

VERS LA PROTECTION DU TRAVAIL INFORMEL. LE RÉGIME DU « MONOTRIBUT » EN ARGENTINE (1998-2013)

Lorena Poblete

La Doc. française | *Revue française des affaires sociales*

2014/3 - n° 3
pages 120 à 136

ISSN 0035-2985

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2014-3-page-120.htm>

Pour citer cet article :

Poblete Lorena, « Vers la protection du travail informel. Le régime du « monotribut » en Argentine (1998-2013) », *Revue française des affaires sociales*, 2014/3 n° 3, p. 120-136.

Distribution électronique Cairn.info pour La Doc. française.

© La Doc. française. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

RÉSUMÉ

Vers la protection du travail informel. Le régime du « monotribut » en Argentine (1998-2013)

En Argentine, les travailleurs informels – définis comme ceux qui n'ont pas accès à une protection sociale – représentent depuis les années 1990 entre 30 % et 40 % de la population qui travaille. Dans les catégories plus touchées, on trouve les travailleuses domestiques (85 % d'entre elles), les travailleurs ruraux (75 %) et les travailleurs indépendants (60%). Le régime du « monotribut » est un dispositif innovant destiné à intégrer au régime fiscal et au régime de sécurité sociale les travailleurs ayant de bas revenus (salariés ou indépendants). Il cherche à simplifier l'inscription au régime de sécurité sociale de ces travailleurs ayant une capacité contributive limitée en instaurant une taxe originale qui réunit impôts et cotisations de sécurité sociale (maladie et retraite). Cet article cherche à analyser les implications du régime du « monotribut » – en tant qu'innovation institutionnelle – sur l'ensemble du système de protection sociale. Quelle est la nouveauté apportée par ce régime par rapport au modèle bismarckien en vigueur ? S'agit-il d'une innovation qui met en question la structure du système général et, par conséquent, qui marque la transition vers un nouveau régime ? Ou s'agit-il simplement d'une transformation dans ses marges ?

The *monotribut* regime in Argentina (1998-2013) – a move towards protecting casual labour

Since the 1990s casual workers in Argentina – defined as those who do not have access to social coverage – account for between 30% and 40% of the active population. The hardest hit are domestic workers (85%), rural workers (75%) and self-employed or independent workers (60%). The *monotribut* system is an innovative measure aimed at integrating low-income workers (salaried or independent) into the tax and social welfare system. It also aims at simplifying the registration process for these workers who have limited contributive capacity. This will be done by introducing a new tax combining income tax and Social Security charges (illness and pension). This article will analyse the consequences of this *monotribut* regime – as an institutional innovation – on the welfare system as a whole. What innovation does this new system bring compared to the current Bismarkian model? Does this innovation call the structure of the general system into question? If this is the case, is it a sign of a transition towards a new system? Or is it simply a transformation to the current one ?

Vers la protection du travail informel. Le régime du « monotribut » en Argentine (1998-2013)

Lorena Poblete *

* Chercheure au Conseil national de la recherche d'Argentine, professeure au IDAES-UNSAM (Instituto de Altos Estudios Sociales de l'Universidad Nacional de San Martín) et *researcher fellow* au DesiguALdades.net Network (Lateinamerika-Institut-Freie Universität Berlin/Ibero-American Institute of the Prussian Cultural Heritage Foundation).

Introduction¹

En tant que pays en émergence, l'Argentine présente une trajectoire fragmentée. Les dernières décennies comportent deux périodes bien distinctes dont les limites sont marquées par des crises économiques : celle de 1989 et celle de 2001. La première période est connue comme la période de « convertibilité », parce qu'en réponse à la crise de 1989, un système monétaire de type caisse d'émission (*currency board*) a été instauré en 1991. La deuxième, qui représente un changement radical dans l'orientation des politiques publiques, est dénommée par opposition, période de « post-convertibilité ».

La période de convertibilité est caractérisée par la libéralisation du marché, la libre circulation de capitaux, la promotion des importations, la dérégulation du marché interne, la privatisation des entreprises publiques et la contraction de l'État. En 1991, le premier objectif du Plan de convertibilité est de freiner l'hyperinflation (Sgard, 2007). Le PIB croît annuellement de 8,8% entre 1991 et 1994. La consommation et l'investissement, pris dans leur ensemble, augmentent de 50% dans la même période, c'est-à-dire de 10,7% par an (Gerchunoff et Lach, 2005, p. 432). À la fin de 1994, le niveau d'activité de l'économie ralentit : le PIB perd 3% (Rapoport, 2000, p. 981). La fragilité de l'économie argentine devient évidente, sa croissance étant entièrement tributaire de l'entrée des capitaux étrangers. Une des conséquences les plus importantes de la récession est le déséquilibre budgétaire. Même en réduisant les dépenses, l'État se trouve toujours en déficit (Beccaria et López, 1997).

En 1996, on observe une nouvelle phase de récupération économique : le PIB croît de 8,1% en 1997 (Rapoport, 2000, p. 981). Néanmoins, en 1998, suite aux changements sur le marché international des capitaux, l'Argentine entre à nouveau dans une phase de récession qui atteint son apogée en 2001, lorsqu'une dramatique crise politique et sociale se déclenche. Cinq présidents se succèdent entre le 20 décembre 2001 et le 2 janvier 2002. Le dernier décide d'abroger la loi dite de convertibilité, le peso étant alors dévalué de 30% par rapport au dollar américain.

Les effets de la dévaluation sont rapidement visibles. Dans un contexte international de forte demande et de hausse des prix des produits de base, et grâce à un taux d'échange compétitif, les exportations augmentent rapidement (Azpiazu et Schorr, 2010). Le PIB croît annuellement de 9% durant cinq ans. Cependant, la croissance commence à ralentir à partir de la crise internationale de 2008 (Novick,

1. Cet article a été rédigé pendant un séjour au Desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Lateinamerika-Institut/Freie Universität Berlin et Ibero-Amerikanisches Institut. Je tiens à remercier les collègues du réseau, et particulièrement Lena Lavinás, pour les discussions qui ont fortement alimenté mes réflexions sur ce sujet. Je remercie également les lecteurs anonymes pour leurs intéressants commentaires, et spécialement Marianne Berthod-Wurmser pour l'incroyable travail d'édition réalisé sur l'article.

2010). La période de post-convertibilité se caractérise par une présence étatique majeure dans les affaires économiques et sociales. Cherchant à soutenir l'emploi, considéré comme l'axe principal du nouveau modèle, une politique de substitution des importations se met en place. On observe également le rétablissement et la remise en fonctionnement des institutions relatives au travail telles que les négociations collectives, le Conseil du salaire minimum, l'inspection du travail (Palomino, 2008). En même temps, l'État récupère sa capacité de financement, affichant des excédents fiscaux dans toute la période.

L'État prend des positions très différentes concernant la politique sociale dans chacune de ces périodes. Dans la période de convertibilité, en lien avec la rétraction de l'État, on observe un processus de privatisation partielle du système de retraite et de dérégulation de l'assurance maladie, ainsi que le développement de programmes d'aide sociale centrés sur les populations les plus vulnérables (Vilas, 1997 ; Novick *et al.*, 2009). En revanche, la période de post-convertibilité est caractérisée par une forte expansion de l'État, particulièrement de sa branche sociale. De nombreux programmes se développent, principalement des programmes de type CCT (*conditional cash transfers*) caractérisés par le transfert conditionné de revenus (Lo Vuolo, 2010 ; Rodriguez Enriquez et Reyes, 2006), ainsi que des allocations non contributives et non conditionnées (Bertranou, 2010). Par ailleurs, le système de retraite devient exclusivement étatique (Arza, 2010 ; Danani et Hintze, 2011), et élargit considérablement sa couverture (Golbert, 2010). Cependant, au-delà des différences, une même politique est poursuivie dans les deux périodes : cette politique vise l'intégration au système de protection sociale de l'ensemble de travailleurs du secteur informel du marché du travail. De fait, les différents gouvernements ont recours au même dispositif : le régime du « monotribut ».

D'après la définition utilisée dans l'enquête permanente auprès des ménages produite par l'Institut national de statistiques (INDEC) argentin, un travailleur informel ou « non enregistré » est celui qui n'est pas inscrit au système de sécurité sociale. Or, les travailleurs informels représentent depuis les années 1990 entre 30% et 40% de la population qui travaille. Parmi les catégories les plus représentées, on trouve les travailleuses domestiques dont le taux de non-enregistrement est de 85%, les travailleurs ruraux (75%) et les travailleurs indépendants (60%) (Bertranou *et al.*, 2013). La « formalisation »² de ces travailleurs a donc toujours représenté un enjeu majeur.

Ainsi, en 1998, le « régime simplifié pour les petits contribuables³ », connu comme régime du monotribut, apparaît comme un dispositif innovant dont l'objectif principal est d'intégrer au régime fiscal et au système de sécurité sociale les travailleurs qui ont de bas revenus (salariés ou travailleurs indépendants). Résultat d'une réforme fiscale, ce régime cherche à simplifier l'enregistrement en instaurant un impôt original qui réunit dans une seule contribution (fixe et mensualisée) l'« impôt intégré » (impôt sur le revenu plus TVA) et les cotisations destinées à la sécurité sociale (assurance maladie et retraite). La création de cette nouvelle taxe implique nécessairement un réaménagement du système de sécurité sociale dans

2. Dans la littérature en espagnol, la « formalisation » de relations de travail fait référence au processus de régularisation des relations de travail, c'est-à-dire la mise en conformité avec le droit du travail et le droit social.

3. Loi 24977 (JO 6 juillet 1998).

le but de permettre l'incorporation de cet ensemble de travailleurs ayant une capacité contributive limitée.

L'objectif de cet article est d'analyser les implications du régime du monotribut – en tant qu'innovation institutionnelle – sur l'ensemble du système de protection sociale argentine. *A priori*, il semblerait que l'on trouve d'un côté, un régime de protection pour les travailleurs insérés dans le marché formel du travail et, d'un autre, un régime pour ceux qui se trouvent toujours hors de ses frontières. Quelle est donc la nouveauté apportée par ce régime par rapport au modèle bismarckien en vigueur ? S'agit-il d'une innovation qui met en question la structure du système général et, par conséquent, qui marque la transition vers un nouveau régime ? Ou s'agit-il simplement d'une transformation dans ses marges ?

Pour répondre à ces questions, l'article est divisé en deux parties. La première analyse la création du régime du monotribut et, la deuxième, l'évolution du régime depuis 1998 jusqu'à nos jours. La conclusion met en relief les implications de ce régime par rapport à l'ensemble du système de protection sociale en Argentine.

Parce que l'approche choisie est celle de la sociologie du droit, la méthodologie utilisée est l'analyse de différents types d'actes juridiques (lois, décrets, textes d'application...) et de débats parlementaires.

Des protections pour les travailleurs informels : le monotribut

Le régime du monotribut emporte le consensus sur la nécessité de « formaliser » les relations de travail. Il est présenté comme un dispositif innovant permettant de rompre avec la fragmentation structurelle propre aux marchés du travail latino-américains. Selon le législateur, ce régime reprend une demande essentielle des travailleurs non enregistrés : obtenir une place dans le marché formel du travail. Lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale, le législateur avait tenu à rappeler :

« Il y a trois ans, un groupe de vendeurs ambulants est venu nous voir pour nous dire qu'ils voulaient être dans la loi, c'est-à-dire faire partie du même système que les autres travailleurs. Je me rappelle qu'ils nous disaient : Nous sommes des citoyens de deuxième classe, nous voulons être des citoyens égaux. La seule différence que nous ayons par rapport aux autres est que nos revenus sont inférieurs, et pour cela, nous voulons payer selon nos possibilités. »⁴

Le législateur interprète cette demande comme un désir d'équité fiscale, il est donc indispensable de reconnaître que les travailleurs ne sont pas tous égaux dans leurs capacités à contribuer au financement de l'État, chacun participant de manière différente au marché du travail. Au-delà des asymétries, la loi se doit de donner à tous la possibilité de contribuer au système social selon ses ressources. Car, si ces travailleurs viennent grossir les effectifs du marché informel du travail,

4. Journal de sessions de la Chambre des députés de la nation, 12^e réunion, 7^e session ordinaire, le 6 mai 1998, p. 1743.

c'est simplement qu'ils n'ont pas la possibilité de régulariser leur situation. Cela arrive non seulement aux travailleurs ayant des revenus très bas, tels que les vendeurs ambulants, mais également à ceux ayant des revenus moyens comme des commerçants, des petits producteurs ou même certains membres des professions libérales. D'après le législateur, l'«informalité», loin d'être un choix, leur a été imposée, la fraude ne peut donc pas leur être imputable⁵. Il s'agit d'une sorte d'«informalité involontaire» (Salim et D'Angela, 2006). Dès lors, le nouveau régime cherche à simplifier l'enregistrement, mais également à promouvoir l'inscription dans les registres fiscaux d'un grand nombre des travailleurs qui demeureraient jusqu'ici non imposables.

Un deuxième objectif affiché pendant le débat est l'élargissement de la couverture du système de protection sociale. Néanmoins, le législateur est plus centré sur l'enjeu que représente pour l'État la protection de ce type de travailleurs que sur la reconnaissance de droits fondamentaux. Le choix proposé est soit la socialisation des risques soit leur prise en charge directe. Cela implique, d'un côté la restructuration du système de protection sociale permettant l'inclusion de l'ensemble de travailleurs, de l'autre l'extension de l'assistance sociale. Lors du débat sur le projet de loi, le législateur rappelle que :

«Nous nous demandions comment faire pour intégrer tous les citoyens dans un système qui soit durable, en considérant que tôt ou tard l'État va devoir les prendre en charge parce qu'ils n'ont pas accès à une couverture maladie ni au système de retraite. Il faut considérer que ces travailleurs ont une famille, tombent malades et vieillissent. À quelle porte frapperont-ils lorsqu'ils seront vieux ? D'abord, ils iront demander à manger au maire, et après ils iront demander de l'aide à l'hôpital ou auprès du gouverneur. Finalement, ils s'adresseront au gouvernement national en demandant une aumône pour pouvoir vivre. Si cela se produit fatalement (c'est ce que montrent les chiffres), n'est-il pas plus rationnel que ces personnes puissent contribuer au financement de leur retraite dans les mêmes conditions que les autres Argentins, au travers d'un système de prélèvement ?»⁶

Le choix entre protection sociale et assistance sera toujours présent lors des différents réajustements du régime. Le cœur du débat réside dans la définition du public visé, qui peut sembler en contradiction avec l'objectif du régime à moyen terme : permettre la transition entre le secteur informel et les régimes généraux de salariés ou de travailleurs indépendants.

Le régime du monotribut a été conçu pour régulariser la situation des travailleurs non déclarés (tantôt salariés, tantôt travailleurs à leur compte) installés dans le secteur présentant le plus faible niveau de productivité, celui défini comme «secteur informel» (Klein et Tokman, 1988), mais aussi pour légaliser la situation des travailleurs des secteurs intermédiaires de l'économie. Et pourtant, la version finale de la loi permet uniquement la prise en compte des premiers, et écarte les seconds. La définition de la population ciblée, basée sur un très faible plafond de

5. Dans ce cas particulier, la question qui préoccupe le législateur est celle de l'incapacité réelle de respecter les règles et non pas celle de la fraude intentionnelle. Pour une analyse de la «culture de la fraude», voir Poblete, 2008.

6. Journal de sessions de la Chambre des députés de la nation, 12^e réunion, 7^e session ordinaire, le 6 mai 1998, p. 1743.

revenus annuels, exclut une part non négligeable des travailleurs qui se trouvent à la frontière et qui ne peuvent pas participer régulièrement au financement du système collectif de protection sociale.

À la suite à la récession de 1998, on a observé une forte dépréciation des salaires qui a eu pour effet d'inclure une partie de cette frange intermédiaire de travailleurs dans ce régime fiscal. Cependant, les travailleurs ayant les plus bas revenus restent majoritaires depuis la création du régime. En 1999, ces travailleurs représentaient 76,2% des «monotributaires»⁷ (Salim et D'Angela, 2006, p. 14) et, actuellement, 65,4% (Centrángolo *et al.*, 2013, p. 42). Cela explique le caractère assistantiel que revêt le régime depuis le début.

Pour ces travailleurs, le régime du monotribut représente la porte d'entrée dans la sécurité sociale. Ainsi, la loi de 1998 leur accorde le droit à la Prestation basique universelle⁸ et au Programme médical obligatoire. Pour avoir droit à ces prestations, le monotributaire doit payer obligatoirement des contributions au régime de retraite publique et au Régime national d'assurance santé. Mais, s'il veut avoir une retraite complémentaire, il peut aussi cotiser soit au système par capitalisation⁹ soit au système par répartition. S'il veut étendre le droit à l'assurance maladie à l'ensemble de sa famille, il doit payer des cotisations supplémentaires. Dans sa première version, le régime du monotribut apparaît comme un régime de protection sociale contributif qui introduit la possibilité d'ajouter des cotisations volontaires afin d'augmenter le montant des prestations ou d'élargir la couverture aux membres de la famille. La structure du régime est identique à celle du régime des travailleurs indépendants, instauré par la loi de 1993¹⁰. Comme le travailleur indépendant, le monotributaire est considéré comme le seul responsable du paiement des impôts et des contributions sociales.

Durant les débats sur ce projet de loi, le financement des prestations sociales a donné lieu à des controverses. Le régime du monotribut prévoyait dans certains cas l'exemption totale de cotisations. Cependant, lors de l'approbation de ce texte, le président argentin¹¹ a exercé son droit de veto, en affirmant qu'en aucun cas les cotisations ne pourraient être suspendues. Aussi, quelques jours plus tard, un autre décret présidentiel¹² a-t-il ratifié l'obligation de cotiser pour bénéficier de la sécurité sociale. Néanmoins, l'évolution du régime montrera que cette question n'a pas été réglée. Bien au contraire, elle sera au cœur des réajustements successifs du régime.

7. Il s'agit d'une traduction du néologisme "*monotributistas*". Le «monotributaire» est donc le travailleur inscrit dans le régime du monotribut.

8. Il s'agit d'une sorte de retraite minimale garantie par l'État indépendamment des cotisations effectives.

9. Le système de capitalisation est resté en vigueur jusqu'à 2008.

10. La loi 24241 instaure un régime mixte de retraite : par répartition et par fonds de pension (JO 18/10/1993).

11. Décret 762/98 du 2 juillet 1998 (JO 6 juillet 1998).

12. Décret présidentiel 774/98 du 3 juillet 1998 (JO 10 juillet 1998).

Plusieurs régimes en un seul : les sous-régimes du monotribut

Si les discussions relatives à la définition du plafond de revenus permettant d'accéder au régime avaient caractérisé les débats précédant son adoption, dans les deux premières années de son application le débat s'est centré sur les activités réalisées par les travailleurs informels. Loin d'une analyse des régimes d'emploi qui pouvaient leur être associés ou d'un débat sur les formes atypiques de travail, on a assisté à la confection d'une longue liste d'activités qui devraient être intégrées dans ce régime. En regardant cette liste, il apparaît clairement que la notion d'informalité évoquée n'est pas celle correspondant aux statistiques nationales. Il ne s'agit pas seulement de relations de travail développées en dehors du système de régulation (Portes et Benton, 1987), mais aussi d'activités insérées dans un secteur particulier de l'économie caractérisé par une très basse productivité (Klein et Tokman, 1988 ; Cimillo, 1999), c'est-à-dire des activités propres au marché dit « secondaire » (Tokman, 1997). D'après les économistes du PREALC¹³, le secteur informel est caractérisé par « un faible niveau de capital, une technologie rudimentaire en termes relatifs et une déconnexion des circuits financiers formels » (Klein et Tokman, 1988, p. 206). Dans cette perspective, ce sont le développement économique et la modernisation de la structure productive qui permettraient de réduire la taille de ce secteur (Beccaria *et al.*, 1999 ; Goldín, 2009).

On voit bien que chacune de ces deux notions d'informalité définit un univers précis, et que ces deux univers se superposent partiellement, mais ce n'est pas la même chose de fonder une politique sur l'une ou l'autre de ces définitions. Dans le cas où l'informalité se limite aux relations de travail qui enfreignent le droit du travail, les politiques de « formalisation » du travail peuvent se fonder sur une combinaison de promotion du travail déclaré par la simplification des procédures et le développement de l'inspection du travail (Piore et Schrank, 2008). En revanche, dans le deuxième cas, l'État est censé intervenir également dans le système productif dans le but de rapatrier vers le marché formel les activités qui se développent sur le marché informel.

Dans les années qui suivent l'approbation de la loi, c'est cette deuxième définition qui a primé, même si l'État n'avait aucune intention d'intervenir directement sur le marché ou la structure productive en raison de son alignement sur le Consensus de Washington (Williamson, 1990). Les réajustements du régime se sont donc concentrés sur les travailleurs évoluant dans ce secteur : les femmes de ménage, les travailleurs à leur compte exerçant une activité de manière occasionnelle, les chômeurs de longue durée intégrés dans des plans d'aide à l'emploi, les travailleurs des coopératives de travail et les ouvriers ruraux. Néanmoins, la logique suivie sera celle propre à la première définition, c'est-à-dire améliorer les capacités administratives de l'État permettant de faciliter l'enregistrement et le contrôle du respect des règles. Ainsi, parallèlement au régime général de monotributaires, divers sous-régimes seront créés dans le but d'intégrer les travailleurs se trouvant dans les positions les plus précaires du marché du travail.

13. PREALC est le Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et la Caraïbe du Bureau international du travail. Il a été l'un des programmes principaux pendant les années 1970 et 1980.

Un régime spécial pour des travailleuses pas comme les autres

En 2000, apparaît le premier régime spécial du monotribut¹⁴, qui restructure le système de sécurité sociale des travailleuses domestiques, dans le but de prendre en compte les employées de maison travaillant pour différents employeurs. La nouveauté de ce régime est qu'il permet l'intégration de femmes de ménage qui réalisent une activité qui sort du cadre défini par le « statut spécial des travailleurs salariés du service domestique » de 1956¹⁵. En vertu de ce texte, étaient considérées comme salariées les employées de maison travaillant et vivant au domicile de l'employeur, mais aussi celles travaillant pour le même employeur au moins quatre heures par jour, quatre jours de la semaine. Néanmoins, celles qui pouvaient bénéficier de la protection sociale établie par ce statut ne représentaient même pas la moitié du total de celles qui travaillaient dans ce secteur. En effet, l'autre moitié de ces femmes n'avaient pas la possibilité d'être déclarées, soit parce qu'elles accomplissaient un nombre d'heures inférieur à celui stipulé par le statut, soit parce qu'elles travaillaient le nombre d'heures réglementaires, mais pour plusieurs employeurs (Ministerio de Trabajo, 2006).

Depuis 2000, un grand nombre de ces travailleuses sont en mesure de régulariser leur situation, car désormais toutes celles qui travaillent au moins six heures par semaine pour un même employeur peuvent intégrer ce sous-régime. En prenant en compte le fait que ces travailleuses se situent plutôt dans une espèce de subordination fragmentée qu'on pourrait caractériser comme une subordination sans exclusivité, le nouveau sous-régime établi, en fonction du nombre d'heures travaillées, une échelle fixe des contributions patronales et des versements mensuels forfaitaires des travailleuses. La structure des cotisations résulte d'une combinaison inédite entre le dispositif du régime salarié et celui du régime des indépendants.

Sous ce régime contributif, l'accès à la sécurité sociale n'est pas égal pour toutes du fait que pour atteindre le montant de cotisation minimal certaines doivent travailler plus d'heures que d'autres, selon le nombre d'employeurs pour qui elles travaillent (Poblete, 2014). Seules celles qui travaillent plus de seize heures par semaine pour un même employeur ont droit à la retraite et à l'assurance maladie lorsqu'elles cotisent. Ce sous-régime entre également dans la logique établie par la loi de 1993¹⁶ concernant les cotisations volontaires. Ainsi, il prévoit que celles travaillant moins de seize heures hebdomadaires peuvent faire des versements supplémentaires pour accéder, de manière individuelle ou avec leur groupe familial, aux prestations de l'assurance maladie. Pour obtenir une couverture individuelle, elles doivent compléter l'écart entre les contributions payées par l'employeur et le minimum forfaitaire fixé pour l'ouverture des droits. En ce qui concerne la retraite, étant donné que les contributions relatives aux différents patrons s'additionnent, une femme de ménage monotributaire qui veut avoir accès aux prestations sociales de base doit travailler soit 28 heures pour deux employeurs, soit 36 heures hebdomadaires pour le compte de trois employeurs différents.

14. Loi 25239 de 1999, titre XVIII, art. 21.

15. Le statut spécial concernant les travailleurs du service domestique est approuvé par le décret 326 du 14 janvier 1956. Il a été abrogé en 2013 par la loi 26844 (JO 12 avril 2013).

16. Loi 24241 (JO 18 octobre 1993). Elle est entrée en vigueur en 1994.

Pourtant, si ces employées effectuent moins de 16 heures hebdomadaires pour un seul employeur, et travaillent des périodes inférieures à six heures chez d'autres employeurs, elles ne disposent d'aucune couverture sociale, même si elles cotisent. Ainsi, la reconnaissance de droits sociaux ne va donc pas totalement de pair avec l'accès réel à ces droits.

Un régime pour les travailleurs occasionnels

La même année, un autre sous-régime a été créé : celui des travailleurs à leur compte ayant une activité occasionnelle. En 2000, alors que presque 20% de la population active se trouve au chômage et que la moitié de la population qui travaille gravite autour du pôle non régulé du marché du travail, le travail temporaire apparaît comme l'une des formes les plus courantes d'insertion sur le marché du travail. L'État décide alors de créer une nouvelle sous-catégorie de petits contribuables. Par le biais d'un décret dit «de nécessité et d'urgence», il instaure la catégorie du travailleur «monotributaire occasionnel». Cette mesure s'appuie sur deux arguments :

– d'abord, le pouvoir exécutif affirme que «Des raisons d'équité et de justice sociale recommandent le recours à un régime destiné à ces contribuables qui, en raison des caractéristiques de leur activité, ne peuvent pas assurer avec régularité leurs obligations à l'égard du système de prévoyance établies selon le dispositif normatif en vigueur.»¹⁷ ;

– ensuite, l'équité et la justice sociale perdent de leur importance face à la crise économique et sociale que vit le pays à ce moment précis. L'exécutif ne cache d'ailleurs pas sa principale préoccupation : «La gravité de la situation sociale dérivée du contexte économique actuel rend nécessaire et extrêmement urgente la mise en place de mesures assurant la couverture santé d'un grand nombre de citoyens percevant de bas revenus et en situation d'informalité. Ce sont précisément eux qui nécessitent une attention prioritaire, mais toujours en respectant un cadre de rationalité, d'efficacité et d'efficience des dépenses publiques.»¹⁸.

Ainsi, l'État veut que les travailleurs les plus vulnérables (et donc les plus susceptibles de faire appel à l'assistance sociale) soient assurés par le système de protection collective. Parmi les travailleurs les plus vulnérables et les moins assurés se trouvent les travailleurs à leur compte. D'après un diagnostic opéré par le gouvernement, le mode d'insertion sur le marché du travail spécifique à ces travailleurs est caractérisé par la discontinuité dans le temps et la variabilité dans les revenus. Cette particularité empêche un grand nombre de petits contribuables d'honorer avec régularité leurs obligations à l'égard du fisc et du système de sécurité sociale. Même si l'exécutif reconnaît que la capacité à cotiser de ces travailleurs est très réduite, il met en place un régime spécial destiné à ces travailleurs.

Dans ce sous-régime, en raison de la discontinuité du travail, les cotisations correspondant au monotribut ne représentent pas une somme fixe, mais 5% des

17. Décret présidentiel 1 401/01 du 4 novembre 2001. Il sera modifié par la loi 25 865 (JO 19 janvier 2004).

18. Décret présidentiel 1 401/01 du 4 novembre 2001.

revenus bruts perçus. Une partie de ce montant est destinée au système de sécurité sociale et l'autre à l'«impôt intégré» (c'est-à-dire l'impôt sur le revenu et la TVA). Une fois qu'ils ont cotisé durant dix ans, les monotributaires occasionnels ont droit à une retraite minimale. Par ailleurs, si ces travailleurs se trouvent dans la catégorie inférieure de revenus, ils sont exonérés de l'impôt intégré. En ce qui concerne l'assurance maladie, le paiement d'un forfait ouvre des droits au travailleur occasionnel, et un second forfait ouvre des droits à sa famille, comme pour les employées de maison monotributaires. Cependant, depuis que ce sous-régime a été modifié en 2004¹⁹, ces travailleurs n'ont plus accès à l'assurance maladie, étant donné qu'ils sont exonérés des cotisations.

Lors du débat au Parlement, certains parlementaires ont plaidé en faveur du maintien de la prestation d'assurance maladie dans ce sous-régime, car cela pourrait constituer une «accroche» pour motiver les travailleurs à payer le monotribut. En effet, selon le législateur, la retraite et l'assurance maladie sont devenues des contreparties nécessaires au prélèvement des impôts pour ces catégories de contribuables²⁰. Au fur et à mesure que le régime a été modifié, les deux objectifs présentés lors de la création du régime ont changé de rapport : l'un devient la condition de l'autre. Si, en 1998, le régime du monotribut cherchait autant à intégrer les travailleurs informels dans le régime fiscal que dans le régime de sécurité sociale, en 2004, la couverture par la sécurité sociale apparaît comme une incitation au paiement des impôts.

Régime de prévoyance ou dispositif d'assistance ?

Durant la deuxième période, dite de post-convertibilité, le *monotribut* est apparu comme un outil central de la politique sociale. En 2004, il est créé un sous-régime conçu pour accueillir des travailleurs qui n'ont presque aucune possibilité de cotiser²¹. Si l'adjectif «social» sert ici à caractériser cette forme de *monotribut*, c'est parce qu'il s'agit d'un régime à caractère largement assistantiel, même s'il ne relève pas à proprement parler d'une politique d'assistance sociale. Les travailleurs inscrits dans ce sous-régime sont exonérés du paiement des contributions fiscales durant les 24 mois qui suivent leur enregistrement, bénéficiant en outre d'une réduction de 50% des cotisations de l'assurance maladie. Cette mesure cherche à faciliter la transition vers une insertion sur le marché du travail, particulièrement pour les personnes exclues du marché du travail lors de la crise de 2001. Sont censés s'inscrire dans ce régime les travailleurs à leur compte qui se trouvent dans des conditions de forte précarité en raison de leurs bas revenus ou de leur type d'insertion sur le marché du travail. Il s'agit des travailleurs classés dans les deux catégories inférieures du régime du monotribut et de chômeurs de longue durée travaillant dans le cadre des programmes d'aide à l'emploi.

19. Loi 25 865 (JO 19 janvier 2004).

20. Journal des sessions, Chambre des députés, réunion n° 28, ordre du jour 3413, session ordinaire du 4 décembre 2003.

21. Loi 25 865 (JO 19 janvier 2004).

Un cas spécial de «monotributaire social» est celui des membres de coopératives de travail. Moyennant l'accréditation par le ministère de développement social d'un «Projet productif ou de services», la loi autorise la «formalisation» de petites coopératives n'ayant pas plus de trois travailleurs dont le revenu annuel ne dépasse pas le seuil de la catégorie la plus basse du monotribut. Ces travailleurs sont exonérés du paiement de leur contribution au système de sécurité sociale. Ainsi, même en exerçant des activités peu régulées, ils peuvent, grâce à leur inscription au monotribut, avoir accès au système de sécurité sociale. On trouve ici l'ensemble d'activités liées à l'économie dite sociale, particulièrement les unités de production domestique.

Le régime du monotribut est resté presque inchangé jusqu'en 2009²² où deux nouvelles sous-catégories ont été créées :

- le «monotribut d'inclusion sociale et de promotion du travail indépendant» ;
- et le «monotribut social rural».

Le premier a comme objet de faciliter la première insertion sur le marché du travail de jeunes professionnels pendant les deux années suivant la fin de leurs études. Peuvent s'inscrire dans cette catégorie des professionnels qui ne travaillent pas dans un lieu stable et pour qui cette activité est la seule source de revenus. Pour aider au développement du travail indépendant de ces jeunes, l'État réduit le montant de leurs contributions sociales durant les deux premières années d'insertion au marché du travail. Néanmoins, l'objectif est qu'ils puissent intégrer le régime général des travailleurs indépendants par la suite.

Le «monotribut social rural», pour sa part, est une extension du monotribut social à des petits producteurs agricoles. Le but ici est de régulariser la situation de petits producteurs familiaux et de leur donner accès à une protection sociale. Dans ce cas, les travailleurs sont exonérés de toute contribution au système de sécurité sociale. C'est le ministère de l'agriculture qui prend en charge une moitié de contributions sociales et le ministère du développement social, l'autre moitié. C'est pourquoi il est présenté comme «monotribut à coût zéro». Visant comme modèle les petites coopératives de travail instaurées par la loi sur le «volontariat social»²³, ce dispositif cherche à intégrer dans le marché formel du travail les travailleurs ruraux réalisant des activités à basse productivité.

Dans la période de post-convertibilité, le régime du monotribut est devenu un outil servant à l'intégration au régime fiscal et au système de sécurité sociale des travailleurs incapables de cotiser. On trouve d'un côté ceux qui ne peuvent pas cotiser en raison d'une conjoncture particulière telle que la crise du marché du travail ou parce qu'il s'agit de leur première insertion sur le marché du travail. D'un autre côté, on trouve les travailleurs dont l'incapacité à cotiser est liée au type d'activité dans laquelle ils sont engagés. Or, les premiers sont supposés être incorporés dans le régime général du monotribut par la suite, ou même aller jusqu'à l'intégration au régime général de travailleurs indépendants. Pour les seconds, l'État maintient ce régime qui est assurantiel dans sa forme, mais assistantiel dans sa mise en application.

22. Loi 26 565 (JO 21 décembre 2009).

23. Loi 25 865 (JO 19 janvier 2004).

Depuis sa création, le régime du monotribut associe différents types de régimes de protection. Suivant le modèle du régime propre aux travailleurs indépendants, il introduit des variantes au système contributif classique. À côté des contributions obligatoires, on trouve des contributions volontaires (complémentaires ou non), ainsi que des exonérations partielles et des suspensions exceptionnelles de paiement des cotisations.

Conclusion

Depuis les années 1950, la structure du système de protection sociale argentine est définie en fonction de la place occupée par les individus sur le marché du travail (Danani et Hintze, 2011). La réforme de 1968 a transformé les bases du schéma contributif et distributif. D'après Arza, à ce moment s'instaure «un système bismarckien plus pur : un système contributif associé à l'histoire de travail de chaque travailleur, administré par l'État sous un régime de répartition» (Arza, 2010, p. 265). Cette réforme renforce le lien entre les prestations et les contributions, une bonne couverture dépendant donc d'une position stable dans le marché du travail au cours du cycle de vie. Néanmoins, il faudra attendre jusqu'à la réforme de 1994 pour que le modèle contributif actuel se consolide. Cette évolution entraîne l'approfondissement de l'écart entre travailleurs formels et informels, une limitation de l'universalisation des droits et le renforcement des inégalités entre les bénéficiaires (Arza, 2008).

Or, à la fin des années 1990, dans un contexte d'ouverture du marché et de privatisation des services publics, l'augmentation importante du nombre d'exclus du système de protection sociale n'entraîne pas la mise en question du régime de protection sociale existant. Au contraire, bien que dans une autre perspective, l'État reprend les recettes déjà en vogue dans les années 1960 ; il cherche l'intégration de ces travailleurs au moyen d'une «formalisation» des relations de travail. À ceci près que dans les années 1960, l'enjeu était l'expansion du marché du travail formel résultant du développement de la structure productive. En 1998, la stratégie est autre. L'intégration de travailleurs au marché formel du travail est tributaire de la simplification des procédures administratives et des exonérations fiscales accordées aux employeurs, le but étant toutefois d'élargir la couverture du système de sécurité sociale. Néanmoins, on trouve la même idée sous-jacente : l'accès à une protection sociale dépend complètement de la «formalisation» des relations de travail.

Le régime du monotribut s'est construit sur un constat principal : la capacité limitée à cotiser de certains travailleurs. Il ne s'agit pas d'un régime de sécurité sociale liée à un régime d'emploi particulier dont la structure serait adaptée au mode de mobilisation du travail. Au contraire, il s'agit d'un régime basé sur la logique du régime fiscal ; c'est-à-dire que celle-ci reste centrée sur l'efficacité du prélèvement des impôts. Les monotributaires ne sont à proprement parler ni des salariés ni des travailleurs indépendants, même si leur situation peut recouvrir en partie ces deux catégories. Ils ne sont pas, en effet, pris en compte en fonction

de leur statut de travailleur, mais en tant que contribuables, en particulier de leur qualité de « petits » contribuables. Le monotribut se révèle donc comme un dispositif permettant de cristalliser la séparation entre le statut d'emploi et le système de sécurité sociale. C'est cette particularité qui a été à l'origine d'un régime mixte, à la fois régime fiscal et régime de sécurité sociale, dont la logique contributive est spécifique.

Par sa structure, on peut dire que le régime du monotribut met en relief la forte fragmentation du système argentin de protection sociale et contribue à l'accroissement de celle-ci. Face aux régimes des salariés et des travailleurs indépendants, se constitue en effet un troisième régime caractérisé par le faible niveau de contribution des bénéficiaires. On trouve ainsi, d'un côté, des régimes dans lesquels les prestations dépendent directement des cotisations et, d'un autre côté, un régime qui procure des prestations minimales sans que les cotisations soient toujours une condition préalable.

Pour les travailleurs relevant des régimes de salariés et d'indépendants, le niveau des prestations sociales résulte de l'historique des contributions de chacun. Les salariés ont toujours eu accès à de meilleures prestations sociales que les travailleurs indépendants. Ceci est lié à la manière dont se combinent les contributions des salariés et des employeurs, mais aussi à la régularité des cotisations sur le long terme. Dans le cas des travailleurs indépendants, depuis la création de leur régime, le problème majeur a été la forte irrégularité de leurs cotisations sociales, qui a donné lieu à la multiplication de moratoires, arrivant même à ce qu'on a appelé un « moratoire permanent »²⁴.

En revanche, pour les monotributaires, le niveau de prestations est toujours le minimum, parfois proche des prestations de l'assistance sociale. Par ailleurs, à l'intérieur de ce régime, on observe un partage entre ceux qui peuvent supporter un niveau régulier de cotisations (même s'il s'agit de montants réduits) et ceux qui ne peuvent pas cotiser pleinement, ou même ceux qui sont considérés comme tout à fait incapables de cotiser. Les premiers sont soumis aux obligations et pénalisations propres aux régimes contributifs, tandis que, derrière la façade d'un système contributif de protection, les autres perçoivent des minima sociaux. Bien que les cotisations s'ajustent aux capacités contributives de travailleurs, l'accès aux prestations est donc très inégal.

L'hypothèse sur laquelle s'appuie la création du régime du monotribut semble être alors contestée. Car, malgré une réduction de la proportion de travailleurs informels de 15 points depuis 2002²⁵, l'accès à une protection sociale est encore incomplet. Du fait que les monotributaires, surtout ceux ayant les plus bas niveaux de revenus (65,4 % de l'ensemble) ou exerçant des activités peu régulées (tels que les femmes de ménage ou les travailleurs ruraux), se trouvent dans l'incapacité de cotiser avec régularité, leur participation au nouveau régime ne garantit pas un accès réel aux prestations sociales. Face au partage dichotomique entre travail formel et informel, le régime du monotribut introduit une catégorie intermédiaire : le

24. Décret 164/04 (JO 6 février 2004).

25. Le taux de travail « non enregistré » (salarié et indépendant confondu) est de 49,1% en 2002 et de 34,5% en 2013 (INDEC).

«travail formalisé». Dans ce troisième cas, les droits sociaux sont reconnus, mais l'accès à une protection n'est pas garanti.

Le monotribut apparaît alors comme un cas de *path dependency*²⁶ dans lequel les innovations restent dans les frontières marquées par le modèle précédent. Les droits sociaux continuent à être associés à la place occupée sur le marché du travail. Le seul travailleur est donc reconnu comme ayant droit, au-delà de sa capacité ou de sa possibilité de contribuer au système collectif de protection. Le régime du monotribut, bien qu'il renouvelle d'une manière très particulière le régime bis-marckien en vigueur, en reproduit la logique. En Argentine, il semble qu'il n'y ait pas (encore) de place pour ouvrir le débat sur les droits sociaux universels...

26. «Dépendance au chemin emprunté», laquelle désigne pour Bruno Palier (*Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010), «Le poids des décisions effectuées dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes».

Références bibliographiques

- Arza C. (2008)**, « Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options », *Journal of Latin American Studies*, 40(1).
- Arza C. (2010)**, « La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios », in Torrado S. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo II. Buenos Aires, Edhasa, p. 257-299.
- Azpiazu D., Schorr M. (2010)**, « La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo », *Problemas del Desarrollo*, 41(161), México, IIEC-UNAM, abril-junio, p. 111-139.
- Beccaria L., Carpio J., Orsatti A. (1999)**, « Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico », in Carpio J. et al., *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT.
- Beccaria L., López N. (eds) (1997)**, *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/LOSADA.
- Bertranou F. (ed.) (2010)**, *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, OIT.
- Bertranou F., Casanova L., Sarabia M. (2013)**, « Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012 », Buenos Aires, OIT, *Documentos de trabajo*, no.1
- Centrángolo O., Goldschmit A., Gómez Sabaini J.C., Morán D. (2013)**, « Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social », Buenos Aires, OIT, *Documento de trabajo*, no.4
- Cimillo E. (1999)**, « Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino », in Carpio J. et al., *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT.
- Danani C., Hintze S. (eds.) (2011)**, *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS.
- Gerchunoff P., Lach L. (2005)**, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel.
- Golbert L. (2010)**, « De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales ». Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Goldin A. (2009)**, « Labour flexibility and worker security: an Argentine perspective », in Weller J. (éd.), *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Chile: ECLAC.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)**, Bases de données.
- Klein E., Tokman V. (1988)**, « Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de una forma de producir y no a la inversa. A propósito del artículo de Portes y Benton », *Estudios Sociológicos*, 6(16), p. 205-212.
- Lo Vuolo R. (2010)**, « Las perspectivas del ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al programa 'Bolsa de Familia' de Brasil y 'Asignación Universal por Hijo' de Argentina », *Documento de trabajo*, N° 76, Buenos Aires, CIEPP.

- Ministerio de Trabajo, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2006)**, «Situación del servicio doméstico en Argentina», Buenos Aires, Argentina.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2013)**, Boletín de Estadísticas Laborales, dernier trimestre. <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>
- Novick M. (2010)**, « Trabajo y contexto en el desarrollo productivo argentino », *Revista de Trabajo*, 6 (8), p. 165-176.
- Novick M., Lengyel M., Sarabia M. (2009)**, «De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, no.3, p. 257-275.
- Palomino H. (2008)**, «La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación», *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, vol.13, no.19, p. 121-144.
- Poblete L. (2008)**, «De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90», thèse de doctorat, Paris, EHESS. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/>
- Poblete L. (2014)**, « Esa vieja dupla: empleo y protecciones sociales. Reflexiones en torno a la regulación del servicio doméstico en Argentina », IDES/PESEI, Serie: Documentos para discusión, n° 16/2014, <http://pesei.ides.org.ar/files/2012/03/POBLETE-PESEI.pdf>
- Piore M.J., Schrank A. (2008)**, « Toward Managed Flexibility: the Revival of Labour Inspection in the Latin Word », *International Labour Review*, 147 (1), p. 1-23.
- Portes A., Benton L. (1987)**, « Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación », *Estudios Sociológicos*, 5 (13), p. 111-137.
- Rapoport M. (2000)**, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Rodriguez Enriquez C., Reyes M.F. (2006)**, «La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo», *Documento de trabajo*, no. 55, Buenos Aires, CIEPP.
- Salim J.A., D'Angela W. (2006)**, *Régimen simplificado para Pequeños Contribuyentes – Monotributo*, Buenos Aires, AFIP.
- Sgard J. (2007)**, «Hyperinflation et reconstruction de la monnaie nationale : une comparaison de l'Argentine et du Brésil (1990-2002)», in Théret B. (éd.), *La monnaie dévoilée par ses crises*, vol. 1 : *Crises monétaires d'hier et aujourd'hui*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Tockman V. (1997)**, « La especificidad y generalidad del problema del empleo en el contexto de América Latina », in Beccaria L., López N. (éds) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF/LOSADA.
- Vilas C. (1997)**, « De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo », *Desarrollo Económico*, 36 (144), p. 931-952.
- Williamson J. (1990)**, «What Washington means by policy reform?», in Williamson J. (éd.), *Latina American Adjustment. How much has happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics.