



# Argentine

Superficie	3 761 274 km <sup>2</sup>
Population <sup>i</sup>	40 518 951
Répartition par âge	
- 0-14 ans (%)	25,4
- 15-64 ans (%)	64,1
- 65 ans et plus (%)	10,5
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) pour les deux sexes <sup>ii</sup>	13
Espérance de vie à la naissance (années) pour les femmes	79,2
Espérance de vie à la naissance (années) pour les hommes	71,7
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) <sup>iii</sup>	77
PIB par habitant	
- En dollars E.-U. <sup>1</sup> courants <sup>iv</sup>	8 236
- PPA (en dollars internationaux courants) <sup>v</sup>	14 313
- Monnaie locale constante	9 614
Dépenses publiques sociales consolidées (% du PIB) <sup>vi</sup>	24,2
Couverture des pensions (% de la population) <sup>vii</sup>	92,8
Taux de chômage (%) <sup>viii</sup>	7
Rang pour l'indice de développement humain (IDH) <sup>ix</sup>	49
Indicateurs de pauvreté de l'IDH – rang pour l'indicateur de pauvreté humaine	13
Indicateurs de santé de l'IDH – rang pour l'indicateur d'espérance de vie à la naissance	50
Indicateurs d'éducation de l'IDH – taux d'alphabétisation (97,6%) et rang pour l'indicateur	31
Indicateurs d'éducation de l'IDH – taux de scolarisation (88,6%) et rang pour l'indicateur	36

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis.

# L'extension de l'allocation familiale universelle: l'allocation universelle pour enfant à charge

Emilia E. Roca

# 1

## Argentine

### Résumé

- assure la sécurité économique des enfants et des adolescents;
- mise en place en novembre 2009;
- le montant du transfert correspond aux prestations que reçoivent les enfants de travailleurs formels et les bénéficiaires de l'assurance chômage;
- couverture pour les enfants âgés de 0 à 18 ans dont les parents sont chômeurs, travaillent dans l'économie informelle ou sont bénéficiaires d'autres programmes qui ont été transférés à ce régime;
- 3,5 millions de nouveaux bénéficiaires (85 pour cent des enfants argentins sont couverts);
- en étroite coordination avec les services essentiels, notamment l'éducation et les soins de santé.

Groupe cible	Programme	Prestations
Enfants et adolescents	Allocation universelle pour enfant à charge (Asignación Universal por Hijo, AUH)	180 pesos (46,20 dollars) par mois et par enfant sous réserve d'assiduité scolaire et, dans tous les cas, d'inscription aux services de santé.
	Allocations familiales (Asignaciones Familiares)	180 pesos (46,20 dollars) en moyenne par mois et par enfant dont les parents sont salariés formels ou bénéficiaires de pensions de vieillesse, invalidité ou survivants de la sécurité sociale (sous réserve d'assiduité scolaire pour les enfants ayant l'âge d'aller à l'école). Transferts supplémentaires pour chaque naissance ou adoption.

### A propos de l'auteure

Emilia E. Roca, sous-secrétaire chargée de la politique de sécurité sociale, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

## Introduction

Les débats en cours au sein des milieux universitaires, des institutions internationales, d'autres organisations et en Argentine même, au sujet de la création d'un socle de protection sociale partent de conceptions différentes de l'économie et des politiques sociales, et conduisent ainsi à des propositions diverses sur le plan conceptuel. Les discussions sur le nécessaire lien entre la protection sociale et l'emploi, en particulier, sont certainement les plus intenses, car elles associent des acteurs politiques et sociaux ayant des positions très différentes.

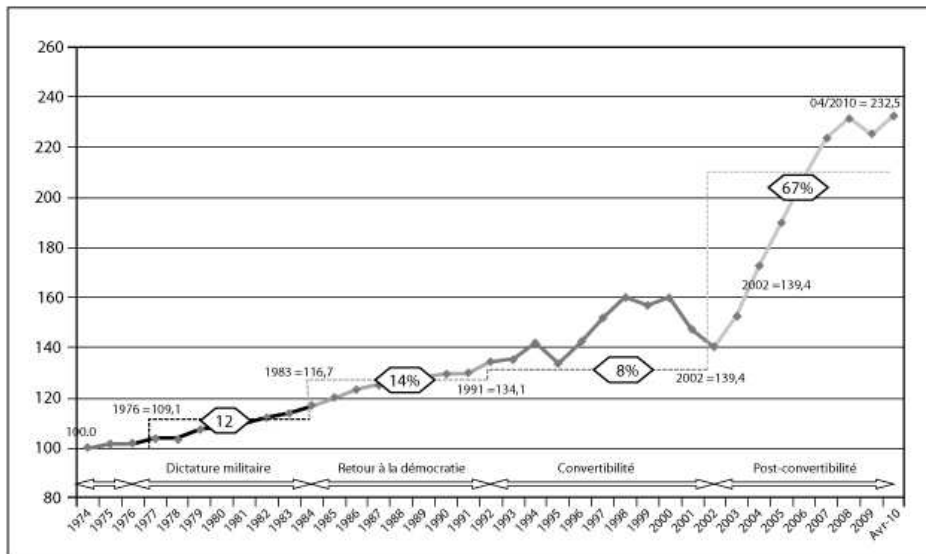
Dans le cas de l'Argentine, la mise en place d'une allocation universelle pour enfant à charge est une demande de longue date, basée sur les propositions de divers secteurs, d'acteurs sociaux, de syndicats et d'hommes politiques. L'objectif principal était de développer et de mettre en place une vaste campagne de politiques publiques destinées à réduire la pauvreté, et en particulier la pauvreté extrême, et à en faire bénéficier les secteurs à revenu modeste. A cette fin, la constitution d'un marché du travail plus précaire et fragile, qui avait déjà exclu une grande partie des travailleurs des prestations de la sécurité sociale et donc de ces politiques, pourrait compenser les effets de cet échec. Toutefois, cette proposition ne signifie nullement d'abandonner l'objectif de parvenir à un marché du travail et à un secteur de l'emploi qui garantissent une couverture de sécurité sociale et des revenus adaptés.

D'un point de vue théorique alternatif, il existe une école de pensée en plein essor qui situe la source du problème, non dans le manque d'emplois, mais dans le «manque d'intégration sociale résultant du type d'emplois offerts par le système économique» (Lo Vuolo, 2001). Cette théorie met l'accent sur la nécessité de séparer la sécurité de revenu de la sécurité de l'emploi et propose une approche plus globale de la notion de travail.

Ainsi, en prenant comme référence le cadre analytique utilisé par Groot et van der Veen (2002), les expériences en cours à l'échelle internationale montrent que les systèmes de transfert de revenu sont en train de passer des traditionnels régimes de protection sociale soumis à conditions à d'autres variantes. Celles-ci comprennent des régimes de protection-travail ainsi que des propositions fondées sur les concepts de «revenu de base» et de «revenu de participation».

En dépit de ces importants changements au sein du marché du travail, l'Argentine connaît depuis 2003 une très nette augmentation du nombre d'emplois déclarés. Ceci démontre que la création d'emplois, d'emplois protégés et de meilleures conditions de travail passent par la reformulation d'une politique économique dont la pierre angulaire a été et demeure la création d'emploi et la qualité de l'emploi (figure 1). Cette poussée dans la création d'emplois formels met à mal la théorie de la «fin du travail» qui découlait de modèles économiques orthodoxes et semblait être une caractéristique irréversible. Ces preuves empiriques ont permis de promouvoir des politiques économiques alternatives d'inspiration keynésienne consistant à soutenir la demande en créant davantage d'emplois de meilleure qualité et en renforçant le rôle de l'Etat dans la redistribution des revenus.

Malgré ces changements substantiels au sein du marché du travail, il existe encore une proportion très importante de travailleurs et de familles ne disposant pas d'une couverture de sécurité sociale. Il convient de noter que l'Argentine possède une expérience institutionnelle et historique riche en matière de sécurité sociale, notamment avec le sous-système d'allocations familiales (Asignaciones Familiares) couvrant les enfants de travailleurs déclarés. Aussi l'application du décret de l'allocation universelle pour enfant à charge (Asignación Universal por Hijo, AUH) a-t-elle été analysée et approuvée dans le cadre juridique de ce système de sécurité sociale, qui a accordé le plein exercice de leurs droits à l'ensemble des enfants dont les parents avaient été exclus du marché du travail formel.



**Figure 1 |** Indicateur des cotisants au système de pensions, 1974-2009 (base 1974 = 100)\*

\* Ce graphique a été créé à partir des données provenant des déclarations sous serment des employeurs (entreprises) du système intégré de retraite argentin (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Argentino, SIPA), qui contient le nombre de travailleurs et le montant des salaires réels à partir desquels sont établies les entrées et les cotisations respectives des travailleurs et des employeurs. Le nombre de travailleurs indépendants et leurs cotisations au système sont calculés de manière similaire.

Source: DGRP et SGI (de 1974 à 1993) et SIGyP et SIPA (de 1994 à 2009).

## Contexte

Néstor Kirchner est arrivé au pouvoir en mai 2003 à la suite de la crise profonde de 2001 et 2002 qu'a traversée le pays et qui a été marquée par l'effondrement de la convertibilité (1 peso = 1 dollar, de 1991 à 2001), avec comme conséquences le défaut de paiement des dettes extérieure et intérieure, l'hyperinflation et la hausse sans précédent du chômage et de la pauvreté. Depuis son accession au pouvoir, le gouvernement argentin a formulé un engagement fort et croissant en faveur des questions sociales et de celles relatives au travail. C'est ainsi que les politiques mises en œuvre ont conduit à un nouveau rôle pour l'Etat, consistant à ne pas entrer en concurrence avec le secteur privé mais à régir les relations entre le marché et la société au moyen du redressement des institutions du travail et du système de sécurité sociale, en favorisant pour cela un réajustement du système pour en faire le principal soutien des politiques de protection sociale.

Les progrès touchant la population commencent d'ores et déjà à être notables, la couverture du système de protection sociale s'étendant à plus de 17 millions de bénéficiaires. En pratique, l'intégration de plus de 2,3 millions d'adultes supplémentaires au sein des régimes de pensions de retraite ainsi que l'extension de la couverture des allocations familiales, à la suite de l'entrée en vigueur du décret 1602/2009 (Allocation universelle pour enfant à charge pour la protection sociale), garantissent désormais l'accès à des prestations de sécurité sociale à plus de 9 millions d'enfants et d'adolescents. En effet, le décret 1602 a permis l'intégration de plus de 3,7 millions d'enfants et d'adolescents de moins de 18 ans dans le système de sécurité sociale, venant s'ajouter aux 6,5 millions déjà couverts par le système contributif.

Ces politiques se sont également accompagnées d'une forte intégration des citoyens provenant de secteurs très vulnérables au moyen d'une extension notable de la couverture des pensions non contributives, plus de 700 000 personnes recevant au moins une de leurs prestations. La hausse des prestations à destination des mères de plus de sept enfants, des personnes âgées et des handicapés a été particulièrement conséquente, celles-ci ayant quintuplé. Cette extension de la couverture de la sécurité sociale a été couplée à des actions destinées à renforcer l'employabilité des chômeurs et des travailleurs actifs grâce à des programmes d'emploi, de formation et d'éducation. Ces derniers ont permis à l'Argentine d'augmenter de manière appréciable la population couverte par les différentes mesures adoptées par le gouvernement national, redonnant ainsi à l'Etat un rôle central dans l'amélioration des conditions de vie de la population, et notamment des personnes les plus vulnérables.

Il convient de noter que le gouvernement a alloué des ressources s'élevant à plus de 40 pour cent du budget national pour les prestations des différents sous-systèmes et politiques susmentionnés (retraite et pensions contributives et non contributives, allocations familiales, assurance chômage, politiques d'emploi et de formation, etc.).

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale est chargé de la mise en œuvre de ces politiques sociales, de concert avec d'autres organismes publics, dont les ministères du Développement social, de l'Education et de la Santé. Ces politiques recoupent différents aspects et axes multidimensionnels qui nécessitent des liens très solides et une importante coordination afin d'atteindre les objectifs envisagés.

Le secrétariat de la Sécurité sociale, en sa qualité d'organisme public chargé de la conception, du suivi et de la mise en œuvre des politiques relatives aux systèmes sous sa responsabilité (comme les systèmes de retraite et de pension, et le sous-système d'allocations familiales et d'assurance chômage) et le secrétariat de l'Emploi (qui est lui chargé des politiques d'emploi et de formation, ainsi que de la formation) constituent les organismes centraux du secrétariat du Travail pour la mise en œuvre des politiques de protection sociale.

Il importe de souligner le rôle crucial joué par l'Administration nationale de la sécurité sociale (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES), organe dépendant du secrétariat du Travail (à travers le secrétariat de la sécurité sociale) qui, de par sa grande capacité de gestion territoriale et de déploiement, permet au gouvernement d'atteindre les

régions les plus reculées du pays et les populations les plus vulnérables. Dans ce contexte, le secrétariat de la sécurité sociale devrait non seulement entreprendre la recherche de mécanismes appropriés afin de résoudre les problèmes sociaux les plus urgents, mais également de se préparer à faire face aux problèmes qui surgiront des suites de l'amélioration des conditions d'emploi, du renforcement des liens entre droits sociaux et droits du travail, et des meilleures conditions de travail, qui tous rendent nécessaires des efforts continus en matière de gestion et de ressources financières, afin d'assurer un fonctionnement efficace et efficient. Dans la pratique, toutes ces politiques ont d'importantes conséquences sur les besoins budgétaires et les exigences en matière de gestion et d'administration des différents sous-systèmes, et permettent l'adaptation des institutions qui constituent les fondements du système de sécurité sociale argentin aux nouvelles réalités et aux besoins de la population cible.

Priorité doit également être donnée à l'évaluation de l'impact de telles politiques afin d'être en mesure d'évaluer les politiques mises en œuvre et les améliorations réelles dans les conditions de vie de la population cible. Parmi les mesures destinées à faire face aux nouveaux défis de la sécurité sociale, le décret 1602/2009, signé par de la présidente Cristina Fernandez de Kirchner, est tout à fait notable. La mise en place de l'allocation universelle pour enfant à charge (AUH) a entraîné un changement substantiel et très certainement structurel qui représentera assurément l'une des étapes les plus importantes dans la riche histoire de la législation du travail et de la protection sociale en Argentine.

## **Une brève analyse du sous-système d'allocations familiales**

L'Argentine possède une riche expérience historique et institutionnelle en matière de sécurité sociale. Parmi les institutions anciennes figure le sous-système d'allocations familiales, qui couvre les enfants des travailleurs du secteur formel, en vertu de la loi n° 24.714.

Les premières réglementations et lois, y compris certaines conventions collectives, contiennent des clauses évoquant le salaire familial, qui obligeait les employeurs, en plus de verser un salaire à leurs travailleurs, à couvrir les enfants mineurs de ces derniers. L'on peut également signaler le barème des employés de banque (loi 12.637/1940), qui, en 1943, a été étendu aux salariés de l'assurance et de la réassurance, ou bien encore l'introduction du salaire familial pour les employés du chemin de fer et la création d'un fonds commun pour soutenir les travailleurs ayant des responsabilités familiales (par le décret 3771/43). C'est ainsi que la couverture a été étendue aux travailleurs dans d'autres domaines (Marasco, 2010).

En Argentine, les droits des travailleurs et de leurs familles ont un statut constitutionnel. En effet, les droits en matière de sécurité sociale ont été intégrés à la Constitution de 1949 et, suite à son abrogation, ont par la suite été intégrés à celle de 1957, qui exigeait de la loi qu'elle assure une protection familiale complète et efficace en plus d'offrir des allocations familiales ; exigence formulée dans son article 14 bis. En 1956, la convention collective des employés de commerce (n° 108) a mis en place un fonds d'indemnisation pour les familles des employés de ce secteur, accordant une allocation par enfant (Marasco, 2010). Par la suite, celui-ci a été étendu à d'autres groupes de travailleurs non couverts par la

réglementation antérieure (décret 7913/57 et 7914/57). C'est finalement le décret n°18017 de 1968 qui a permis l'«universalisation» des allocations familiales de nature contributive pour tous les travailleurs salariés du secteur privé ainsi que de l'administration nationale publique.

Ainsi, l'existence d'un sous-système d'allocations familiales au sein du cadre réglementaire du système de sécurité sociale argentin a permis la création d'un système institutionnalisé fournissant des prestations à destination des enfants et des jeunes, et dotant le pays d'un système de protection sociale avancé, en particulier comparé à ceux des autres pays d'Amérique latine.

Ultérieurement, suite aux fluctuations qu'a connues l'économie argentine durant les années 1980, correspondant à la période que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et d'autres ont appelé la «décennie perdue de l'Amérique latine» (le produit intérieur brut, ou PIB, par habitant avait chuté pour atteindre environ 20 pour cent; à cela s'ajoutaient une hausse incontrôlable des prix, l'hyperinflation et la hausse du chômage et de la pauvreté), le processus a abouti à la mise en œuvre d'un modèle économique néolibéral durant les années 1990, un processus d'hyperinflation également qualifié de «coup d'Etat» des marchés. Cela s'est matérialisé par la suppression des instruments, des lois et des réglementations régissant les marchés des biens et des services, et plus particulièrement des réglementations du marché du travail. D'après la plupart des néolibéraux, l'assouplissement ou la suppression de ces règles a permis de libérer le marché de ces «chaînes» qui l'emprisonnaient. Cela a également affecté les flux de ressources provenant des cotisations des entreprises à destination du système de sécurité sociale, étant donné que le pourcentage des cotisations patronales servant à financer le système de sécurité sociale avait été abaissé. De même que la convertibilité, cela a tenu lieu de moyen de réduction des coûts de la main d'œuvre dans un contexte de fortes restrictions du change, avec des conséquences indéniables sur les cotisations patronales pour les allocations familiales. Ainsi, afin de réduire l'impact financier de ces mesures de réduction des ressources sur le système, des prestations ordinaires ont été fortement réduites (conjoint, familles nombreuses, etc.). Dans le même temps, des seuils de salaire ont été fixés pour la reprise des allocations ainsi que des montants différentiels de prestations, en fonction d'un barème de salaire, afin de promouvoir les bas salaires.

Le régime d'allocations familiales actuel est régi par la loi 24.714/96 et comprend deux sous-systèmes: un système contributif et un système non contributif. Le premier groupe comprend l'ensemble des travailleurs et des employés salariés du secteur formel affiliés au système de sécurité sociale. Le groupe non contributif comprend les retraités rattachés au système intégré de retraite argentin (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Argentino, SIPA) et les bénéficiaires de pensions non contributives. Dans le cas des prestations familiales à destination des retraités, celles-ci sont financées à partir des ressources de la SIPA et dans le cas des pensions non contributives, à partir du budget national. Les travailleurs du secteur public national sont également bénéficiaires du système. En effet, alors que les prestations à destination des employés des administrations publiques provinciales sont définies par les lois provinciales, dans les deux cas (national et provincial), étant donné le caractère fédéral de l'organisation nationale, le régime est contributif et financé par les ressources générales de ces deux juridictions.

Les prestations prévues par la loi 24.714 concernent les prestations en faveur des enfants et des enfants handicapés, les prestations prénatales et de maternité ainsi que les prestations de nature extraordinaire telle que l'aide à la naissance, à l'adoption et à l'éducation. Leurs montants varient en fonction du niveau du salaire et de la situation géographique. Les travailleurs touchant un salaire d'un montant supérieur à un seuil donné (actuellement 4 800 pesos = 1 215 dollars) sont exclus du système et le montant des prestations varie en fonction de la zone de résidence des bénéficiaires. Le régime d'allocations familiales exclut également les travailleurs domestiques et les travailleurs indépendants,<sup>2</sup> y compris s'ils sont déclarés et qu'ils paient des cotisations.<sup>3</sup> L'administration nationale de la sécurité sociale verse des allocations familiales directement aux travailleurs dans tous les domaines, qu'il s'agisse d'activités urbaines (industrie, commerce, services) ou rurales. Le nombre d'enfants et de jeunes couverts s'élèverait à environ 4,5 millions, auxquels il convient d'ajouter environ 2 millions d'enfants couverts par le système destiné aux salariés du secteur public national et provincial.

## **Le décret 1602 relatif à l'allocation universelle pour enfant à charge pour la protection sociale (AUH)**

Tel qu'exposé précédemment, l'Argentine possède une expérience historique et institutionnelle riche en matière de sécurité sociale, en particulier avec son sous-système d'allocations familiales couvrant les enfants des travailleurs déclarés. Aussi l'application du décret relatif à l'allocation universelle pour enfant à charge pour la protection sociale (AUH) a-t-elle été analysée et approuvée dans le cadre juridique du système de sécurité sociale, reconnaissant ainsi cette allocation comme un droit au plein sens du terme pour tous les enfants dont les parents avaient été exclus du marché du travail formel.

Le préambule dudit décret énonce explicitement les bases doctrinales et conceptuelles caractérisant les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis 2003. Les politiques publiques des partis politiques les plus divers ont intégré les exigences sociétales afin d'améliorer la situation des ménages ainsi que celle des enfants et des adolescents vulnérables. Cette assistance est mise en œuvre à partir d'une institution de sécurité sociale de base: le sous-système d'allocations familiales régi par la loi 24.714. Lorsqu'elle fait référence aux allocations familiales en tant que sous-système fondamental de la sécurité sociale, la proposition n'en appelle pas à un «nouveau» modèle d'intervention publique, elle ne fait que reprendre et prolonger la portée de ce système à destination des enfants non

---

<sup>2</sup> Cette situation a une explication: dans un système contributif, les cotisations des travailleurs indépendants ne comprennent pas les contributions au sous-système d'allocations familiales alors que c'est le cas pour les cotisations patronales en faveur des salariés.

<sup>3</sup> La cotisation susmentionnée est réalisée dans le cadre des cotisations de l'employeur pour les systèmes de retraite et de pension, les allocations familiales et le fonds national pour l'emploi (contre 25 pour cent du total des contributions, pourcentages qui ne tiennent pas compte des réductions accordées au cours des années 1990 et les corrections ultérieures). Etant donné que c'est l'entreprise qui verse les allocations, tous les documents relatifs restent en sa possession et l'Etat ne les vérifie pas régulièrement. Il est par conséquent particulièrement difficile d'évaluer le nombre des prestations versées étant donné que ne figurent dans les déclarations sous serment des employeurs (Declaraciones Juradas) que les montants, et pas les circonstances (enfants à qui l'allocation est destinée).



couverts en raison de circonstances imposées par le marché du travail et empêchant les travailleurs d'avoir accès à la sécurité sociale et à la protection offerte par les normes du travail. Ces situations sont les conséquences de la mise en œuvre de politiques économiques fondées sur la déréglementation des marchés, principalement du marché du travail, et sur des politiques sociales ciblées et réduites à leur strict minimum, ne répondant qu'aux pires situations d'exclusion, sans toujours y parvenir.

Ces politiques néolibérales, pour lesquelles l'égalité n'est pas une finalité, ont eu un effet dévastateur sur les ménages à revenu modeste, avec pour principales victimes les enfants et les adolescents, qui constituent les populations les plus vulnérables. C'est cette situation qu'ont eu à corriger les politiques publiques au moyen d'un système partant du concept de droits et permettant aux ménages (a) d'assurer un revenu minimum régulier et (b) d'atténuer les conséquences possibles d'une perte de logement, de la perte d'emploi du chef de famille ou bien encore des sursauts de l'économie informelle provoqués par les crises récurrentes ou les changements économiques.

Selon les termes du décret 1602, il est à présent nécessaire de corriger les conséquences des politiques néolibérales, qui ont eu pour résultats une diminution ininterrompue du nombre d'emplois dans le secteur formel et par conséquent la perte des droits aux prestations de sécurité sociale, comme les allocations familiales, ce qui a privé de couverture une grande partie des travailleurs, de même que leurs enfants. A l'inverse, les politiques économiques, sociales et du travail mises en œuvre depuis 2003 ont mis en évidence le rôle joué dans la création d'emplois entre 2003 et 2008 par le modèle de croissance fondé sur le marché intérieur et s'appuyant sur la réindustrialisation du pays, qui repose sur l'emploi et l'élévation des revenus des travailleurs et des retraités. En effet, au cours de cette période, plus de 4,5 millions d'emplois ont été créés, dont plus de 2,6 millions dans le secteur formel. Cela a permis une baisse conséquente du taux de chômage, qui est passé de 22 pour cent en 2002 à 8,8 pour cent en 2009. C'est dans ce contexte qu'a été prise la décision d'étendre la couverture des allocations familiales au moyen de l'allocation universelle pour enfant à charge (AUH). Cette décision ne conteste pas le fait que certains secteurs n'ont pas bénéficié de ces développements et qu'il est nécessaire de s'occuper des personnes les plus touchées par l'exclusion et l'absence d'une couverture de sécurité sociale.

A la faveur de politiques économiques cohérentes et adaptées, il est possible de modifier ces tendances qui, auparavant, semblaient plus être le fait de forces surnaturelles que de politiques inefficaces en matière économique et sociale. C'est en particulier la démonstration de la fausseté de la théorie de la «fin du travail», en vogue dans les années quatre-vingt-dix, qui a entraîné la multiplication de propositions en faveur de l'universalisation de la protection sociale et son découplage d'avec l'emploi, et qui a également permis à l'Etat de relever le défi de l'insertion sociale au moyen de la sécurité sociale et de la réglementation. Grâce à l'inscription du sous-système d'allocations familiales en tant que droit, les travailleurs ne dépendent plus du clientélisme ou de politiques arbitraires.

L'engagement d'accroître le nombre d'emplois déclarés reste la «valeur sociale ajoutée» pour l'insertion dans le système de sécurité sociale dans la mesure où ces «nouveaux»

travailleurs sont dès lors couverts par le régime, en particulier pour les allocations familiales. Depuis que plus de 2 millions d'emplois formels ont été créés, on compte environ 1,5 millions d'enfants et d'adolescents couverts par le système d'allocations familiales, témoignant ainsi de l'importance de l'emploi formel, ce qui ne souffre évidemment aucune contestation. Etant donné que des politiques économiques et sociales cohérentes et appropriées entraînent la création d'emplois majoritairement formels, le nombre d'enfants couverts par la sécurité sociale va augmenter. Alors, les systèmes contributif et non contributif définis dans le décret 1602 travailleront de concert, à l'image de vases communicants. Les chômeurs et leurs familles seront, par conséquent, protégés y compris dans des circonstances similaires à celles d'aujourd'hui, où le cycle de croissance économique est en perte de vitesse et entraîne des récessions ou des crises.

## Contexte

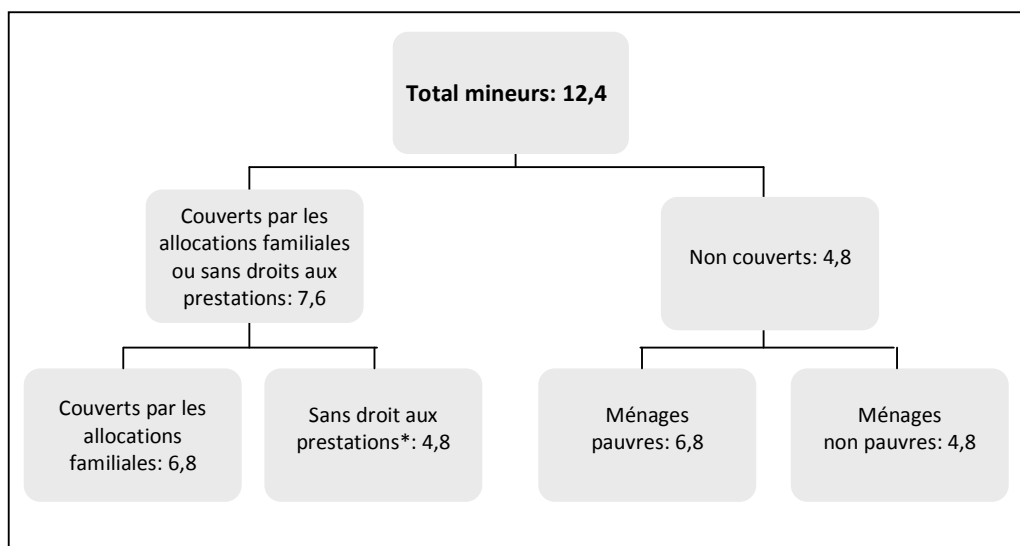
Les estimations démographiques concernant l'Argentine (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC, et Centre de démographie d'Amérique latine et des Caraïbes, CELADE) indiquent qu'il y avait en 2009 environ 12,4 millions d'enfants de moins de 18 ans vivant dans les zones rurales et urbaines, en majorité dans ces dernières. L'Argentine, contrairement à d'autres pays d'Amérique latine, possède une forte population urbaine, près de 90 pour cent des personnes vivant dans les villes et principalement dans les grandes villes (bien que seulement 40 pour cent environ vivent dans la région du Grand Buenos Aires, qui comprend la ville de Buenos Aires et sa banlieue). Il est important de prendre en compte ces disparités démographiques au moment de comparer les politiques et les programmes des différents pays d'Amérique du Sud.

Dans le même temps, comme indiqué précédemment, l'existence du sous-système d'allocations familiales pour les travailleurs des secteurs formels ou ceux affiliés au système de sécurité sociale a permis à environ 6,5 millions d'enfants et d'adolescents de bénéficier du régime fiscal d'allocation pour enfant. Cependant, une proportion relativement moindre d'enfants, environ 800 000, n'avait pas accès à ces prestations en raison du montant des salaires de leurs parents d'un niveau supérieur au seuil imposé par la loi et/ou des déductions d'impôts dont bénéficie la famille du fait de la présence d'enfants de moins de 18 ans, qui étaient en fin de compte une forme de subvention pour chaque enfant. De ce fait, le nombre d'enfants exclus des prestations de l'allocation familiale était plus proche des 5 millions (voir la figure ci-dessous). En outre, en se basant sur les indicateurs provenant de l'enquête permanente auprès des ménages (Encuesta Permanente de Hogares, EPH)<sup>4</sup>, il a été possible d'établir qu'environ 40 pour cent d'entre eux appartiennent à des ménages pauvres (pauvreté calculée par la méthode du revenu) tandis que les 60 pour cent restants appartiennent à des ménages non pauvres.

---

<sup>4</sup> L'enquête permanente auprès des ménages (EPH), réalisée sur une base mensuelle par l'Institut national des statistiques et du recensement (INDEC), est une enquête continue s'étendant sur 31 zones urbaines de l'Argentine. L'enquête produit des données trimestrielles sur des groupes de la population et sert de base pour l'élaboration de ce type d'études et de simulations statistiques. L'INDEC publie les données chaque trimestre.

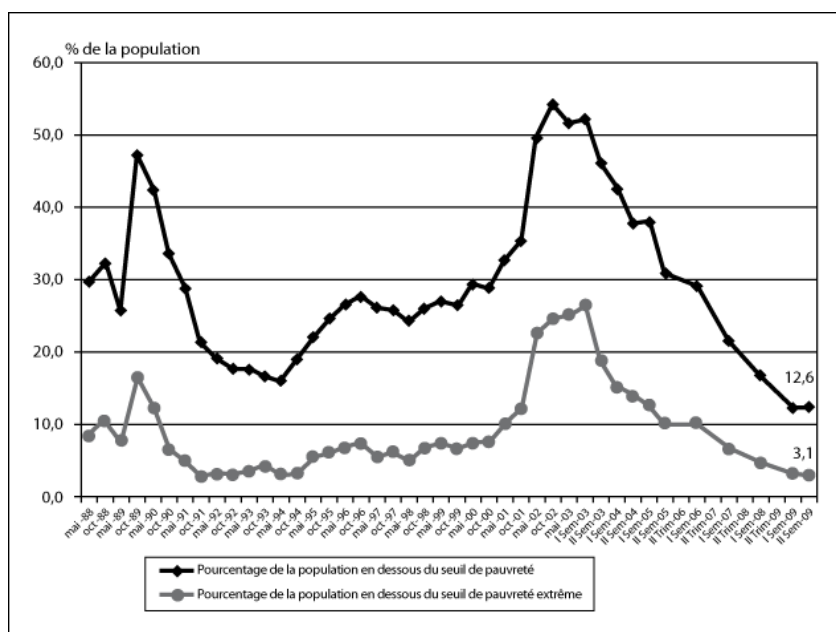
### Les mineurs couverts et non couverts par le sous-système d'allocations familiales, 2009 (en millions)



\* Enfants de ménages dont les parents touchent un salaire supérieur à 4 800 pesos (1 263 dollars) ou sont employeurs ou professionnels qualifiés indépendants.

*Source:* Préparé par le secrétariat à la politique de sécurité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS) sur la base des données de l'enquête permanente auprès des ménages (EPH) et le recensement de 2001 (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC).

Cela revêt une importance particulière car, en plein milieu de la crise de 2001-2002, la répartition des enfants en fonction des catégories pauvres et non pauvres s'est inversée. En effet, en 2002, ils étaient 6 enfants de moins de 18 ans sur 10 à appartenir à des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté (UNICEF, 2004). Cela signifie qu'avant même l'application du décret AUH (figure 2) l'Argentine a su faire considérablement baisser son taux de pauvreté.



**Figure 2 |** Evolution du pourcentage de la population vivant en dessous des seuils de pauvreté et de pauvreté extrême, Grand Buenos Aires, de 1988 à mai 2009

Source: Préparé par le secrétariat à la politique de sécurité sociale, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MTESS), sur la base des données de l'enquête permanente auprès des ménages (EPH) (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC).

## Simulation portant sur l'impact de l'allocation universelle pour enfant à charge

Afin d'évaluer l'impact de l'application du décret AUH sur la pauvreté et la pauvreté extrême des ménages en Argentine, une simulation a été menée à partir de micro données consacrées à la population totale couverte provenant de l'enquête permanente auprès des ménages. Cette dernière permet de travailler à partir de données brutes concernant les caractéristiques démographiques, socio-économiques et professionnelles des membres des ménages. Les données indiquent, en premier lieu, le fort impact de l'allocation universelle pour enfant à charge (AUH) sur les ménages extrêmement pauvres (revenu inférieur au seuil de pauvreté extrême<sup>5</sup>). En effet, la proportion de ménages extrêmement pauvres serait réduite d'environ 50 pour cent. Il convient également d'évaluer l'impact de l'AUH sur les ménages pauvres (revenu inférieur au prix total du panier de base). Leur nombre serait réduit d'environ 22 pour cent. En termes absolus, cela signifierait qu'environ 1,3 millions de personnes, dont approximativement 800 000 de moins de 18 ans, échapperaient ainsi à la pauvreté. Quant à la population des ménages extrêmement pauvres, ce chiffre s'élèverait à environ 700 000, parmi lesquels plus de 50 pour cent, soit environ 450 000 enfants, se libèreraient de la pauvreté extrême (tableau 1).

<sup>5</sup> Le terme «pauvreté extrême» se définit comme l'incapacité des ménages à acquérir un panier alimentaire de base (canasta básica, CBA) couvrant les besoins caloriques et énergétiques d'un adulte (âgé de 30 à 59 ans). En outre, le seuil de pauvreté est défini à partir du CBA et inclut d'autres dépenses nécessaires au quotidien comme le logement, l'habillement, les services publics (gaz, électricité, transports, etc.). Dans les travaux de la CEPALC consacrés à l'Amérique latine, l'utilisation de cette méthodologie pour le calcul de la pauvreté est la norme.

**Tableau 1 | Impact estimé de l’AUH sur la pauvreté et la pauvreté extrême par région, quatrième trimestre 2009 (en pourcentage)**

Région	Pauvreté			Pauvreté extrême		
	Situation initiale	Avec l’AUH	Variation	Situation initiale	Avec l’AUH	Variation
Grand Buenos Aires	8,2	6,4	-21,4	2,2	1,3	-42,4
Nord-Ouest	12,4	9,6	-22,9	2,8	1,7	-37,9
Nord-Est	17,2	13,4	-21,8	5,1	2,7	-49,4
Cuyo	10,5	8,0	-23,5	2,8	1,4	-49,9
Pampa	7,1	5,5	-22,4	2,4	1,5	-40,8
Patagonie	4,3	3,7	-14,6	1,8	1,4	-26,6
Ensemble du pays	8,7	6,8	-21,9	2,5	1,4	-42,3

*Source:* Préparé par le secrétariat à la politique de sécurité sociale du ministère du Travail, de l’Emploi et de la Sécurité sociale (MTESS), sur la base sur des données de l’enquête permanente auprès des ménages (EPH) (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC).

L’autre estimation réalisée concerne les conditions d’ouverture des droits [pour le versement des allocations] aux termes du décret AUH, notamment le travail des membres du ménage dans l’économie informelle, un revenu inférieur au salaire minimum et ne pas être travailleur indépendant affilié à la sécurité sociale. La proportion de la population devant encore être couverte a ainsi été ajustée, ce qui a permis d’estimer les ressources financières nécessaires afin de parvenir aux objectifs fixés. Il a été calculé qu’entre 3,8 et 4 millions d’enfants pourraient bénéficier de l’allocation universelle pour enfant à charge (AUH).

Il convient tout particulièrement de noter que les mesures prises en faveur de l’extension du sous-système d’allocations familiales ont un impact plus grand dans les régions pauvres du pays, en particulier les régions du Nord-Ouest et du Nord-Est (tableau 1). Cette situation s’explique principalement par le niveau relatif des revenus, qui est inférieur à la moyenne nationale, et par la composition démographique des ménages vivant dans ces régions, en particulier le nombre d’enfants et/ou de personnes à charge. Parmi les raisons figure également la participation plus faible sur le marché du travail des femmes et des personnes âgées. L’impact le plus notable peut être observé dans la région du Nord-Est, où le taux de pauvreté a été réduit de près de 50 pour cent (à l’image de ce qui se passe dans le Nord-Ouest), alors que dans la région du Grand Buenos Aires, dont la densité démographique est la plus élevée du pays, cette réduction peut atteindre jusqu’à 42 pour cent. En matière de pauvreté, l’impact en fonction de la zone géographique varie de 24 pour cent dans la région occidentale des Andes de Cuyo à 15 pour cent en Patagonie, région la moins peuplée de l’Argentine.

Un autre aspect de cette stratégie de réduction de la pauvreté et de la pauvreté extrême est l'impact précédemment mentionné de l'AUH sur le revenu des ménages. Dans le cas des ménages les plus pauvres (indigents), leur revenu a quasiment doublé après obtention de l'AUH, tandis que dans le cas des ménages pauvres cet impact est inférieur, le revenu augmentant en moyenne de 30 pour cent (tableau 2).

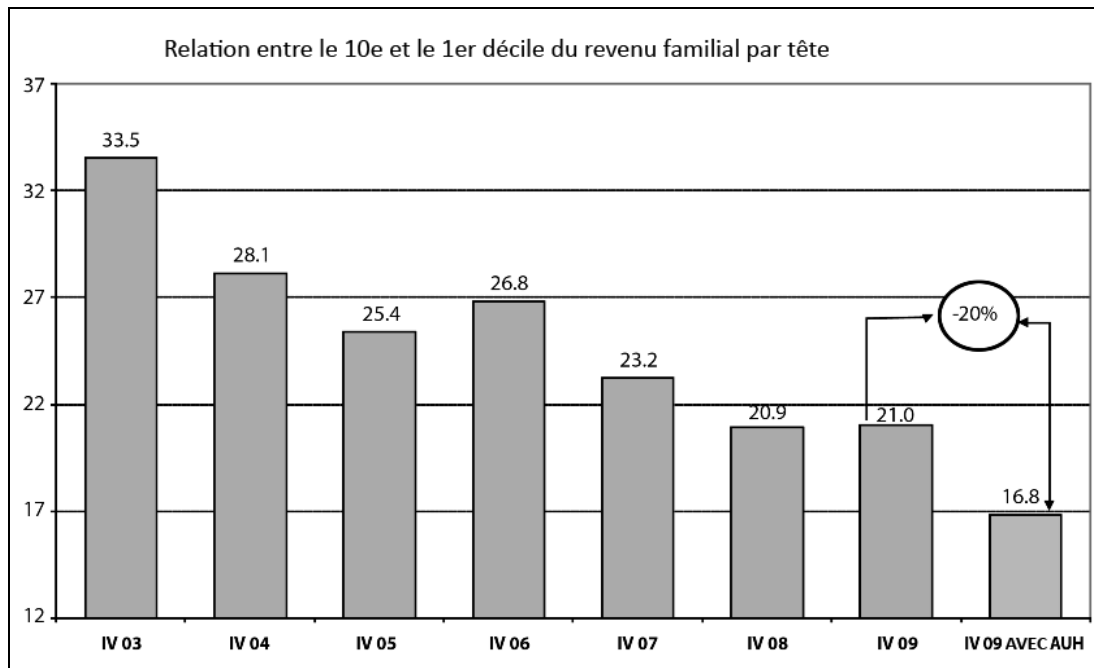
**Tableau 2 | Impact de l'AUH sur le revenu des ménages pauvres et extrêmement pauvres, quatrième trimestre 2009**

Niveau de revenu du ménage	Situation initiale	Avec l'AUH	Variation
Ménages extrêmement pauvres	295,02 pesos 77,63 dollars	538,51 pesos 141,71 dollars	82,5 %
Ménages pauvres	801,41 pesos 210,89 dollars	1 035,02 pesos 272,37 dollars	29,1 %

*Source* : Préparé par le sous-secrétariat à la politique de sécurité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MTESS), sur la base sur des données de l'enquête permanente auprès des ménages (EPH) (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC).

La répartition des revenus est un autre indicateur essentiel pour évaluer l'impact d'une politique de transfert de revenus comme celle mise en place après la promulgation du décret 1602 (portant création de l'allocation universelle pour enfant à charge, AUH). La répartition des revenus peut se mesurer soit à partir de l'écart entre le revenu moyen du décile le plus riche et le revenu du décile le plus pauvre (revenu médian du décile 10/revenu médian du décile 1, triés en fonction du revenu familial par personne), soit à partir du coefficient de Gini. Dans le premier cas, l'écart de revenu serait réduit d'environ 20 pour cent. Suite à la promulgation du décret AUH, le revenu du décile le plus élevé, qui était de 22 fois supérieur à celui du décile le plus bas, n'était plus que de 18 fois supérieur au revenu du décile le plus bas. Afin d'avoir une idée de la situation prévalant suite à la crise de 2001-2002, il faut préciser que ce chiffre était alors de 34. En d'autres termes, le revenu moyen du décile le plus élevé dépassait en proportions le revenu médian du décile le plus bas. La réduction de cet écart depuis 2003 (figure 3) est le résultat des politiques publiques concourant à l'amélioration de la répartition des revenus en augmentant la pension minimum, en étendant la couverture pour les personnes âgées et en ajustant périodiquement le salaire minimum et les pensions. Toutes politiques qui, de concert avec l'AUH, ont permis d'améliorer encore la répartition des revenus.

**Figure 3 | Evolution de la répartition du revenu et son impact sur l’AUH, quatrième trimestre 2003 – quatrième trimestre 2009\***



\* Le revenu de la population totale est divisé en déciles. Le nombre de chaque colonne est le résultat de la division entre le revenu le plus élevé et le plus bas.

Source: Préparé par le sous-secrétariat à la politique de sécurité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MTESS), sur la base des données de l'enquête permanente auprès des ménages (EPH) (Institut national des statistiques et du recensement, INDEC).

D'autres indicateurs d'inégalité, à l'instar du coefficient de Gini, attestent également d'importantes améliorations avant même le lancement de cette mesure. En effet, l'observation des chiffres à partir de 2003 révèle que les politiques menées depuis par les gouvernements successifs (par Nestor Kirchner et par Cristina Fernandez) avaient et conservent toujours comme objectif l'amélioration continue de la répartition des revenus, dans la mesure où elles ont permis une augmentation continue du pouvoir d'achat des secteurs à revenu modeste et le développement d'un modèle utilisant le marché intérieur comme moteur de la croissance économique. Ainsi, entre 2002 et 2009, l'extension du système de protection sociale (hausse des pensions, allocations familiales contributives et AUH) a permis la réduction du coefficient de Gini de 15 pour cent, celui-ci passant de 0,54 en 2002 à 0,46 en 2009 (MTESS, 2010).

Le coût annualisé estimé est de plus de 10 000 millions de pesos (2 632 millions de dollars) pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels et de près de 8 000 millions de pesos (2 105 millions de dollars) pour les 3,7 millions d'enfants déjà couverts (soit entre 0,6 pour cent et 1 pour cent du PIB argentin).

**Tableau 3 | Evolution de la mise en œuvre de l’AUH, novembre 2009 - mai 2010**

	Nov. 2009	Déc. 2009	Janv. 2009	Fév. 2010	Mars 2010	Avr. 2010	Mai 2010
Nombre d’enfants	3 439 314	3 550 138	3 356 121	3 518 692	3 677 409	3 677 409	3 684 441
Nombre de bénéficiaires	1 795 620	1 766 380	1 642 568	1 734 329	1 812 273	1 920 072	1 927 310
Nombre moyen d’enfants par bénéficiaire	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Montants transférés (en milliers de pesos)*	583 711	599 000	566 928	595 443	613 521	641 257	642 956

\* Ces montants, annualisés, s’élèvent à 2 000 millions de dollars, ou 0,7 pour cent du PIB, la prestation moyenne par famille étant de 90 dollars.

## **Cadre institutionnel pour la mise en place de l’allocation universelle pour enfant à charge**

Comme indiqué précédemment, l’allocation universelle pour enfant à charge (AUH) a été créée en 2009 par le décret n° 1602 du pouvoir exécutif. Par la suite, sa mise en place a été réglemantée par la résolution n° 393/2009 de l’administration nationale de la sécurité sociale, l’agence responsable du paiement des prestations. Ce règlement énonce: (a) les personnes pouvant bénéficier de l’allocation, (b) les conditions d’attribution; (c) les sources de données à utiliser pour déterminer les bénéficiaires, (d) les moyens et les dates de versement aux bénéficiaires. Afin de faciliter la gestion opérationnelle, la résolution a créé un comité consultatif comprenant des représentants des ministères du Développement social ; du Travail, de l’Emploi et de la Sécurité sociale ; de la Santé ; de l’Education et de l’Intérieur. En outre, en vertu des dispositions du décret 1602, la résolution n° 132/2010 a été adoptée afin d’assurer la remise des allocations, par l’administration nationale de la sécurité sociale, aux adultes responsables ayant le carnet national de sécurité sociale, santé et éducation pour tout enfant de moins de 18 ans à leur charge bénéficiant de l’AUH.

Antérieurement à la mise en place de l’AUH et à partir de l’annonce de sa création par le pouvoir exécutif national (comprenant le Président et les ministres de son cabinet), un plan a été mis en œuvre afin d’assurer une large campagne d’informations dans l’ensemble des médias, comprenant des annonces audiovisuelles, des présentations consacrées au sujet dans plusieurs domaines, la distribution de brochures à la population et une présence active de conseillers dans des lieux très fréquentés.



## Observations supplémentaires concernant l'allocation universelle pour enfant à charge (AUH)

Dans le cadre de l'application du décret AUH, il convient de souligner l'obligation qui est faite aux parents ou aux titulaires des prestations de se conformer à certaines conditions prévues par la politique. Celles-ci concernent l'obligation de faire passer des bilans de santé aux enfants, garçons ou filles, de les faire vacciner et de les scolariser s'ils ont l'âge d'aller à l'école.

Afin de s'assurer du bon respect de ces conditions et d'en effectuer le suivi, le carnet national de sécurité sociale, de santé et d'éducation a été créé et distribué à tous les enfants (plus de 3,5 millions de carnets); il contient les données personnelles du bénéficiaire ainsi qu'une attestation sur l'honneur concernant sa situation professionnelle et son revenu. Ce carnet est un document juridique destiné à attester du bon respect des conditions par l'enfant, au moyen de certifications provenant des personnes responsables, qu'il s'agisse du médecin dans le cas de la vaccination et de la visite médicale ou bien du directeur d'école dans le cas de l'assiduité scolaire. L'existence de ce carnet est essentielle car celui-ci permet d'assurer le suivi individuel des enfants bénéficiaires de l'allocation universelle pour enfant à charge (AUH). En outre, il est indispensable au retrait des 20 pour cent qui ont été retirés du montant initial de l'allocation (180 pesos) afin d'être déposés dans un compte d'épargne au nom du titulaire. Il constitue également un instrument inestimable pour permettre un suivi efficace des antécédents médicaux et du parcours scolaire de chaque enfant. La mise en place des conditions susmentionnées et leur application constituent très certainement le plus grand défi que doit relever l'AUH.

## Conclusions

Les éléments principaux indispensables à l'analyse du programme d'allocation universelle pour enfant à charge (AUH) sont les suivants:

- Les allocations concernent plus de 1,9 millions de foyers.
- Leur montant moyen par ménage est de 342 pesos (90 dollars).
- 32 pour cent des allocations accordées l'ont été dans la province de Buenos Aires, chiffre qui est de 8,5 pour cent pour Cordoba et Santa Fe. Ces trois provinces, en plus de Salta, Tucumán, Mendoza et Chaco (toutes aux alentours de 5 pour cent) comptabilisent près de 60 pour cent de la totalité des prestations accordées.
- En mai 2010, près de 3,7 millions de prestations de l'AUH ont été autorisées en plus des 6,8 millions d'allocations familiales du système national de la sécurité sociale et des programmes destinés à des fonctionnaires nationaux et provinciaux. Cela signifie que 85 pour cent des enfants argentins sont d'ores et déjà couverts par le sous-système des allocations familiales.
- 51 pour cent des enfants couverts par l'AUH n'ont reçu aucune aide sociale sous la forme de transferts en espèces, d'après les données des registres de l'administration nationale de la sécurité sociale.
- L'incidence de la pauvreté a diminué de 21,9 pour cent, ce qui signifie que plus de 700 000 enfants de moins de 18 ans sont sortis de la pauvreté.

- Le pourcentage de ménages extrêmement pauvres a diminué de 42,3 pour cent, ce qui signifie que plus de 400 000 enfants sont sortis de la pauvreté extrême.
- Les inégalités ont été réduites de 20 pour cent (mesurées à partir du rapport des revenus du premier décile sur ceux du dixième décile).

## Bibliographie

Dabusti, F., *Efectos distributivos del sistema de asignaciones familiares*, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Golbert, L.; Roca, E. 2010: «La seguridad social: desde la Sociedad de Beneficencia hasta los derechos sociales », *Revista del Trabajo*, N° 8. Doscientos años de Trabajo. Edición Bicentenario.

Lo Vuolo, R. M. 2010: *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Altimira.

Marasco, N. et coll. 2007: *Políticas de Protección Familiar: Régimen de Asignaciones Familiares y Principales Planes Sociales en la República Argentina*, Biblioteca Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS, n° 6, Mexique.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2010: *Ampliación de la Protección Social en Argentina*.

Roca, E. 2008: «Evolución de la cobertura de la seguridad social y su relación con el mercado de trabajo», dans l'ouvrage compilé par M. Novick, G. Pérez Sosto: *El Estado y reconfiguración de la protección social*, Parte IV. Siglo XXI-Inst. Di Tella- MTEySS, Buenos Aires.

Organisation des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en Argentine. 2004: *Niñez y Adolescencia en la Prensa Argentina*, Rapport annuel 2004, Periodismo Social – Chapitre Infancia.

---

<sup>i</sup> Institut national des statistiques et du recensement (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC), 2010.

<sup>ii</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS), Global Health Observatory, 2008.

<sup>iii</sup> OMS, Organisation des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et Banque mondiale, Global Health Observatory, 2008.

<sup>iv</sup> Banque Mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde, 2008 et Financement du développement à l'échelle internationale*, 2008.

<sup>v</sup> *Ibid.*

<sup>vi</sup> Département des politiques économiques, ministère de l'Economie et de la Production, 2008.

<sup>vii</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2009.

<sup>viii</sup> Institut National de statistiques et de recensement, 2009.

<sup>ix</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2009.