



Perspectives en politique sociale

26



Amériques: améliorer la couverture grâce à des changements novateurs dans la sécurité sociale

L'expérience des Amériques dans la conception et la mise en place novatrices de programmes de sécurité sociale est largement reconnue. L'un des principaux facteurs de réussite de la région repose sur un fort engagement politique à instaurer une culture de la sécurité sociale, offrant ainsi des enseignements régionaux et nationaux de portée mondiale. En dépit de différences nationales souvent très marquées en matière d'indicateurs économiques, sociaux, démographiques, et relatifs au marché du travail, les données de l'AISS montrent comment quatre évolutions et tendances régionales majeures dans le domaine de la sécurité sociale ont exercé une incidence positive sur les résultats récemment enregistrés. Ces tendances englobent des mesures destinées à garantir la pérennité du financement et une fourniture plus large des prestations et des services, ainsi que le rôle de la sécurité sociale dans la réduction des inégalités; elles incluent également les efforts pour faire évoluer de manière positive les procédures administratives et les pratiques organisationnelles par la gestion de la fragmentation en matière de la fourniture des prestations et des services, et par l'investissement dans des mesures préventives et proactives. Comme l'indique ce numéro de *Perspectives en politique sociale*, il reste un grand nombre de défis à relever, dont celui, prioritairement, d'étendre de manière significative la couverture de la sécurité sociale par le biais des régimes contributifs de la région.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

L'extension de la couverture en présence de contraintes financières

L'ensemble du continent américain a récemment été confronté à la nécessité de planifier et de mettre en œuvre des actions pour étendre la protection sociale dans un contexte de variations importantes des situations budgétaires des différents pays. Grâce à ces actions, les administrations de sécurité sociale ont réalisé des progrès significatifs malgré les ressources budgétaires limitées dont elles disposaient, que ce soit en matière d'extension de la couverture existante à une part plus grande de la population, ou dans le cadre de l'introduction de régimes

Ce numéro

- Confirme que les administrations de la sécurité sociale des Amériques jouent un rôle novateur dans la conception des programmes et les efforts de sensibilisation à la sécurité sociale
- Relève les résultats positifs obtenus par la région dans sa lutte contre la pauvreté et les inégalités
- Considère comme un défi majeur l'extension de la couverture par le biais de régimes contributifs
- Rappelle que la fragmentation peut rendre les systèmes de sécurité sociale inefficaces

universels ou plus ciblés, ou encore dans l'amélioration de l'adéquation des prestations. C'est l'une des principales conclusions d'un nouveau rapport de l'AISS, intitulé *The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security* (Amériques: améliorer la couverture grâce à des changements novateurs dans la sécurité sociale).

Malgré des ressources limitées, des progrès ont été accomplis récemment grâce à des approches budgétaires et financières novatrices, reposant dans certains pays sur des mécanismes de financement contre-cycliques. Ils ont en outre souvent été réalisés dans un contexte de contraintes plus larges: dans plusieurs pays par exemple, les dépenses de la sécurité sociale doivent tenir compte de nouvelles lois de responsabilité budgétaire. Par ailleurs, on observe une volonté politique croissante de prouver les effets positifs pour la société et l'économie des interventions de la sécurité sociale.

Faits et chiffres clés

- En 2010, avec près de 14 pour cent de la population mondiale, les Amériques comptaient 950 millions de personnes, le Brésil, le Mexique et les Etats-Unis en abritant à eux seuls les deux tiers, avec respectivement 194,9, 113,4 et 310,4 millions d'habitants. Par contraste, plus de 20 pays du continent comptent moins de 10 millions d'habitants.
- L'étendue de la couverture sociale varie selon les pays. Elle n'est complète que dans certains d'entre eux, tels que l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, les Etats-Unis et l'Uruguay.
- En Amérique latine et aux Caraïbes, les pays au revenu le plus bas comptent moins de 30 pour cent d'employés affiliés à l'assurance sociale. Dans les pays à revenu moyen, ce taux approche les 50 pour cent, et il atteint 60 pour cent dans les pays à revenu relativement élevé.
- La couverture de soins de santé varie selon les pays, allant de 10 à 40 pour cent de la population dans certains à la quasi totalité des habitants dans d'autres.
- En pourcentage du PIB, les dépenses de santé publique et de sécurité sociale sont estimées à 10,2 pour cent en Amérique latine et aux Caraïbes et à 16 pour cent en Amérique du Nord.
- En Amérique du Nord, environ 85 pour cent des travailleurs sont salariés. Ils sont environ 60 pour cent en Amérique latine et aux Caraïbes. Le secteur informel est important: en Amérique latine, avec près de 50 pour cent de la main d'œuvre urbaine dans l'économie informelle.
- Les Etats-Unis et le Canada devraient être les premiers pays d'immigration nette au cours des quarante prochaines années.
- Après avoir enregistré une croissance moyenne de son PIB de 4 à 6 pour cent par an de 2004 à 2008, l'Amérique latine a connu un ralentissement marqué, avec une contraction de son économie en 2009. Malgré une brève reprise en 2010, les dernières statistiques indiquent un nouveau recul de la croissance en 2012.

Les programmes de transferts conditionnels sont souvent désignés pour attester de ces avancées, avec leurs mécanismes visant à garantir que les versements sont non seulement bien ciblés mais également destinés à servir des objectifs de développement plus vastes. Même si ces programmes donnent généralement de bons résultats, leur succès à long terme dépendra des ressources

disponibles, ainsi que d'une coordination et d'interactions efficaces avec les autres programmes sociaux. Ils devraient en outre comprendre un «mécanisme de sortie» fiable assorti de mesures d'incitation et de la possibilité pour ceux qui quittent le programme de rejoindre le secteur formel, de vivre de manière indépendante et de s'affilier à la sécurité sociale.

Le financement de l'extension de la couverture santé, et en particulier des soins primaires préventifs, constitue l'une des principales conditions de réalisation des grands objectifs des systèmes de sécurité sociale. En ce qui concerne les prestations en espèces, les efforts entrepris récemment pour élargir la couverture santé ont intégré la question du financement sur un plan plus global, en associant les recettes des cotisations et celles provenant des impôts, tout en réduisant le chevauchement des prestations et en améliorant la coordination entre ces deux sources de financement.

Aussi, malgré les difficultés financières que représente l'extension de la couverture, les dernières données concernant l'impact de la sécurité sociale dans la région sont positives, comme en témoigne la diminution de la pauvreté et des inégalités, reflétée en particulier par les indicateurs des soins de santé primaires.

Réduction des inégalités

La répartition des revenus en Amérique latine et aux Caraïbes a longtemps figuré parmi les plus inégalitaires du monde. Cependant, la situation s'est généralement améliorée depuis une dizaine d'années dans la plupart des pays, mais pas pour tous. Cette amélioration s'est souvent accompagnée d'une hausse significative des dépenses publiques sociales.

La sécurité sociale joue un rôle majeur dans l'atténuation des effets d'un grand nombre de facteurs associés aux inégalités. A court terme, elle réduit les écarts de pauvreté et protège des conséquences des crises en compensant les baisses de revenu par des transferts financiers. A long terme, elle encourage le développement du capital humain en facilitant l'accès à l'emploi et aux formations, ainsi qu'aux services de soins de santé.

Il demeure difficile pour de nombreux pays de réduire les inégalités. L'ampleur du secteur informel continue de ralentir les mesures d'extension de la couverture aux populations les plus vulnérables, les femmes le plus souvent. Pour répondre aux besoins des jeunes, il peut se révéler nécessaire d'accroître les investissements en matière de subventions à l'éducation et aux soins médicaux. Les inégalités touchant les personnes âgées, un nombre substantiel d'entre elles ne bénéficiant pas d'une pension formelle, méritent tout autant d'attention.

Les programmes de transferts monétaires conditionnels permettent généralement de répondre à ces questions, en ciblant les populations dans le besoin et en s'adressant aux groupes souvent exclus de la sécurité sociale. Bien que ces programmes donnent en principe des résultats positifs, il reste des difficultés à résoudre. Il convient par exemple de veiller à ce qu'ils soient conçus de manière à inciter véritablement les travailleurs à rechercher un emploi (formel) – et donc à payer des cotisations sociales – et à éviter d'exacerber les inégalités entre les sexes en attachant les femmes à leur rôle social, le soutien financier au ménage leur étant directement versé.

A l'avenir, le rôle de la sécurité sociale dans la réduction des inégalités dépendra dans une large mesure de sa capacité à continuer d'affilier les employés du secteur informel. Il dépendra aussi de la façon dont la sécurité sociale saura tirer parti de l'accroissement du secteur formel pour étendre la couverture par le biais de programmes contributifs.

L'efficacité des interventions repose sur la gestion de la fragmentation

La région se caractérise par une très forte fragmentation de la fourniture institutionnelle des programmes. Dans un même pays, de nombreux programmes poursuivent ainsi souvent le même objectif. Cela entraîne un double emploi des ressources, des incohérences dans l'attribution et la fourniture des prestations et, au final, des inefficacités qui augmentent le risque de ne pas remplir les objectifs prévus et de ne pas offrir de couverture adaptée aux populations les plus vulnérables. L'un des principaux critères contribuant aux progrès réalisés dans l'extension de la couverture et la réduction des inégalités est de ce fait l'amélioration de la coordination entre les acteurs de la politique sociale, notamment les administrations de la sécurité sociale.

Pour que les politiques sociales soient efficaces, elles nécessitent une coordination au plus haut niveau, ainsi qu'une définition claire des fonctions remplies par les agences et de la manière dont les intérêts et les objectifs de chacune peuvent être satisfaits. Dans la mesure où les administrations pourraient être confrontées à davantage de contraintes financières, les synergies et les gains en efficacité apportés par une plus grande coordination permettront une meilleure intégration dans la fourniture des programmes.

Concrètement, la transformation novatrice de la conception et de la mise en place des politiques, en particulier celles qui visent à améliorer l'accès des groupes à bas revenu, a récemment été couronnée de succès. C'est la réorientation des objectifs des prestations et des services, ainsi qu'un vaste changement organisationnel, qui ont permis cette réussite. Par exemple, par leur conception même, de nombreux programmes de transferts monétaires conditionnels apportent un soutien proactif afin d'améliorer l'accès à la santé, à l'éducation et à l'emploi, et supposent une coordination étroite entre les parties prenantes concernées. Bien qu'il existe différentes approches en matière de coordination selon les pays, la nomination d'un département ou d'un ministère d'Etat chargé de l'administrer est la solution la plus souvent retenue.

Les programmes intégrés sont souvent conçus et mis en œuvre de façon centralisée, ce qui accroît la coordination horizontale entre les secteurs, et s'inspirent généralement d'une approche des besoins individuels fondée sur le cycle de vie. Les programmes chiliens et mexicains, par exemple, comportent des mesures répondant aux besoins des populations les plus vulnérables au fur et à mesure de leur avancée en âge et de l'évolution des risques qu'elles encourent. Cela nécessite notamment une coordination entre les parties prenantes des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

La coordination est facilitée par une utilisation efficace des plateformes administratives et des TIC, qui permettent d'établir un point de contact unique à partir duquel sera géré l'ensemble de l'information concernant chaque dossier individuel. Le Chili et l'Uruguay ont mis en place des systèmes

informatiques unifiés et globaux, qui garantissent la coordination entre les prestataires de soins publics et privés.

Les solutions informatiques requièrent une analyse attentive et précise. Certains pays adaptent de plus en plus les prestations et services aux besoins des assurés et aux conditions locales, favorisant ainsi une demande croissante de décentralisation de leur fourniture, lorsque par exemple des systèmes de gestion au cas par cas ont été mis en place. L'instauration d'une coordination plus étroite entre les différentes agences concernées devenant plus pressante, les systèmes d'information intégrés constituent dès lors un outil adapté.

Soutenir la sécurité sociale grâce à des efforts de communication appropriés

Comme le souligne le rapport de l'AISS, la capacité de la sécurité sociale à soutenir les objectifs de la croissance économique et une plus grande égalité peut être renforcée par une communication efficace et appropriée, destinée à informer et à former les populations sur le rôle de la sécurité sociale. D'après les données dont commence à disposer la région, le fait de favoriser une attitude positive au sein du grand public et d'opposer aux opinions négatives l'importance de la sécurité sociale peut créer un cercle vertueux. Une sensibilisation accrue de la population à ses droits et à ses responsabilités peut notamment faciliter les efforts d'extension de la couverture, en particulier envers les groupes les plus difficiles à toucher.

Ces campagnes d'information présentent souvent la particularité de cibler les enfants et les jeunes, afin notamment d'instiller dès le plus jeune âge l'importance de la solidarité, d'un comportement économe et de l'emploi dans le secteur formel. Cette stratégie se fonde sur le fait que les jeunes sont souvent des vecteurs de transmission de l'information au reste de la famille et peuvent faire connaître à leurs parents et à leurs proches leurs droits et obligations en matière de sécurité sociale.

Les approches varient grandement selon les pays. Certains privilégient des campagnes d'information nationales sur les droits des populations et font la promotion de l'affiliation, d'autres approches s'attachent davantage à atteindre les responsables de l'Etat et de l'administration de la sécurité sociale, dans le but de promouvoir l'adoption d'une vision globale plus proactive et préventive par les directeurs et les administrateurs dans le cadre de leur travail quotidien.

De fait, même lorsque les travailleurs ont rejoint le régime de la sécurité sociale, il convient de poursuivre les efforts d'information afin qu'ils demeurent affiliés. Les initiatives à cet égard comprennent des relevés des droits aux prestations fréquents et personnalisés – par exemple, des relevés de pension indiquant régulièrement les revenus prévisibles selon différents scénarios – et des campagnes d'éducation en matière de santé promouvant les diagnostics précoces et les mesures préventives. Ces campagnes de sensibilisation commencent souvent à l'école, comme c'est le cas pour le programme colombien pour des écoles saines ou le programme pour la santé et la nutrition scolaire du Costa Rica. Outre ces programmes nationaux, des initiatives de communication promouvant la sécurité sociale sont de plus en plus élaborées à l'échelle du continent.

Projets panaméricains de protection des travailleurs

Des efforts sont entrepris sur le plan du continent pour élargir les connaissances et la coopération entre les pays sur les questions de santé et de sécurité au travail, en particulier pour les travailleurs migrants. L'accord conclu à l'origine entre les États-Unis et le Mexique sur la nécessité de promouvoir et d'encourager des programmes de formation et de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail a depuis été signé par le Costa Rica, la République dominicaine, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Pérou. Il vise à augmenter le nombre d'initiatives de partage des informations et à étendre l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité au travail aux travailleurs migrants sur le continent, et constitue une avancée notable sur la voie de l'extension de la couverture sociale aux groupes de travailleurs qui ne sont généralement pas pris en charge et exercent souvent des emplois précaires et dangereux.

Vers une culture de la sécurité sociale dans les Amériques

Indépendamment des évolutions positives observées ces dernières années, les défis que constituent l'extension d'une sécurité sociale durable et la fourniture par les systèmes de santé d'une couverture adaptée tout au long de la vie continueront à l'avenir de figurer en tête des priorités politiques à l'échelle nationale et régionale.

Alors que la Conférence internationale du Travail a adopté cette année la recommandation n° 202 (2012) sur les socles nationaux de protection sociale, la région montre l'exemple en ce qui concerne la manière dont il est possible d'étendre horizontalement la couverture sociale. À cet égard, les mesures mises en œuvre dans la région peuvent être considérées comme des préludes à l'initiative sur les socles de protection sociale. Les attentes politiques qui ont accompagné l'adoption de la recommandation masquent toutefois un problème plus pratique pour les administrations de sécurité sociale: comment concilier les succès obtenus en matière d'extension de la couverture horizontale et les améliorations durables de l'extension de la couverture verticale par le biais des régimes contributifs?

Ainsi, les plus gros défis qu'aura à relever la sécurité sociale de la région restent-ils peut-être encore à venir. Des ressources financières ont récemment été mises à disposition pour élaborer ou étendre des systèmes de protection sociale financés par l'impôt dans plusieurs pays. Cependant, en cette période de ressources financières relativement saines, il convient de tirer parti des succès obtenus et d'élargir la couverture par le biais des régimes contributifs. Si ce défi n'est pas relevé, les objectifs d'extension

de la couverture de sécurité sociale seront compromis, et si, par ailleurs, les recettes publiques venaient à se détériorer, les programmes sociaux financés actuellement par l'impôt pourraient être menacés.

Les Amériques se sont distinguées par leur capacité à transformer la sécurité sociale selon des moyens novateurs. Elles devraient dans l'avenir rester fidèles aux efforts entrepris dans le passé. L'engagement actuel en faveur d'une culture de la sécurité sociale et de l'adoption d'une vision plus proactive et préventive de la gestion des risques sur toute la durée de la vie témoigne de cette démarche novatrice et tournée vers l'avenir. Soulignons de surcroît que l'adoption d'une vision plus proactive et préventive de la gestion des risques s'applique également aux personnels des administrations de la sécurité sociale. D'une manière générale, il est à prévoir que tous ces facteurs exerceront une influence positive sur la conception, le financement et la fourniture de prestations et de services durables dans toute la région, et favoriseront ainsi une Sécurité sociale dynamique.

Source

AISS. 2012. *The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security* (Developments and trends). Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Également disponible en espagnol.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique 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