



Perspectives en politique sociale

18



Initiatives internationales pour une extension de la couverture de sécurité sociale

Ce numéro de *Perspectives en sécurité sociale* traite de deux initiatives internationales distinctes ayant pour ambition commune de contribuer à l'extension de la couverture de la sécurité sociale. Il présente une nouvelle stratégie sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale mise au point par l'Association internationale de la sécurité sociale, puis analyse en quoi cette stratégie complète l'initiative conjointe des Nations Unies en faveur de l'établissement d'un Socle de protection sociale. Comme l'explique ce numéro de *Perspectives*, ces deux initiatives visent à mettre en place un régime de sécurité sociale universel, durable et financièrement accessible. Cet objectif implique d'améliorer la gouvernance, le financement et la gestion des programmes de sécurité sociale, mais également de renforcer la volonté politique d'agir en ce sens. A ce titre, la participation de l'AISS aux débats sur la sécurité sociale qui se tiendront à l'occasion de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2011 constitue l'occasion d'aiguiser l'attention portée à la sécurité sociale au niveau mondial.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Les enjeux de la couverture de la sécurité sociale

L'extension de la couverture de la sécurité sociale fait partie intégrante du développement socio-économique. En tant que mécanisme de redistribution et de protection contre les aléas de la vie, la sécurité sociale contribue à la cohésion sociale, au développement économique, à la stabilité et à la solidarité. Elle exprime également l'adhésion d'une société aux valeurs de la justice sociale.

Malgré les progrès réalisés au cours du siècle dernier, l'accès à la sécurité sociale demeure un privilège dont ne bénéficie qu'environ un cinquième de la population mondiale, ce qui est inacceptable. Même dans les pays riches, où la couverture de sécurité sociale est la plus complète, le risque de dégrada-

Ce numéro

- Indique les faits et chiffres essentiels sur la couverture de la sécurité sociale au niveau mondial
- Présente la *Stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale* et l'initiative conjointe des Nations Unies pour un Socle de protection sociale
- Explique comment des synergies positives entre ces initiatives peuvent contribuer à élargir la couverture
- Conclut que des défis majeurs demeurent au niveau national et que l'AISS a un rôle essentiel à jouer à cet égard

tion est préoccupant en raison du développement du chômage et de l'emploi informel, et de la réduction des budgets publics consacrés aux dépenses sociales.

Il se dégage actuellement un consensus au sein des organisations internationales en faveur d'un renforcement de l'engagement politique pour l'adoption de réformes élargissant l'accès à une sécurité sociale durable, ce qui devrait donner lieu à des réformes de la législation sociale en vigueur et à la mise au point de nouveaux programmes sociaux. Il faut également souligner que si l'on veut mener à bien cette extension de la couverture de sécurité sociale, il sera nécessaire d'améliorer l'efficacité des administrations de sécurité sociale.

Stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de sécurité sociale

Lancée à l'occasion du Forum mondial de la sécurité sociale en 2010 au Cap, la *Stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale* recense les défis prioritaires de ce processus d'extension, qui appellent une réponse active de la part des administrations de la sécurité sociale. Les actions entreprises devront tenir compte du fait que ces administrations sont généralement chargées de la mise en œuvre des politiques et non de leur conception.

En fonction du contexte et des priorités de chaque pays, la Stratégie de l'AISS prévoit que les administrations de sécurité sociale contribueront de manière significative à l'extension de la couverture dans quatre domaines spécifiques.

Domaines prioritaires pour les administrations de sécurité sociale

- Amélioration du respect des obligations et du recouvrement des cotisations.
- Extension de la couverture aux groupes difficilement assurables.
- Soutien aux régimes de prestations minimales financés par l'impôt.
- Promotion de l'extension de la couverture de la sécurité sociale au niveau national.

S'appuyant sur les mandats et les capacités des administrations de sécurité sociale, l'AISS vise à faciliter un processus permettant à ces administrations de fixer des objectifs concrets et réalisables en matière d'extension de la couverture sociale, et de mettre ensuite en œuvre des plans d'action pour atteindre ces objectifs dans un délai déterminé. Au final, la Stratégie de l'AISS facilitera un processus qui permettra aux administrations de sécurité sociale de rendre compte de leurs expériences et d'échanger les enseignements tirés des «bonnes pratiques».

Le Socle de protection sociale (SPS)

L'origine de l'initiative conjointe des Nations Unies en faveur d'un Socle de protection sociale remonte à la campagne lancée en 2003 par le Bureau international du Travail en faveur d'une sécurité sociale pour tous. Depuis lors, cette notion a évolué pour englober une analyse multidimensionnelle de la pauvreté,

Données et chiffres essentiels

- La sécurité sociale est un droit de l'homme, consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.
- Actuellement, 80 pour cent de la population mondiale n'a pas accès à une couverture adéquate de sécurité sociale et 33 pour cent ne bénéficie d'aucune assurance maladie.
- La couverture de la main-d'œuvre par des programmes de sécurité sociale est quasi-universelle dans les pays développés, mais n'atteint qu'environ 5 pour cent dans certains pays à faible revenu.
- Au niveau mondial, près de 60 pour cent de la population active n'a pas de couverture légale de pension de vieillesse. Ces travailleurs vivent essentiellement dans des pays en développement, qui, en 2040, compteront 75 pour cent de la population mondiale âgée de 65 ans et plus.
- Globalement, le total des dépenses de protection sociale représente actuellement 19 pour cent du PIB mondial, soit en moyenne 17 pour cent dans les pays développés, mais moins de 5 pour cent dans les pays en développement.
- Il suffirait de seulement 2 pour cent du PIB mondial pour donner accès à une sécurité sociale de base à toutes les personnes pauvres de la planète.
- La crise financière et économique a freiné les baisses projetées des niveaux de pauvreté dans le monde, et augmenté le chômage. Au moins 1,75 milliards de personnes sont confrontées aux multiples aspects de la pauvreté. A la fin de l'année 2010, 205 millions de travailleurs étaient au chômage, soit 27,6 millions de plus qu'avant la crise mondiale.
- Les programmes d'assurance chômage ont particulièrement contribué à atténuer les effets négatifs de la récession. Toutefois, moins de 70 pays disposent de régimes d'assurance chômage, qui existent rarement dans les régions les plus touchées d'Asie du Sud, d'Asie du Sud-est et d'Afrique subsaharienne.
- Le Sommet mondial pour le développement social de 1995, l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement en 2000 et le Sommet mondial des Nations Unies en 2005 ont consacré le principe de la responsabilité de chaque pays pour la réalisation progressive du bien-être social minimum de ses citoyens.
- La Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), convention n° 102 de l'OIT, 1952 est la seule convention internationale définissant des normes minimales pour les neuf branches de la sécurité sociale; elle énonce aussi des principes de viabilité et de bonne gouvernance des régimes de sécurité sociale. Elle comporte toutefois des limites, en ce qu'elle ne garantit pas un ensemble défini de prestations minimales, ne fixe pas de priorités et n'exige pas la mise en place d'une couverture universelle.

de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale. Elle donne lieu à des interventions nationales qui associent protection, prévention et autonomisation pour offrir au moins un accès universel, considéré comme un droit de l'homme, à un ensemble minimal de prestations en nature et de soins de santé, ainsi qu'à des services essentiels. S'agissant plus précisément des prestations de sécurité sociale, le SPS prévoit quatre piliers essentiels.

Prestations de sécurité sociale garanties dans le cadre du SPS

- Sécurité d'un revenu de base pour les enfants.
- Accès à l'aide sociale pour toutes les personnes en âge de travailler.
- Pensions (de vieillesse/d'invalidité) de base à tous les ayants droits.
- Accès universel aux services de santé essentiels.

D'après le Département de la sécurité sociale du BIT, le SPS permettrait de réduire le taux de pauvreté d'environ 40 pour cent pour un coût d'environ 3 à 4 pour cent du PIB national. Si l'on y ajoute les soins de santé de base, ce taux pourrait encore baisser de 20 pour cent. Pour le BIT, la faisabilité de ces résultats dans les pays en développement se fonde sur l'expérience des pays européens où les transferts sociaux permettent de réduire la pauvreté de moitié.

Le faible niveau des dépenses actuelles de protection sociale dans les pays en développement, qui représentent souvent moins de 5 pour cent du PIB, montre qu'il existe une marge d'accroissement de ces budgets. Pour le BIT, le principal défi consiste à changer les attitudes et à susciter la volonté politique nécessaire. Les discussions sur la sécurité sociale qui se tiendront lors de la Conférence internationale du Travail de 2011 pourraient à cet égard ouvrir la voie à l'élaboration d'un instrument international reprenant les principes acceptés du SPS. Il faut espérer que cet instrument verra le jour d'ici 2015, pour qu'il puisse influencer le débat sur les suites à donner aux objectifs du Millénaire pour le développement.

Synergies entre la Stratégie de l'AISS et le SPS des Nations Unies

L'un des objectifs essentiels de la Stratégie de l'AISS est de soutenir les efforts accomplis par les administrations de sécurité sociale pour améliorer le recouvrement des cotisations et le respect des obligations. Des améliorations à ce titre réduiraient le risque de déséquilibre financier des programmes contributifs. Elles devraient non seulement favoriser une offre durable et suffisante de prestations, mais aussi permettre d'étendre encore la gamme des prestations servies aux assurés.

Plus généralement, cela devrait réduire le besoin éventuel de subventions fiscales, ce qui donnerait aux gouvernements une meilleure marge de manœuvre pour rediriger les ressources budgétaires limitées dont ils disposent vers d'autres domaines d'action prioritaires, comme la garantie d'un revenu de base et des services financés par l'impôt. Cette plus grande latitude budgétaire est la première synergie possible entre les objectifs de la Stratégie de l'AISS et le SPS des Nations Unies.

Pour que l'administration et l'offre des prestations garanties envisagées par le SPS soient couronnées de succès, il faudra largement s'appuyer sur le savoir-faire administratif et l'expertise des organisations membres de l'AISS, à savoir les institutions de sécurité sociale. Il est à craindre que de nombreux pays en développement ne disposeront pas des moyens nécessaires pour administrer efficacement des programmes sociaux financés par l'impôt, si des programmes de ce genre se développent au niveau national. La mise en commun du savoir-faire administratif et de l'expertise des organisations membres de l'AISS, et éventuellement d'autres institutions et organismes nationaux de sécurité sociale, constitue une deuxième possibilité de synergie positive à cet égard.

Les initiatives de l'AISS et des Nations Unies ont ceci en commun qu'elles étendent l'accès à la couverture sociale aux groupes de population difficilement assurables. S'agissant de la conception des politiques et des structures institutionnelles, il est communément admis qu'il n'existe pas un modèle unique d'extension de la couverture de sécurité sociale. Il convient donc de privilégier en pratique une approche institutionnelle pluraliste, visant à étendre durablement et progressivement cette couverture en ciblant les groupes prioritaires.

Pour sa part, la Stratégie de l'AISS est davantage axée sur des programmes contributifs innovants et sur l'élaboration de stratégies répondant notamment aux besoins des travailleurs migrants et de l'économie informelle. Elle n'en cherche pas moins à favoriser une gestion saine des régimes de prestations minima financés par l'impôt. La priorité des Nations Unies est l'extension horizontale de la couverture aux personnes vulnérables, afin d'offrir à tous une protection de base. L'extension verticale de la couverture, améliorant la gamme et la portée des prestations et des services, devrait constituer la deuxième étape. Parce qu'elle offre un processus structuré contribuant au renforcement des capacités institutionnelles et de la gouvernance de la sécurité sociale, la Stratégie de l'AISS se prête à ces deux dimensions. Si certaines des priorités immédiates et des populations cibles de l'AISS diffèrent de celles des Nations Unies, conjuguées, elles sont nécessairement complémentaires.

Une autre synergie est possible dans la mesure où la Stratégie de l'AISS a notamment pour ambition d'encourager les institutions de sécurité sociale à promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale au niveau national, ce qui devrait favoriser les programmes contributifs et les programmes financés par l'impôt, y compris ceux envisagés dans le cadre du SPS.

Transformer des initiatives internationales en action nationale?

La Stratégie de l'AISS et le SPS des Nations Unies visent à répondre au défi mondial que représentent les faibles niveaux de couverture de la sécurité sociale. Leurs objectifs respectifs tiennent compte des priorités d'action des institutions et des administrations nationales de sécurité sociale, et des moyens dont elles disposent pour fournir des prestations et des services financièrement viables. Le rôle que joueront les organisations membres de l'AISS, administrations nationales de sécurité sociale, sera l'un des éléments clés du succès et de la parfaite complémentarité de ces deux initiatives.

Même si les décideurs et les ministères des finances admettent l'importance de la sécurité sociale pour le développement socio-économique, cette reconnaissance risque de ne pas suffire en soi. A long terme, il faudra s'assurer qu'il existe au niveau politique une volonté d'agir en tenant compte de tous les intérêts particuliers (voir l'encadré). L'édification de sociétés véritablement durables suppose chez les décideurs une conviction profonde que la sécurité sociale est indispensable à la cohésion sociale, à la stabilité et à la solidarité. Pour que la communauté internationale puisse mettre en œuvre le droit universel à la sécurité sociale, tous les Etats doivent être convaincus de l'importance d'une justice sociale durable.

Le Programme brésilien «Bolsa Familia»

Lancé en 2003 pour réduire la pauvreté et les inégalités, et pour rompre le cycle de pauvreté intergénérationnelle, le programme brésilien «Bolsa Familia» bénéficie actuellement à environ 13 millions de ménages. Les prestations sont versées de préférence aux femmes chefs de famille; l'accent est mis sur l'aide aux mères et aux enfants, et sur l'élargissement de l'accès à l'éducation et aux soins de santé. Parmi les résultats positifs du programme figurent l'amélioration des taux de nutrition et de fréquentation scolaire, le recours accru aux services de santé, la réduction de la pauvreté extrême et des inégalités, et l'accroissement de la participation féminine au marché du travail. Ces résultats sont le fruit d'une stratégie coopérative, coordonnée à l'échelle du pays entre les institutions fédérales (dont le ministère de l'Assurance sociale) et les organisations locales/régionales (dont plus de 5000 conseils municipaux). Avec une bureaucratie réduite et des procédures administratives normalisées, ce programme d'assistance sociale est l'un des plus importants programmes conditionnels de ce type au monde.

Principales conclusions d'ordre politique

- Premièrement, l'extension réussie de l'accès à une couverture sociale durable exige des améliorations constantes de la gouvernance, du financement et de l'administration des programmes de sécurité sociale. La mise en place d'un SPS pérenne impliquera peut-être la prise de décisions sur la redistribution de la richesse nationale allant au-delà de la vision à court terme qui caractérise généralement les partis politiques.
- Deuxièmement, les initiatives prises par les organisations internationales en faveur de l'extension de la couverture sociale peuvent contribuer à fixer les priorités politiques nationales. Pour les pays en développement en particulier, ces initiatives pourraient favoriser la mise en place d'approches institutionnelles pluralistes, adaptées aux besoins prioritaires de certains groupes de la population en matière de protection sociale, ainsi qu'aux capacités des organismes et des institutions de sécurité sociale.
- Troisièmement, l'AISS doit jouer un rôle stratégique en contribuant à la mise en place du SPS, et en s'assurant que les administrations de sécurité sociale sont dynamiques et bien gérées, ce qui devrait être souligné dans ses principes directeurs destinés aux administrateurs de sécurité sociale et reposer sur les enseignements tirés des bonnes pratiques mises en œuvre par ses membres dans le monde entier.
- Quatrièmement, la réalisation de l'objectif du droit fondamental de tous à la sécurité sociale exige que les valeurs de la justice sociale soient véritablement reconnues et partagées.

Sources

AISS. 2010. *La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2010. *Programme Bolsa Familia: une pratique du Ministère de la Prévoyance sociale* (Bonnes pratiques en sécurité sociale). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

BIT. 2011. *La sécurité sociale et la primauté du droit* (Rapport de conférence, Conférence internationale du Travail, 100e session, rapport III – partie 1B). Genève, Bureau international du Travail.

Nations Unies. 2010. «BIT: cruciale pendant la crise, la sécurité sociale est absente dans beaucoup de pays», dans *Service d'information des Nations Unies*, 16 novembre.

Nations Unies. 2011. «L'ONU soutient la mise en place d'un «socle de protection sociale» mondial», dans *Service d'information des Nations Unies*, 14 février.

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