

ARGENTINE

Reconstruction post-crise

Les changements intervenus dans le système politique et institutionnel après la crise de 2001 ont amené de larges segments de la population à considérer de nouveau la politique comme un outil viable pour améliorer les conditions de vie matérielles des personnes. Toutefois, la gravité de la crise sociale appelle à des mesures urgentes pour garantir le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels à tous les Argentins. Ceci signifie la réalisation d'une croissance économique soutenue et un changement d'approche dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales et dans les relations entre les autorités gouvernementales et les organisations de crédit multilatérales.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Jimena Garrote / Luis Ernesto Campos

Le 25 mai 2003, le mandat du gouvernement de transition dirigé par le président Eduardo Duhalde a pris fin avec l'élection de Néstor Kirchner à la présidence. Ce changement représentait un tournant au niveau institutionnel.

Une étape importante dans la restauration progressive de la légitimité du système politique et de la culture démocratique a été le soutien apporté par la société civile dans l'ensemble lorsque le nouveau gouvernement remania la Cour suprême pour mettre en place une nouvelle procédure participative pour la sélection de ses juges.¹ De grands progrès ont donc été réalisés en vue de rendre leur légitimité à la Cour suprême et au pouvoir judiciaire affaibli en général, qui avait été un bon exemple de la crise institutionnelle en Argentine.²

D'autres mesures importantes prises par les autorités gouvernementales ont contribué à renforcer les instructions démocratiques du pays, notamment la réouverture des procès et des poursuites judiciaires ayant trait à des actes de terrorisme commis par l'Etat, le remplacement des dirigeants militaires (qui recherchaient des accords pour préserver leur impunité), l'ouverture au public des dossiers des forces de sécurité et des services de renseignements et l'abolition par le Parlement de la Loi du « *point final* » *Punto Final* et de la Loi sur le devoir d'obéissance.³

Toutefois, les principaux indicateurs de la crise sociale et économique affichent toujours des valeurs incompatibles avec le plein développement d'une démocratie réelle.

La position du gouvernement visant à traiter la protestation sociale comme un délit criminel était ambiguë. Bien qu'elles se soient rapprochées des organisations sociales les plus touchées par cette mesure, les autorités gouvernementales n'ont pas réussi à trouver une solution juridique au problème des personnes actuellement accusées d'avoir participé à des manifestations sociales.⁴ En octobre 2003, les autorités gouvernementales ont eu recours à la

¹ La nouvelle procédure de nomination des membres de la Cour suprême tient compte des propositions qu'un groupe d'organisations de la société civile avait formulées en 2002, et qui sont énoncées dans une série de documents intitulés « Une cour pour la démocratie ». Les textes complets peuvent être consultés à : www.cels.org.ar

² Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). « The State's Response to the Social Crisis ». in *Human Rights in Argentina : Report 2002-2003*. Rapport annuel. Buenos Aires : Siglo XXI Eds. 2003.

³ La décision du Parlement comprenait l'abrogation du décret interdisant l'extradition de personnels militaires accusés de crimes contre l'humanité et l'octroi d'un statut constitutionnel à la Convention des Nations-Unies sur la non applicabilité de la prescription légale aux crimes de guerres et crimes contre l'humanité.

⁴ Selon les estimations du Bureau central des Travailleurs de l'Argentine, plus de 4000 personnes sont poursuivies en justice pour avoir participé à des manifestations.

force lors d'une manifestation menée par des organisations *piqueteros*,⁵ et intenté des actions en justice contre elles. Bien qu'elles aient, par la suite, pris des mesures pour revenir sur cette démarche, leur réaction malencontreuse a créé un précédent dangereux dans la mesure où elle a établi l'idée que traiter la protestation sociale comme un crime était toujours une option politique.⁶

Deux années après la crise politique et institutionnelle qui a atteint son paroxysme en décembre 2001, il n'est possible d'analyser la situation que si nous étudions la relation entre la réforme institutionnelle, l'évolution des variables socio-économiques et la réponse de l'Etat à la protestation sociale.

Indicateurs toujours alarmants

Bien que les indicateurs macroéconomiques aient commencé à montrer des signes de reprise dans le premier trimestre de 2003, les conséquences de la mise en œuvre des politiques néolibérales durant les années 90 sont toujours très visibles.

Selon les données officielles, en mai 2003, les 10% les plus pauvres en Argentine recevaient 1,5% du revenu, alors que les 10% les plus riches en recevaient 37%.⁷ Près d'une année après avoir accédé au pouvoir, le nouveau gouvernement n'avait toujours pas formulé de politique spécifique destinée à inverser cette tendance.

Dans une enquête menée au cours du troisième trimestre de 2003, il a été constaté que 16,3% de la population économiquement active était au chômage et que 16,6% était en situation de sous-emploi. Ceci se traduit par le fait qu'au moins 3,5 millions de personnes ont des problèmes d'accès à l'emploi et recherchent activement du travail.⁸

Ces chiffres relatifs au chômage et au sous-emploi ne reflètent toutefois pas la pleine mesure de ce problème dans le pays dans son ensemble car l'étude ne couvrait que 28 zones urbaines, comptant pour près de 64% de la population totale, de sorte que le nombre réel de personnes ayant des problèmes d'emploi est encore plus élevé. Cet indicateur est faussé davantage par l'incidence du Programme relatif aux Chefs de ménage au chômage (voir ci-dessous), et si nous considérons comme chômeurs tous ceux dont l'occupation principale découle de ce Programme, le taux de chômage réel est de 21,4%.

Selon les dernières informations officielles disponibles,⁹ en mai 2003, 54,7% de la population (juste un peu moins de 20 millions) était en dessous du seuil de pauvreté,¹⁰ et 26,3% (près de 9,5 millions de personnes) vivait dans l'extrême pauvreté.¹¹

Le pourcentage d'enfants et d'adolescents vivant dans la pauvreté et dans la pauvreté extrême est encore plus élevé. En octobre 2002, 75% des enfants âgés de moins de 18 ans vivaient en dessous du seuil de pauvreté, et 42,7% dans la pauvreté extrême.¹²

⁵ Une des conséquences les plus visibles de la crise sociale des années 90 a été l'émergence de nombreuses organisations à la base dont la principale tactique de manifestation était de bloquer les autoroutes. Ils étaient appelés *piquetes* (cf. français piquets) d'où le nom « organisations *piqueteros* ».

⁶ Le gouvernement a agi de manière similaire en proposant de mettre en place un groupe de police spécial (ceci fut abandonné par la suite) qui ne porterait pas d'armes à feu, pour négocier avec les dirigeants des manifestations de protestation sociale. Cette proposition revenait à donner à la police un rôle central dans la résolution des conflits sociaux, réduisant ainsi la doléance initiale des manifestants à un combat pour l'espace public et elle ignorait le fait que le devoir fondamental de l'Etat était de protéger les manifestants, non de les neutraliser.

⁷ Institut des statistiques nationales et du recensement (INDEC). *Enquête permanente sur les ménages, le revenu, dans l'ensemble des zones urbaines*, mai 2003.

⁸ INDEC. *Le marché du travail : principaux indicateurs (3^{ème} trimestre 2003), selon la nouvelle Enquête permanente sur les ménages*. Décembre 2003.

⁹ INDEC, *Enquête permanente sur les ménages*, mai 2003.

¹⁰ Selon l'INDEC, la méthode du « seuil de pauvreté » revient à décider si le revenu d'un ménage est suffisant pour payer les biens et services nécessaires pour répondre aux besoins alimentaires et non alimentaires essentiels.

¹¹ Le « seuil de pauvreté extrême » de l'INDEC revient à décider si les ménages disposent de revenus suffisants pour couvrir un panier de produits alimentaires qui répondent aux besoins minimaux en énergie et en protéines.

Un rapport officiel du même mois constatait que 46,1% des enfants âgés de moins de 2 ans, vivant dans les zones urbaines (près de 332.000 enfants dans ce groupe d'âge) étaient exposés à un risque nutritionnel. Ce niveau élevé de risque nutritionnel pour cette portion de la population reflète les effets d'une crise prolongée, exacerbée par des taux d'inflation élevés, avec les incidences les plus sérieuses affectant les secteurs les plus vulnérables. De fait, entre mai 1998 et octobre 2002, le nombre d'enfants pour lesquels une ration alimentaire adéquate minimale n'était pas assurée et dont la croissance physique et le développement étaient sérieusement menacés, a plus que doublé. Pour plus de la moitié de ce groupe (23,3% du total) le risque est critique.¹³

Les derniers chiffres officiels (à compter de 2002) sur les décès chez les enfants âgés de moins d'un an montrent un chiffre alarmant de 11.702 décès par an, équivalant à taux de mortalité infantile de 16,8 pour 1000 ; de ces décès, 6.898 sont considérés comme évitables.¹⁴ Trois éléments méritent d'être signalés : c'est la première fois, depuis 1995, qu'il y a une hausse de pourcentage de cet indicateur en Argentine ; c'est la hausse annuelle la plus forte depuis 1986 ; et elle survient dans un contexte international de baisse des taux pour cet indicateur.¹⁵

Réponse du gouvernement

La réponse principale et presque exclusive du gouvernement à la crise sociale et économique est toujours le Programme en faveur des chefs de ménages au chômage, initié début 2002. Le Programme a fixé un paiement de 150 australes Ar. (environ 40 dollars US, un peu moins de la moitié du montant nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires de base d'une famille typique) pour tous les chefs de famille au chômage ayant des enfants de moins de 18 ans. Avec le temps, il est apparu clairement que ceci n'était pas une stratégie sérieuse de lutte contre la pauvreté à travers une répartition plus équitable du revenu, mais plutôt une mesure palliative destinée à désamorcer les conflits sociaux arrivés à un niveau sans précédent qui étaient en train de menacer la survie même du système politique institutionnel. En pratique, le programme est bien loin de tenir ses promesses d'octroi de leurs droits aux populations. Le fait que les avantages étaient temporaires, non universels, et qu'une date limite était imposée pour les demandes, signifiait que le programme poursuivait la logique de l'Etat-providence - plutôt qu'une approche fondée sur les droits - qui sous-tendait les politiques sociales mises en œuvre dans les années 90.¹⁶

Le gouvernement n'a pas apporté de changements significatifs dans la conception du programme, de sorte que les problèmes soulignés ici persistent. Au contraire, il a décidé de renforcer et d'accorder la priorité à des programmes sociaux dépourvus de critères objectifs pour accepter ou rejeter les demandes d'avantages émanant de personnes ayant une situation identique en termes de vulnérabilité de leurs droits.

¹² Dans 7 provinces, la pauvreté chez les personnes âgées de moins de 18 ans était supérieure à 80% et dans 5 provinces, le taux de pauvreté extrême dépassait 50%. INDEC, *Enquête permanente sur les ménages*, octobre 2002.

¹³ System of Information, Evaluation and Monitoring of Social Programmes (SIEMPRO). *Risque nutritionnel chez les enfants ages de moins de 2 ans*. Juillet 2003.

¹⁴ Ministère de la santé et de l'action sociale. *Statistiques de l'état civil, renseignements de base pour 2002*. Décembre 2003. Voir également DeCiDeS (Démocratie, Citoyenneté et Droit à la Santé). *Other Victims of the Market Coup Appear*. Buenos Aires, février 2004.

¹⁵ INDEC, *Taux de mortalité maternelle par division politique/territoriale du lieu de résidence de la mère*.

A : www.indec.gov.ar

¹⁶ Pour une analyse du programme, voir «Argentina : aux mains de l'oligopole des capitaux étrangers », in *Rapport Contrôle citoyen 2003 : Les pauvres et le marché*. Montevideo, 2003.

Lutte à propos des frais pour les services publics

Dans les années 90, la logique des politiques économiques et sociales était déterminée par les relations entre les autorités gouvernementales et les institutions financières internationales (IFI), ce qui a abouti à la plus grande crise sociale et institutionnelle dans l'histoire du pays. Les hausses sans précédent des niveaux de pauvreté et de pauvreté extrême, l'impossibilité croissante, pour des pans de plus en plus larges de la population, de jouir de manière effective de leurs droits économiques, sociaux et culturels, sont allées de pair avec la mise en œuvre de politiques encouragées par les IFI.

Au cours des deux dernières années, une question centrale dans les discussions entre les autorités gouvernementales et le FMI a porté sur l'insistance de cette institution sur la hausse des frais pour les services publics privatisés. Depuis la réouverture des négociations en janvier 2002, les responsables du FMI mettent l'accent sur les pertes subies par les sociétés privées en raison de la dévaluation et insistent sur une hausse des frais pour ces services, bien qu'il ait déjà été démontré qu'une politique visant à imposer de plus en plus de hausses aux populations les moins en mesure de payer n'était pas viable.

Dans la situation actuelle, en imposant une hausse généralisée des frais pour les services publics, on condamnerait la majeure partie de la population à des conditions de vie encore pires que celles dans lesquelles elle se trouve aujourd'hui, en entravant ou en réduisant son accès à des services essentiels tels que l'eau, l'électricité et le gaz.

Initialement, les demandes constantes du FMI concernant la hausse des frais semblaient être une démarche visant à protéger les intérêts des entreprises. De fait, les autorités du FMI représentent un certain nombre de pays qui ont un intérêt économique direct dans la performance de ces sociétés privatisées. Ceci affecte l'impartialité du FMI et amène à penser qu'elle agit pour défendre les intérêts de ces pays, plutôt que pour promouvoir les intérêts d'une institution internationale qui ne devrait pas favoriser un pays au détriment d'autres pays.

Ces pressions expliquent les tentatives répétées de l'ancien président Duhalde visant à rehausser les frais pour les services publics en dehors des procédures établies pour la renégociation des contrats des sociétés privatisées. En plus d'être moralement contestable à la lumière de la gravité de la situation sociale, il s'est trouvé que cette approche enfreignait à la fois la législation nationale¹⁷ et la charte constitutive du FMI même.¹⁸ En conséquence, les hausses proposées ont été bloquées par des moyens juridiques et n'ont pas été mise en œuvre jusqu'ici.

Toutefois, la demande de hausse des frais est toujours en train d'être réitérée aujourd'hui. Elle s'appuie, à présent, sur l'argument avancé par le directeur du Département de l'Hémisphère occidental du Fond, Anoop Singh, lors de sa dernière visite en Argentine, selon lequel une des raisons de la mise en place du Programme à l'intention des chefs de ménage était que les personnes ayant des ressources très limitées seraient ainsi en mesure de payer les services et que la hausse des frais serait donc viable.¹⁹

Après l'arrivée de Kirchner à la présidence, cette attitude accommodante de la part des autorités gouvernementales semble avoir changé car, contrairement au gouvernement de transition, la nouvelle administration a respecté les normes juridiques en vigueur qui régissent la

¹⁷ Après la dévaluation de 2002, le Congrès a adopté la Loi économique d'urgence qui autorise le gouvernement à renégocier ses contrats avec les sociétés privatisées afin qu'elle puissent s'adapter au nouveau scénario économique. Cette loi stipulait que les hausses de droits de douane ne pourraient se faire que dans le cadre d'une renégociation au cours de laquelle tous les contrats seraient analysés et à laquelle toutes les parties intéressées (y compris les consommateurs) participeraient.

¹⁸ Article XII, section 4 de la Charte du FMI.

¹⁹ Les pressions exercées par le FMI pour la hausse des frais des services publics, contrairement à la fois à la législation en vigueur en Argentine et à la propre charte du Fond, ont été dénoncées auprès du Bureau d'évaluation indépendant du Fond, par des organisations de consommateurs et d'utilisateurs et par le C.E.L.S. Pour des renseignements supplémentaires sur ce sujet, voir : www.cesl.org.ar/Site_cels/noticias/boletin/FMI_tarifas.pdf

renégociation des contrats concernant les services publics et n'a pas tenté de rehausser les frais en dehors de ce processus.

La présidence a toutefois fait accepter une nouvelle loi modifiant la Loi économique d'urgence qui régleme la procédure de hausse de ces frais. Si la nouvelle loi a subordonné tout type de hausse à la renégociation générale de chaque contrat, garantissant ainsi qu'aucune mesure pouvant par la suite se montrer erronée ne pourrait être adoptée, elle permet à la présidence d'autoriser des hausses des frais des services publics avant la fin du processus de renégociation des contrats. C'est-à-dire que le gouvernement n'a pas tenté de rehausser les frais pour les services, mais il pourrait le faire à tout moment, parce qu'il dispose maintenant des instruments juridiques nécessaires.²⁰ Si ceci se produit, de larges pans de la population seront privés d'accès aux services essentiels, ce qui compromettra davantage la pleine jouissance de leur droits économiques, sociaux et culturels.

Conclusion

Les changements apportés au système politique et institutionnel après la crise de décembre 2001 ont permis de recentrer le débat public sur la définition des aspects de la reconstruction de la démocratie dans le pays.

Les premières mesures mises en œuvre par les autorités gouvernementales comprenaient des changements apportés à la composition de la Cour suprême et des mesures visant à abolir l'impunité pour les atteintes aux droits de l'homme perpétrées sous la dictature militaire qui avait commencé en 1976. Ceci a contribué à amener de larges pans de la population à considérer de nouveau la politique comme un outil effectif pour améliorer les conditions de vie matérielles des populations.

Toutefois, la gravité de la crise sociale nécessite l'adoption de mesures urgentes par les autorités gouvernementales, pour garantir le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels par l'ensemble de la population, ceci étant la seule voie vers la reconstruction d'une démocratie réelle. Ceci implique la réalisation d'une croissance économique soutenue, ainsi qu'un changement de logique dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales qui permettront une répartition équitable de la richesse générée par le pays. Sur ce point, il est d'une importance cruciale que les relations entre l'Argentine et les organisations de crédit multilatérales respectent ces critères plutôt que de continuer de faire obstacle au développement social du pays.

La reprise économique naissante initiée au début de 2003 présente un grand défi pour le gouvernement. Il est essentiel qu'il soit en mesure de débattre de la répartition de la richesse dans le pays et d'éviter de reproduire le processus suivi dans les années 90 – période durant laquelle une forte croissance de l'activité économique avait lieu en même temps qu'une crise sociale d'une ampleur sans précédent dans l'histoire de l'Argentine – et aussi de garantir de manière effective le renforcement des institutions démocratiques.

²⁰ En plus, la réforme législative a restreint la participation du Congrès à la révision des textes des nouveaux contrats (une fois que ceux-ci sont renégociés) qui lui sont présentés.