



Juin 2010

**coordinateurs
globaux**
BIT
OMS

**organismes
participants**
FAO, FMI, HCDH,
ONU Commissions
régionales,
UNUSIDA, PNUD,
NUDAES,
UNESCO, UNFPA,
UNICEF,
UNHABITAT,
UNHCR,
ONU DC, UNRWA,
PAM, OMM,
Banque mondiale.

initiative pour un socle de protection sociale

Le socle de protection sociale en Argentine¹

Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) 2010-2014 pour l'Argentine a identifié différents domaines de coopération, que sont la gestion des services et leur accès (afin de garantir les droits sociaux) ainsi que l'insertion et l'équité sociale. Les actions directes que propose le PNUAD afin de progresser dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) portent sur la réduction des écarts dans l'accès aux services de base, une plus grande équité, la promotion du travail décent ainsi que le renforcement institutionnel.

La crise économique et financière mondiale a révélé au grand jour les limites en termes de couverture des différents systèmes de protection sociale. C'est pourquoi des initiatives telles que le Pacte mondial pour l'emploi² placent les problématiques liées à l'emploi et à l'accès à la protection sociale au cœur des mesures de lutte contre la crise. En tant que pays membre du G20, l'Argentine a apporté son soutien aux recommandations des ministres du Travail en direction des chefs d'Etat concernant la nécessité d'un socle de protection sociale (ou protection sociale de base) en faveur des populations vulnérables.³

En outre, le Secrétaire général des Nations Unies a recommandé de prendre en considération de manière urgente les répercussions sociales de la crise qui a débuté fin 2008. Le 5 avril 2009, le Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination s'est engagé à mettre en œuvre les ressources à la disposition de l'ONU ainsi que ses capacités de réponse rapide et efficace afin d'adopter en urgence une mesure multilatérale énergique visant à lutter contre la crise mondiale. Les différentes agences se sont mises d'accord sur l'adoption de neuf initiatives conjointes,⁴ parmi lesquelles figure, en sixième position, l'Initiative pour un socle de protection sociale (I-SPS), qui vise à garantir l'accès aux services et aux transferts sociaux de base à l'ensemble des personnes ayant besoin d'une protection, afin de prévenir leur basculement dans l'extrême pauvreté ou de les aider à en sortir.

¹ Note établie par Fabio Bertranou (OIT Argentine) et Evelyn Vezza (consultante OIT), qui tiennent à remercier pour leurs remarques Armando Güemes (OPS), Mariana Crespo (OPS), Daniel Kostzer (PNUD), Oscar Cetrángolo (CEPAL), Sebastián Weissgrass (UNICEF), Gimena de León (PNUD), Manuel Irizar (PNUD), Rafael Rofman (Banque mondiale), Juan Martín Moreno (Banque mondiale), Laura Estomba (OIM), Sergio Maulen (UNFPA), Gustavo Ponce (OIT), Alejandra Pángaro (OIT) ainsi que les participants à l'atelier interinstitutions des Nations Unies sur l'Initiative pour un SPS qui s'est tenu à Buenos Aires le 24 juin 2010. L'atelier ainsi que ce document ont été réalisés avec l'aide de la coopération européenne. Les opinions exprimées dans la présente note sont de la seule responsabilité des auteurs.

² Adopté par les Etats Membres de l'OIT au cours de la Conférence internationale du Travail de 2009
<http://www.ilo.org/jobspact/lang--fr/index.htm>

³ Recommandations des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 aux chefs d'Etat et de gouvernement du G20 (21 avril 2010), http://www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/results.htm

⁴ http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf

L'importance accrue accordée à la protection sociale grâce à cette initiative permettra d'améliorer les stratégies visant à briser le cycle de la pauvreté, qui empêche la population de tirer parti des possibilités économiques s'offrant à elle ou d'investir de manière appropriée dans des outils qui lui permettraient d'augmenter sa productivité. Ce cycle provient de la non-satisfaction des besoins essentiels. Le socle de protection sociale (SPS) apparaît également comme une alternative efficace afin d'atteindre, tout en prenant en compte la problématique de l'égalité hommes-femmes, les personnes ne disposant pas d'une couverture de sécurité sociale contributive garantie, à l'image des ménages évoluant dans l'économie informelle et des groupes exclus (notamment les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, les migrants et les populations indigènes), qui n'ont pas accès à la plupart des services sociaux, ni aux biens et aux services essentiels, tels que les soins de santé.

L'initiative pour un SPS ne vise pas à apporter directement une réponse aux différents défis auxquels fait face la protection sociale en Argentine, mais bien plutôt à fournir un cadre conceptuel afin de discuter des meilleures solutions et de permettre ainsi aux décideurs politiques et aux acteurs sociaux de définir les priorités en la matière et d'accroître l'efficacité des programmes. Elle vise également à doter le système des Nations Unies d'un cadre de référence pour la coordination des actions menées par ses agences, de concert avec leurs homologues. La coordination des politiques et des programmes est un élément essentiel afin d'assurer l'efficacité de la protection sociale. L'initiative peut servir de cadre de réflexion et de coopération à une telle fin.

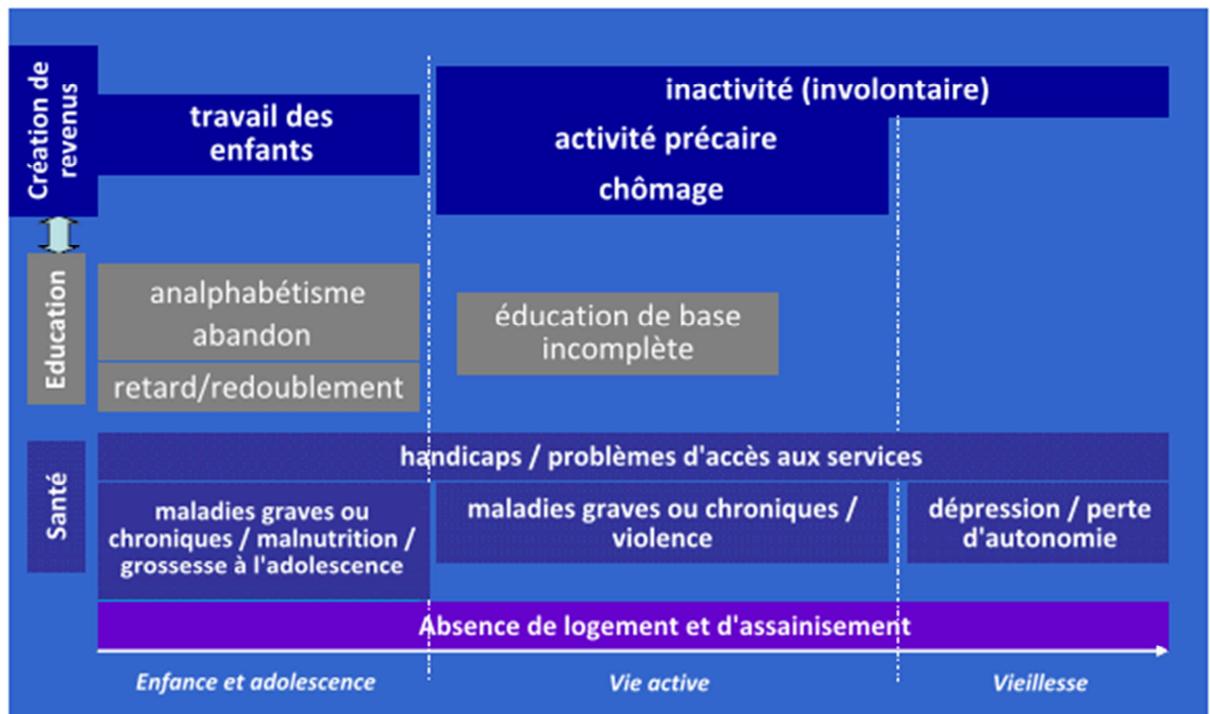
Le besoin de protection sociale

A chaque étape de sa vie, une personne doit faire face à des risques d'intensité et de formes diverses. En l'absence d'instruments de protection permettant d'y faire face, ou si ces derniers sont insuffisants, les personnes et leur famille s'exposent à des conséquences dommageables, dans l'immédiat comme par la suite, qui se traduisent par un manque et des privations. Ces conséquences vont de l'effondrement temporaire des revenus à la perte de capital physique ou humain. La figure 1 récapitule les principaux risques sociaux et vulnérabilités auxquels doit faire face la population au cours de l'enfance et de l'adolescence, de la vie active et de la vieillesse.

Certains risques se retrouvent tout au long de la vie, à l'image de la maladie, du handicap, de l'absence de logement ou du nonaccès aux services de base, comme l'assainissement. D'autres, par contre, ne concernent que certaines périodes de la vie. Ainsi, au cours de l'enfance et de l'adolescence, les risques les plus prononcés en termes d'occurrence et de conséquences sont associés à la malnutrition et à la mortalité infantile, au nonaccès au système éducatif (analphabétisme) ou aux faibles performances scolaires (abandon, retard et redoublement), à l'entrée précoce sur le marché du travail, se traduisant par le travail d'enfants et d'adolescents, aux grossesses non désirées et à l'abus de substances psychotropes. Durant la vie active, les risques liés au travail acquièrent un rôle de premier plan. Il s'agit, entre autres, de l'exercice d'un emploi à faible productivité, instable et n'ouvrant pas droit à des prestations (emplois informels), de la difficulté à trouver un emploi (chômage), des

accidents du travail ou des maladies professionnelles, et des contraintes empêchant d'accéder au marché du travail (inactivité involontaire). Des risques étant survenus par le passé peuvent, en outre, avoir des répercussions sur cette période de la vie, qu'il s'agisse notamment d'une scolarité inachevée ou de la détérioration de la santé causée par un environnement professionnel risqué. Enfin, durant la vieillesse, l'impossibilité de génération de revenu en raison de l'inactivité représente le principal risque caractéristique, outre les maladies chroniques.

Figure 1: Risques sociaux et vulnérabilités tout au long de la vie



La survenance de ces risques entraîne une dégradation des conditions essentielles au développement des personnes. En l'absence d'instruments de protection, ou si ces derniers sont insuffisants, il n'est dès lors pas possible de freiner l'extension et l'aggravation de la pauvreté, ou encore de briser son cycle intergénérationnel. En période de crise, ces répercussions s'accroissent encore davantage et touchent une plus large population, aux profils plus divers.

Ainsi, dans les pays où la protection sociale repose sur des systèmes de sécurité sociale statutaires et où l'assurance-chômage n'existe pas, en période de crise, les personnes sont non seulement susceptibles de perdre leur emploi et leurs revenus, mais elles se retrouveront, en outre, dans des situations de plus grande vulnérabilité en raison de la perte de leur couverture et des prestations sociales auxquelles leur donnait droit leur emploi. Dès lors, l'absence d'emploi décent peut accentuer les vulnérabilités futures, dans la mesure où l'accès à la protection sociale dans la période suivant la vie active dépend des emplois formels occupés au cours de la carrière.

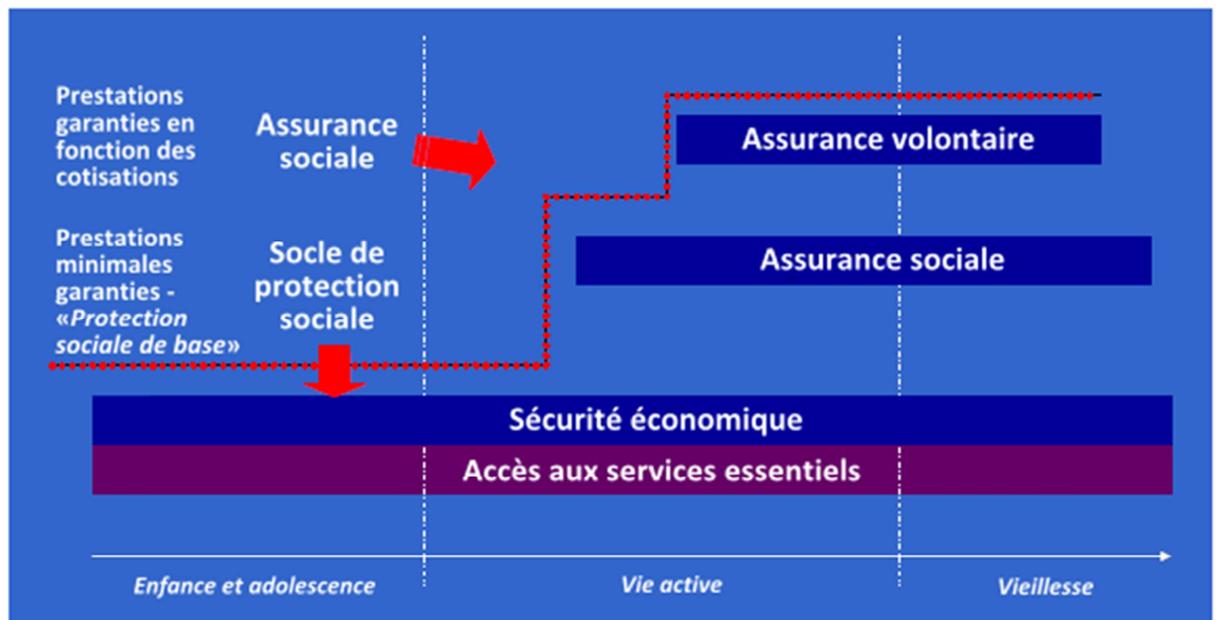
En résumé, le défi à relever pour la protection sociale consistera à trouver une solution pour que les systèmes assurent une couverture effective de l'ensemble de la

population – notamment les personnes vulnérables ou souffrant de privations – afin de la faire sortir de la pauvreté ou de prévenir son basculement dans la pauvreté, et renforcer ainsi la cohésion sociale.

Le Socle de protection sociale comme partie d'un tout

Le SPS doit être intégré dans un système global qui pourrait être comparé schématiquement à un «escalier» de la protection sociale. Cela signifie que le SPS doit être conçu de telle sorte à pouvoir servir de base sur laquelle seront érigées des assurances sociales obligatoires et volontaires. Ainsi, le SPS a pour rôle de garantir l'accès à des prestations et services essentiels, que vient compléter l'escalier, principalement à partir d'assurances sociales contributives. Les différents éléments composant l'«escalier de la protection sociale» sont indiqués sur la figure 2.

Figure 2: «Escalier» de la protection sociale



Le SPS définit un ensemble de droits et de garanties de base en matière sociale afin d'assurer la sécurité économique (grâce à des transferts en espèces) et l'accès aux services essentiels (grâce à des prestations) des populations souffrant de privations à différentes étapes de leur vie. Il constitue ainsi une «protection sociale de base» offrant des possibilités d'insertion et renforçant la cohésion sociale. Le deuxième palier de l'escalier de la protection sociale comprend l'assurance sociale contributive, dont les prestations sont financées à partir des cotisations salariales, reversées au cours de la vie active, ou reposent sur un financement solidaire assuré par l'Etat ou les membres du groupe assuré.

Pour ce qui est du rôle joué par chacune des différentes marches composant l'escalier de la protection sociale, le SPS pourrait être décrit comme visant à atténuer la pauvreté et prévenir son apparition, à favoriser l'insertion et, dans une certaine mesure, à permettre la redistribution des richesses. L'objectif de la sécurité sociale, d'autre part, est de fournir une assurance et de lisser la consommation tout au long

de la vie des assurés. Elle peut également jouer un rôle redistributif au sein de la population active assurée, en transférant de l'argent des hauts revenus vers les bas revenus.

Les garanties liées au SPS en Argentine

La protection sociale argentine comprend un très grand nombre de politiques et de programmes qui relèvent aussi bien de la protection sociale de base que des autres composantes de l'escalier de la sécurité sociale, et notamment des assurances contributives obligatoires.⁵ Le développement de programmes de sécurité sociale en Argentine remonte au début du XX^e siècle. Bien qu'ils aient été, dans un premier temps, éclatés, stratifiés et désorganisés, ces programmes ont connu une extension importante. Aujourd'hui, sans conteste, l'Argentine possède un vaste système de protection sociale qui a largement contribué à garantir le bien-être de sa population. Les données relatives à la couverture des programmes de transferts révèlent des indices prometteurs: au moins 70 pour cent des enfants et des adolescents sont couverts par les prestations d'allocations familiales, 89 pour cent des plus de 65 ans reçoivent une prestation de retraite ou une pension, et au moins 650 000 personnes en âge de travailler bénéficient des programmes publics d'aide en cas de chômage, de difficultés d'insertion professionnelle ou de risque de perte d'emploi. Malgré tout, des lacunes persistent dans la couverture et d'autres défis se font jour.

Globalement, sur le plan des politiques et des programmes, il est possible de distinguer divers éléments constitutifs du SPS, en matière aussi bien d'accès aux services essentiels que de sécurité économique. Les principaux sont résumés par la suite.

L'accès aux services essentiels

L'accès aux services de santé et d'éducation essentiels est universellement garanti. Le système assurant ces services est presque entièrement décentralisé à l'échelle fédérale (écoles et hôpitaux provinciaux et municipaux), seuls subsistant quelques prestataires nationaux (écoles et hôpitaux nationaux). Sur le plan des services de santé, la population a accès au réseau de services des hôpitaux provinciaux et municipaux, et des centres de soins primaires, qui est l'un des plus vastes d'Amérique latine.⁶ Bien que l'accès à ces services soit en théorie universel, dans les faits, cela n'est pas le cas en raison des restrictions pesant sur la demande et de la persistance de problèmes en matière d'équité. C'est pourquoi ont été créés d'autres programmes nationaux qui viennent compléter et renforcer les initiatives provinciales, en vue de garantir l'accès aux services essentiels et d'améliorer la qualité des prestations et leur incidence.

Dans le domaine des soins de santé, les deux principaux programmes sont le plan *Nacer* («Naître»), qui s'étend à neuf provinces différentes, et le *Programa de Funciones Esenciales de Salud Pública* (programme de soins de santé de base). Le

⁵ Bertranou, F. et Bonari, D. (2005), «Protección Social en Argentina: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2003», OIT, Buenos Aires.

⁶ Très souvent, le réseau d'hôpitaux publics accueille également les bénéficiaires de la sécurité sociale.

Plan Nacer fonctionne comme une assurance pour les services de maternité et d'enfance, et vise à réduire la mortalité maternelle et infantile.⁷ Le programme de soins de santé de base, pour sa part, se rapporte davantage aux services relatifs à la santé sexuelle et à la procréation responsable, aux vaccinations et à la distribution de traitements et de fournitures. Les autres programmes en faveur des populations vulnérables sont le *REMIAR + REDES*, visant à garantir la mise à disposition de médicaments et à renforcer les réseaux de santé, et le *Programa Nacional de Seguridad Alimentaria* (Plan national de sécurité alimentaire) qui vient en aide aux populations à risque, principalement au moyen de cantines scolaires, d'incitations à l'autoproduction et de coupons alimentaires.

Dans le domaine de l'éducation, les deux principaux programmes sont le *Programa Nacional de Inclusión* (Programme national d'insertion) et le *Programa Nacional de Becas* (Programme national de bourses), qui visent tous deux à accroître le taux de maintien à l'école dans l'enseignement primaire et secondaire.

Les prestations en matière de logement et d'assainissement sont assurées par le *Fondo Nacional de la Vivienda* (Fonds national pour le logement), qui favorise l'accès à un logement décent pour les familles à faible revenu et met en place des programmes d'extension des réseaux d'eau potable et d'égouts dans les zones où habitent des populations en proie à la précarité et aux risques sanitaires. Il s'agit d'un des champs pour lesquels les garanties assurées par les politiques publiques ne sont pas les mieux définies ni entièrement mises en œuvre.

Le *Plan Nacional Ahí – Ahí en el lugar*, mis en place dernièrement par le ministère du Développement social, vise à permettre le plein exercice de leurs droits (en matière d'éducation, de santé, d'emploi, de logement et d'accès aux services publics) aux habitants se trouvant dans le noyau dur de la pauvreté.

La sécurité économique

Les garanties en matière de sécurité économique, assurées par des transferts en faveur des personnes et des ménages vulnérables, dépendent dans une certaine mesure de la situation professionnelle actuelle ou antérieure des personnes. Les transferts en cas de chômage, d'invalidité, de retraite, ainsi que les autres indemnités en la matière, comme les allocations familiales contributives, s'adressaient au départ uniquement aux travailleurs disposant d'un emploi formel. En raison de l'augmentation et de la persistance des taux de travail informel, la protection a été étendue aux travailleurs informels ainsi qu'à leur famille. L'extension des prestations de sécurité sociale et des pensions de vieillesse non contributives, comme les programmes de transferts en faveur des chômeurs, a connu un nouvel élan suite à la

⁷ Le programme de transferts *Asignación Universal por Hijo*, figurant par la suite dans la partie consacrée aux instruments en matière de sécurité économique, intègre des composantes rattachées aux services de santé essentiels (examens, vaccinations) visant à renforcer la demande en matière de soins de santé des enfants couverts par le programme.

crise économique nationale de 2001.⁸ Ainsi, au cours des dix dernières années, de nombreux programmes contributifs et non contributifs visant à répondre à différents risques et vulnérabilités se sont vus renforcés.

En annexe, sont résumés au sein d'un tableau les principaux programmes de transferts visant à garantir la sécurité économique en faveur des différents groupes vulnérables.⁹

Le principal programme visant à garantir la sécurité économique des enfants et des adolescents est l'*Asignación Universal por Hijo* (AUH), dont la mise en œuvre a débuté en novembre 2009. Le transfert équivaut aux prestations que reçoivent les enfants de travailleurs formels et les bénéficiaires de l'assurance-chômage. Il couvre également les enfants ayant l'âge d'être scolarisés de parents travailleurs informels ou sans emploi, ainsi que les enfants de bénéficiaires d'autres programmes d'assistance ayant été intégrés à l'AUH. En décembre 2009, environ 40 pour cent des bénéficiaires étaient auparavant couverts par les programmes *Jefes y Jefas de Hogar* et *Plan Familias*.

Parmi les principaux programmes couvrant les risques liés à la perte d'emploi en faveur des travailleurs de l'économie informelle, figurent: *Seguro de Capacitación y Empleo* (Assurance formation et emploi), qui offre des services de formation et d'orientation professionnelle par l'intermédiaire des bureaux municipaux de l'emploi, le *Plan de Empleo Comunitario* (Plan communautaire pour l'emploi) et *Interzafra*. Pour sa part, le *Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo* (Programme pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour les jeunes) vise à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail et dans la vie sociale. Outre les transferts, il propose également des services de formation, d'orientation et d'aide à la définition du profil professionnel. Face au risque de perte d'emploi, les travailleurs formels disposent, quant à eux, de *Seguro de Desempleo* (Assurance-chômage) et du *Programa de Recuperación Productiva* (Programme de reprise de la production). Enfin, les *Pensiones No Contributivas por Invalidez* (Pensions d'invalidité non contributives) et *Madres de 7 o más Hijos* (prestations en faveur des mères de 7 enfants ou plus) s'adressent à la population inactive en âge de travailler et vivant dans la pauvreté.

Il convient également d'indiquer l'existence d'autres initiatives d'aide à la création de revenus en faveur des personnes en âge de travailler ne disposant pas d'emploi ou ayant besoin d'un soutien afin d'entreprendre. Le plan national de développement local et d'économie sociale *Manos a la Obra* («Au travail !») finance des activités productives et communautaires, en plus d'offrir des formations ainsi qu'une assistance technique. Il propose également des microcrédits et permet de bénéficier

⁸ Il s'agit généralement de programmes nationaux. Des programmes de transferts similaires existent dans certaines provinces, mais ils sont de moindre envergure. Par exemple, jusqu'en 2007, les programmes provinciaux en faveur de l'emploi ne bénéficiaient qu'à environ 150 000 personnes.

⁹ En raison de leurs disparités et de leur couverture moindre, les programmes provinciaux ne figurent pas dans la présente note. Cela ne signifie nullement qu'il faille oblitérer ou minimiser l'importance des autorités provinciales dans la mise en place et l'exécution des programmes nationaux.

d'un régime d'imposition favorisant le développement d'activités productives (régime simplifié, dit «monotributo»), qui s'applique également aux bénéficiaires d'autres programmes de transferts. S'y ajoute le programme *Argentina Trabaja* («L'Argentine travaille»), qui organise les bénéficiaires en coopératives afin de réaliser des travaux entrepris par les localités ou les provinces.

Enfin, les transferts destinés à garantir la sécurité économique des personnes âgées ont vu leur couverture s'accroître sensiblement, jusqu'à atteindre la population non active ne bénéficiant pas des assurances et des pensions non contributives. Le programme de prévoyance sociale *moratoria previsional* (également appelé *plan de inclusión previsional*) a permis à cette population d'avoir accès aux prestations contributives grâce à l'assouplissement des conditions d'accès, rendu possible par la mise en place temporaire d'une prestation réduite équivalant à la période au cours de laquelle les cotisations salariales n'ont pu être reversées.

Les défis dans la consolidation d'un socle de protection sociale en Argentine

L'Argentine connaît un développement économique et institutionnel qui lui permettrait de renforcer les garanties de son SPS aussi bien dans le domaine de la sécurité économique que dans l'accès aux services essentiels. Malgré tout, des lacunes persistent dans la couverture ainsi que dans l'accès aux services essentiels, qui ont eu pour conséquence de limiter la capacité de développement du pays et, ainsi, de freiner le renforcement de la lutte contre les vulnérabilités, et notamment la pauvreté.

Parmi les problèmes auxquels doit faire face l'Argentine, qui proviennent en grande partie du développement des institutions et de l'organisation de l'Etat à l'échelon fédéral, figurent: (i) la coexistence de garanties de nature distincte (garanties universelles en matière de santé et d'éducation, et divisées selon le statut professionnel formel ou informel); (ii) la présence de transferts garantis ne se rapportant pas à des services essentiels; (iii) l'efficacité insuffisante de l'évaluation et du suivi de l'observation des conditions à remplir; (iv) la différence des niveaux de prestation pour des populations au profil similaire; (v) les disparités régionales dans l'accès aux services essentiels; (vi) les lacunes dans la couverture en matière de prestations et d'accès aux services essentiels; (vii) la faible coordination entre les éléments contributifs et non contributifs au sein des programmes relevant de différents échelons (national, provincial, municipal), ainsi que leur intégration insuffisante.

Comme indiqué précédemment, l'Initiative pour un SPS ne vise pas à apporter une réponse globale à ces différents défis, mais bien plutôt à fournir un cadre conceptuel, qui permet aux décideurs politiques et aux acteurs sociaux de discuter des meilleures solutions, de définir les priorités en la matière et d'accroître l'efficacité des programmes, en comblant notamment les multiples lacunes provenant de l'inégalité entre les générations et entre les sexes. Pour le système des Nations Unies, il s'agit d'une occasion pour favoriser la réflexion conjointe entre les différentes agences et pour assurer une meilleure coordination dans le cadre des actions de coopération.

La stratégie relative à l'Initiative pour un socle de protection sociale en Argentine

Les agences du système des Nations Unies et la Banque mondiale ont déployés d'importants efforts dans les domaines relevant du SPS, qu'il s'agisse de l'analyse des politiques, de l'étude des programmes ou bien encore de l'accompagnement des interventions publiques dans ce domaine. L'initiative pour un SPS offre la possibilité aux différentes agences d'œuvrer de concert et, ainsi, de conjuguer leurs efforts afin de consolider le socle.

Deux évolutions récentes dans la couverture de la protection sociale ont permis d'engager un débat sur l'Initiative pour un SPS en Argentine. Il s'agit, tout d'abord, de l'extension marquée de la couverture des prestations de retraite et des pensions aux personnes âgées, laquelle, après avoir chuté entre 1994 et 2005 à des niveaux inférieurs à 70 pour cent, s'est hissée à environ 90 pour cent en 2009. Le second fait marquant est la mise en œuvre de l'AUH, qui permettra de combler en grande partie les lacunes dans la couverture des enfants et des adolescents, et qui a d'ores et déjà atteint 3,6 millions de nouveaux bénéficiaires. De même que le *Plan Nacer*, l'AUH attache une grande importance aux services essentiels, notamment l'éducation et la santé, et permet par conséquent d'introduire plus facilement le concept de SPS dans le domaine des politiques sociales. Cette introduction permettra de répondre de manière plus efficace et coordonnée aux demandes du gouvernement en matière d'extension de la protection sociale, notamment dans le cas de l'AUH, pour laquelle la coordination entre transferts et services sociaux est indispensable.

www.socialsecurityextension.org

contacts

secsoc@ilo.org
betranou@ilo.org



initiative pour un **socle de protection sociale**