

Possibilités et limites d'une expansion de la protection sociale par des systèmes classiques de contribution : notes sur l'inclusion de la population active pauvre au sein de la sécurité sociale

par Leonardo José Rolim Guimarães, Secrétaire des politiques de sécurité sociales; Rogério Nagamine Costanzi, Directeur du département du régime général de sécurité sociale et Graziela Ansiliero, spécialiste en politique publique et gestion gouvernementale – Ministère de la Planification, Brésil

Au cours des 10 dernières années, le Brésil a fait de sérieux progrès dans son système de protection sociale. Ces progrès sont le résultat d'améliorations rendues possible par le pilier des contributions, comme la sécurité sociale, par les piliers à caractères non-contributifs, et par la coordination des politiques de contribution et celles non-contributives. En ce qui concerne plus particulièrement la sécurité sociale, la couverture de la population par la sécurité sociale a augmenté significativement (schéma).

Malgré le fait que ces avancées n'aient pas été homogènes et qu'il semblerait qu'elles aient atteint différents niveaux d'intensité dans différents segments, on peut affirmer que quasiment toutes les catégories de travailleurs bénéficient d'un meilleur accès au marché du travail et de meilleurs droits à la sécurité sociale. Les améliorations les plus significatives des indicateurs de sécurité sociale sont le résultat d'un combinaison de l'augmentation généralisée du nombre de personnes employées dans le secteur formel et des mesures d'inclusion de la sécurité sociale visant les groupes avec une couverture traditionnellement basse, particulièrement les travailleurs indépendants, par exemple, le « plan simplifié » de la sécurité sociale et le micro-entrepreneur individuel (Microempreendedor Individual, MEI).

Les améliorations dans la protection de la population active a eu un impact sur tous les groupes – hommes et femmes, milieux urbains et ruraux, zones métropolitaines et non-métropolitaines – atteignant les travailleurs dans différentes niches de l'activité économique, y compris les activités agricoles, qui sont généralement caractérisée par des conditions de travail précaires et une absence historique et persistante de protection. Les variations de couvertures entre les genres, les régions, le type d'activités (agricoles et non-agricoles) ont réduit. Ces résultats positifs reflètent les bonne dynamiques économiques que le pays connaît – au moins pour la plus bonne partie de la décennie – et la bonne performance du marché du travail: taux de chômage plus bas, expansion du marché formel du travail, augmentation des salaires réels et des revenus et meilleure distribution des revenus d'un point de vue régional.

Les données administratives appuient le diagnostic d'une expansion de la couverture de la sécurité sociale. D'après les données du Ministère de la Sécurité Sociale (Ministério da Previdência Social, MPS), le nombre d'individus ayant fait au moins une contribution annuelle au régime général de la sécurité sociale (Regime Geral de Previdência Social, RGPS) a augmenté de 39,85 millions en 2003 à 67,1 millions en 2012, une augmentation de 27,3 million de personnes (ou 68,5 pour cent). En termes de croissance moyenne annuelle, le pic a été d'environ 6 pour cent par an – en chiffres absolus, environ 3 millions de contribuables en plus par an de 2003 à 2012. Cette augmentation prononcée est liée à l'importante création d'emplois formels pendant cette période ainsi qu'à un nombre croissant de contribuables parmi les travailleurs indépendants.

Malgré ce progrès dans le processus d'expansion de la couverture de la sécurité sociale, près de 30 pour cent de la population active restent sans couverture. Un autre élément à prendre en considération est qu'au fur et à mesure que le niveau de protection de la population active augmente, les étapes suivantes deviennent plus complexes que les précédentes : les derniers en lignes pour l'inclusion ont tendance à être les plus vulnérables dans un environnement déjà fragile et hétérogène.

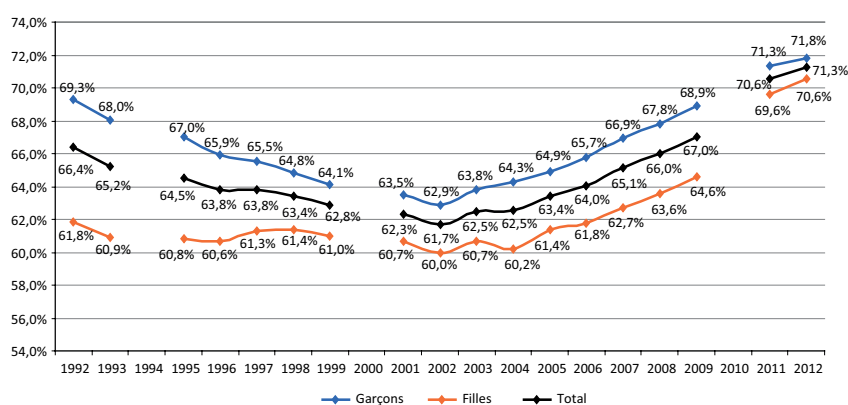


De ce fait, l'identification de ces citoyens, souvent dispersés dans un marché du travail encore caractérisé par l'informalité, et de la sécurité sociale, est un défi. En réalité, dans des pays comme ceux d'Amérique Latine, où une partie importante de la population gagne un bas revenu et a donc une capacité limitée à contribuer, les avancées de la protection sociale doivent nécessairement comprendre la coordination des politiques à caractère contributif, semi-contributif et non-contributifs, ainsi que des mesures pour réduire la précarité du marché du travail.

Ceci aide à comprendre la raison principale de l'ampleur des initiatives de l'Etat fédéral visant à promouvoir l'inclusion de la sécurité sociale, plus particulièrement au cours de la dernière décennie, qui diffère du rationnel contributif du RGPS étant donné la faiblesse du lien entre contributions et bénéficiaires. Le caractère semi-contributif de ces initiatives est issu du profil socio-économique qui prévaut au sein de la population active non-protégée, des personnes n'ayant pas les moyens de payer la sécurité sociale traditionnelle en plus des coûts liés à la subsistance de leur propre famille.

Il y a cependant certaines limites à la stratégie d'expansion de la couverture sociale par le biais des contributions, étant donné qu'une bonne partie de la population active, essentiellement composée d'adultes vivant dans un état de pauvreté chronique, n'est pas en mesure de contribuer (malgré les subsides) et que le RGPS est limité du point de vue actuariel dans sa possibilité d'élargir sa couverture de manière déséquilibrée. Afin d'atteindre ceux qui, temporairement ou de façon permanente, n'ont pas les moyens nécessaires à assurer leur propre existence ou celle de leurs familles, une meilleure coordination est requise entre une protection sociale à caractère contributif (ou semi-contributif) et les politiques de protection sociale.

Graphique 1
Evolution de la protection sociale de la population active (16-59 ans, Brésil (1992-2012))



Source : créé à partir des micro-données du PNAD/IBGE

Source:

Guimarães, L.J.R., R.N. Costanzi et G. Ansiliero (2013). 'O Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada'; dans T. Campello et M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, chapitre 4: 65, <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> (consulté le 27 novembre 2013).