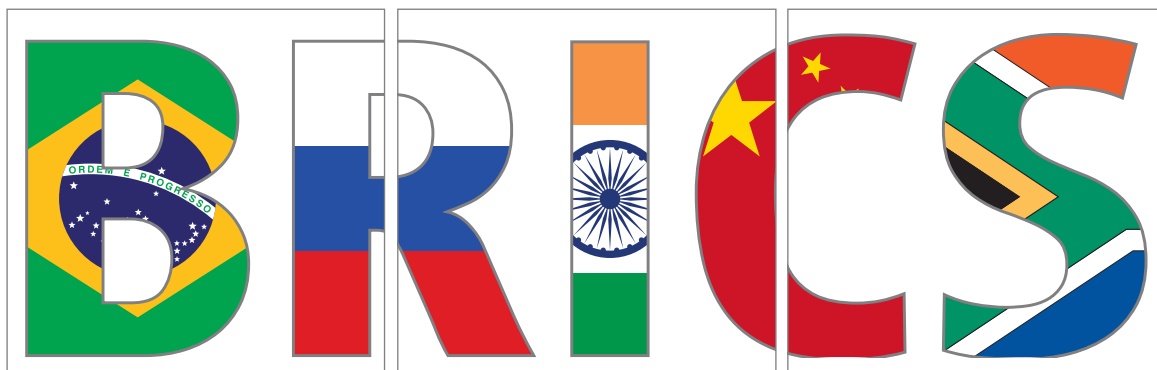




Perspectives en politique sociale

30



Le groupe BRICS – la sécurité sociale dynamique en action

Le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud – qui forment le groupe BRICS – sont emblématiques des transformations importantes qui sont en train de s'opérer à l'échelle mondiale dans le domaine économique, social et démographique. La place capitale qu'ils occupent n'est pas seulement due à la croissance économique forte et durable qu'ils ont connue ces vingt dernières années. Ainsi, un important rapport de recherche publié par l'AISS sous le titre *Extension de la couverture de sécurité sociale au sein du groupe BRICS* montre que d'autres leçons positives peuvent être tirées de leur expérience récente: ce rapport présente en effet de nombreuses études de cas et bonnes pratiques innovantes dans le domaine de la sécurité sociale qui méritent d'être partagées, exploitées et appliquées dans d'autres pays. Parmi les principaux changements introduits figurent nombre d'initiatives innovantes mises en œuvre grâce à une volonté politique forte et visant à étendre la couverture des systèmes de prestations en espèces et en nature, ainsi qu'à élargir l'accès aux soins de santé. Comme le souligne ce numéro de *Perspectives*, les mesures qui attirent le plus l'attention sont celles qui ont pour objectif de couvrir les groupes vulnérables, jusqu'alors souvent exclus des régimes de protection sociale. Bien que confrontés à des difficultés en constante évolution sur les plans démographique, social et économique, ainsi que dans le domaine de la santé et du marché du travail, les pays BRICS continuent de montrer l'exemple. Au-delà d'une vision stratégique, les institutions de sécurité sociale de ces pays incarnent la sécurité sociale dynamique en action.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Des situations de départ diverses mais des objectifs communs

Les pays du groupe BRICS représentent 42 pour cent de la population mondiale, 30 pour cent des terres émergées et, en 2011, comptaient pour 25 pour cent du produit intérieur brut (PIB) mondial. Ces chiffres suffisent à expliquer que l'évolution de ces cinq pays ait un impact à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que ces pays connaissent également une évolution positive et innovante en matière de sécurité sociale et d'extension de la couverture.

Le présent numéro

- décrit les efforts déployés par les pays du groupe BRICS en matière d'extension de la couverture
- compare les différentes études de cas et les priorités nationales
- montre combien il est important d'améliorer l'administration de la sécurité sociale
- analyse les difficultés rencontrées pour instaurer une sécurité sociale pour tous

Comme le montrent les récents travaux de recherche de l'AISS, les mesures ciblées adoptées par tous les pays du groupe BRICS pour étendre la couverture de la sécurité sociale aux groupes vulnérables et auparavant souvent exclus des régimes de protection sociale, tels que les familles avec enfants (Brésil, Afrique du Sud), les populations rurales (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud) et les travailleurs migrants et leurs familles (Chine, Inde, Russie), ont eu un effet important. Le fait que les constitutions du Brésil et d'Afrique du Sud garantissent à la population le droit à la sécurité sociale est une preuve supplémentaire de la volonté politique à l'œuvre.

S'ils ont en commun une volonté d'étendre la couverture, les pays du groupe BRICS sont confrontés à des réalités nationales très diverses. D'une part, le système de sécurité sociale en vigueur porte, dans une très large mesure, l'empreinte de l'histoire de chaque pays et dépend des objectifs que ce dernier assigne à la sécurité sociale et de ses comportements à l'égard de la sécurité sociale. D'autre part, les caractéristiques culturelles, institutionnelles et démographiques varient beaucoup d'un pays à l'autre.

Difficultés communes en matière d'extension de la couverture

Dans les pays du groupe BRICS, la couverture est assurée pour toutes les branches de la sécurité sociale ou presque, mais son niveau varie. Ainsi, les régimes de soins de santé sont généralement plus généreux que ceux qui versent des prestations de vieillesse, d'incapacité et de chômage.

Étant donné que la sécurité sociale visait traditionnellement les travailleurs salariés, tous les pays du groupe BRICS ont dû changer les règles relatives aux prestations, ainsi que les structures et les mécanismes de financement pour faciliter la couverture d'une proportion importante de la population qui ne fait pas partie de cette catégorie, par exemple les travailleurs indépendants, ceux du secteur informel et les populations rurales.

La couverture des populations rurales pose des problèmes particuliers, liés à la difficulté d'assurer la présence géographique des services de première ligne, à la nécessité de simplifier les procédures d'affiliation, de paiement des cotisations et de versement des prestations, et à la question de l'accessibilité financière des services. Les régimes contributifs volontaires sont souvent utilisés comme tremplin pour atteindre des objectifs en matière d'extension de la couverture, mais cette stratégie donne des résultats contrastés. En effet, les populations ciblées par les régimes volontaires n'ont pas toujours les ressources financières nécessaires ou encore peuvent considérer que les prestations offertes sont inadéquates, ce qui conduit à s'interroger sur la manière dont les prestations pourraient être conçues pour mieux répondre à leurs besoins.

En l'absence de services adaptés aux différents groupes de la population, le type de système de sécurité sociale choisi risque de creuser encore les inégalités structurelles observées dans ces sociétés. De plus, l'importance croissante des prestations versées aux travailleurs salariés par des régimes professionnels ou privés risque d'accentuer les inégalités en matière de

couverture et de niveau des prestations reçues. La mobilité croissante des travailleurs – qu'il s'agisse de migration interne ou internationale – constitue une autre source d'inégalité dans les pays du groupe BRICS et requiert des politiques et des mesures administratives adéquates. Parmi les problèmes qui doivent être abordés en détail, on compte l'extension de la couverture aux membres de la famille des travailleurs migrants et, en cas de fragmentation des services à l'échelle nationale, l'amélioration de la coordination entre organismes et de la tenue des dossiers.

La question de l'adéquation des prestations constitue de plus en plus un enjeu important pour tous les pays du groupe BRICS. Or, à l'heure où les contraintes financières vont croissant et où l'environnement socioéconomique change constamment, garantir l'adéquation des prestations n'est pas chose aisée, tant pour les systèmes financés par l'impôt que pour les régimes contributifs.

Amélioration de l'administration

De prime abord, les résultats des pays du groupe BRICS montrent que pour réussir à étendre la couverture il faut augmenter la capacité des services de première ligne, notamment en investissant de manière ciblée dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), et améliorer la gestion et la formation des ressources humaines chargées de l'administration de la sécurité sociale. Cependant, étant donné que les réductions budgétaires deviennent monnaie courante, il convient de mettre en œuvre ces mesures tout en réalisant des gains d'efficacité à tous les niveaux. De plus, selon le modèle de financement sur lequel repose le système de sécurité sociale, la question est également de savoir comment garantir, à partir des finances publiques, des transferts adéquats et prévisibles de façon à atteindre les objectifs fixés en matière de couverture. Dans les pays du groupe BRICS, la fragmentation de l'administration et de la gestion de la sécurité sociale, liée au fait que les autorités nationales, régionales et locales jouent toutes un rôle officiel – souvent dans le cadre d'une structure fédérale – peut constituer un obstacle. Une structure fragmentée réduit parfois le potentiel redistributif de la sécurité sociale et augmente les coûts administratifs.

Mesures visant à étendre la couverture

Bien que les mesures diffèrent d'un pays à l'autre, celles adoptées par les pays du groupe BRICS montrent qu'il existe des solutions innovantes au problème de l'extension de la couverture:

- Des avancées remarquables ont été réalisées dans la couverture des populations rurales et des migrants. Pour être efficaces, les stratégies doivent associer une structure de prestations et une structure de financement adéquates (par exemple, le Brésil), ainsi qu'une amélioration de l'accès (par exemple à travers l'extension des services en ligne en Chine ou la coopération avec d'autres parties prenantes en Inde, la mise en place d'une réforme législative en faveur des migrants en Russie ou encore le recours à des guichets mobiles en Afrique du Sud).
- L'administration et la gestion des programmes de sécurité sociale se sont améliorées grâce à l'application de techniques de gestion modernes, à l'utilisation efficace des TIC (par exemple, l'introduction de cartes de sécurité sociale reposant sur un numéro d'identification en Chine et de cartes à puce en Inde et en Afrique du Sud), ainsi qu'à la formation et au développement du personnel.

Brésil

La Constitution brésilienne de 1988 prévoit l'universalité de la couverture et des services, et l'égalité entre les populations urbaines et rurales. Entre 2005 et 2009, le nombre de bénéficiaires de pensions d'assurance sociale a augmenté de 11 pour cent et le nombre de bénéficiaires de prestations d'aide sociale de 25 pour cent. La plupart des efforts réalisés depuis 2009 pour améliorer la couverture portent sur les programmes de transferts monétaires, notamment le dispositif *Bolsa Família* et les prestations familiales. La part de la population en âge de travailler ne bénéficiant ni de l'assurance sociale ni de l'aide sociale est passée de 39,6 pour cent en 1998 à 35,1 pour cent en 2008, ce qui témoigne de l'efficacité de ces dispositifs. De plus, seulement 2 pour cent des personnes âgées de 65 ans et plus ne bénéficient d'aucune couverture et la pension sociale financée par l'impôt et versée aux travailleurs des zones rurales a considérablement réduit la pauvreté dans toutes les catégories d'âge, notamment parmi les personnes âgées. Cependant, il existe encore des difficultés à surmonter. Par exemple, 50 pour cent de la population active ne cotise pas régulièrement à la sécurité sociale.

Fédération de Russie

La situation de la Fédération de Russie est différente de celle des autres pays du groupe BRICS. En effet, bien qu'elle ait pu s'appuyer sur le régime de sécurité sociale universel hérité de l'époque soviétique, la Russie s'est sans doute heurtée à des changements sociaux, économiques et démographiques plus importants que les autres pays. Ainsi, étant donné que la population russe a diminué de plus de 5 millions de personnes depuis les années 1990, l'État a accordé la priorité aux mesures visant à faire progresser le taux de natalité en améliorant notamment les prestations de maternité et familiales, par le biais, par exemple, d'une revalorisation des allocations pour enfants. Une autre priorité à mentionner est l'amélioration de l'adéquation entre les services de santé et les prestations de vieillesse. Par ailleurs, la Fédération de Russie se singularise en particulier par un nombre élevé de travailleurs ouvrant droit à des prestations spéciales, tels que les travailleurs exerçant une «profession dangereuse» et ceux employés dans l'extrême nord du pays. Il est de plus en plus reconnu que les efforts visant à étendre la couverture sociale aux travailleurs migrants employés dans le secteur informel ne porteront leurs fruits que s'ils s'accompagnent de mesures destinées à favoriser la transformation du secteur informel en secteur formel. Cependant, malgré la croissance économique et une balance des paiements courants excédentaire, la viabilité à long terme des régimes de sécurité sociale de la Russie n'est pas encore assurée.

Inde

L'Inde est un pays jeune qui connaît une situation démographique favorable, notamment un taux de natalité élevé, ce qui veut dire qu'elle vieillira beaucoup moins rapidement que les autres pays du groupe BRICS (à l'exception de l'Afrique du Sud). Le principal défi qu'elle doit relever consiste à étendre la couverture à un important secteur informel, ou «non organisé», qui emploie plus de 90 pour cent de la population active. Ainsi, pour que cette extension soit notable, les efforts doivent surtout viser à inclure cet important secteur. Ces dix dernières années, le pays a, à cette fin, lancé un certain nombre de programmes, contributifs ou non contributifs, comme le Programme national de pension de vieillesse et le Régime universel d'assurance maladie. Bien que le secteur non

organisé soit prédominant, le Fonds de prévoyance des salariés du secteur formel couvre environ 50 millions de travailleurs. En 2009, le régime a été ouvert à tous les travailleurs pour que ces derniers puissent y adhérer de façon volontaire. Toutefois, les employeurs ne versant pas de cotisations de contrepartie, les travailleurs concernés ont été peu nombreux à s'affilier.

Chine

Ces dix dernières années, la Chine a profité de sa situation démographique favorable, de la volonté politique de ses autorités et de la bonne santé de ses finances publiques pour étendre de façon importante la couverture sociale, grâce à l'introduction et à l'extension de différents programmes de sécurité sociale. Elle a cherché à remédier à des différences socioéconomiques importantes entre les différentes régions et à une forte migration rurale vers les villes, et a réussi à permettre à près de 100 pour cent de la population d'accéder à une couverture médicale ainsi qu'à plus de 50 pour cent de la population de bénéficier d'une couverture en matière de prestations de vieillesse. Malgré le passage progressif à un régime universel, la fragmentation de la fourniture et de la gestion des prestations reste un problème, dans la mesure où de nombreux programmes sont gérés au niveau des cantons ou des villes par des autorités différentes. Cette fragmentation entraîne des problèmes de duplication des prestations, de coordination avec d'autres programmes de prestations et politiques de l'emploi, ainsi que, dans certaines zones, de manque de personnel qualifié et de compétences spécialisées. Ceci étant dit, le fait de déployer les programmes par étapes avant d'étendre davantage la couverture favorise la mise en place d'un régime véritablement universel.

Afrique du Sud

La Constitution de l'Afrique du Sud consacre le droit aux prestations de sécurité sociale, qui doit être garanti par la loi. La couverture de la sécurité sociale est large, tous les risques étant en théorie couverts par des régimes contributifs ou non contributifs, ainsi que des programmes de transferts monétaires. Cependant, certains groupes de travailleurs n'ont pas accès à toutes les prestations, notamment les travailleurs indépendants, les employés de maison et les travailleurs du secteur informel. Le système est caractérisé par la prédominance du financement non contributif, utilisé, entre autres, pour les prestations de vieillesse, les prestations familiales et les prestations d'invalidité. Ces prestations sont soumises à une condition de durée minimale de résidence ou de nationalité et d'âge minimum. Leur montant est forfaitaire et elles sont soumises à un plafond de ressources. Le taux de pauvreté étant élevé, de nombreuses personnes ont accès aux prestations en espèces. Par ailleurs, il existe un service de santé universel et public. En pratique toutefois, il existe d'importantes différences entre les prestations et services médicaux dont bénéficient la population soignée dans le cadre du système public et ceux offerts aux travailleurs salariés par des programmes médicaux privés plus complets. Les principaux défis à relever par l'Afrique du Sud concernent l'extension de la couverture aux groupes qui en sont actuellement exclus, la réduction des inégalités dans le système et l'allongement de la durée de versement et de l'adéquation des prestations versées par certaines branches. Un autre enjeu de taille demeure le renforcement de l'assurance chômage avec la mise en place de mesures de réintégration professionnelle efficaces.

- Les administrations de sécurité sociale ont fait preuve de la flexibilité nécessaire pour adapter les procédures et les processus aux besoins des groupes de population qui n'étaient pas couverts auparavant. Parmi les changements observés qui tiennent pleinement compte des réalités locales figurent la simplification de l'affiliation, le changement des structures des prestations et la simplification du paiement des cotisations et du versement des prestations.
- Pour réduire la fragmentation de la fourniture de services et de prestations, les pays cherchent à mieux utiliser les TIC et à améliorer la coordination organisationnelle. C'est ainsi que la duplication des prestations a été réduite, que la fourniture de services s'est améliorée et que les administrations ont su mieux s'adapter aux difficultés engendrées par la hausse de la migration.
- Certains pays du groupe BRICS ont adopté une approche plus préventive et plus proactive. On peut citer, par exemple, l'établissement d'un lien entre l'assurance chômage et les politiques de l'emploi (par exemple les mesures de reclassement) et les efforts particuliers déployés dans le domaine de la réadaptation à la suite d'un accident (par exemple, pour les accidents de la route en Afrique du Sud) afin de réduire les coûts médicaux éventuels et de faciliter le retour au travail.
- Les populations sont également mieux informées sur leurs droits en matière de sécurité sociale, grâce à des campagnes d'information déployées principalement par le biais des TIC et à une coopération étroite avec les groupes représentant la société civile et les organisations représentatives des travailleurs. Cette méthode a renforcé d'autres mesures mises en place pour étendre la couverture en matière de sécurité sociale à des groupes qu'il est difficile de protéger.

Futurs défis à relever par les pays du groupe BRICS

Malgré les progrès réalisés dans l'extension de la couverture, les pays du groupe BRICS ont encore un certain nombre de défis à relever. La lutte contre la pauvreté en est un. De même, ils vont devoir garantir l'adéquation future des prestations tout en tentant de remédier aux inégalités de revenu. Il leur faudra également trouver un moyen de réduire au maximum les pertes d'efficacité administrative résultant de la fragmentation des régimes.

A l'avenir, les régimes de sécurité sociale des pays du groupe BRICS vont devoir surmonter six grands obstacles:

1. Selon toute vraisemblance, les difficultés démographiques sont celles qui influenceront le plus toutes les dimensions des systèmes de prestations. En effet, l'allongement de l'espérance de vie et la baisse du taux de natalité, même s'ils ne se produisent pas au même rythme, entraîneront le vieillissement de la population des pays du groupe BRICS. La question est donc de savoir comment répartir les transferts entre les différentes phases du cycle de vie et entre les générations, puis

de définir sur cette base les priorités pour ce qui est des efforts d'extension de la couverture.

2. Des mesures adaptées en matière de conception, de financement et d'administration des prestations devront être prises pour faire face à l'augmentation des flux migratoires, à la fois internes et internationaux.
3. Les changements dans la structure familiale auront un effet sur la cohésion sociale, réduiront les mécanismes de soutien traditionnels et entraîneront une augmentation de la demande de protection sociale. En l'absence de mécanismes de financement adéquats, il sera difficile pour les régimes de sécurité sociale d'atteindre leurs objectifs.
4. On fera de plus en plus appel aux régimes de sécurité sociale en cas de problèmes majeurs, comme les récessions économiques et les catastrophes naturelles, d'autant plus que le changement climatique entraînera probablement une multiplication des événements extrêmes. De plus, l'augmentation de l'incidence de maladies non transmissibles, comme l'obésité et le diabète, pèsera sur les systèmes médicaux et de soins de santé, et conduira à accorder plus d'attention aux mesures préventives et proactives, ainsi qu'au besoin d'investir davantage dans ce domaine.
5. Un monde de plus en plus interconnecté et interdépendant peut avoir pour corollaire un accroissement des inégalités. Il est possible de réduire ces inégalités grâce à des mesures efficaces en matière de prestations, mais ces dernières devront être combinées avec des actions de sensibilisation pour que le public ait une perception plus positive des régimes de sécurité sociale.
6. Le double défi qui consiste à progresser vers une couverture sociale pour tous, tout en offrant des prestations adéquates, se trouvera de plus en plus au centre des préoccupations.

Selon l'AISS, les actions déjà mises en œuvre par les pays du groupe BRICS et la volonté politique qui sous-tend les efforts déployés pour étendre la couverture méritent une plus grande attention internationale. En effet, les institutions de sécurité sociale de ces pays font figure de précurseurs s'agissant de la sécurité sociale dynamique. De plus, on s'attend à ce que les pays du groupe BRICS continuent d'être exemplaires dans leur façon de relever les différents défis rencontrés sur les plans démographique, social, économique, ainsi que dans le domaine de la santé et du marché du travail.

Source

AISS. 2013. *Extension de la couverture de sécurité sociale au sein du groupe BRICS: une étude comparative de l'extension de la couverture au Brésil, en Fédération de Russie, en Inde, en Chine et en Afrique du Sud.* Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

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