la population a été thématifiée par diverses contributions des années 1990, qui l'ont caractérisée en ayant recours à la notion d'« exclusion sociale », alors largement répandue et déclinée localement en termes de groupes « exclus » et de « modèle excluant ». Dans ce contexte, des tendances de désagrégation et de déstructuration sociale sont survenues, accompagnées de symptômes de détérioration profonde, si ce n'est de décomposition des institutions et dispositifs de protection sociale qui – en voyant le jour dans un climat idéologique de « naturalisation » des inégalités – ne manquaient pas de souligner les formes d'une nouvelle insécurité associée aux dynamiques de « désaffiliation » et les « reports » de ces risques sur la cohésion de la société. Sans aller jusqu'à constituer une véritable menace pour la stabilité du régime démocratique, ces évolutions ont pourtant représenté un facteur de corrosion de sa légitimité que la crise de 2001 a révélé sur le tard. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la crise d'intégration sociale que l'ajustement est venu approfondir, des questionnements sur le type de stratégies de gouvernance que les gouvernements tendaient à adopter, et des interrogations sur leur caractère systémique ou progressif, ont surgi ici et là. Pour beaucoup, il y était question surtout du type de ressources que les administrations démocratiques allouaient dans cette optique. Et tout particulièrement du rôle que les politiques ciblées seraient amenées à jouer vis-à-vis de ces enjeux que l'on pourrait interpréter comme liés à l'émergence d'une « nouvelle question sociale », à « réguler » autrement que par les moyens « classiques » de traitement.

27 La diffusion notable atteinte dans la plupart des pays latino-américains par la conception de la « compensation sociale » demande que l'on considère la signification implicite de cette approche, qui a beaucoup influencé une certaine pensée réformatrice paradoxale. Car si elle est devenue « d'Etat », cela a été sous la prégnance des idées et référentiels de pensée des agents et d'organismes qui *a priori* voulaient « moins d'Etat » précisément. Cela s'est traduit notamment par l'émergence des « programmes de lutte contre la pauvreté » qui, depuis les années 1980, ont joué un rôle central parmi les nouvelles modalités d'intervention sociale mises en œuvre. En effet, la résistance des acteurs sociaux et la « révolte urbaine » – c'est-à-dire les différentes formes de protestation émergentes parmi les couches de la population pauvres, voire paupérisées – représentaient l'un des obstacles majeurs à surmonter pendant l'application des processus d'ajustement²⁴. On peut alors supposer que l'adoption de l'approche « compensatrice », qui a été plutôt véhiculée par les agences multilatérales, a été elle-même encouragée par des raisonnements de type « coût-bénéfice », suivant une logique proche de celle de l'appréciation des coûts de transaction. Cette logique instrumentale aurait embrassé tout autant des questions associées à la légitimité politique des gouvernements – qui était souvent érodée par les effets de leurs politiques économiques – que le dessein ambigu d'une démobilisation des secteurs les plus affectés par les conséquences de leur gestion²⁵. En effet, pratiquement tous ces programmes de « compensation sociale » et de « lutte contre la pauvreté » ont en commun de faire appel à la participation de la population, parfois conçue comme une ressource, dans un contexte dit de « re-démocratisation ». Les politiques sociales de nouveau genre, pour la plupart fondées sur des modalités d'organisation et de représentations locales, ont dès lors été présentées, par tout un courant qui prônait la décentralisation, comme nouvelle façon d'impliquer les citoyens, en attribuant à ces formes d'action publique « territorialisée » les potentialités de l'exercice d'une démocratie locale ou « de proximité ». Pour d'autres, ces stratégies donneraient lieu, en revanche, à des formes d'organisation relevant du clientélisme et du patronage politique, qui relèguent les plus pauvres dans les limites d'un territoire²⁶ – avec leurs corollaires de pratiques et réseaux d'assujettissement, au-delà des vertus éventuelles de l'expérimentation de nouveaux modes d'intervention institutionnelle.

Référentiels d'action publique et « nouvelle question sociale » : des sorties néolibérales à l'essor du new management

28Cristallisant une nouvelle logique d'intervention, qui n'était pas étrangère à l'approche néolibérale dominante depuis les années 1980, les « nouvelles politiques sociales » ont été présentées dans divers pays d'Amérique latine comme étant appelées à jouer un rôle efficace quant à la préservation – et même l'amélioration – des conditions de vie des catégories de la population confrontées à des situations de pauvreté et à des difficultés à satisfaire leurs besoins sociaux élémentaires. Deux variantes simplifiées ont pu être distinguées. L'une d'elles se contenterait d'atténuer les effets négatifs de la modernisation « excluante » ; l'autre aurait envisagé l'objectif de « réorienter » le modèle de base afin d'atteindre un fonctionnement progressif, dans le sens hypothétique d'une démarche plus « inclusive » socialement. Néanmoins, ces buts finiraient par rencontrer les limites imposées en dernière instance par le modèle économique global qui prévalait. Les facteurs et circonstances guidant leur application, sont évidemment reliés aux conditions politiques et sociales propres à chaque situation nationale. Celles-ci ont déterminé les modalités et les rythmes de la mise en œuvre des programmes de « combat contre la pauvreté », qui vers le milieu des années 1980 – dite la « décennie perdue » pour le « développement social » – ont prospéré sous divers agencements à l'échelle de la région. Or, de manière générale, malgré quelques exceptions, c'est au cœur des conjonctures de forte tension socio-politique que les politiques de type compensatoire ont gagné de l'impulsion : à travers la mise en place de programmes spécifiques qui visaient à prendre en charge, ou à gérer à tout le moins, les urgences les plus critiques associées aux « coûts sociaux » de l'ajustement structurel, devenant plus manifestes et animant des mouvements visibles dans la scène urbaine dans tout le sous-continent. De ce fait, la sphère locale s'est profilée ici et là comme l'échelle primaire qui serait privilégiée par les nouveaux modes d'intervention pour le traitement focalisé de ces « problèmes » et besoins élémentaires, l'inscription territoriale permettant l'encadrement d'une vaste population désormais « en difficulté ». Ces diagnostics, de même que les mesures adoptées, semblaient presque cristalliser du point de vue politique une « *définition sociale* » (et non « individuelle ») *du « pauvre »* pourtant longtemps négligée et qu'il faudrait revisiter : celle qui définit le pauvre sociologiquement comme « celui que son besoin porte à être assisté »²⁷.

29Ainsi, les dites « nouvelles politiques » et les dispositifs éminemment assistantiels les ayant caractérisées ont surgi en parallèle avec la rétraction des mécanismes et dynamiques de régulation économique et devant la réversion des processus de redistribution des fruits du développement, dans lesquels l'intervention de l'Etat « protecteur » et ses politiques en matière de services publics avaient joué un rôle crucial, malgré les limitations décrites précédemment. Ensuite, la mise en œuvre, et même la diffusion, des programmes « focalisés » pourraient difficilement transcender leur condition de palliatifs. Notamment, face aux nouveaux manques et risques sociaux engendrés dans un contexte de diminution structurelle des opportunités d'insertion dans le marché du travail et de précarisation et de détérioration de la qualité de l'emploi, de chute du niveau de revenus et de croissantes difficultés, voire d'impossibilité d'accès aux biens et services essentiels pour de vastes secteurs de la population. Des analyses plus récentes, reliant ces préoccupations à la formulation de politiques sociales, ont souligné en Argentine les enjeux institutionnels et les défis financiers d'une éventuelle « universalisation » des programmes focalisés. C'est toute une problématique qui redevient d'actualité depuis les années 2000, en raison de la montée du chômage et de l'appauvrissement massif, le signe le plus dramatique de la période récente compte tenu de leur ampleur, tout en étant le résultat d'un cheminement plus long s'étirant sur plus d'une trentaine d'années. Ce qui semble justifier la pertinence d'un regard rétrospectif sur les modes d'intervention qui, dès la fin des années 1980, et sous de nouveaux formats, ont été développés dans la dernière décennie en tant que dispositifs de traitement des conséquences les plus saillantes des phénomènes liés à un manque de protection sociale et à une perte de sécurité²⁸ – visant parfois à enrayer leurs effets perturbateurs à des fins « minimalistes » de contention sociale.

30Si l'on part de l'hypothèse que ces nouvelles politiques cristallisent l'émergence d'un nouveau paradigme d'intervention face à la crise de l'Etat social dans le cadre régional, l'examen semble illustrer le rôle que les « référentiels de pensée » ont joué dans ce contexte et dans ce secteur sensible de l'action publique. Cette analyse prend en charge l'identification des facteurs qui entravent le développement, de moins en moins circonscrit à l'échelle nationale, lorsque la formulation des stratégies de politique publique, voire l'élaboration d'instruments de politique spécifiques, tendent à devenir l'objet de cadres de réflexion qui dépassent de plus en plus les frontières nationales et suscitent le concours de vastes réseaux d'acteurs. Elle s'applique, d'autre part, à suivre la diffusion et la circulation internationale croissante des idées et des méthodes d'intervention en matière d'orientation des politiques sociales, tout comme l'évolution des normes et des valeurs qui fondent les

référentiels des politiques novatrices, dans une mise en perspective de la question sociale et de sa perception politique au fil du temps. On ne saurait faire l'économie de ces diverses dimensions au moment d'analyser les critères et instruments qui guident ses modes de traitement, soit à l'heure de se demander quel type de réseaux dits « de protection sociale » sont en train de se construire – sans négliger pour autant la gestion territoriale de la pauvreté mise en avant, ni le fait que le « *référentiel de marché* »²⁹ n'a pas partout fait son temps. Avec sa montée en puissance, on assiste à « un changement de référentiel global autour duquel s'ordonnent les politiques sectorielles ». Les principes de *new management* apparus aux Etats-Unis dès le début des années 1980 ne sont certes pas étrangers aux évolutions décrites : leur promotion va de pair avec « *un mouvement d'individualisation du salariat (...)* qui s'accompagne d'un processus extrêmement puissant de remise en cause des formes de régulation collective de la société salariale telle qu'elle s'était progressivement instituée depuis l'après-guerre mondiale (*conventions collectives, stabilisation dans l'emploi, unicité de l'employeur, grille de salaires, etc.*) »³⁰. Or, si ces basculements marquent le Nord développé, ils retentissent dans le Sud, relayés par la puissance du tournant néolibéral sous les auspices d'une contrainte internationale renforcée.

Conclusion : vers un nouveau paradigme d'intervention publique sur le social

³¹Au-delà des différents critères de classement des modalités spécifiques qu'a adopté techniquement l'ajustement structurel, une analyse centrée sur ses phases et sa logique permet d'appréhender les enjeux des dynamiques politico-économiques que ces diverses politiques visaient à susciter au sein des économies semi-industrialisées latino-américaines : le Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili. Du fait de cette analyse, le principal impact institutionnel et sociétal de l'ajustement est lié à l'implantation d'un modèle qui a comporté le repli de l'Etat et une reformulation drastique de ses fonctions économiques et sociales. Et ce, d'une part, à travers la redéfinition des priorités et des critères d'allocation des dépenses publiques et sociales en particulier ; d'autre part, en raison des conséquences que cette reformulation, qui couvre un large spectre de mutations avec des effets prolongés, aurait très concrètement sur la situation de l'emploi, la répartition du revenu et donc sur les modes de vie et de reproduction sociale de vastes catégories de la population. L'enjeu est de mettre en lumière les implications sociales du changement de paradigme de développement introduit dans l'horizon latino-américain par les directives d'ajustement structurel diffusées dans la région dès les années 1980. Car la dynamique induite et les effets qu'elle produit en termes de fragilisation de la cohésion sociale permettent de mieux caractériser, dans une mise en perspective historique, comparative, la genèse des évolutions récentes – qui ont remis au centre des débats à l'échelle régionale les thèmes de l'intégration sociale (en question) et le souci (répandu) de la protection sociale.

³²On s'intéresse en effet aux mutations du rapport, pour une large part normatif, que l'Etat même entretient – par ses modes d'intervention – avec l'économie et la société, suite à la mise en place des programmes d'ajustement structurel : un processus qui dans l'Amérique latine des années 1980 est venu mettre en question la signification même de la régulation à l'échelle nationale. On a connu désormais la remise en cause du postulat de la « complémentarité » de l'intervention de l'Etat en matière économique et sociale, avec pour conséquence majeure une « désétatisation » de l'économie. Il ne faudrait pas voir ici un simple « changement d'orientation » des politiques publiques, mais un véritable basculement de référentiel, à savoir une re-conceptualisation des idées, des normes et des valeurs qui animent leur définition – à partir d'une représentation générale de la réalité qui constitue ce référentiel global, et sur laquelle repose la construction du problème sur lequel on intervient. Pour donner la mesure de ce renversement, on peut citer un certain nombre d'impératifs de réduction des dépenses publiques et une redéfinition des critères d'allocation de celles-ci – qui étaient alors consubstantiels au modèle d'ajustement promu par les organismes financiers internationaux. S'ensuit, depuis les années 1990, une réaction étatique, inspirée encore une fois par leurs recommandations, face à l'impact destructurant de l'ajustement structurel, invoquant les fonctions compensatrices des coûts sociaux de l'ajustement. Des dispositifs de mesures d'urgence conçues a priori comme des instruments temporaires destinés à restaurer l'accès aux services sociaux de base, ont été mis en œuvre en se focalisant sur les plus pauvres et les plus vulnérables (à savoir, programmes d'assistance alimentaire, d'emploi minimum, et de modes de subvention aux besoins de subsistance).

³³On peut dès lors s'interroger sur la signification politique de cet « appareil normatif » et de cette nouvelle hiérarchie des représentations, fruit dudit basculement en termes de référentiel qui a

influencé dans son essor une pensée réformatrice que l'on sait paradoxale. Car si celle-ci est devenue une sorte de nouvelle doctrine, accompagnant l'émergence de nouvelles formes de leadership et de modes d'action publique, ce fut sous la pression d'une idéologie très minimaliste d'intervention publique – et de traitement politique de la propre question sociale. Les changements éprouvés à la suite de l'ajustement (beaucoup ayant eu un impact direct sur les modes d'incorporation des agents et de séparation ou d'exclusion des individus du marché du travail) sont dans le même temps en lien – si l'on veut, plus largement – avec diverses instances de la relation entre l'Etat, l'économie et le social. Dans ses différents régimes et registres spécifiques, ils sont notamment reliés aux référentiels (global et sectoriels) des politiques publiques, aux modèles de l'action publique vis-à-vis de la régulation et la production et distribution de biens et services publics, aux dynamiques politiques qui modulent la conception des stratégies de politique économique, et aux linéaments et paramètres qui orientent la mise en œuvre des politiques de Welfare. C'est le cas, particulièrement, dans un contexte de restructuration globale ayant précipité leur entrée en crise, souvent dans une optique de sortie libérale dans laquelle le caractère « résiduel » des politiques sociales a voisiné avec la remise en cause, si ce n'est le démantèlement, des dispositifs de protection établis précédemment, tout en faisant apparaître leurs failles et leurs limites comme jamais auparavant.

34 Suivant l'approche génétique que nous avons adoptée afin de retracer le processus historique de formation et de consolidation de l'Estado de bienestar latino-américain, puis de caractériser dans leurs traits fondamentaux les dynamiques conduisant à sa fragilisation, tout cela renvoie au constat des mutations majeures qu'ont connues dans ce contexte les fonctions complémentaires du développement économique que l'Etat avait dû assumer à des fins de protection et d'intégration sociales. Dispositifs et instruments à travers lesquels, selon des modalités d'intervention semblables et différenciées selon les cas, l'Etat a joué un rôle en vue d'élargir d'abord, puis d'assurer moyennement l'accès à une couverture sociale à la majorité de la population. La leçon du cas argentin, qui semblait avoir réussi le pari du développement économique avec intégration sociale, est sans doute celle d'un cas de figure hybride de « société salariale » sous contrainte d'ajustement devenu structurel : on voit ces dispositifs éprouver des mutations suivant les impératifs de la libéralisation, de la privatisation et la flexibilité associées au modèle néolibéral qui est parvenu à s'imposer dans les années 1980. Par ces temps d'incertitude et de crise systémique (dont le capitalisme financier aurait été la clef de voûte), on ne peut peut-être exclure que des pays développés se retrouvent à leur façon dans un parcours semblable à certains égards – c'est en partie le cas en Europe –, confrontés à une question sociale dont sa propre métamorphose et le renouvellement de ses enjeux politiques appellent une transformation des formes de régulation de portée institutionnelle face à une croissance mise en cause. Or, c'est des évolutions des référentiels global et sectoriel (et assurément du rapport « global-sectoriel ») de l'action publique, qui entraînent potentiellement une redéfinition des bases normatives et cognitives sur lesquelles se fonde in fine un paradigme d'intervention étatique, que cela semble dépendre ; elles peuvent donner la mesure du type de transformation que les acteurs autorisent, tout comme du chemin qu'elle prenne du fait des interactions dans un cadre spécifique, et du sens qu'elle investisse dans une stratégie de politique publique.

Bibliographie

Des DOI (Digital Object Identifier) sont automatiquement ajoutés aux références par Bilbo, l'outil d'annotation bibliographique d'OpenEdition. Les utilisateurs des institutions abonnées à l'un des programmes freemium d'OpenEdition peuvent télécharger les références bibliographiques pour lesquelles Bilbo a trouvé un DOI.

Altvater, Elmar, Huebner, Kurt, Stanger Michael, "The End of the Keynesian Consensus", in Bob, Jessop, Otto, Jacobi, Marino, Regini (Comp.), *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986, p. 19-20

Battistini, Osvaldo, "Los sectores populares en Argentina. Una cronología de las transformaciones recientes", in Mauger, Gerard, Battistini, Osvaldo, (Eds.), *La "integración social" en problemas. Un estudio sobre jóvenes, trabajo y sectores populares en Argentina y Francia*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.

Bifarello, Mónica, "Estado social: apogeo y crisis", *Sobre la reforma del Estado*, coll. "Los Cuadernos", n° 3, Municipalidad de Puerto General San Martín-Universidad Nacional de Rosario, 1990.

Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Bustelo, Eduardo, Isuani, Aldo, *El ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina*, Documento del CIEPP, n° 5, Buenos Aires, 1991.

Castel, Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995.

Castel Robert., *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « La République des Idées », 2003, p. 8

Coraggio; José Luis., "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales", dans le même ouvrage, p. 123-135 Pérez Sosto Guillermo. (Coord.), *Robert Castel en la Cátedra UNESCO: Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI Ed., 2010.

Germani, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1962.

Hillcoat, Guillermo, « L'évolution du rapport salarial en accumulation intensive. L'expérience argentine », *Problèmes d'Amérique latine*, 1^{er} trimestre 1990, n°95, Paris, La Documentation française, p. 87-110 (p. 89 ; 91).

Jessop Bob, Jacobi Otto., Kastendiek Hans, "Corporatist and Liberal Responses to the Crisis of Postwar Capitalism", in Bob Jessop, Otto Jacobi, Marino, Regini (comp.) *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986.

Jobert Bruno, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, août 1985, vol. 35, p. 654-682.
DOI : [10.3406/rfsp.1985.394207](https://doi.org/10.3406/rfsp.1985.394207)

Lazuech Gilles, « Toute confiance est d'une certaine manière confiance aveugle » - Giddens A., Nantes, Ed. Pleins Feux, coll. « Variations », 2002, p. 32.

Lo Vuolo Rubén, "Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", in Peñalva Susana, Rofman Alejandro. (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión/CEUR, coll. "La investigación social", 1996, p. 51-64, ISBN: 950-602-341-7

Mesa-Lago, Carmelo, "Social security in Latin America and the Caribbean", in Ahmad Ehtisham, Drèze Jean., Hills John., Sen Amartya. (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

Muller, Pierre, « Référentiel », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*.

Muller, Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, avril 1992, vol. 42, n° 2, p. 275-297.
DOI : [10.3406/rfsp.1992.404297](https://doi.org/10.3406/rfsp.1992.404297)

Muller, Pierre, Palier, Bruno, Surel, Yves, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de Science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1, p. 5-6.
DOI : [10.3917/rfsp.551.0005](https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0005)

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 7^{ème} édition mise à jour : février 2008, p. 63-64.

Peñalva, Susana, « Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003) », thèse de Doctorat en Sociologie de l'Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, Paris, mars 2004.

Peñalva Susana., « Les métamorphoses d'une «société salariale» : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine », *Document de travail MOST*, n° 64, Paris, Programme Management of Social Transformations (MOST)/UNESCO, 2003.

Peñalva Susana, "Reformas estructurales y cambio de paradigma institucional en tiempos de gran transformación de la sociedad salarial", *Journal of Iberian and Latin American Studies (JILAS)*, [refereed journal of The Association of Iberian and Latin American Studies of Australasia (AILASA)], vol. 10, n° 2, numéro spécial (sous la dir. de R. Cicerchia, K. Lehman), Melbourne (Australie), La Trobe University - AILASA, décembre 2004, p. 7-38.

Pollet Gilles, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique » in Faure A., Pollet G., Warin Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, p. 25-47.

Prévôt-Schapira, Marie-France, "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", *Revista Mexicana de Sociología*, avril-juin 1996, vol. 59, n° 2, Mexico, IIS-UNAM, p. 73-94.

Pzeworski, Adam, "Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina", in Lechner Norbert (Comp.) *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, Mexico, 1981.

Rodríguez Noboa Pablo., "La compensación social: alcances y posibilidades", *Gaceta Municipal*, 1991, Año III, n° 6, Quito, Secretaría General del Municipio de Quito, p. 85.

Simmel, Georg, *Le Pauvre*, (traduit de l'allemand et présenté par L. Cahen-Maurel), Paris, éd. Allia, 2009, p. 85.

Tironi Eugenio, "Crisis, modernización e integración social", *Proposiciones*, 1990, n° 18, Santiago du Chili, SUR.

Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa-Mañana, 1989,p. 168.

Pierson, Chris, "Late Industrializers and the Development of the Welfare State", Social Policy and Development Programme, Paper n° 16, Genève, UNRISD, septembre 2004.

Weffort, Francisco, "Populismo en la política brasileña", in *Brasil Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1970.

Notes

1 Castel Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995.

2 Muller Pierre, Palier Bruno, Surel Yves, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de Science politique*, février 2005, vol. 55, n° 1 (numéro spécial/analyse des politiques publiques), p. 5-6 ; Bousquet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

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

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

5 Peñalva, Susana, « Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003) », thèse de Doctorat en Sociologie (Nouveau régime) de l'Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, Paris, mars 2004.

6 Muller, Pierre, « Référentiel », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, p. 370-376 ; Muller, Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, avril 1992, vol. 42, n° 2, p. 275-297.

7 Altvater, Elmar, Huebner, Kurt, Stanger Michael, "The End of the Keynesian Consensus", in Bob, Jessop, Otto, Jacobi, Marino, Regini (Comp.), *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986, p. 19-20 (notre traduction).

8 Pzeworski, Adam, "Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina", in Lechner Norbert (Comp.) *Estado y política en América Latina, Siglo XXI*, Mexico, 1981.

9 Tironi Eugenio, "Crisis, modernización e integración social", *Proposiciones*, 1990, n° 18, Santiago du Chili, SUR (notre traduction).

10 Bifarello, Mónica, "Estado social: apogeo y crisis", *Sobre la reforma del Estado*, coll. "Los Cuadernos", n° 3, Municipalidad de Puerto General San Martín-Universidad Nacional de Rosario, 1990.

11 Weffort, Francisco, "Populismo en la política brasileña", in *Brasil Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1970.

12 Germani, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1962.

13 Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa-Mañana, 1989, p. 168.

14 Tironi, Eugenio, "Crisis, modernización e integración social", *op. cit.*

15 Pierson, Chris, "Late Industrializers and the Development of the Welfare State", *Social Policy and Development Programme*, Paper n° 16, Genève, UNRISD, septembre 2004, 25 p. (p. iv, Résumé).

16 *Ibid.* (p. 9).; Mesa-Lago, Carmelo, "Social security in Latin America and the Caribbean", in Ahmad Ehtisham, Drèze Jean., Hills John., Sen Amartya. (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

17 Castel Robert, *op. cit.*, p. 397. (C'est nous qui soulignons).

18 Hillcoat, Guillermo, « L'évolution du rapport salarial en accumulation intensive. L'expérience argentine », *Problèmes d'Amérique latine*, 1^{er} trimestre 1990, n°95, Paris, La Documentation française, p. 87-110 (p. 89 ; 91).

19 Battistini, Osvaldo, "Los sectores populares en Argentina. Una cronología de las transformaciones recientes", in Mauger Gerard., Battistini, Osvaldo. (Eds.), *La "integración social" en problemas. Un estudio sobre jóvenes, trabajo y sectores populares en Argentina y Francia*, Buenos Aires, Prometeo, 2010. Le passage cité est tiré d'une version reprographiée du chapitre (23 p.), p. 2 (notre traduction).

20 Jessop Bob, Jacobi Otto., Kastendiek Hans, "Corporatist and Liberal Responses to the Crisis of Postwar Capitalism", in Bob Jessop, Otto Jacobi, Marino, Regini (comp.) *Economic crisis. Trade Unions and the State*, Londres, Croom Helm, 1986.

21 Peñalva Susana., « Les métamorphoses d'une « société salariale » : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine », *Document de travail MOST*, n° 64, Paris, Programme Management of Social Transformations (MOST)/UNESCO, 2003, 42 p. ; Peñalva, Susana, "Reformas estructurales y cambio de paradigma institucional en tiempos de gran transformación de la sociedad salarial", *Journal of Iberian and Latin American Studies (JILAS)*, [refereed journal of The Association of Iberian and Latin American Studies of Australasia (AILASA)], vol. 10, n° 2, numéro spécial (sous la dir. de R. Cicerchia, K. Lehman), Melbourne (Australie), La Trobe University - AILASA, décembre 2004, p. 7-38.

22 Rodríguez Noboa Pablo., "La compensación social: alcances y posibilidades", *Gaceta Municipal*, 1991, Año III, n° 6, Quito, Secretaría General del Municipio de Quito, p. 85 (notre traduction ; souligné dans l'original).

23 *Ibid.* (C'est nous qui soulignons). L'auteur va les percevoir comme "source de processus de récupération de meilleurs niveaux de vie de la population".

24 Bustelo, Eduardo, Isuani, Aldo, *El ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina*, Documento del CIEPP, n° 5, Buenos Aires, 1991.

25 Dans plusieurs cas (au Chili et en Bolivie), les dites politiques ont été mises en œuvre « dans un cadre de rationalité bureaucratique perfectionnée et avec des ressources [provenant] des organismes internationaux », CLACSO, "La innovación económica como ajuste estructural", *Le Monde Diplomatique*, Edition Latino-américaine, 1989, Année 3, n° 21 (notre traduction).

26 Prévôt-Schapira, Marie-France, "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", *Revista Mexicana de Sociología*, avril-juin 1996, vol. 59, n° 2, Mexico, IIS-UNAM, p. 73-94.

27 Simmel, Georg, *Le Pauvre*, (traduit de l'allemand et présenté par L. Cahen-Maurel), Paris, éd. Allia, 2009, p. 85. ISBN : 978-284-4853-00-4. (C'est nous qui soulignons).

28 Lo Vuolo Rubén, "Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", in Peñalva Susana, Rofman Alejandro. (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión/CEUR, coll. "La investigación social", 1996, p. 51-64, ISBN: 950-602-341-7 ; Coraggio; José Luis., "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales", dans le même ouvrage, p. 123-135 ; Pérez Sosto Guillermo. (Coord.), *Castel Robert. en la Cátedra UNESCO: Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI Ed., 2010, 216 p. ISBN: 978-987-1013-84-5. Dans les sociétés d'Europe occidentale, suite à la mise en question des systèmes de protection sociale,

on constate « l'extraordinaire explosion [de la] notion de risque ». Castel Robert., *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « La République des Idées », 2003, p. 8, ISBN : 2-02-062349-8.

29 Muller Pierre, *Les politiques publiques*, *op. cit.*

30 Lazuech Gilles, « *Toute confiance est d'une certaine manière confiance aveugle* » - Giddens A., Nantes, Ed. Pleins Feux, coll. « Variations », 2002, p. 32 (c'est nous qui soulignons).

Pour citer cet article

Référence électronique

Susana E. Peñalva, « De la formation à la fragilisation de l'*Estado de Bienestar* latino-américain: politiques économiques et sociales et basculement de référentiel au tournant du XX^{ème} siècle », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Colloques, mis en ligne le 07 juin 2013, consulté le 10 avril 2018.
URL : <http://journals.openedition.org/nuevomundo/65425> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.65425

Auteur

Susana E. Peñalva

Chercheur adjoint au CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) –
CEDeT/UNSAM (Centro de Estudios Desarrollo y Territorio/Universidad Nacional de San Martín)

Droits d'auteur



Nuevo mundo mundos nuevos est mis à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).