

Chapitre 11

Entre contraintes financières et idéaux politiques : une histoire des retraites en Argentine



Roxana Eleta de Filippis

Université du Havre

r.eletadefilippis@gmail.com

Argentine

Capitalisation

Ce chapitre est paru dans :
Golaz V., Sajoux M. (2018). Politiques publiques et vieillesse dans
les Suds. Les Impromptus du LPED, n°4, Laboratoire Population-
Environnement-Développement, UMR 151 (AMU – IRD), Marseille,
347 p.

Ce chapitre propose une lecture de l'histoire sociale des retraites en Argentine en dégagant les grandes tendances. Trois périodes sont identifiées : la première concerne la construction d'un État social (XIX^{ème} siècle – 1976), la deuxième celle de l'État social néo-libéral (1976-1999), et la troisième la période actuelle. Au cours des dernières années, la politique argentine en matière de retraites a connu un nouveau processus de réforme structurelle. Les limites du système privé introduit en 1993 ont suscité des critiques croissantes tant de la part des analystes des politiques qu'au sein la population dans son ensemble. En novembre 2008, le système a été nationalisé et la politique des retraites a repris son modèle de répartition. Après ce vaste processus de réforme, un certain nombre de questions demeurent non résolues : quels sont les gagnants et les perdants ? Comment établir l'équité ? Si une pension universelle devait être instaurée, quel serait le risque que le niveau de prestation diminue ?

This chapter offers an analysis of the main trends in the social history of the pension system in Argentina. We identify three periods in history: the setting of a social State (19th century – 1976), the neo-liberal social State (1976-1999) and the current period. In the past few years, the pension policy of Argentina has gone through a new structural reform process. The limitations of the privately-managed system introduced in 1993 have led to growing criticism among both policy analysts and the population at large. In November 2008, the entire system was nationalized and pension policy shifted back to a public pay-as-you-go model. After this wide-ranging reform process a number of issues remain unresolved: Who benefits and who pays? How to establish "equity"? If a universal pension was to be instituted, would there be a risk of decreasing benefit levels?

Universalisation

Introduction

L'Argentine (huitième pays au monde par l'étendue de son territoire de 2 780 400 km²), est une République Fédérale dirigée depuis Buenos Aires. Les populations et les richesses convergent vers l'espace pampéen qui concentre aujourd'hui 39 % d'une population d'un peu plus de 41,45 millions d'habitants.

En Argentine les dispositifs de sécurité sociale se sont développés tout au long du XX^{ème} siècle, prenant progressivement en charge de nouvelles catégories de risques. A l'instar du modèle européen, l'État providence argentin a cherché à couvrir les risques sociaux. De manière générale et en schématisant le développement de la sécurité sociale en Argentine, on peut souligner qu'elle n'a pas toujours été financée par les contributions ou par l'impôt, ni par l'épargne interne, ou encore par l'investissement étranger mais par l'inflation et la dette. L'État argentin n'a pas hésité par le passé à créer du déficit pour financer les politiques sociales. Cela explique pourquoi l'État providence s'y développa avec la même dynamique que dans les pays du Nord. D'abord pour couvrir les accidents de travail et la maladie, ensuite la vieillesse, la famille et plus tardivement le chômage. Ce développement est mis en cause vers la fin des années 1970, période où la situation politique et économique change considérablement.

A la fin des années 1980 et au début des années 1990, sous l'impulsion des organismes supranationaux, l'Argentine réforme le système en le privatisant. Les promoteurs d'une telle réforme le répètent comme un mantra : la privatisation induit des déficits publics moins élevés, des marchés des capitaux plus dynamiques et un rapport plus direct entre

le niveau de l'épargne individuelle et celui des prestations individuelles, ce qui devait permettre à terme l'adhésion au système d'un plus grand nombre de travailleurs. Depuis la grande crise de 2001, la plupart de ses postulats sont battus en brèche et l'idée d'un système universel de lutte contre l'exclusion semble voir le jour. La crise de 2001 a en effet plongé le pays dans une anomie caractérisée par la désindustrialisation, la désalarisation, l'augmentation du travail précaire et de la débrouille qui oblige les pouvoirs en place à repenser la protection sociale en dehors du modèle de l'assurance.

Géré par des fonds privés dans les années 1990, puis nationalisé en 2008, le système des retraites en Argentine montre que le mode de financement des salaires de remplacement n'est pas seulement une question de technique financière et actuarielle mais avant tout un choix politique sur la façon dont une société redistribue les ressources entre les différentes générations en présence.

Cet article a comme objectif de retracer une histoire sociale des retraites en Argentine en en dégagant les grandes tendances.

Nous aborderons dans un premier temps la période de construction d'un État social (XIX^{ème} siècle – 1976), puis celle de l'État social néo-libéral (1976-1999), et enfin, la période actuelle.

Le découpage proposé ne coïncide pas nécessairement avec des événements politiques ou économiques. Ils correspondent à des moments de rupture dans le domaine de la politique suivie en matière de retraite s'exprimant par des changements d'orientation ou de mode de gestion venant

modifier la structure du système ; nous soulignerons pour chacune de ces périodes les progrès réalisés ou au contraire la régression survenue en matière de droits sociaux. Les revers et les progrès des droits sociaux en Argentine ne sont pas toujours en accord avec les tendances des droits civils et politiques.

209 Que se vayan todos... Le « cacerolazo » fut une protestation populaire généralisée sous le slogan « *qu'ils s'en aillent tous !* » Cette protestation a eu lieu le 19 décembre 2001 dans le cadre d'une crise sociale, économique, financière et politique, causée par une longue récession commencée en 1998. Elle a été déclenchée par la restriction des retraits bancaires appelés « *corralito* », organisée par le ministre de l'Économie Domingo Cavallo. La protestation a éclaté le 19 Décembre 2001 et a provoqué la démission de la présidence de Fernando de la Rúa, le 20 Décembre, conduisant à une situation de crise de légitimité des instances de représentation et de gestion de la société argentine qui se prolongera sur plusieurs années.

I. De l'aide sociale à l'État-social

La première période s'étend des premières décennies du XIX^{ème} siècle jusqu'aux années 1970. Après une longue période de domination espagnole, le pays accède à l'indépendance dans la première décennie du XIX^{ème} siècle pour devenir une République fédérale.

La période étudiée débute peu de temps après l'indépendance du pays par la création par Bernardino Rivadavia, de la Société de bienfaisance. Rompant avec le passé colonial, ce n'est plus l'Église mais l'État qui doit désormais porter secours aux pauvres. Ce sont les femmes (de bonnes familles certes) qui ont la responsabilité de cette société. Outre l'éducation des filles, elles vont prendre en charge les besoins des pauvres « vertueux », en particulier ceux des enfants et des personnes âgées. Cette organisation prévaudra jusqu'au premier gouvernement du général Perón (1946-1952). Car, au cours du XIX^{ème} siècle, seuls les militaires, les hauts fonctionnaires et les professeurs des écoles publiques ont le droit à une pension.

Par la suite sont créés les premiers fonds de pension pour les groupes professionnels mais seulement dans la mesure où ils occupent une place stratégique dans le système de production ou dans l'administration publique. En 1904 est promulguée la loi 4 349 qui crée la caisse nationale de retraite et pensions pour les employés de l'administration fédérale, le personnel de l'éducation nationale, les employés de la Banque Nationale, les juges, les ministres et les élus. La protection sociale, qui est obligatoire, concerne dans un premier temps les travailleurs du secteur public. Les premières retraites sont gérées par la capitalisation collective des cotisations (Eleta de Filippis, 1999).

En 1915 est créé le premier fonds de pension pour le secteur privé, il concerne les cheminots. Cette création est cependant liée

à une contrepartie de taille : les travailleurs doivent renoncer au droit de grève. Il va sans dire que les cheminots refusent la loi. Quatre années plus tard, le gouvernement abroge cette restriction, et promulgue une nouvelle loi (loi 10 650 de 1919). En 1921, est instituée pour chaque grande catégorie de personnels une caisse de retraite. Celle des personnels des entreprises privées du tramway est créée ainsi que celle des personnels des téléphones et télégraphes, celle des personnels du gaz et de l'électricité. Deux ans plus tard, c'est au tour des employés des banques et des compagnies d'assurance d'avoir accès au droit à la retraite.

A la veille du centenaire de l'indépendance (1910), l'Argentine est en voie de modernisation. C'est un pays agro-exportateur mais, paradoxalement, plus de la moitié de la population vit dans des centres urbains où la vie culturelle est intense. Autre paradoxe, l'État libéral est l'un des acteurs les plus impliqués dans le processus économique. En plus de s'occuper des infrastructures et d'encourager les investissements dans le secteur agricole, le gouvernement argentin prône une série d'actions visant à favoriser l'immigration. Sur le plan social, la loi 1 420, promulguée en 1884 garantit l'accès à l'école obligatoire, gratuite et laïque pour tous les habitants du pays. Sur le plan politique, la réforme du droit électoral de 1912 rend obligatoire le vote des adultes de sexe masculin. Par ailleurs, la plupart des travailleurs peuvent désormais adhérer à un syndicat. Les travailleurs organisés en syndicats (dont beaucoup sont inspirés du courant anarchiste) n'ont pas hésité à utiliser la grève comme instrument pour faire valoir leurs demandes.



Manifestation pour l'amélioration des conditions de travail : « huit heures de travail, huit heures d'instruction et huit heures de repos ». Source : <http://argentina.indymedia.org>

I.1 1910-1930 : L'institutionnalisation des systèmes de protection sociale

L'émergence des premières institutions de protection sociale met en évidence un changement de stratégie de l'élite dirigeante envers les travailleurs. La répression n'est plus une méthode « efficace » pour maintenir l'ordre social contre les prétentions des travailleurs à un partage plus équitable des richesses. Les députés réformateurs présentent au Parlement une série de propositions législatives visant à améliorer les conditions de travail. Ils comptent sur le soutien des députés et sénateurs des diverses formations politiques. Il en résulte un revirement de

tendance : l'État ne se limite plus à aider les « bons » pauvres, les malades, les enfants et les personnes âgées, mais s'intéresse également à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs (Moreno, 2009).



Célébration du 1^{er} Mai pendant le premier gouvernement péroniste (1946-1952).
Source : https://en.wikipedia.org/wiki/Eva_Peron

Une législation locale cherchant à prémunir ces derniers contre certains risques sociaux a été mise en place dans la ville de Buenos Aires et dans quelques autres villes importantes du pays. Dès lors, des différences émergent et elles ne sont pas seulement régionales : certains groupes de travailleurs jouissent d'une situation privilégiée les mettant en position de recevoir, à la fois des organismes publics et des institutions privées, des prestations supplémentaires non couvertes par la législation nationale. Ainsi, jusqu'en 1943, la retraite financée par capitalisation est un droit réservé à quelques-uns. Autre exemple : dans le domaine de la santé, seules les personnes adhérant à une mutuelle bénéficient d'une prise en charge. Fragmenté, le système de protection sociale offre de ce fait une protection à certains groupes professionnels (les plus stratégiques, les mieux organisés) se

retrouvant mieux protégés que d'autres. Ce corporatisme a laissé des traces.

1.2 La décennie 1930 : Développement des systèmes de protection sociale

La crise des années 1930 transforme le paysage politique. D'une part, parce que le renversement du président Hipólito Yrigoyen marque le commencement d'une série de coups d'État militaires, pratique hélas récurrente par la suite. D'autre part, parce que la grande crise de 1929 conduit à l'adoption d'une nouvelle politique économique dite de substitution des importations et de développement du marché

intérieur. Désormais, l'État argentin intervient activement dans la vie économique du pays. Il joue un rôle important dans la régulation des relations de travail, en général en faveur des travailleurs. Le mouvement ouvrier, qui est davantage unifié autour des idéaux socialistes qu'anarchistes, est reconnu comme un partenaire privilégié des négociations collectives.

En 1939, les journalistes, les travailleurs des imprimeries et des industries graphiques, les employés de la marine marchande et de l'aviation civile ont eux aussi le droit à une caisse de retraites et pensions. Ces caisses, administrées de façon paritaire par les employeurs, les travailleurs et l'État, établissent leurs propres règles en matière d'octroi des prestations, d'annuités de cotisation et d'âge de départ à la retraite. Elles définissent également les montants des retraites et des pensions en rapport avec les ressources disponibles, selon le principe de capitalisation.

1.3 1943- 1976 : Maturation des systèmes de protection sociale

Le système de retraite argentin se fragmente en autant de caisses que de groupes professionnels. Pour autant, tous les travailleurs n'étaient pas couverts. En 1944, le nombre total de cotisants à des caisses professionnelles s'élevait à un peu plus de 430 000, soit 7 % de la population économiquement active (Golbert et Roca, 2010). De 1943 à 1955 (respectivement dates de la nomination de Domingo Perón au poste de secrétaire d'État au Travail et à la Prévision

et de son éviction en tant que président de la République), un clivage se produit dans le mode de gestion de la protection sociale. En juin 1943, un coup d'État militaire place le colonel Juan Domingo Perón à la tête du Secrétariat d'État au Travail et à la Prévision. Alors qu'à l'époque, les caisses des retraites jouissent d'une grande autonomie en matière de gestion et de réglementation, Perón propose de mettre en place un système universel de sécurité sociale selon le modèle prôné par Lord Beveridge. Ce projet n'aboutit pas mais les caisses de retraite perdent pendant un temps leur autonomie administrative.

Le secrétariat d'État au travail et à la prévision est alors chargé de la gestion des différentes caisses de retraites et pensions. Puisque le système n'est pas universel, il ne reste plus au gouvernement que l'option de l'élargissement de la couverture. Pour ce faire, il mise alors sur le développement du salariat. Après sa nomination en 1943, l'une des premières mesures de Perón est la création de la caisse de retraites pour les employés du commerce et des activités civiles (Décret n° 31 665/44). Quelques années plus tard, en 1946, une fois élu Président de la République, Domingo Perón ordonne la création de la caisse de retraites pour le personnel de l'industrie. Avec ces deux nouvelles caisses, le nombre d'affiliés au système de retraite connaît une augmentation significative, passant de 397 000 en 1939 à 2 327 946 en 1949 (Feldman et al., 1988).

En 1954, la population couverte s'élargit encore avec la création des caisses pour les travailleurs agricoles et les travailleurs indépendants (deux secteurs sous-représentés dans l'arène syndicale), élevant à 4 691 411 le nombre de cotisants au système de retraite (Torre et Pastoriza,

2002). Tous les travailleurs et leurs familles ont désormais le droit à la protection sociale. Cette période est caractérisée non seulement par l'élargissement de la couverture de la protection sociale mais aussi par l'octroi de nouveaux droits sociaux et politiques. En 1949, les femmes accèdent, enfin, à la citoyenneté politique.

Cependant pendant cette période la couverture du système n'est pas totale, des laissés-pour-compte du système sont nombreux. La plupart du temps la législation est appliquée dans la ville de Buenos Aires et quelques autres grandes villes des provinces. Dans de nombreuses régions du pays, les conditions de travail ne s'améliorent guère. Des exemples abondent, notamment dans les régions les plus pauvres du pays où les travailleurs journaliers sont exclus de la protection sociale. Ils sont payés non pas en monnaie mais en bons, qui ne peuvent être échangés que contre des marchandises vendues dans les magasins des entreprises dans lesquelles ils travaillent (Virasoro, 1971). Malgré ces situations, le projet de Perón d'instaurer une protection sociale universelle ne parvient pas à convaincre les différents acteurs en présence et en premier lieu, les syndicats qui, devenus très puissants économiquement et politiquement considèrent qu'une prestation universelle serait susceptible d'entraîner une perte de salaire de remplacement. Le gouvernement de Perón avait en effet contribué à renforcer le pouvoir des syndicats à travers la loi des « œuvres sociales »²¹⁰. Depuis lors, et jusqu'à aujourd'hui encore, les syndicats offrent à leurs membres l'assistance médicale. En effet, l'action syndicale ne se limite pas à la demande de meilleures conditions de travail et de salaire, mais vise à offrir à ses membres

d'autres avantages, tels que l'accès aux loisirs et à la santé.

Compte tenu des résistances syndicales et choisissant d'éviter la confrontation, le gouvernement de Perón redonne en 1953 l'autonomie administrative aux caisses de retraite (loi 14 236), tout en renonçant à mettre en place une assurance chômage (dont la mise en œuvre n'a été effective qu'en 1990). C'est dans le domaine des retraites et des pensions que la situation a le plus évolué au cours du mandat de Perón. Au cours de la décennie 1940, l'élargissement du salariat et l'incorporation des travailleurs indépendants à la protection sociale fait progresser la couverture (8,4 % de la population active selon Feldman et al., 1988). En 1948, le gouvernement met en place de nouvelles pensions non contributives (loi 13 478). Par le passé, celles-ci étaient octroyées de façon discrétionnaire par les députés. Désormais, elles sont destinées aux personnes de plus de 60 ans qui n'ont pas cotisé aux caisses de retraite existantes et qui ne disposent pas de moyens suffisants pour vivre. Ces pensions sont financées par des fonds spéciaux alimentés par les gains de la Loterie Nationale. A l'époque, ce dispositif est limité géographiquement à la capitale fédérale. Les provinces, où l'exclusion sociale et la pauvreté restaient fortes, n'étaient que peu concernées par cette mesure (Torre et Pastoriza, 2002).

Par ailleurs, le gouvernement péroniste introduit un changement majeur dans le mode de gestion et le calcul des retraites. Il remplace le système de capitalisation par un système de répartition (loi n° 14 370) favorable aux bas salaires. Cette loi adoptée en 1954 instaure un mode de calcul des retraites qui n'est pas lié mécaniquement aux montants des contributions (Eleta de Filippis, 1999). Il s'agit

d'une redistribution progressive, par laquelle les nouveaux retraités améliorent leur position relativement aux salaires perçus pendant la vie active. Chaque catégorie professionnelle disposait d'une échelle particulière, de telle sorte que les retraités de différents secteurs ayant perçu le même salaire pendant la vie active ne recevaient pas forcément la même retraite (Iacobuzio, 2003). Cette modalité de calcul a été réformée en 1968 (Arza, 2010).

Le 16 septembre 1955, un coup d'État militaire renverse le gouvernement de Perón. Le parti péroniste est déclaré illégal ainsi que toute organisation de la société civile à l'exception des syndicats des travailleurs. Après la répression des premiers mois, le gouvernement dirigé par le général Aramburu met en place une série de mesures favorables aux travailleurs (augmentation du salaire minimum garanti pour les travailleurs ruraux qui renouvellent les conventions collectives, augmentation des retraites et des pensions d'invalidité et de réversion) et crée l'institut national de l'action sociale, qui relève directement de la présidence, ainsi qu'un fonds d'indemnisation pour les allocations familiales. Le gouvernement élargit la couverture des retraites aux travailleurs du secteur des services domestiques. En 1955, l'inclusion de cette catégorie de travailleurs laisse penser que la totalité de la population active est couverte. Cependant cette intégration reste limitée à certains secteurs d'activité. Par exemple entre 1955 et 1960 seulement 3 % des travailleurs ruraux étaient couverts.

En revanche, l'assistance sociale reste un domaine résiduel (en général, l'aide se limite à des soins pour les plus pauvres), la dictature étant insensible au sort des vulnérables. Seuls les syndicats des travailleurs étaient conviés à s'exprimer, devenant ainsi les uniques interlocuteurs des gouvernements

militaires ou civils qui se succèdent pendant cette période de grande instabilité politique.

D'un coup et paradoxalement, c'est le gouvernement militaire dit « de Révolution Argentine » qui, en 1966, violant les droits civils et politiques, élargit les droits sociaux aux travailleurs qui n'étaient pas encore couverts par le système. Le gouvernement militaire regroupe les 13 caisses de retraites existantes en trois : l'une pour les travailleurs indépendants ; une autre pour les fonctionnaires de l'État et la dernière pour les salariés de l'industrie et le commerce. Il abroge les retraites spéciales et prend des mesures destinées à lutter contre la fraude fiscale. L'ensemble des règles concernant la gestion des différentes caisses sont regroupées en deux lois : la loi 18 037 (concernant les employés) et la loi 18 038 (concernant les travailleurs indépendants) et c'est l'État qui prend en charge la gestion du système. Dans le même temps, il crée également l'Institut National des Retraités et des Pensionnés (PAMI), le Fonds National du Logement (FONAVI) et adopte la loi 18 610 sur les œuvres sociales qui impose l'affiliation obligatoire de tous les travailleurs à l'œuvre sociale du syndicat de référence, aggravant ainsi la fragmentation et le caractère inégalitaire du système de santé. Car plus le syndicat est puissant, plus il est en mesure d'offrir à ses membres des prestations sociales de qualité. Alors que les syndicats remportaient d'importants avantages pour leurs membres, comparables à ceux accordés par les États-providence européens, les demandes de ceux qui n'avaient pas la capacité ni les ressources pour organiser une action collective ne sont pas seulement ignorées, mais acculées à des anciennes pratiques de charité. En 1956 Caritas est autorisé à opérer en Argentine. Le gouvernement militaire décide d'organiser

210 Le mouvement syndical argentin est particulièrement marqué par le fait péroniste. Depuis, et malgré l'instabilité politique et économique, le syndicalisme est resté un acteur politique incontournable de la protection sociale.

II. L'État-social démantelé

des élections mais, sans le péronisme toujours proscrit. Un candidat à cette élection, Arturo Frondizi, décide d'entamer des pourparlers avec Perón en exil à Caracas (Venezuela). En février 1958, un accord est signé entre les deux hommes, Perón s'engageant à appeler ses partisans à voter pour Frondizi, ce dernier s'engageant à redonner la légalité au parti péroniste. Le 23 février 1958 Arturo Frondizi est élu avec 45 % des voix. Commence alors la période dite «développementaliste», influencée par la pensée de l'économiste Raul Prebisch (1901-1986), qui théorisait l'idée que deux grands maux ont miné l'économie argentine : les déficits de la balance des paiements et l'inflation, maux auxquels on pouvait remédier en assurant une croissance économique dont le moteur serait l'industrialisation par substitution d'importations.

Devenu président, Arturo Frondizi cherche à honorer l'accord conclu avec Perón et fait voter une nouvelle loi sur les associations professionnelles qui ne reconnaît qu'une seule union syndicale la CGT, acquise à la cause du Général Perón. Dans la foulée, une augmentation de salaire de 60 % est adoptée. Frondizi introduit quelques changements dans le système de retraite. Fidèle à ses convictions, il décide d'emprunter l'excédent des caisses de retraites (car les cotisations sont plus importantes que les retraites versées) pour financer le développement économique. En échange (l'emprunt a un prix) les retraites doivent désormais représenter 82 % des meilleurs salaires d'activité (loi 14 499). Cette mesure a des conséquences lourdes sur la situation financière du système de retraites. Les déficits s'aggravent : en partie par la modification du mode de calcul des retraites, mais aussi à cause de l'inflation et du faible rendement des investissements.

Entre 1950 et 1961, les recettes des caisses de retraites diminuent : le système arrive à maturité (Feldman et al., 1988). Des réformes dites paramétriques (âge de la retraite, montant, durée de cotisation) s'imposent et arrivent enfin, elles ne sont pas de nature à assainir les comptes. Au contraire, le gouvernement modifie les conditions d'octroi des prestations en abaissant l'âge légal de départ à la retraite. De quoi fragiliser le système de retraites qui doit désormais faire face aux changements démographiques (en particulier l'augmentation de l'espérance de vie) et à la précarisation du marché du travail qui s'annonce (Anlló et Cetrángolo, 2007).

Le 24 mars 1976, la dictature militaire prend le pouvoir, ouvrant le plus sinistre et sanglant chapitre de l'histoire politique argentine. La répression politique est féroce. Les droits civils et politiques sont déniés dans l'objectif de semer la terreur et par là, selon les militaires, de mettre au pas le mouvement ouvrier et la société civile.

Le nouveau ministre de l'Économie, Alfredo Martínez de Hoz, prône la mise en place d'un plan qui vise à modifier radicalement le modèle de production et de redistribution du passé. L'idée majeure est que le marché doit agir sans restriction. Au cours de cette période, les effets des politiques économiques néo-libérales déclenchent un processus d'exclusion sociale sans précédent. Cependant, des observateurs soutiennent que pendant les premières années de dictature, le chômage en Argentine était moins élevé que celui observé dans certains pays voisins (l'Uruguay et le Chili avaient alors des taux de chômage supérieurs à 20 %). En effet, le taux de chômage dans l'agglomération de Buenos Aires n'a pas atteint 4 % ou 5 % dans les premières années de la dictature et est même tombé à 2,3 % en 1980 (Golbert et Roca, 2010).

Le système de retraites (qui arrivait à maturité, avec une taille considérable à la fois en termes de bénéficiaires et en termes d'adhérents), ne cesse de se développer pendant les années de régime militaire. De 1975 à 1983, le nombre de prestations est passé de 1,6 à 2,6 millions soit une augmentation d'environ 63 %. En 1981, les dépenses du système représentaient 7 % du PIB. La Junte prend alors deux décisions : annuler les cotisations patronales et augmenter (en ignorant les règles existantes) la retraite minimale. Il en résulte une altération des montants des retraites (la plupart étaient proches du minimum), provoquant une

crise de légitimité du système de répartition. A cette période, environ 50 % des adhérents au système de retraites (en particulier les travailleurs indépendants) cessent de cotiser (Eleta de Filippis, 1999).

Après la défaite de la guerre des Malouines, les militaires abandonnent le pouvoir. La démocratie est restaurée en 1983, mais le président Raul Alfonsín trouve un pays dévasté socialement et moralement. Aux 30 000 disparus politiques il faut ajouter une masse considérable d'exclus. Le réveil est dur. Il va sans dire que les attentes placées dans la démocratie, notamment concernant l'amélioration des conditions de vie, étaient énormes.

Pour faire face aux dépenses sociales, le gouvernement démocratique décide de rétablir les cotisations patronales supprimées par Martínez de Hoz. Or, le rétablissement des cotisations patronales n'était pas suffisant pour faire face aux dépenses. Les modifications des calculs des montants des retraites et l'inflation expliquent qu'environ 80 % des retraités touchaient des retraites proches du minimum avec des conséquences lourdes en termes de pouvoir d'achat. Parmi eux, beaucoup ont saisi la justice pour demander le niveau de retraite établi par la loi. La magistrature a reconnu la légitimité des requêtes et les décisions de justice ont été favorables aux retraités. La reconnaissance de cette dette a mis le système de retraite en faillite. En octobre 1986, le gouvernement déclare le système de sécurité sociale en état d'urgence, ce qui a eu comme conséquence une accumulation des dettes envers les pensionnés et les retraités (Feldman *et al.*, 1988). Dans ce contexte, l'escalade hyper inflationniste que connaît l'Argentine au début de 1989 aggrave la crise. Raul Alfonsín décide alors d'avancer la passation de pouvoir avec

le président nouvellement élu, Carlos Menem. L'une des questions fondamentales qui se pose au pays est celle de son insertion dans l'économie mondiale. Au début des années quatre-vingt était apparue une approche optimiste dessinant les contours d'une «nouvelle division internationale du travail». Celle-ci se mettrait en place au moyen d'une délocalisation massive de segments d'industrie vers les pays en développement qui pourraient ainsi faire valoir leur principal « avantage comparatif », qui réside dans un niveau relativement bas des salaires. Or, cette hypothèse a été battue en brèche. Le phénomène majeur qui apparaît n'est pas une redistribution des cartes au niveau mondial, mais au contraire un phénomène d'endettement massif. Le boom de la dette est en lien avec le recyclage des pétrodollars. En outre, l'inflation est structurelle : 25 % par an de 1943 à 1973, 500 % en 1975, 650 % en 1985, de 4 000 % à 5 000 % en 1989-1990. Il est facile de comprendre qu'elle dissuade l'épargne et encourage la fuite de capitaux. Pour lutter contre l'hyperinflation, C. Menem et son ministre d'économie D. Cavallo ont adopté une parité peso/dollar, le currency board. Cette politique a en effet limité le fléau, mais a exposé davantage le pays aux chocs extérieurs. Ce regain de confiance vis-à-vis de l'économie, poussait les banques et autres prêteurs à prêter, notamment pour financer la consommation. Le boom de la consommation était alimenté, au moment où le gouvernement Menem persuade l'Argentine de privatiser les entreprises nationales en les vendant à l'étranger et de libéraliser le marché financier. Face aux théories libérales qui dominent alors, surtout aux États-Unis (depuis le gouvernement de R. Reagan), en Grande-Bretagne (sous l'ère M. Thatcher), et dans la plupart des pays développés, au

chaos économique qui prédomine, l'Argentine ne parvient pas à proposer une alternative. Les tenants du consensus de Washington parviennent aisément à imposer leur point de vue.

La libéralisation est incontrôlée, mais l'Argentine pense faire partie du premier monde comme on dit alors à Buenos Aires. C'est la post-modernité. Encouragé par le FMI, l'État vendait ses actifs et accumulait les dettes. En témoigne la privatisation des retraites.

La Loi 24 241 de 1993 établit un système de retraites à deux piliers : un système par répartition et un système de fonds privés appelés AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). Ces deux piliers sont le résultat d'une forte résistance des parlementaires à mettre en place un système de capitalisation pur, à la chilienne, qui était pourtant l'objectif du ministre de l'économie Domingo Cavallo.

La réforme concerne aussi l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les femmes et 65 pour les hommes) et l'augmentation des annuités requises pour avoir droit à une retraite (s'élevant à 30 années de cotisations). Ces changements dans les paramètres du système ainsi que le processus de précarisation de l'emploi ont conduit à une forte réduction de la couverture et de la valeur réelle des prestations (Eleta De Filippis, 2007). Alors que les décennies 1940, 1950 et 1960 ont été marquées par l'amélioration et l'extension du système de sécurité sociale, la fin du XX^e siècle est dominée par l'exclusion et la pauvreté. Par ailleurs, la privatisation des retraites a signifié une baisse de recettes (en termes de cotisations) plus rapide que la baisse des dépenses (prestations à verser aux retraités). J. Stiglitz montre qu'au moment de la crise, le déficit de l'Argentine aurait été

proche de zéro si elle n'avait pas privatisé les retraites (Stiglitz, 2002).

A partir de ce moment-là, le pays rentre dans un cercle vicieux. Pendant la crise asiatique de 1997 les taux d'intérêt mondiaux montent et la dette argentine augmente. Le dollar étant fort, le peso, lié à ce dernier (parité), était de plus en plus surévalué. Le Brésil dévalue alors sa monnaie et l'Argentine peu compétitive est submergée par une marée d'importations. Le solde de la balance des paiements s'est creusé et l'Argentine retombe à nouveau dans la spirale de l'endettement. Le FMI a exigé alors une politique budgétaire et monétaire austère. Il fallait augmenter les impôts et réduire les dépenses publiques (qui étaient déjà minimales). Enfin, le FMI demande au gouvernement de relever les taux d'intérêt. Les effets sont prévisibles : la production et les recettes fiscales sont réduites.

III. Vers une universalisation du système de protection sociale ?

En 1999 le candidat du parti radical Fernando de la Rúa est élu. Malgré les difficultés économiques persistantes, le nouveau gouvernement décide de maintenir la convertibilité (parité peso/dollar). Après un court passage au ministère de l'économie, José Luis Machinea est congédié et remplacé par Domingo Cavallo.

Pour faire face à la fuite de capitaux et à une course à la liquidité, le ministre décide de mettre en place le « corralito ». Cette mesure limitait les retraits d'argent à 250 pesos par semaine (US\$ 250), interdisant ainsi tout envoi de fonds à l'étranger. Cette mesure qui était prévue à l'origine pour une durée de 90 jours, provoque la panique chez les épargnants, chacun tentant de retirer ses dépôts des banques. L'anomie politique est à son paroxysme. Les 19 et 20 décembre 2001 face à la banqueroute du pays, les Argentins manifestant dans les rues de plusieurs villes ont spontanément lancé « *que se vayan todos que no quede ni uno solo* »²¹¹. Ils demandaient la démission du gouvernement de De la Rúa, élu deux ans auparavant avec 48 % des voix.

En réponse aux manifestants, le gouvernement décrète l'état de siège. Des violences et la répression éclatent avec comme solde 33 morts civils parmi les manifestants et la vacance politique : le président De la Rúa démissionne et Duhalde, président par intérim, doit en toute hâte appeler aux élections suite à un nouvel épisode de répression entraînant la mort de deux jeunes manifestants en juin 2002. Cinq candidats sont en concurrence : Duhalde lui-même, Kirchner, le gouverneur de la province de Santa Cruz (200 000 habitants), Menem, ex Président, et deux candidats du

parti radical : Lopez Murphy et Elisa Carrió. Pour la première fois dans l'histoire politique de l'Argentine il n'y a pas de primaires chez les péronistes. L'élection présidentielle de 2003 a été marquée par l'éclatement du bipartisme, par une guerre intestine au sein du péronisme et par l'émergence de nouveaux mouvements politiques. Par ailleurs on note, côté électeurs, une rupture avec la fidélité aux appareils politiques. Nestor Kirchner l'outsider peu charismatique, est élu avec 22 % des voix au premier tour grâce à des votes non péronistes. Dans un premier temps, le nouveau président n'a pas compté sur l'alignement des sénateurs et députés péronistes alliés à Duhalde ni sur les vieux péronistes retranchés dans les provinces. La preuve en est qu'à son investiture, à l'exception de Raul Alfonsín, aucun ex-président du pays n'était présent. On remarque pourtant la présence de treize présidents latino-américains dont trois ont un rôle symbolique ou réel important : Lula, Chavez et Castro. L'alignement international aux côtés du Brésil, la coopération avec le Venezuela et le développement du Mercosur sont à l'ordre du jour. Le nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux de libre commerce augmente. Et pour cause : au lieu d'honorer la dette et face à la crise de 2001-2002 (chute du PIB de 10,9 % en 2002), le nouveau président décide de placer l'Argentine, en marge de la communauté financière internationale (en 2010, le gouvernement a négocié un plan de restructuration de la dette privée « hold outs » sous la forme d'un rachat de dette assorti d'une décote de 65 %). Par la suite l'Argentine connaît une croissance économique rapide de l'ordre de 8,5 % par an en moyenne de 2003 à 2008 et de 9 % en 2010, et ceci en raison



Défilé du 1^{er} mai à Buenos Aires, Argentine, 2009. ©IRD Sébastien Hardy.

de l'augmentation considérable des prix des matières premières agricoles, qui représentent 55 % des exportations argentines, mais aussi grâce à une politique d'accroissement des dépenses publiques pour soutenir la demande interne. C'est dans ce sens que le gouvernement engage une série de réformes sociales désignées comme le « modèle K » (à la présidence de Nestor Kirchner 2003-2007 suivent celles de Cristina Fernandez de Kirchner, son épouse). Il s'agit de la mise en place d'un programme constitué de plusieurs dispositifs : celui dit « *Argentina trabaja* », destiné à générer 300 000 emplois,

le programme « *familias* », qui regroupe différentes aides et concerne 700 000 familles, et la création d'une allocation universelle pour enfant « *l'asignación universal por hijo* », distribuée sur critères sociaux et sous condition de scolarisation. Le budget du ministère du Développement social, chargé de mettre en œuvre ces mesures, a crû de 360 millions à 2,8 milliards d'euros, entre 2003 et 2010.

La politique de promotion de l'emploi formel a comme objectif d'inclure dans le système de sécurité sociale ceux qui, au cours d'au moins deux décennies, ont été laissés

211 « qu'ils s'en aillent tous »

Conclusion

aux marges de la société. Le moratoire du système de retraite²¹² qui a été lancé en 2004 et l'allocation universelle pour enfant, adoptée en décembre 2009, font partie de cette tendance.

La loi 25 994 de 2007 instaure un moratoire pour les personnes qui ayant arrêté le paiement des cotisations à la sécurité sociale ne pouvaient plus prétendre accéder à une retraite. Cette mesure concernait plus de 2 millions de personnes de plus de 60 pour les femmes et de plus de 65 ans dans le cas des hommes. Elles ont alors eu accès au minimum vieillesse en payant pendant cinq ans une cotisation minimale. Ces nouveaux retraités représentaient plus de 45 % des retraités du pays (Roca et Bourquin, 2007). Ainsi, le nombre de prestations ou retraites versées a presque doublé. Le taux de couverture du système s'élève alors à environ 90 % de la population de plus de 60 ans, le pourcentage le plus élevé depuis la création du système de sécurité sociale. Une année plus tard, la loi 26 222 de 2008 ouvre la possibilité de retourner au système de répartition publique, modifiant la restriction qui était en vigueur en application de la loi 24 241 de 1993. La loi 26 425 de 2008 finit par abroger la capitalisation et rétablit de nouveau un système de sécurité sociale par répartition (SIPA) fondé sur la répartition et la solidarité entre les générations. Avec cette loi, le gouvernement de Cristina Fernandez de Kirchner (élue en 2007 puis réélue en 2011) clôt le chapitre de la capitalisation, permettant à l'État argentin la récupération de nouvelles recettes, notamment celles correspondant à l'épargne des travailleurs (fonds de pensions privés). Ces recettes contribuent à la création d'un fonds de garantie pour le système. Cette loi

a été adoptée par le Parlement à une large majorité. En octobre 2008 a été également sanctionnée la loi 26 417 dont l'objectif est d'augmenter les montants des retraites et pensions deux fois par an (en mars et en septembre) de façon automatique. Entre 2009 et 2010 les retraites et pensions ont augmenté d'environ 30 %.

Le gouvernement libéral de Maurizio Macri élu en 2015, ne remet pas en cause le système public de retraite, mais semble bien au contraire vouloir aller davantage vers une universalisation des prestations. Un projet de loi est à l'étude comportant des mesures qui prévoient de repousser l'âge légal de départ à la retraite (65 ans pour les femmes comme pour les hommes), l'instauration d'une pension universelle (premier pilier de la retraite), d'une retraite contributive gérée par répartition (second pilier qui s'ajoute au premier) et d'une revalorisation des retraites. Il s'agit de tenir davantage compte de la situation financière du système que des derniers salaires d'activité ou des fluctuations de l'indice des prix.

Le directeur de l'ANSES (organisme chargé de la gestion des retraites), Emilio Basavilbaso, soulignait dans la presse l'importance de maintenir une couverture élevée (96 % de la population âgée) et déclarait « que toutes les personnes de plus de 65 ans devraient accéder à une retraite ou pension ». Les retraites sont essentiellement financées par l'impôt, les contributions et les cotisations, mais selon Emilio Basavilbaso « cela ne suffit plus à financer les retraites d'une population vieillissante qui n'a plus la chance de trouver un emploi ».

En outre, il est à noter que l'Argentine va connaître un vieillissement démographique rapide. En 2015, les plus de 60 ans, au nombre de 6,6 millions, représentaient 15,1 % de la population totale. En 2030, ils devraient être au nombre de 8,6 millions et leur part relative devrait d'élever à 17,4 %. En 2050, leur nombre devrait avoisiner les 13 millions de personnes et leur poids relatif atteindre 23,5 % (UN, 2017).

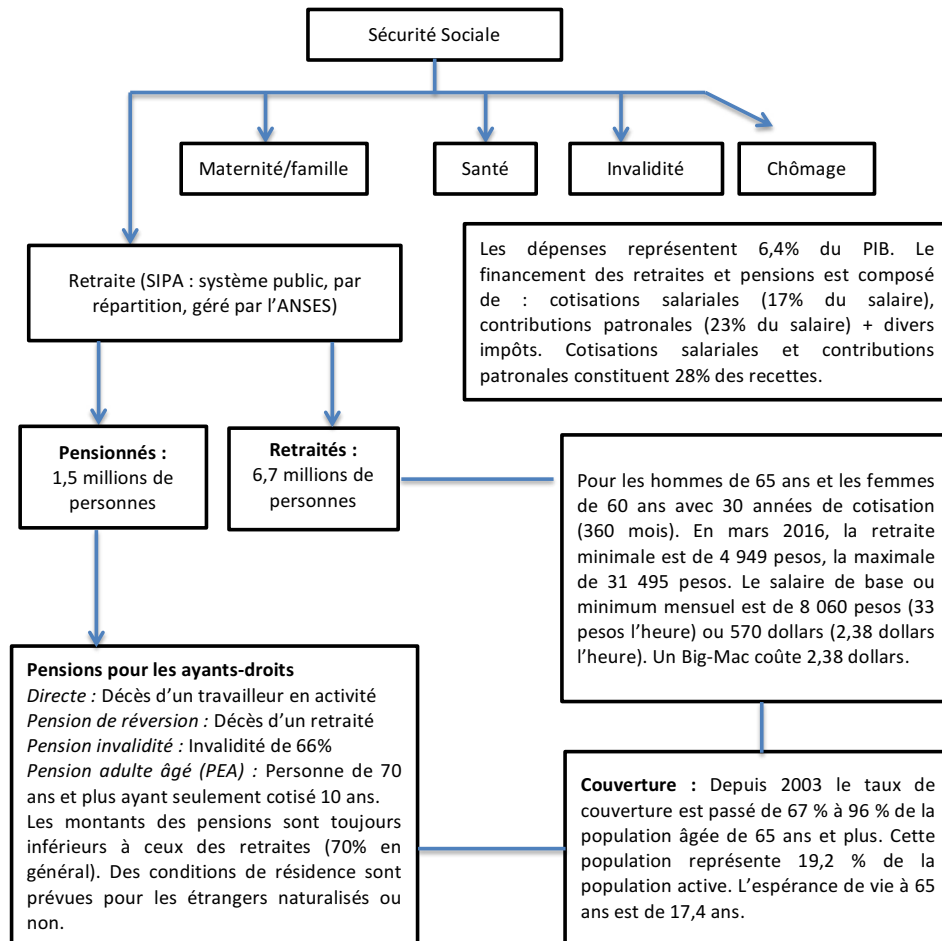
De quoi cette universalisation des pensions est-elle le signe ? Est-ce enfin la généralisation des droits à la protection sociale ou au contraire faut-il craindre un prochain renoncement ? Le droit social à la retraite a été instauré suite à des conflits autour de la distribution des richesses opposant le capital au travail. L'instauration d'une pension universelle (comme d'ailleurs le revenu universel dont il est question en France), ne résulte pas de ce conflit mais au contraire de l'idée de la fin du travail et de l'impossibilité de penser la distribution des richesses autrement que par la prétention au minimum.

²¹² Ce moratoire est une décision légale d'accorder, par des raisons impérieuses d'intérêt public, un délai ou une suspension volontaire d'une exigibilité des créances de cotisations de retraites. L'idée étant d'affilier ou ré-affilier des travailleurs au système de retraite.

²¹³ Le tribunal administratif a condamné l'État à payer les revalorisations prévues par la loi : 82 % du salaire d'activité.
²¹⁴ Entretien au quotidien La Nación.

Annexe

Figure 1. Organisation et architecture actuelles de la couverture du risque vieillesse en Argentine



Anlló G. et Cetrángolo O.

- 2007, « Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos », in Kosacoff B. (Ed.), Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002/2007, Buenos Aires, CEPAL, p. 395-426.

Arza

- 2010, « La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios » in Torrado S., El costo social del ajuste (1976-2002), Buenos Aires, EDHASA.

Elela De Filippis R.

- 1999, La réforme du système de retraites en Argentine : historicité, dynamiques institutionnelles et rôle des acteurs, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion.

- 2007, « Sociologie d'une réforme : l'émergence des fonds de pensions privés en Argentine », in D. Régier (Dir.), Vieillesse et parcours de fins de carrière : contraintes et stratégies, Toulouse, Erès.

Feldman J., Golbert L. et Isuani E.A.

- 1988, Maduración y crisis del sistema previsional argentino, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.

Golbert L. et Roca E.

- 2010, « La seguridad social: una mirada desde el bicentenario », in: Revista de trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Iacobuzio A.

- 2003, « El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003) », Mémoire de Master, FLACSO/Argentine, juillet 2003.

Moreno J.L.

- 2009, Eramos tan pobres...: de la caridad colonial a la Fundación Eva Perón, Buenos Aires, Sudamericana.

Roca E., Bourquin M.

- 2007, « Las modificaciones al sistema previsional argentino: indicios de universalización? », Estudios de la Seguridad Social 100, 91-132.

Stiglitz J.

- 2002, La grande désillusion, Paris, Fayard, 324 p.

Torre J.C. et Pastoriza E.

- 2002, « La democratización del bienestar », in J. C. Torre (Dir.), *Los años del peronismo (1943-1955)*, Buenos Aires, sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, p. 257-312.

United Nations (UN)

- 2017, World Population Prospects: The 2017 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division <http://esa.un.org/unpd/wpp>

Veronelli J.C.

- 2004, Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina. Organización Panamericana de la Salud, Argentina, 2 vol. 301 p.

Virasoro R.

- 1971, La Forestal Argentina, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina