



Marie-France Prévôt Schapira

DU PAN AU PLAN DE JUSTICE SOCIALE

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
DANS LES BANLIEUES DE BUENOS AIRES

En Amérique latine, l'ancienne démarche de solidarité latine de type clientéliste et national-étatique converge dans les années quatre-vingt avec celle inspirée par la Banque mondiale enjoignant aux États de ne plus entretenir leurs pauvres et de mettre en place des politiques de développement communautaire. Des changements profonds ont alors affecté les formes d'interventions de l'État en matière de gestion des quartiers pauvres. On passe d'une conception tutélaire de l'État dans laquelle les politiques sociales étaient directement articulées à un projet national de développement, à des formes d'assistance ciblées et distribuées de manière décentralisée. Le système assurantiel fortement empreint de la logique corporatiste («citoyenneté régulée» fondée sur l'activité professionnelle) s'affaiblit, tandis que, dans le même temps, l'assistance sociale perd son caractère résiduel pour s'occuper de ceux laissés sur le chemin par le nouveau modèle de croissance (Lautier, 1999). Les politiques assistantielles se voient ainsi conférer un champ toujours plus large puisqu'il s'agit de soulager la pauvreté pensée dans sa relation à la gouvernance (*El buen gobierno*), dans les très grandes villes qui concentrent le plus grand nombre de pauvres. La logique n'est plus celle de la planification urbaine et du développement d'infrastructures et de services dans les quartiers défavorisés prônée par la conférence d'Habitat I de Vancouver (1971), mais celle de l'efficacité s'appuyant à la fois sur les mécanismes du marché (déréglementation et privatisation) et sur des formes de représentations démocratiques au niveau local.

Partout, des plans de lutte contre la pauvreté ont vu le jour. Tous ont en commun de faire appel à la participation de la population, mais ces politiques sont conçues avant tout comme des «filets de sécurité» pour éviter des explosions sociales qui viendraient contrarier l'application des programmes d'ajustement économique. Pour reprendre l'analyse de la Banque mondiale, «les politiques d'ajustement ont produit de la pauvreté», ce qui nécessite la mise en place de politiques «rigoureusement ciblées» en direction des extrêmement pauvres. Le terme de ciblage, «forme moderne de la guerre pour mener le combat contre la pauvreté», vient de la distinction qu'il convient d'établir entre pauvres et très pauvres (Corten, 1998).

Dans le cas de l'agglomération de Buenos Aires, les formes d'appauvrissement ont été brutales et peut-être plus qu'ailleurs, les anciennes articulations entre identités spatiales, sociales et politiques ont été remises en cause par l'abandon du modèle national-populaire¹. En effet, dans les deux dernières décennies, la société argentine a vécu des changements d'une ampleur sans précédent qui plongent aujourd'hui plus d'un tiers de la population dans l'indigence et la pauvreté et un autre tiers dans ce que Robert Castel a appelé «la vulnérabilité de masse» (Castel, 1995). Dès 1984, la publication d'un document inédit en Argentine, «La carte de la pauvreté en Argentine», par le gouvernement élu démocratiquement avait donné la mesure du phénomène, et ce dans un pays qui avait connu, de manière assez singulière en Amérique latine, une sorte de cercle vertueux entre urbanisation, industrialisation et développement du salariat². La mise en place d'un système de protection sociale, d'un État de Bien-être «à la créole», c'est-à-dire sur un mode corporatiste, avait largement contribué à l'intégration sociale et politique, à la ville et à la nation, des immigrants venus d'outre-Atlantique et des provinces de l'Intérieur. Ce système est entré en crise dans les années 70, puis a été démantelé par les années de dictature (1976-1983), la crise de la «décennie perdue» et les politiques d'ajustement engagées. Comment repenser un système monté sur le salariat lorsque de larges secteurs en sont désormais exclus?

Avec le retour à la démocratie, la question de la pauvreté s'installe au cœur du discours social et politique³

1. Le terme «agglomération» apparaît dans les années 20 bien que l'urbanisation reste encore dans les limites de la capitale. Ce n'est qu'à partir des années 30, que la croissance déborde l'avenue General Paz au-delà de laquelle commence la banlieue. Dans le recensement de 1947 est défini un nouveau territoire – *Gran Buenos Aires* – qui englobe la capitale et les communes adjacentes urbanisées, au nombre de 25 aujourd'hui, soit un peu moins de 8 millions d'habitants sur les quelque 12 millions que compte la métropole. Le terme *conurbano* désigne l'urbanisation «hors les murs», les banlieues, la *periferia*, sous tutelle de la province de Buenos Aires.

2. Cf. *El mapa de la pobreza en Argentina*, INDEC, 1984.

3. 1983, élection du président de la République au suffrage universel.

des radicaux. Elle avait été, pendant toute la campagne électorale, liée à la dictature et sa disparition au rétablissement des institutions démocratiques. « Avec la démocratie, on mange, on s'éduque, on s'habille », tel avait été le slogan du candidat radical Alfonsín. Toutefois, bien que présenté comme une mesure exceptionnelle, le lancement, dès 1984, d'un vaste programme d'assistance alimentaire aux plus démunis – *Los carenciados* –, suscita de nombreuses interrogations et débats sur la manière de penser le social et la place des pauvres dans la société argentine, car il allait à l'encontre de la tradition beveridgienne qui avait caractérisé le système de protection sociale argentin.

Les pillages de supermarchés dans les quartiers pauvres de la périphérie de Buenos Aires, au plus fort de l'hyperinflation, en mai 1989, ont marqué la fin de l'espoir d'un retour au passé. Les émeutes de la faim



Émeute de mai 1989.

ont fait le lit des réformes entreprises par le gouvernement du péroniste Carlos Menem, élu en 1989, qui a voulu relancer l'économie et juguler l'inflation, en arrimant le peso au dollar. Ces mesures néolibérales ont été acceptées par une large partie de la société comme celles de la dernière chance.

Des changements significatifs dans la manière de concevoir les politiques sociales ont accompagné ce « virage idéologique ». Parallèlement à la décentralisation des politiques de *Welfare state* (éducation, santé, logement), des plans assistantiels en direction des populations les plus vulnérables ont été mis en place par l'État mais aussi par de nouveaux acteurs à la frontière du privé et du public : l'Église, les ONG, les associations d'habitants, les fondations. Ces nouveaux acteurs qui s'étaient forgés dans leur opposition à la dictature ont largement contribué à la revitalisation de la scène locale.

Si dans un premier temps, les critiques à l'égard de ces politiques compensatoires ont été vives, les situations d'urgence et l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion ont vu l'ensemble de la classe politique et le

monde académique se rallier à la nécessité de mettre en place des programmes ciblés et territorialisés. La réflexion s'est alors centrée sur la mesure de la pauvreté, l'identification des populations et les territoires-cibles, les modalités d'application et l'évaluation de ces actions. Mais, au-delà de ce consensus, bien des interrogations demeurent quant au sens à donner à ces nouvelles formes de « démocratie de proximité » et à la « participation » toujours invoquée dans des banlieues en proie au chômage et à la violence. Que signifie, pour les habitants appauvris des lotissements situés à la lisière de la ville, ces politiques d'assistance construites sur le discours de la démocratie locale : une plus grande implication citoyenne, des formes renouvelées de clientélisme, la relégation des plus pauvres sur leur territoire ?

Depuis 1984, le *Conurbano* où se trouvent rassemblés le plus grand nombre de pauvres a été le lieu d'application de trois programmes de lutte contre la pauvreté, le PAN (*Plan Nacional Alimentario*) (1984-1989), le PAIS (*Plan Alimentario Integral y Solidario*) (1989-1991) et le Plan de Justice sociale, depuis 1992. À la différence des fonds sociaux créés dans de nombreux pays d'Amérique latine, sous l'égide de la Banque mondiale, ces programmes ont été financés par des ressources nationales, et comme le Pronasol mexicain, ils ont été empreints d'une forte composante partidaria.

Toutefois, à côté de ces plans, qui ont été, avant tout, des programmes d'aide alimentaire, dans un pays où la richesse agricole coexiste avec la faim, ces années ont vu la croissance impressionnante du « Tiers secteur », la multiplication de mutuelles, coopératives, fondations pour aider les micro-projets en direction des plus pauvres. C'est sur ce terreau d'initiatives locales très atomisées que s'appuie la rhétorique de ceux que J. Ayugero nomme les « intellectuels organiques de la Banque mondiale » pour mobiliser « le capital social » des pauvres, comme si la pauvreté était une manière de vivre et non pas un problème de redistribution (Ayugero, 1999) ⁴. En effet, après les tâtonnements de la période radicale (1983-1989), les orientations communautaires au niveau local deviennent explicitement l'axe des politiques compensatoires du gouvernement élu en 1989. Deux mots-clés sont au centre du dispositif actuel : communauté et participation, et font pendant à ceux de la modernisation économique et de l'ajustement : décentralisation et privatisation. À la différence du gouvernement radical qui

4. À partir de 1993, alors que la dépendance de la population à l'égard de ces formes multiples et diverses d'assistance augmentait, l'État a eu recours massivement au crédit accordé par les organismes internationaux (Banque mondiale et à la Banque Interaméricaine de Développement) pour financer des projets de développement urbain, d'éducation, de santé et d'emploi.

avait mis la pauvreté au centre de son discours social, le nouveau péronisme le relègue au niveau des espaces locaux. C'est pourquoi les polémiques entre le président Menem et les institutions publicisant le thème de la pauvreté, l'Église et l'Institut national de la statistique et des recensements (INDEC), ont été violentes.

Trois formes d'intervention se sont donc succédées au même rythme que les gouvernements nationaux et locaux et expriment des manières différentes de penser le social, la pauvreté et les échelles d'intervention. Comment est-on passé, durant cette période, d'une politique fondée sur le principe d'un traitement égal pour tous, qui prend dans ses filets l'ensemble du territoire national, à des politiques qui partent de situations singulières et supposent de délimiter des territoires *ad hoc*? Le fil conducteur qui permet de comprendre le rôle du local dans le traitement de la pauvreté est le suivant : à la vision jacobine et keynésienne du territoire qui était encore celle des radicaux, s'est substituée sous le poids de la crise et des tensions sociales, la vision « basiste », des ONG et des bailleurs de fonds, d'un territoire « en morceaux ».

Qui sont les pauvres ? Où sont les pauvres ?

Dans un pays « prospère » où la pauvreté avait été perçue comme un phénomène marginal et résiduel, la détérioration brutale de la situation économique dans les années quatre-vingt a obligé à une conceptualisation renouvelée du phénomène. Le gouvernement radical, avec l'aide des organismes internationaux, a cherché à mesurer l'ampleur et la complexité du processus de paupérisation, selon une double approche. La première renvoie aux manifestations de la pauvreté, à l'existence de carences, de « nécessités de base insatisfaites » (*basic needs*). Dans ce cas, les indicateurs retenus pour construire la catégorie des « pauvres structurels » – promiscuité, précarité de l'habitat, absence d'installations sanitaires, sortie précoce du système scolaire, etc. – privilégient la dimension écologique. La seconde approche dans le droit fil des travaux de Booth et de Rowntree, appréhende le phénomène à partir de la méthode désormais classique de la définition d'un seuil de pauvreté en dessous duquel un foyer ne peut plus couvrir ses besoins essentiels d'alimentation, de santé et d'éducation.

Plusieurs documents officiels ont jalonné cette démarche : *La carte de la pauvreté en Argentine* (1984), *La pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires* (1989), *La pauvreté urbaine en Argentine* (1990) et le dernier en date, *Cartes de la pauvreté en Argentine* (1994). Tous ont mis en évidence l'existence de deux groupes bien distincts : les « pauvres structurels » et les « nouveaux pauvres » qui, s'ils ont connu tous deux des formes d'appauvrissement dans les années 80, n'ont pas dans le passé partagé la même histoire, ni le même

espace⁵.

Jusqu'à la « décennie perdue », la majorité des pauvres étaient des pauvres structurels dont les revenus se situaient, pour le plus grand nombre, au-dessus du seuil de pauvreté. J. L. Romero, analysant l'apparition des bidonvilles liée à la grande migration vers la ville à partir des années 1930, fait remarquer que dans ces zones d'habitat précaire sans services « (les habitants) étaient généralement des ouvriers des nouvelles industries qui avaient de bons salaires, ce qui leur permettait de bien s'alimenter et de bien s'habiller... » (Romero, 1983).

Les années 1980 ont vu l'augmentation du nombre de pauvres et l'apparition de nouvelles pauvretés urbaines qui touchent les classes moyennes et populaires qui n'avaient pas connu par le passé de privations en termes de « besoins essentiels », c'est-à-dire des populations qui disposaient d'un patrimoine et d'un emploi. À la différence des pauvres « structurels » pour qui le territoire – le quartier, la commune, le bidonville – est un élément important de l'action collective, les stratégies d'ajustement « invisible » de ces groupes à la mobilité descendante sont avant tout individuelles ou familiales. La métaphore du naufrage revient souvent dans le discours des classes moyennes appauvries. Pour ces « pavillonnaires » des banlieues de la Matanza ou de Moron, les problèmes urgents – ceux de l'emploi et de la sécurité – relèvent de solutions privées (Kessler, 1999). Quant aux pauvres structurels, *los hundidos* comme les appelait J. L. Imaz, leur situation s'est aggravée : une très forte proportion cumule désormais des mauvaises conditions d'habitat et des revenus en-dessous du seuil de pauvreté⁶.

La pauvreté longtemps associée à la marginalité s'étend désormais à une strate hybride, celles des nouveaux pauvres proches des classes moyennes par leur éducation mais tirés vers le groupe des « pauvres structurels » par leur niveau de revenu et de couverture sociale. La « déstabilisation des stables » a eu jusqu'au début des années 90, comme cause essentielle la baisse des revenus, et non pas comme en Europe, le chômage.

Chômage, précarité, vulnérabilité en période de croissance

Or, après dix années de crise, l'Argentine de la convertibilité a renoué avec la croissance, mais une croissance qui s'accompagne d'une hausse brutale des inégalités et du chômage⁷. En juin 1999, une évalua-

5. Cf. Pour une étude plus détaillée, A. Minujin et P. Vinocur, *Quiénes son los pobres?* IPA/INDEC, documento de trabajo n° 10, juillet 1989.

6. Cf. le document sur la Matanza, une des communes les plus pauvres du Conurbano qui concentre 1,4 million d'habitants, Artemio Lopez, « Perfil socio-economico del Partido de la Matanza », Equis, juillet 1999.

tion de la Banque mondiale intitulée *Argentine Poverty Assessment* fait scandale, car selon ce document c'est plus de 40 % des 37 millions argentins qui se situent en-dessous du seuil de pauvreté⁸.

La progression aussi massive que soudaine des *sin trabajo* (Becarria et Lopez, 1996) en période de forte reprise économique a fait l'objet de nombreux débats et controverses, notamment entre l'INDEC et le Ministère de l'Économie. Elle s'explique en partie par la participation accrue de certaines catégories de population au marché du travail (jeunes et femmes) et par le fait que plus de 20 % des demandeurs d'emploi sont des travailleurs qui cherchent un second « boulot » pour compenser la baisse de leurs revenus, dans un contexte de forte flexibilisation et d'externalisation d'une large partie des tâches de production et de services.

Par ailleurs, on assiste aujourd'hui à une forte avancée de l'informel au sein même du secteur formel avec la multiplication des contrats précaires (*contratos basurarios*) et d'emplois-bidons (*empleos truchos*) en raison du non respect de la loi du travail et de l'intégration des plus pauvres dans des programmes du type workfare (Plan Barrios, Plan Trabajar), sans aucune protection sociale. Enfin, l'informalité ne concerne plus seulement des activités considérées traditionnellement comme précaires mais aussi des travaux qualifiés aux relations d'emploi fortement précarisées, notamment pour les jeunes entrant dans la vie active (architectes, designers, journalistes, techniciens...).

Les pauvres forment donc un univers extrêmement hétérogène. Outre les chômeurs, les pauvres sont aussi des travailleurs précarisés aux statuts divers (travailleurs intérimaires, temporaires, clandestins, des travailleurs à leur compte (*cuentalpropistas*), montrant ainsi que certaines petites activités qui pouvaient offrir des opportunités dans les années soixante-dix, se trouvent aujourd'hui saturées (kiosques, taxis), et enfin massivement les retraités et les jeunes, deux groupes d'une grande vulnérabilité. Les retraités représentent plus de 20 % des nouveaux pauvres. Aujourd'hui, près de 3 millions de retraités – soit 85 % – touchent moins de 250 dollars par mois. Les jeunes et les très jeunes des banlieues sont le plus durement touchés par le chômage. Ce ne sont pas des délinquants contrairement à l'idée répandue, mais des chômeurs ou des travailleurs au statut précaire, sans protection sociale. Ils sont pour beaucoup employés dans de petits ateliers ou dans l'informel, à la différence de leurs parents qui étaient passés par l'usine, et qui voient leurs conditions d'insertion sur le marché du travail gravement menacées. C'est pourquoi une des préoccupations souvent exprimées lors de nos enquêtes par les dirigeants de quartier, c'est que se perde la « culture du travail » si présente dans la rhétorique péroniste.

Les territoires de la pauvreté

La paupérisation massive a rendu plus subtile l'identification des territoires de la pauvreté. Dans une ville où l'intégration avait été forte, les *villas miserias* avaient été le mode de désignation de la question. L'entassement, la précarité des logements, l'illégalité, l'absence de services : tout les opposait aux zones de lotissements bon marché qui s'étaient étendues à l'infini. La crise sonne le glas de ce mode d'accès à la terre. La décennie 1980 voit se développer un double mouvement, centrifuge avec les occupations collectives de terre (*asentamientos*) dans la périphérie, phénomène inédit jusque-là en Argentine, et centripète avec la multiplication de « squats » dans les zones péri-centrales dégradées, car pour beaucoup le rêve de la *casa propia* doit être abandonné.

Bien que la pauvreté se dilue aujourd'hui dans l'ensemble urbain, on peut, cependant en dessiner *grosso modo* les contours ; dans la capitale fédérale, les poches de pauvreté sont au sud de l'avenue Rivadavia, les anciens quartiers ouvriers habités par une population vieillissante et les zones de bidonvilles en situation centrale où vivent en majorité des boliviens et des paraguayens. Toutefois, c'est dans les banlieues, dans les *asentamientos* mais aussi dans les lotissements populaires relégués sur les marges urbaines, dans les espaces interstitiels, sans infrastructures, dans les communes de la deuxième couronne que se trouvent rassemblés le plus grand nombre de pauvres. Dans ces communes, tous les indices – mortalité infantile, chômage, hauts risques sanitaires, délinquance, forte croissance démographique – font apparaître un point de rupture. Ce ne sont plus des banlieues-dortoirs comme ce fut le cas dans les années de forte croissance industrielle (40-60), mais des zones d'immobilisation de la pauvreté aux confins de la ville.

Une étude de l'INDEC s'est attachée à discerner les effets spécifiques selon les espaces concernés des politiques d'ajustement sur l'emploi et les revenus dans le *Conurbano*⁹. Elle fait apparaître une forte polarisation géographique. Les municipes de la banlieue nord, les plus huppés (Vicente Lopez, San Isidro), connaissent une bonne insertion de la population active sur le marché du travail et un poids plus grand qu'ailleurs du

7. Dans le Grand Buenos Aires, le chômage passe de 6 % en 1991 à 18 % en 1995.

8. L'enquête permanente de ménages (EPH) de mai 1999 de l'INDEC montre, que entre 1998 et 1999, dans le grand Buenos Aires, le nombre de pauvres et d'indigents a progressé, pour atteindre respectivement 27 % et 7,4 % des 12 millions d'habitants de l'agglomération Cf. Artemio Lopez, « Pobreza e indigencia en el GBA. Evolución años 1998/1999 » Agosto de 1999. Equis

9. Cf. Camila Morano, Andrea Lorenzatti, *Conurbano bonaerense. Los distintos espacios sociales y sus personificaciones socio-económicas. Evolución reciente*, Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 23-26 août 1994.

tertiaire financier et des services ainsi qu'un faible taux de chômage. *A contrario*, la zone regroupant les municipalités les plus pauvres de la deuxième couronne (Moreno, Florencio Varela, Merlo, Beratzategui), a vu une aggravation de la précarité et du chômage et une diminution du revenu par foyer plus forte que dans le reste du *Conurbano*. Les vieilles oppositions (centre/périphérie, nord/sud, première/deuxième couronne) se durcissent comme le montrent de nombreuses recherches. Toutefois, à ces oppositions traditionnelles viennent se superposer de nouvelles frontières liées au déclin des classes moyennes. La spatialisation de la pauvreté ne peut plus être définie en termes d'enclaves, mais comme un phénomène qui creuse les petites différences au sein de l'espace périurbain (Prévôt Schapira, 1999 b).

Le recours à la carte

Dans la question des territoires de la pauvreté s'enchêtraient trois niveaux : un niveau urbanistique (infrastructures, équipement), un niveau d'intégration (la citoyenneté) et un niveau proprement social et économique (revenus des familles, travail). Comment ces trois niveaux ont-ils été pris en compte dans les programmes analysés ? Dans la mesure où les *villas miserias* n'épuisent pas la question de la pauvreté et où les différences territoriales ne renvoient pas à des types bien définis de population, la puissance publique a, de fait, circonscrit le problème et déterminé des territoires d'intervention à partir d'un travail cartographique prenant en compte la catégorie des « pauvres structurels ». La carte a donc été un instrument privilégié dans l'élaboration de ces politiques. Toutefois, les cartes de la pauvreté établies par l'INDEC représentent le pourcentage de pauvres structurels. Elles ne nous disent rien sur les rapports entre pauvreté et marché du travail, car elles sont avant tout destinées à définir des espaces ciblant les « extrêmement pauvres ». La vision dualiste de l'espace donnée par cette démarche, les pauvres d'un côté, les « non pauvres » (nouveau concept qui s'impose dans les années 80) de l'autre, masque une réalité plus complexe. D'autant que les données récentes montrent la croissance rapide des personnes en-dessous du seuil de pauvreté qui n'appartiennent pas au groupe des « pauvres structurels ».

Quoi qu'il en soit, l'identification des zones d'intervention a été marquée par une forte dose d'empirisme et de « bricolage », car elle est la résultante tout à la fois de données objectives fournies par la carte de la pauvreté, de la réputation de certains quartiers, foyers de pauvreté et d'insécurité (Fuerte Apache, Isla Maciel), enfin de la plus ou moins grande densité des réseaux politiques, et de leur activation au niveau de la

commune et du quartier. La multiplication des programmes d'assistance, ceux de la nation, de l'Église, des provinces, des municipalités a donné lieu à des formes de clientélisme revivifiées par ces ressources publiques. À l'évidence, la dépendance accrue d'une



Aux limites de Buenos Aires.

partie de la population aux programmes d'assistance, même si la centralité de l'État disparaît, et l'affaiblissement des liens institutionnels (syndicat, travail, système de protection sociale), ont favorisé une forte dose de clientélisme dans la participation.

La fragmentation de la ville, les transformations du comportement social des citoyens et les modifications dans les pratiques de la ville constituent la toile de fond des plans de lutte contre la pauvreté. Tous ont affiché leur volonté de prendre en compte la singularité des lieux, de susciter des solidarités territoriales dans leurs projets de développement local. Comment les différents programmes sociaux se sont-ils inscrits dans les dynamiques sociales et territoriales des banlieues de Buenos Aires ?

Le Plan Alimentario Nacional : une vision régalienne du social

Le Plan alimentaire national (PAN), mis en œuvre par les radicaux en 1984, participait encore d'une vision régalienne du social. Il défendait « le droit de tous à l'alimentation » et couvrait donc par essence l'ensemble du territoire national

Dans le projet de la Deuxième République d'Alfonso, l'État devait rester le régulateur du social. La défense du *Welfare State* était au cœur de la citoyenneté retrouvée. C'est pourquoi une des premières tâches à laquelle s'est attelé le nouveau gouvernement a été la remise sur pied du système de protection sociale qui s'était fortement détérioré durant la dictature. Les

quatre premières années de démocratie ont connu une augmentation notable des dépenses sociales. Elles passent de 12,8 % du PIB en 1982 à 18,9 % en 1987. Les propositions de réforme de la Sécurité sociale présentées en 1985 par le gouvernement cherchaient à renforcer le rôle de l'État dans le secteur de la santé pour le rendre plus efficace et plus équitable. Toutefois, le corporatisme des syndicats – gestionnaires des œuvres sociales –, et l'hyperinflation, ont eu raison de cette volonté. En l'absence de réformes de fond, la mise en place d'un vaste programme d'aide alimentaire (PAN) en direction des démunis, – le terme *carenciado* s'impose avec la démocratie pour désigner les pauvres –, est apparue comme la grande innovation en matière de politique sociale.

Certes, des programmes d'assistance alimentaire avaient déjà existé dans le passé mais leur action était restée limitée à certaines provinces et à certains groupes (enfants en âge scolaire et mères de famille). En revanche, le PAN était destiné aux pauvres, à tous les pauvres, à charge ensuite pour le gouvernement de définir le profil des bénéficiaires, de les dénombrer, mais «la carte de la pauvreté» de l'INDEC ne sera publiée que quelques mois après le vote de la loi, en

Le PAN : un programme d'en-haut

En dépit des discours réitérés sur la décentralisation et la démocratie locale, le Programme alimentaire national (PAN) a été un programme présidentiel, dirigé depuis le haut (*top down*), qui «descend» sur l'ensemble du territoire. Dans chaque province, dans chaque commune, un délégué du PAN en a contrôlé l'exécution. Les ressources ont été théoriquement distribuées en fonction de «La carte de la pauvreté», c'est-à-dire en fonction du nombre de pauvres structurels dans chaque localité, mais le PAN n'était évidemment pas dépourvu d'arrière pensées politiques. En période électorale, l'assistance aux plus pauvres a été largement utilisée comme une ressource politique, notamment dans les municipalités d'opposition de la deuxième couronne. C'est dans ces communes les plus pauvres que des maires et leurs équipes issus du péronisme militant avaient développé des expériences de participation populaire qui renouaient avec les idées des années soixante-dix. Il s'agissait pour eux de s'opposer aux méthodes stigmatisantes du PAN qui obligeaient les pauvres à demander l'aumône à l'État, la *caja Pan*, au mépris de leur dignité, et de substituer la participation populaire à l'assistance.

En dépit de quelques programmes d'aide à l'autoconstruction et d'approvisionnement en eau dans les périphéries (Pro-Agua), la distribution des boîtes d'aliments, tous les 20 jours, aux familles les plus démunies était l'activité principale du PAN. Pour les radicaux, les formes alternatives de micro-régulation qui avaient accompagné, avec l'appui de l'Église et des ONG, les premières années de la démocratie étaient vues non pas comme des projets de société mais comme des palliatifs, en attendant la remise à flot de l'économie et du système de protection sociale. Le PAN était un programme transitoire qui s'inscrivait dans une politique keynésienne de relance.

Après l'échec du plan Austral, la crise s'est durcie. Au plus fort de l'hyperinflation, en mai 1989, le programme a été suspendu, faute de ressources. Les pillages de mai 1989 ont mis fin à la croyance en un retour possible à un mode de régulation de type «fordiste», qui avait largement façonné la société argentine. C'est sur fond de pillages et d'émeutes de la faim qu'a eu lieu l'investiture anticipée du président C. Menem, dans un climat social délétère (juillet 1989). A peine élu, le nouveau gouvernement a tenté de mettre en place un programme national d'aide aux plus pauvres qui s'inspirait du système américain des *food*



Rue sous tension.

mars 1984. Dans ces conditions, le débat parlementaire n'a pas porté sur le coût du programme mais sur l'énonciation de principes, dans un climat d'espoir lié à la démocratie retrouvée. À ceux qui dénoncèrent le retour aux vieilles méthodes caritatives, les radicaux invoquèrent «le droit de tous à l'alimentation». Le programme s'inscrivait ainsi dans une tradition universaliste et républicaine. Voté pour deux ans, il était pensé comme une solution d'urgence «jusqu'à ce que la démocratie puisse réparer les injustices sociales de l'ancien gouvernement militaire»¹⁰.

10. En 1984, le PAN couvrait au niveau national un peu moins de 1 million de foyers. En 1986, il s'étend à plus de 1,4 million de foyers. Toutefois, ce programme d'une ampleur inconnue jusqu'alors, même au plus fort de son extension, ne représente que 0,85 % du PIB.

stamps (août 1989). Mais le « bon solidaire » a eu la vie courte, emporté par la corruption et la deuxième vague d'hyperinflation en décembre 1989.

Dès lors, ce sont les municipalités et les provinces qui se sont trouvées en première ligne.

Le gouvernement de la province de Buenos Aires, dirigé par la Rénovation péroniste (1987-1991), a organisé des distributions de lait et fait appel à la coopération des évêques, des maires de la périphérie pour mettre en place des réfectoires populaires qui avaient disparu depuis le retour de la démocratie. Dans tout le *Conurbano*, ce sont des centaines de soupes populaires et de réfectoires communautaires qui ont été organisés à l'initiative des habitants, des associations de quartier, de l'Église et des municipalités les plus militantes.

Le plan PAIS : une conception communautaire du social

Le Plan alimentaire intégral et solidaire (PAIS) est un plan provincial. C'est un plan d'urgence mis en œuvre lors de la deuxième vague de pillage, en décembre 1989. L'intitulé n'est pas dû au hasard. Le programme veut certes apporter une aide alimentaire immédiate aux populations les plus démunies mais aussi recréer du lien social, dans les quartiers où les pauvres se sont dressés les uns contre les autres, durant les pillages de 1989. Avec le plan PAIS s'impose une conception communautaire du social fondée sur la valorisation du local, du quartier et les solidarités liées aux similitudes de conditions de vie et à la proximité.

Idées basistes/idées libérales

Le « basisme » est né à la fin des années soixante de la convergence singulière d'un courant religieux proche de la théologie de la Libération et d'un mouvement séculier – le péronisme. La prégnance des idées basistes dans les municipalités de la deuxième couronne était forte. Véritables laboratoires d'expériences urbaines et sociales durant les premières années de la démocratie, ces municipalités ont servi de modèle au niveau provincial lorsque la rénovation péroniste est arrivée au gouvernement de la province en 1987 (Prévôt Schapira, 1999). Ce courant fortement influencé par les idées de l'Église des pauvres a cherché à mettre en place des expériences qui donnent autonomie et dignité à la communauté, des expériences fondées sur la solidarité territoriale du quartier, du lotissement ou de la paroisse et sur la participation de la population. Dans cette nouvelle vision du social, les ONG apparaissent comme les médiateurs obligés entre les associations de quartiers et les institutions locales ou/nationales. Les formes de partenariat sont multiples, mais les crédits passent par le truchement d'ONG qui ont en charge de conduire les

projets de développement social et urbain, d'en assurer la gestion, voire de mobiliser les énergies locales. Tout se passe comme si la « neutralité » et la compétence grandissante des jeunes professionnels, chaque jour plus nombreux dans les ONG, étaient garantes du bon usage des fonds et de leur distribution équitable.

Présentées comme devant permettre l'approfondissement de la démocratie, ces multiples formes de régulation micro-locales entrent en consonance avec les idées libérales des bailleurs de fonds. En prônant la communautarisation des politiques sociales (*grass root planning*), la Banque mondiale récupère les formes d'actions qui avaient été celles des mouvements basistes proches de l'Église de la théologie de la libération, de certains mouvements révolutionnaires, des ONG, mais aussi des militaires, pour les mettre au service de sa logique d'intervention¹¹. Les populations sont engagées à participer aux programmes, en fournissant un apport en travail ou en argent. Les solidarités communautaires sont appelées à prendre le relais des initiatives et des financements de l'État. Ces programmes d'entraide, d'auto-construction, d'aide alimentaire sont ciblées sur les zones de pauvreté. Ils concernent avant tout les conditions de vie des habitants – logements, infrastructures – car de plus en plus les droits sont revendiqués sur la base de l'appartenance à un quartier, à une commune. Ils font appel à une solidarité qui n'est plus celle de la nation toute entière, mais une solidarité restreinte – celles de la famille, de l'association de quartier, de la paroisse – qui fragmente les espaces et atomise les politiques sociales. L'idée que le territoire national n'est plus adéquat pour lutter contre la pauvreté et le chômage semble accompagner la crise du *Welfare State*.

Le local basiste

Le plan PAIS a été dessiné par une équipe de militants et de professionnels issus du courant basiste. Le plan prétendait rompre avec l'assistencialisme et le clientélisme du PAN. Les sommes d'argent ont été attribuées à des groupes de 5 à 20 familles pour réaliser des achats collectifs, organiser des réfectoires communautaires et développer des formes d'économie solidaire au niveau du quartier. Une fois constitués, ces groupes ont suivi un stage pour apprendre à gérer la somme d'argent distribuée directement par la province, faire des achats collectifs et préparer des repas en commun (distribution de machines, d'uniformes, de farine pour faire du pain en commun, etc.). Plus de 6700 réfectoires communautaires ont été mis en place entre 1991 et 1993.

11. Le régime d'Ongania a mis l'accent sur le développement de la communauté. En 1971, il existait un réseau national de développement communautaire rattaché au département du développement des communautés de la Direction générale de la promotion communautaire.

Ces formes d'organisation influencées par celles du vicariat de Santiago du Chili et imprégnées des idées de la pastorale des pauvres (« apprendre à pêcher », « compter sur ses propres forces », « recouvrer la dignité ») par le développement d'activités communautaires prétendaient mettre en place une dynamique collective autour de la participation et de l'unité du quartier. C'est ainsi que le plan PAIS a encouragé le développement de la petite production familiale et communautaire (jardins potagers, fabrique de pâtes, boulangeries, petit élevage domestique). Des prêts ont été attribués, entre 500 et 1 000 dollars, pour développer des petits projets, avec l'appui de la Banque inter-américaine de développement et de la Banque mondiale (Finguelevitch et Peñalva, 1994).

La constitution des groupes s'est faite à partir de la carte de la pauvreté de l'INDEC. En 1988, le nombre de pauvres étaient de 3, 2 millions de personnes ce qui représentait 37 % de foyers du Grand Buenos Aires. Toutefois, compte tenu des fonds disponibles, le programme n'a concerné que 400 000 personnes. L'équipe du plan PAIS s'est appuyée sur les « conseils alimentaires » au niveau des communes et/ou sur les associations de quartier (*les sociedades de fomento*, les ONG, les paroisses) selon les situations locales et sur le réseau des militants de la Rénovation péroniste.

La difficile évaluation et les obstacles à l'action collective

La question de l'évaluation de ce type de programme apparaît toujours délicate, car, *in fine*, elle dépend des objectifs du programme qui ne sont pas toujours ceux énoncés dans les attendus, et par ailleurs, des moyens que l'on se donne pour les atteindre.

Les évaluations du plan PAIS dont on dispose sont dans l'ensemble très favorables. Les récits sont édifiants. Les achats communautaires ont permis des économies de l'ordre de 50 %. Les rapports font état d'une faible corruption et d'une gestion peu bureaucratique. De nombreuses expériences réussies de création de petites entreprises ont permis aux bénéficiaires de sortir des circuits de l'assistance. La participation des femmes a été essentielle dans ce montage. Elles représentent 60 % des responsables de groupes solidaires. Mais ces évaluations sont marquées par l'adhésion sans recul d'une large fraction des chercheurs, des décideurs et même d'une partie de l'opinion publique à la vogue des idées d'expérimentation sociale et au discours sur la participation solidaire. Par ailleurs, les experts ont été le plus souvent juges et parties, car ils appartiennent au même monde que ceux qui ont porté le projet (bureaux d'études, ONG, chercheurs dans les centres financés par les fondations, églises, etc). C'est finalement un certain conformisme ou une certaine naïveté qui l'emporte.

Car les études de terrain montrent tout à la fois l'extrême diversité des situations, le « bon usage des pauvres » fait par certaines municipalités, les difficultés rencontrées pour créer de l'action collective dans des espaces très fragmentés et le pouvoir donné aux communes lorsqu'elles ont eu à assurer la gestion des fonds, comme à Lanus où les réseaux du cacique local ont choisi les bénéficiaires sur des critères avant tout partisans. Et d'ailleurs le plan PAIS, à moins de deux ans de l'élection du gouverneur, s'est converti, lors des primaires du parti justicialiste, en objet de marchandage entre la province et les municipalités, entre ces dernières et les différentes associations de quartier.

On en arrive à la question centrale : comment cerner les bénéficiaires d'un programme assistantiel ? Qui choisir : les plus pauvres, les militants les mieux organisés, ceux rattachés aux réseaux de l'Église ou ceux pris dans les réseaux clientélistes des partis ? La question a été rendue d'autant plus aiguë que les difficultés financières ont obligé à réduire le nombre de bénéficiaires. Le programme prévoyait d'aider 700 000 personnes. Pour reprendre l'exemple de la municipalité de Lanus, c'est moins d'un quart des pauvres structurels qui ont eu accès aux bénéfices du plan PAIS. Par ailleurs, comme pour le plan Solidarité au Mexique, il semble bien que les plus pauvres, les moins organisés, en soient souvent restés à l'écart.

Enfin, les *a priori* « holistes » imprègnent trop souvent l'analyse de ces territoires de la pauvreté. Il ne suffit pas que les individus partagent les mêmes conditions de vie pour avoir une même vision de la réalité et se constituer en acteurs collectifs comme le supposait le Plan PAIS. Les clivages et les oppositions sont forts dans ces zones trop souvent considérées comme homogènes. E. Jelin et P. Vila ont bien montré comment des différences subtiles dans l'aspect du quartier, des maisons étaient perçues comme des signes d'appartenance ou d'exclusion (Jelin et Vila, 1987). Les jeunes des lotissements de Cuartel Noveno se démarquent bien des pauvres « du fond » « jetés dans un coin » (*tirados en un rincón*). Les nouvelles formes d'implication obligent les plus démunis à être solidaires pour survivre, pour tendre vers « *la dignificación de hombre, como sujeto de su propia historia* », mais au fil des ans, alors que le chômage s'aggravait et que la politique nationale s'orientait vers des solutions libérales, ces politiques d'assistance ont été ressenties par les habitants comme des formes d'assignation à leur territoire¹². Car, les orientations néo-libérales du gouvernement national ont accentué la marginalisation des communes périphériques. Le déclin militant, dans les années quatre-vingt-dix et le ralliement massif au ménémisme lorsque E. Duhalde

12. Intervention de la directrice de la coordination des programmes sociaux et productifs du secrétariat de *Bienestar* de la municipalité de Lanus, CEUR, 26-28 septembre 1994.

devient gouverneur de la province en 1991, ont largement contribué au sentiment d'isolement de ceux qui aux marges de la ville ont cherché à développer des projets alternatifs de type communautaire.

Les années 1990 : Le Plan de justice sociale pour la réparation historique du Conurbano

La création, en 1992, d'un « Fonds pour la Réparation Historique du Conurbano Bonaerense » (FRHCB), reconduit en 1996, sous le nom de « Fonds de Reconstruction du Grand Buenos Aires » a signifié une réorientation du mode d'intervention sociale,

Le vote de cette loi est l'aboutissement du combat mené, dès 1987, par l'équipe des rénovateurs péronistes à la tête de la province de Buenos Aires, contre les « aménageurs du vide » pour nationaliser la question sociale des banlieues, sous-dotées, sous-équipées par rapport à la capitale fédérale et accueillant les populations pauvres de l'Intérieur et les immigrés des pays limitrophes (boliviens, paraguayens et péruviens) en nombre croissant¹³.

L'instauration d'une géographie prioritaire en direction des banlieues allait à l'encontre du principe de subsidiarité qui était au cœur du nouveau pacte fiscal signé entre la Nation et les provinces en 1992. Mais la situation d'urgence politique et sociale, – mauvais résultats électoraux aux élections municipales de 1991 et la très grande pauvreté dans le Grand Buenos Aires –, a eu raison des résistances des provinces péronistes de l'Intérieur. C'est un plan marqué par la peur d'une dérive sociale. Les pillages de 1989 sont encore présents dans les esprits, réveillant la vieille crainte de voir les classes dangereuses camper aux portes de la capitale. Toutefois, il ne s'agit pas de nouveaux transferts sociaux depuis l'État mais d'un nouveau compromis politique et territorial. Le plan dispose d'un budget considérable provenant d'un impôt national d'environ 600 millions de dollars par an, concernant une population de quelque 8 millions d'habitants. C'est plus que la somme dégagée pour le fonds national de l'emploi créé en 1991.

Ce fonds est destiné à lutter contre les situations d'extrême pauvreté et d'exclusion dans les quartiers les plus défavorisées et d'autre part, à travers une intervention visible sur le territoire, à relégitimer le parti péroniste dans ses bastions traditionnels. Aux élections municipales de 1991, la périphérie avait apporté un fort pourcentage de voix – entre 10 et 20 % des votes – au candidat de l'extrême droite nationaliste (Modim).

La localisation de l'ordre public

Présenté comme un véritable plan Marshall pour les banlieues, le Plan de justice sociale est un plan d'accompagnement de l'ajustement économique et de la lutte contre l'inflation. Il s'est installé sur l'espace de la

crise, légitimé par l'image forte de la dangerosité des banlieues. C'est pourquoi même si l'opposition a souvent dénoncé la gestion clientéliste et la très grande corruption dans le maniement du fonds, elle n'a jamais remis en cause son existence. Au contraire, lors de la campagne présidentielle de 1999, l'*Alianza* a demandé son extension à d'autres zones de pauvreté.

La gestion du fonds a été confiée à un organisme, l'« *Ente del Conurbano* », chargé de mettre en œuvre le plan de « Justice sociale pour le Conurbano », dépendant directement du gouverneur. On peut distinguer deux périodes dans son action.

La première période (1992-1993) est dominée par l'urgence sociale, à un moment où l'on craint de voir renaître les émeutes de la faim. A la tête du fonds est alors nommé l'ancien maire de Florencio Varela, une des communes les plus pauvres du *Conurbano*, haut lieu d'expériences participatives. Dans une logique d'apaisement (« *apagar los fuegos* »), il s'est agi de s'appuyer sur les associations de « base » existantes pour



Campagne électorale.

apporter de petites solutions aux multiples demandes : réparation d'une école, goudronnage d'une rue, création de micro-entreprises.

Après cette période de transition encore marquée par les pratiques militantes, on assiste à la mise à l'écart des « rénovateurs » et au retour en force de la vieille garde ralliée au ménemisme. Le plan de Justice sociale est alors mis au service du contrôle et de la gestion de l'espace politique le plus important du pays. L'analyse du fonctionnement de l'« *Ente del Conurbano* » fait apparaître au sommet une direction politique pour qui l'*Ente* doit être

13. Cf. La loi nationale 24073 (*Ley de reforma impositiva*) sanctionnée le 8 avril 1992. La loi provinciale 11247, (Journal officiel de la province de Buenos Aires, La Plata, 17 juin 1992) spécifie que le fonds dépendra directement de l'Exécutif provincial et qu'il est destiné à entreprendre « des actions compatibles avec la réparation et la garantie des droits humains de base ». Les fonds représentent 10 % de l'impôt à *las ganancias*.

au service de la consolidation des réseaux de pouvoir. A côté, les directions techniques. Entre les deux niveaux, la coupure est totale. Des équipes de technocrates, de planificateurs ont construit des systèmes lourds d'information et de gestion (SIG, banques de projet) sans que ce travail ne soit porté par un projet social et urbain.

Les ressources ont été utilisées, de manière classique, pour l'amélioration des infrastructures (assainissement) et des équipements, notamment hospitaliers. Toutefois, c'est le Plan Vida conduit par la femme du gouverneur, la « Chiche » Duhalde, qui a mobilisé une grande partie du budget et les réseaux politiques justicialistes¹⁴. Ce plan d'aide alimentaire en direction des enfants de moins de cinq ans et des femmes enceintes s'est appuyé



La femme du gouverneur.

sur un réseau de 35 000 volontaires, les *manzaneras*, en charge de distribuer l'aide alimentaire et de recenser au niveau de l'îlot (la *manzana*), les bénéficiaires, soit plus d'un 1,3 million au total en 1998. La féminisation du réseau a fait appel à toute la symbolique péroniste, car si « gouverner » (*governar*), c'est l'affaire des hommes, « donner » (*ortogar*), c'est celle des femmes (Ayugero, 1996). A l'instar d'Evita Péron, « la mère des pauvres », la « Dame de l'Espérance », les *manzaneras* ont été des personnes clés dans la manière de produire de la légitimité et de conserver la base péroniste dans le *Conurbano*, alors que l'opposition, l'*Alianza*, l'emportait dans la capitale et au niveau national.

Ciblant les mêmes populations et les mêmes territoires, le Plan Barrios Bonaerenses est un programme de création d'emploi, de type *workfare*. Il été lancé en août 1997, à un moment où le chômage atteint un niveau record – entre 20 et 30 % – dans les communes de la deuxième couronne. Ce plan financé par le ministère de l'Économie de la province s'est appuyé sur les autorités municipales pour identifier les bénéficiaires choisis dans un groupe bien défini – les chefs de familles ayant des revenus en dessous du seuil d'indigence et plus de deux enfants de moins de 14 ans à charge – mais rassemblés en nombre sur un même territoire pour assurer, en équipe, des travaux « communautaires » de voirie et d'in-

frastructures. En 1998, c'est presque 60 000 personnes, soit un tiers des foyers « d'extrêmement pauvres » du *Conurbano* qui entraient dans ce programme et recevaient un salaire de 200 dollars par mois¹⁵.

Le plan de justice sociale ou la fin de la « robinsonnade basiste »¹⁶

Bien que toute la rhétorique de ces programmes fasse appel à l'idée de communauté et de participation, la gestion du fonds a été très centralisée et peu transparente. On est loin de l'idée d'*accountability*, au sens de rendre des comptes, invoquée par la Banque mondiale. Ce mode d'action publique a été justifié par la volonté de mettre en place un « nouveau style », plus efficace, s'opposant à l'ancien dominé par la bureaucratie, afin d'apporter, en bon père de famille, « la tranquillité à la famille bonaerense » (Danani *et al.*, 1997). La question de la décentralisation et de la démocratisation n'est plus à l'ordre du jour. Les équipes municipales sont au service de la politique provinciale et les maires sont des alliés du gouverneur contre le « Centre » qui veut imposer l'ajustement économique aux provinces.

Désormais, les attributions des fonds du Plan de justice Sociale passent par le maire et ses réseaux politiques et d'entrepreneurs. Il n'y a plus de relation directe avec les mouvements associatifs comme durant la première phase. Dans certains cas, les municipalités s'appuient sur des formes nouvelles de partenariat associant ONG, habitants pour intervenir dans des zones de grande pauvreté. Dans d'autres, ces formes d'organisations alternatives sont mises à l'écart. L'exemple du Conseil de la communauté de Cuartel V, dans la municipalité de Moreno, qui avait été le lieu-phare du projet pilote des « conseils de la communauté » mis en place par les Rénovateurs, est aujourd'hui une expérience isolée (Prévôt Schapira, 1999a). La participation qui avait été centrale dans les gestions locales des années quatre-vingt, apparaît aujourd'hui à la marge¹⁷.

La citoyenneté à faible intensité

Dans les années quatre-vingt, le dynamisme des associations et des organisations qui s'étaient forgées dans leur opposition à la dictature, avait fait la fortune du thème de la participation. Elle est apparue comme

14. Depuis, les élections d'octobre 1999, la nouvelle Evita, c'est Maria Ruckauf, la femme du nouveau gouverneur qui a repris, dans le même style, la direction du Plan Vida.

15. Cf. bilan à deux ans de ce programme, *Plan Barrios Bonaerenses : aspectos conceptuales, metodologicos y operativos*, Proyecto ARG 97/037, PNUD décembre 1999.

16. Nous empruntons l'expression à J. L. Thoenig. *Pouvoirs*, n° 30.

17. En 1999, la coopérative de transport « El Colmenar » de Cuartel V recevait la visite à Moreno de Muhammad Yunus.

une des conditions nécessaires à la bonne marche des innovations sociales mises en place au niveau local. Dans les banlieues de Buenos Aires, les expériences ont été nombreuses. Toutefois en dépit de l'appel à la participation, au développement local et à la subsidiarité, l'État à ses différents niveaux s'est montré peu enclin à donner une véritable autonomie aux associations intermédiaires. L'instrumentalisation des formes de participation a été la règle. Elle s'inscrit dans la forte tradition d'autoritarisme partagée par les deux grands partis où la figure du leader reste forte et fait obstacle à un local plus participatif. Les études réalisées sur le terrain montrent la difficile rupture avec la tradition des activistes politiques (*punteros*) et la prégnance du clientélisme. Dans l'ensemble, aussi bien durant la gestion radicale que durant la gestion péroniste, les programmes de lutte contre la pauvreté ont fait l'objet d'une surpolitisation et de négociations clientélistes, pour atténuer les conflits sociaux et gagner des votes.

La période démocratique a vu un plus grand pluralisme dans les formes d'expression, une plus grande autonomie de la société mais elle a aussi été une période de pauvreté, d'érosion des droits sociaux et d'affaiblissement de la cohésion sociale. Les formes d'assistance mises en place ont créé, certes, des solidarités de proximité mais soumises au patronage, au clientélisme et à l'assignation à résidence. R. Castel rappelle que l'assurance avait instauré « une association inédite de la sécurité et de la mobilité », à la différence des formes de

protection rapprochée qui supposent l'appartenance à des territoires et favorisent les relations clientélistes. C'est dans ce sens que l'on peut parler, dans ces périphéries, d'une citoyenneté à « faible intensité ».

Le niveau local permet-il la mise en place de nouvelles formes de citoyenneté (« citoyenneté active », « citoyenneté locale ») ou seulement de formes de régulations communautaires minimales pour contenir la pauvreté ? A un moment où s'affaiblissent les grandes instances d'intégration à la nation – travail, école, système de protection sociale –, ces formes de participation locale – qui avaient été portées, dans les années quatre-vingt par l'élan démocratique –, apparaissent de plus en plus comme un renoncement à d'autres formes d'intégration. Le vote dans les municipalités de la deuxième couronne, en faveur d'abord de l'extrême-droite aux élections municipales de 1991 et du *Frente Grande* aux élections pour la Constituante (mars 1994), en opposition à l'*establishment* politique, montre la hantise de ces populations d'être exclues de la collectivité nationale et de la citoyenneté par les nouvelles orientations économiques. Car en cette fin des années quatre-vingt-dix, dans les zones *carenciadas* du Conurbano, si le « capital social » ne fait pas défaut, les flux monétaires sont très réduits pour le développer et lui permettre de s'investir dans des activités autres que de survie.

Marie-France Prévôt Schapira

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ayujero J. (comp.), *¿ Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, éd. Losada, 1997a.

Ayujero J., « La nueva vanguardia de los pobres. Notas de campo sobre programas sociales y los intelectuales organicos del Banco Mundial », *Apuntes para la Investigación*, III-n°4, 1999b.

Becarria L., Lopez N., *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, Losada, 1996.

Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, L'Espace du politique, 1995.

Corten A., « Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale », *Langage et Société*, n° 85, septembre 1998, p. 5-24.

Danani C., Chiara M., Filc J., « El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense : una aproximación macroinstitucional », *Informe de Investigación*, n° 2, Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento, 1997.

Finklelevich S. et Peñalva S., *The PAIS plan : food, organization and self-employment for the poor*, Buenos Aires, Mega-cities, innovations for urban life, 1994.

Jelin E., Vila P., *Podria ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*, Buenos Aires, CEDES/Éd. de la Flor, 1987.

Kessler G., « L'expérience de paupérisation de la classe moyenne argentine », *Cultures & Conflits*, n° 35, Automne 1999.

Lautier B., « Les politiques sociales en Amérique latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours », *Cahiers des Amériques latines*, n° 30, 1999/1, p. 19-44.

Prévôt Schapira M-F., « From utopia to pragmatism : the heritage of basismo in local government in the Greater Buenos Aires region », *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, n° 2, 1999a.

Prévôt Schapira, M-F., « Amérique latine : la ville fragmentée », *Esprit*, n° 258, novembre, 1999b, p. 128-144.

Romero J. L., « La Ciudad de masas », in J.L. Romero, L.A. Romero (dir.), *Buenos Aires, cuatro siglos de historia*, Buenos Aires, Éd. Abril, tome 2, 1983.

Marie-France Prévôt Schapira est géographe, professeur à l'Université Paris VIII, associée au CREDAL (Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique latine/ParisIII) et au CREAG (Centre de recherches et d'Analyses géopolitiques/Paris VIII).