



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives 03



La région Amériques montre que l'innovation dans l'administration de la sécurité sociale entraîne un changement positif dans la sociétés

Un nouveau rapport régional de la série *Développements et tendances*, publié par l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) sous le titre *The Americas: Strategic approaches to improve social security* (Amériques: approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale), propose une analyse approfondie des thématiques essentielles que sont l'extension de la couverture, l'excellence administrative et les retombées sociales et économiques positives de la sécurité sociale. L'un des principaux enseignements de ce document est que dans la région Amériques, l'excellence administrative est une condition préalable indispensable pour que les efforts déployés afin d'étendre la couverture et de soutenir ainsi le développement social et économique portent leurs fruits.

Rédigé dans la perspective du Forum mondial de la sécurité sociale pour les Amériques organisé à Mexico du 11 au 13 avril 2016, le rapport analyse à la fois les avancées réalisées et les défis qui doivent encore être relevés pour concevoir, financer et mettre en œuvre des programmes de sécurité sociale adéquats et pérennes.

Bien que les pays de la région connaissent des réalités diverses en termes de développement économique, social, culturel et démographique, certaines tendances sont communes à la majorité d'entre eux. Nombre d'institutions de sécurité sociale et de responsables de l'action publique de la région ont cherché à relever les défis à l'origine de ces tendances en adoptant des stratégies riches d'enseignements pour les pays de la région Amériques et du reste du monde. A maints égards, et il s'agit là d'une caractéristique évidente de la région, les pays des Amériques continuent de faire figure de précurseurs en matière d'innovation dans le domaine de la sécurité sociale.

Le rapport s'appuie sur les évolutions récentes observées dans la région pour analyser divers défis, étroitement liés les uns aux autres, que les Amériques doivent encore relever pour parvenir à une extension durable de la sécurité sociale. Il montre notamment que les mesures à adopter pour continuer d'étendre la couverture ne bénéficieront d'un financement stable et équitable que s'il existe un soutien politique, lequel n'est lui-même possible que si les retombées sociales et économiques positives des programmes de sécurité sociale peuvent être quantifiées et démontrées. Il défend aussi et surtout l'idée que l'excellence en matière d'administration et de gestion joue un rôle moteur dans l'aboutissement des efforts mis en œuvre pour étendre la couverture.

Développements sur le plan de l'extension de la couverture dans les Amériques

Ces dernières années, beaucoup d'institutions de sécurité sociale ont, malgré un environnement extérieur de plus en plus difficile, réalisé des avancées impressionnantes dans l'extension de la couverture. Dans de nombreux pays, plus de 50 pour cent des travailleurs de l'économie formelle ont désormais accès à une couverture en matière de pensions et de santé. En Argentine, au Brésil et en Uruguay, le nombre de travailleurs du secteur privé bénéficiant d'une couverture a connu une hausse comprise entre 60 et 80 pour cent entre 2003 et 2013. Autre évolution encourageante, les efforts entrepris pour accroître le taux de couverture sont souvent allés de pair avec une prise de conscience de l'importance de l'adéquation et des mesures destinées à améliorer la qualité des prestations.

Le rapport publié par l'AISS va au-delà de la présentation de moyennes régionales et décrit à la fois les réussites des institutions de sécurité sociale et les défis qu'elles doivent encore relever pour consolider les avancées récemment réalisées et pouvoir s'appuyer sur elles.

Ainsi, les progrès accomplis concernant l'accès des travailleurs de l'économie formelle aux pensions et aux soins de santé se sont accompagnés d'une expansion significative des programmes non contributifs de retraite et d'allocations familiales ainsi que des dispositifs de prestations monétaires ciblant certaines catégories de la population. Plus de quinze pays de la région, dont le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, le Mexique et le Panama, sont maintenant dotés de systèmes de pensions sociales non contributives. Le Pérou, par exemple, a renforcé son régime de pension non contributif, étendant la couverture et augmentant le montant des prestations, alors que l'État plurinational de Bolivie et Trinité-et-Tobago ont revalorisé le montant des prestations servies par leurs régimes non contributifs. Par ailleurs, certaines mesures spécifiquement conçues pour offrir une meilleure protection à certains groupes difficiles à couvrir, comme les travailleurs domestiques au Brésil, ont eu des résultats encourageants.

Dans la région Amériques, le débat sur les moyens à envisager pour continuer d'étendre la couverture a évolué et porte désormais sur la recherche des mécanismes incitatifs qui permettront de créer un système financièrement viable associant de manière optimale des régimes contributifs et des dispositifs financés par l'impôt. La réussite d'une stratégie d'extension de la couverture, qui exige un soutien politique fort, passe, entre autres, par :

- une amélioration du recouvrement des cotisations, grâce à une meilleure gouvernance des institutions;
- une plus grande souplesse en ce qui concerne l'affiliation des travailleurs de l'économie informelle et des groupes vulnérables;
- l'élargissement de la couverture des travailleurs salariés au moyen des régimes contributifs, avec le soutien d'un marché du travail formel plus dynamique;
- l'extension de la couverture des travailleurs du secteur informel à travers le recours à des programmes non contributifs ou subventionnés.

Les pays de la région se sont attachés, non seulement à étendre la couverture horizontale pour couvrir un plus grand nombre de citoyens dans le cadre du déploiement de socles de protection sociale nationaux, mais aussi à améliorer l'adéquation des systèmes, en augmentant le montant des prestations (couverture verticale). À noter en particulier que de nombreuses réformes ont été inscrites dans la législation ou dans des décrets, ou confortées par des décisions de la Cour suprême, comme c'est le cas en Colombie. Malgré ces avancées, la couverture continue de présenter d'importantes lacunes. Ainsi, même dans les pays qui sont parvenus à étendre la protection sociale à certaines catégories de travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs les plus vulnérables et les plus pauvres en restent généralement exclus.

Principaux faits: les Amériques

- Les pays de la région ont continué d'étendre la couverture, en particulier pour les travailleurs salariés. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le pourcentage de salariés affiliés à un régime de pension contributif est passé de 46,1 pour cent en 2002 à 55,4 pour cent en 2011..
- En ce qui concerne les prestations monétaires, les pays qui avaient déjà réussi à faire progresser le taux de couverture dès le début des années 2000 – Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica et Uruguay – ont continué d'étendre la couverture de manière plus efficace.
- Le taux d'affiliation à l'assurance maladie est passé de 54,4 pour cent à 66,4 pour cent entre 2002 et 2011; toutefois, la qualité de l'accès varie considérablement d'un pays de la région à l'autre.
- Tous les pays de la région ont pour objectif d'instaurer une couverture santé universelle; cependant, à Haïti et au Honduras, plus de 80 pour cent de la population n'a pas accès à une couverture santé.
- En Amérique latine et dans les Caraïbes, près de 50 pour cent en moyenne des dépenses de santé des ménages sont financées par des paiements directs.

Certains pays, comme l'Uruguay, ont mis en place des régimes en faveur des travailleurs indépendants et des petites entreprises de l'économie informelle. Ces dispositifs facilitent l'affiliation et le paiement des cotisations de sécurité sociale, et présentent surtout l'intérêt de comporter des mécanismes incitatifs qui encouragent les travailleurs à rester affiliés.

Outre la présentation de données qui illustrent la manière dont les pays mettent au point des mesures et des solutions administratives adaptées au profil et à la capacité contributive de leur population, le rapport met en lumière cinq facteurs plus généraux qui ont contribué à renforcer le rôle de la sécurité sociale dans les Amériques:

- Une volonté politique plus marquée qui s'exprime dans beaucoup de pays et qui renforce le soutien dont bénéficie la sécurité sociale. Des lois et réglementations importantes ont été adoptées, ce qui a permis d'améliorer la couverture en matière de santé et de pensions – c'est par exemple le cas aux Etats-Unis s'agissant de la couverture santé universelle.
- La recherche de mécanismes de financement stables, suffisamment solides pour résister à un environnement extérieur en constante évolution. Par exemple, le dispositif Colombia Mayor institué en Colombie en 2013 est financé par des cotisations versées par les salariés qui perçoivent un salaire élevé et par l'impôt, et a, dès sa première année de fonctionnement, offert une protection à 1,25 million de personnes.
- La réflexion menée dans certains pays, comme le Chili, le Mexique et le Pérou, pour repenser la manière dont les systèmes contributifs ont été conçus et en améliorer les caractéristiques. Certaines des réformes adoptées ont consisté à renforcer les effets redistributifs des pensions et à réduire les frais administratifs.
- La mise au point de stratégies de communication innovantes et inclusives afin d'améliorer l'information sur les droits à la sécurité sociale, de favoriser l'acquisition de connaissances financières et de promouvoir le développement d'une culture de la sécurité sociale.
- La recherche de l'excellence en matière d'administration et de gestion afin d'améliorer la qualité des services, en particulier pour favoriser la mise en place d'une couverture adéquate et pérenne.

Malgré des résultats globalement positifs, les pays de la région ont et auront encore des défis à relever, notamment le vieillissement démographique, qui menace la viabilité des régimes, l'évolution du profil de la population à couvrir — du fait, par exemple, de l'augmentation des migrations et de la progression de l'urbanisation —, et les mutations du marché du travail, caractérisé par une économie informelle substantielle et l'importance économique des petites entreprises. L'incertitude qui entoure l'économie mondiale constitue une autre difficulté, en particulier pour les pays très dépendants des marchés d'exportation et des revenus tirés des matières premières. La diminution des recettes fiscales pénalise les finances publiques et compromet le soutien qui peut être apporté aux dispositifs de sécurité sociale et de soins de santé non contributifs ou subventionnés.

Excellence en matière d'administration et de gestion

La réalisation de progrès en matière d'administration, de gestion et de gouvernance est plus nécessaire que jamais et a un lien direct avec les efforts d'extension de la couverture. Le rapport souligne que l'excellence administrative a toujours revêtu une importance capitale, mais que les raisons qui justifient cette importance sont beaucoup plus nombreuses que par le passé et que les objectifs poursuivis sont désormais multiples.

A cet égard, quatre axes d'action prioritaires sont définis:

- Faire une utilisation plus efficiente des ressources; cet aspect est particulièrement important pour les pays confrontés à des contraintes financières. A noter que la chute mondiale du prix des matières premières a eu des répercussions directes sur les finances de nombreuses nations exportatrices de la région. Certains pays ont, dans le cadre de stratégies plus larges visant à réaliser des économies sur les ressources, cherché à améliorer la coordination entre les différents organismes et parties prenantes (Equateur, par exemple) et à normaliser et échanger des informations (République dominicaine, par exemple), et ces mesures ont eu des retombées positives.
- Améliorer la qualité des services, en particulier la perception que les personnes couvertes ont, en tant que «clients», des services qu'elles reçoivent, afin que les programmes de sécurité sociale bénéficient d'un soutien politique et suscitent l'adhésion du public. Au Canada et aux Etats-Unis par exemple, il est possible de demander une nouvelle carte d'assurance maladie en ligne. A El Salvador, les employeurs peuvent suivre en ligne le paiement des cotisations, et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, ce paiement s'effectue désormais en ligne, ce qui permet de réduire les coûts tout en améliorant la qualité des données transmises.
- Faciliter l'adoption de réformes – par exemple, pour repenser et réformer les systèmes de retraite, il est indispensable de disposer d'excellents outils d'administration et de gestion afin de garantir l'efficacité de la réglementation et de pouvoir analyser de manière précise les coûts et performances (le rapport cite l'exemple du Costa Rica, où le montant maximum des frais administratifs que peuvent exiger les sociétés gestionnaires de fonds de pension a été abaissé).
- Etablir des liens plus étroits avec les bénéficiaires, les membres affiliés et les membres potentiels en utilisant les médias sociaux et autres moyens de communication adaptés. Les institutions de sécurité sociale peuvent en retirer divers avantages annexes: elles peuvent recueillir rapidement et efficacement l'avis des bénéficiaires, améliorer leur propre image de marque et, souvent, communiquer plus efficacement qu'avec les médias traditionnels. Ainsi, la République bolivarienne

de Venezuela a développé ses services en ligne, le Panama a mis au point un outil virtuel qui permet aux entreprises d'autoévaluer les risques professionnels auxquels sont exposés leurs salariés et de prendre des mesures de prévention en conséquence, et le Costa Rica a facilité l'enregistrement des accidents du travail et amélioré la qualité de l'information.

Les approches innovantes qui ont été adoptées – et menées à bien avec succès – montrent que face à un environnement extérieur complexe, les solutions retenues doivent être conçues en fonction de la réalité locale mais aussi coordonnées avec les mesures prises dans d'autres champs de l'action publique, comme l'éducation. De fait, certaines solutions – comme celles qui visent à améliorer l'accès aux services bancaires et financiers à travers le recours aux technologies mobiles (par exemple le «porte-monnaie mobile» en Colombie) – ont des retombées bien plus larges que la seule amélioration de l'accès à la sécurité sociale.

L'évaluation des contraintes internes et externes à prendre en compte pour déterminer l'ampleur et les objectifs des réformes est considérée de manière grandissante comme un facteur de succès. Par exemple, il est de plus en plus important de garantir à la fois la confidentialité et la sécurité des données. Par ailleurs, la rationalisation des pratiques de gestion destinée à renforcer l'efficacité ne doit pas se faire aux dépens de l'efficacité de la fourniture de services de première ligne. Le rapport insiste particulièrement sur le fait que les institutions de sécurité sociale utilisent de plus en plus des données analytiques pour mieux comprendre et cerner le profil de leurs usagers, mais aussi pour évaluer plus précisément l'impact des mesures qu'elles prennent. Il s'agit là d'une démarche particulièrement importante pour que les institutions et les décideurs publics garantissent que les systèmes de sécurité sociale atteignent leurs objectifs – en d'autres termes aient des retombées économiques et sociales positives.

Par ailleurs, une autre nécessité commence à apparaître, celle de mettre au point des mécanismes institutionnels permettant d'évaluer la capacité de systèmes de sécurité sociale coordonnés à atteindre de manière cohérente les objectifs définis par les pouvoirs publics. Ce besoin est particulièrement grand lorsque, comme c'est parfois le cas, les systèmes nationaux impliquent de multiples acteurs de la politique sociale dans un contexte où l'action publique est segmentée, ce qui suggère que la mission d'évaluation devrait être attribuée aux organismes nationaux de sécurité sociale.

Retombées sociales et économiques positives de la sécurité sociale

Le rapport met en lumière un paradoxe. Alors que le rôle positif de la sécurité sociale est de plus en plus reconnu, ses retombées au niveau de la société dans son ensemble et des individus sont souvent difficiles à quantifier. Cette situation s'explique fréquemment par un manque de données, mais aussi par l'existence d'interactions multiples et complexes avec les autres éléments qui entrent en jeu lorsque l'on mesure des aspects tels que la pauvreté, les résultats sanitaires et le retour à l'emploi. Des progrès ont cependant été réalisés à cet égard, grâce à la mise au point de modèles d'évaluation plus sophistiqués et à une meilleure compréhension de l'interdépendance de ces aspects.

Le principal enseignement à tirer de la période récente est que la conception traditionnelle, qui voulait qu'un pays ait atteint un certain niveau de développement économique avant de mettre en place un système de sécurité sociale, a été balayée par une réalité basée sur les faits: un système de sécurité sociale bien conçu est indispensable pour que les pays connaissent un développement social et économique progressif. Au niveau des individus, les prestations en espèces et les systèmes de santé ont permis de garantir une plus grande sécurité financière et une meilleure gestion des risques tout au long de l'existence, ce qui constitue une première étape. Au niveau de la société dans son ensemble, les programmes de sécurité sociale, en particulier ceux qui ont une fonction redistributive, constituent un moyen efficace de réduire les inégalités, notamment parce qu'ils améliorent la sécurité financière des groupes vulnérables et difficiles à couvrir.

Dans les pays où l'accès à une couverture santé abordable a été étendu, cette évolution s'est accompagnée d'une amélioration du bien-être et a contribué à prévenir les dépenses de santé dites catastrophiques et, partant, à faire reculer le risque de pauvreté. Elle a également favorisé une diminution du risque de conflits sociaux, les populations vulnérables ayant accès aux services dont elles ont besoin, et la population d'âge actif pouvant continuer d'exercer une activité ou recommencer à travailler dès que possible. Dans le domaine des pensions, les réformes récentes qui s'écartent du modèle dans lequel les prestations sont uniquement liées aux cotisations au profit d'un modèle plus redistributif ont également des retombées positives, et contribuent, dans certains cas, à réduire les inégalités hommes-femmes.

Le rapport cite d'autres impacts de la sécurité sociale: elle soutient l'activité économique locale grâce aux transferts monétaires, élargit l'éventail des choix qui s'offrent aux femmes à travers l'extension de la couverture offerte par les allocations familiales, permet aux ménages de bénéficier d'apports de fonds contracycliques (par exemple sous forme de prestations de chômage), favorise le développement du capital humain tout au long de l'existence. A cela s'ajoute une possibilité accrue, pour les fonds de réserve de la sécurité sociale, de réaliser leur potentiel d'investissement dans des secteurs économiques stratégiques.

Le rapport identifie par ailleurs plusieurs domaines dans lesquels des actions devront être menées en priorité. De manière générale, il est nécessaire de collecter et d'analyser des données politiques plus solides. Le fait que les inégalités demeurent souvent fortes dans la région et risquent de compromettre les importantes avancées réalisées est un sujet de préoccupation majeur. De même, le risque de voir apparaître une fracture intergénérationnelle ne doit pas être sous-estimé, les jeunes étant souvent plus vulnérables que leurs aînés – le chômage des jeunes est particulièrement élevé et suscite un fort mécontentement. Parallèlement, certains pays sont confrontés à une économie informelle importante, à un faible ratio

impôts/PIB et à de lourdes contraintes budgétaires, si bien qu'il leur sera plus difficile de pérenniser les efforts déployés en matière de financement.

La situation économique mondiale et régionale constitue un défi de taille pour la région. Après avoir connu pendant des années une croissance tirée par la hausse de la demande de matières premières, nombre de pays de la région sont touchés de plein fouet par le recul des exportations et par la chute du prix de matières premières comme le pétrole et le cuivre sous l'effet du ralentissement de la croissance mondiale. L'ampleur des conséquences négatives que cette situation pourrait avoir sur les finances publiques et, partant, sur la capacité à continuer d'étendre la couverture de la sécurité sociale et d'améliorer l'adéquation des prestations, figure également au nombre des sujets d'inquiétude.

A partir de tous ces éléments, le rapport recense cinq conditions qui doivent être réunies pour que les populations des Amériques voient les retombées sociales et économiques de la sécurité sociale se concrétiser:

- L'adoption de solutions innovantes destinées à étendre la couverture de la sécurité sociale doit être une priorité, en particulier l'adoption de mesures visant l'économie informelle et favorisant le passage du travail informel à l'emploi formel.
- L'administration est un outil indispensable pour garantir que les prestations et services profitent réellement à ceux qui en ont besoin, ce qui suppose notamment une coopération plus étroite entre l'institution de sécurité sociale et le bénéficiaire.
- Des réformes et mesures intelligemment conçues sont nécessaires – les récentes réformes des pensions présentées dans le rapport constituent de précieux exemples de bonnes pratiques.
- Des passerelles efficaces et claires entre prestations sociales contributives et non contributives doivent être mises en place. A cet égard, l'existence de mécanismes de financement stables et solides revêt une importance capitale.
- Les mesures adoptées dans le domaine de la sécurité sociale doivent être coordonnées avec d'autres mesures de politique publique et prises en coopération avec d'autres acteurs; il faudrait également qu'elles comportent des mécanismes qui permettent d'évaluer leurs effets à l'échelle du système dans son ensemble. Permettre à la population d'âge actif de s'intégrer sur le marché du travail réglementé et de s'y maintenir est indispensable à la cohésion sociale et au développement économique, et les institutions de sécurité sociale coopèrent de plus en plus avec les employeurs pour que cette condition soit remplie.

Des perspectives positives

Les progrès réalisés jusqu'à présent offrent plusieurs raisons d'être optimiste. L'existence d'une volonté politique forte et le renforcement de la coopération avec d'autres acteurs, en particulier ceux liés au marché du travail, constituent deux voies à suivre. A cela s'ajoute le rôle important que jouent les outils pratiques proposés par le Centre pour l'excellence de l'AISS, par exemple les Lignes directrices de l'AISS en matière d'administration de la sécurité sociale.

Source

AISS. 2016 *The Americas: Strategic approaches to improve social security* (Development and Trends). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Davantage d'informations sur: www.issa.int/americas/introduction

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)

est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances d'experts, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamiques à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int