



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives 02



Dans la région Asie et Pacifique, la sécurité sociale suit le rythme soutenu des changements

Dans la région Asie et Pacifique peut-être davantage que dans toute autre région, l'évolution rapide du contexte socioéconomique pose des défis spécifiques aux systèmes de sécurité sociale. C'est dans ce contexte que l'AISS a rédigé un nouveau rapport régional sur les développements et tendances, intitulé *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Asie et Pacifique: Approches stratégiques pour renforcer la sécurité sociale). Ce rapport, qui sera présenté à l'occasion du Forum régional de la sécurité sociale pour l'Asie et le Pacifique, organisé à Muscat, Oman, du 2 au 4 novembre 2015, offre une analyse approfondie des récents progrès réalisés dans les domaines de la conception, du financement et de la mise en œuvre d'une sécurité sociale adéquate en Asie et Pacifique.

Abritant plus de la moitié de la population mondiale, la région Asie et Pacifique connaît un développement économique, social et démographique très varié. Néanmoins, la majorité des pays de la région ont en commun un certain nombre de tendances et de développements clés. A partir d'une analyse des liens entre ces tendances et développements et les systèmes de sécurité sociale, le rapport *Développements et tendances* 2015 de l'AISS pour l'Asie et le Pacifique identifie trois thèmes de recherche: l'extension de la couverture, l'excellence administrative et les retombées économiques et sociales de la sécurité sociale.

Comme l'explique ce rapport, ces thèmes sont étroitement interconnectés et interdépendants. Par exemple, l'extension effective de la couverture – en tant que droit humain et nécessité socioéconomique – requiert non seulement un financement et une gestion viables, mais également un soutien politique qui, lui-même, ne peut exister sans des retombées économiques et sociales positives des programmes de sécurité sociale quantifiables et démontrables.

L'extension de la couverture en Asie et Pacifique

La solide croissance économique enregistrée par la région depuis au moins le début des années 2000 s'est accompagnée d'une augmentation des capacités nationales à financer, à concevoir et à mettre en œuvre une protection sociale bénéficiant à un nombre toujours plus élevé de personnes. Toutefois, certaines évolutions parallèles observées dans la région – telles que le vieillissement démographique, l'augmentation des flux migratoires, la transition épidémiologique, les inégalités de revenus, l'émergence de nouvelles classes moyennes, les niveaux d'emploi obstinément élevés dans l'économie informelle, ou encore les répercussions

Principaux faits et chiffres: Asie et Pacifique

- La région abrite les deux pays les plus peuplés au monde (la Chine avec 1,4 milliard d'habitants et l'Inde avec 1,25 milliard d'habitants) et près de 60 pour cent de la population mondiale. La population urbaine représente une proportion proche de la moyenne mondiale, qui s'établit à 53,6 pour cent.
- La population âgée (65 ans et plus) a presque doublé (de 173 millions à plus de 330 millions) entre 1990 et 2014 et devrait doubler à nouveau d'ici 2045. En Asie de l'Est et du Nord-Est, le rapport de dépendance économique des personnes âgées s'élève actuellement à près de 11 personnes âgées pour 100 personnes en âge de travailler, soit deux fois plus qu'en Asie du Sud et du Sud-Ouest.
- La région enregistre le taux de chômage le plus bas au monde, soit 4,6 pour cent en 2013, alors que l'Europe présente le taux le plus élevé (10,7 pour cent). Cependant, le chômage régional des jeunes est en hausse et s'élevait à 11,3 pour cent en 2013.
- La proportion de personnes travaillant pour leur propre compte et d'aides familiales non rémunérés, c'est-à-dire les formes hautement vulnérables «d'activité indépendante», s'établit à plus de 54 pour cent de l'ensemble des salariés – ce chiffre peut servir de mesure approximative indirecte pour évaluer le travail informel à l'échelle régionale. La proportion de la population en âge de travailler active dans l'économie informelle est demeurée constante, et ce malgré une importante croissance économique.
- Le taux d'extrême pauvreté devrait diminuer de 12,7 pour cent en 2015 à environ 5,8 pour cent en 2020 et 2,5 pour cent en 2025.
- En Asie et Pacifique, 47 pour cent des personnes âgées bénéficient d'une pension de vieillesse, contre 16,9 pour cent en Afrique subsaharienne, 36,7 pour cent en Afrique du Nord, 56,1 pour cent en Amérique latine et aux Caraïbes, et plus de 90 pour cent en Amérique du Nord et en Europe.
- Le taux de couverture effective par un régime de protection contre le chômage (régimes contributifs et non contributifs confondus) s'élève à 5 pour cent en Asie et Pacifique, contre 3 pour cent en Afrique, 5 pour cent en Amérique latine, 64 pour cent en Europe occidentale et 12 pour cent en moyenne dans le monde.
- La proportion de la population active qui a légalement accès à un dispositif obligatoire de protection contre les accidents du travail s'élève à 30 pour cent en Asie et Pacifique, contre 20 pour cent en Afrique, plus de 50 pour cent en Amérique latine, et entre 70 et 80 pour cent en Europe et en Amérique du Nord.
- En moyenne, les pouvoirs publics en Asie et Pacifique consacrent 0,2 pour cent du PIB aux prestations pour enfants et allocations familiales, comme en Afrique, alors que ce pourcentage s'établit à 2,2 pour cent en Europe occidentale et à 0,4 pour cent en moyenne dans le monde.
- Le total des dépenses publiques de sécurité sociale hors santé pour les personnes en âge de travailler représente 1,5 pour cent du PIB dans la région, contre 0,5 pour cent en Afrique, 5,1 pour cent en Amérique latine et aux Caraïbes, 5,9 pour cent en Europe occidentale et 2,3 pour cent en moyenne dans le monde.
- La proportion de la population bénéficiant d'une couverture maladie s'élève à 58 pour cent en Asie et Pacifique, contre 24,7 pour cent en Afrique, plus de 90 pour cent en Europe occidentale et en Amérique du Nord, et 52 pour cent en moyenne dans le monde.

multiples et variées des catastrophes naturelles et du changement climatique – posent également des défis complexes aux décideurs politiques et aux administrateurs s'agissant de la conception et de la mise en œuvre de programmes de sécurité sociale.

Outre les nombreux efforts continuellement déployés à l'échelle nationale en vue de mieux protéger les populations difficiles à couvrir dans les économies rurale et informelle, les récentes mesures adoptées en matière d'extension de la couverture se sont principalement concentrées sur l'accès aux soins de santé et aux programmes soutenant la sécurité des revenus. A cet égard, comme l'explique le rapport de l'AISS, les pays se mobilisent davantage pour créer des socles de protection sociale. On observe également des avancées sur la voie du développement progressif d'une couverture de la sécurité sociale complète, grâce à une meilleure intégration et une plus grande efficacité des stratégies nationales en matière de protection sociale.

Si les efforts déployés en Chine pour étendre la couverture ont retenu l'attention au niveau international, des progrès ont également été accomplis dans la majorité des pays de la région. Deux constatations se rapportant à la région revêtent un intérêt tout particulier.

Tout d'abord, les progrès réalisés dans le domaine de la couverture ne concernent pas uniquement les régimes de prestation de vieillesse, mais également d'autres branches de la sécurité sociale. Le rapport souligne des changements profonds dans le domaine de la couverture maladie, indiquant qu'un certain nombre d'économies développées ou émergentes ont atteint – ou sont en passe d'atteindre – la couverture universelle. Alors que la Chine, la République de Corée, la Malaisie, Oman, le Sri Lanka et la Thaïlande ont réalisé des objectifs ambitieux en matière de couverture, d'autres pays, tels que le Cambodge,

l'Indonésie et le Vietnam, devraient faire de même au cours des dix prochaines années. Différents pays ont mis en place des prestations de maternité (Jordanie) et pour enfants (Mongolie), tandis que plusieurs autres Etats ont adopté de nouveaux programmes de protection contre le chômage (Arabie saoudite, Koweït, République démocratique populaire lao, Myanmar et Vietnam), souvent assortis de mesures relatives au marché du travail.

Ensuite, il est implicitement reconnu que la croissance économique de la région ne s'est pas accompagnée d'une amélioration proportionnelle dans la formalisation des marchés du travail. Dès lors, à l'heure de concevoir, de financer et de fournir les prestations, les efforts en matière de couverture doivent tenir compte de cette situation. On recense de nombreux exemples de gouvernements et d'organisations de sécurité sociale qui sont parvenus à toucher les travailleurs de l'économie rurale (Chine et Inde) et ont répondu de façon adaptée et ciblée à la réalité, caractérisée par un secteur informel de grande ampleur et des emplois précaires (par exemple au Vietnam), en prenant en compte, notamment, les besoins des travailleurs domestiques (Bahreïn, Inde, Singapour, Thaïlande et Vietnam). Parmi les autres exemples encourageants figurent les efforts visant à répondre aux besoins en matière de sécurité sociale dus aux flux croissants de travailleurs migrants internes et internationaux. De même, la conception des programmes de sécurité sociale s'adapte aux changements que connaissent les structures familiales et les systèmes de soutien traditionnels. Le rapport cite un certain nombre d'exemples de pensions sociales non contributives ayant eu un impact positif sur la réduction de la pauvreté.

L'extension des pensions sociales financées intégralement ou majoritairement par les budgets publics soulève trois questions qui nécessiteront un suivi et une réponse au fur et à mesure du développement de ces programmes. Tout d'abord, il conviendra de garantir la viabilité financière de l'extension de la couverture. En deuxième lieu, le développement de programmes plus complets et d'une fourniture adéquate passe par la promotion et le renforcement du rôle des cotisations versées par les salariés et les employeurs dans le financement des prestations de sécurité sociale. Cette mesure s'avèrera probablement essentielle pour combler les importantes lacunes en matière de couverture qui persistent dans la région, notamment en ce qui concerne les prestations de chômage et d'invalidité. Enfin, il est nécessaire de procéder à une évaluation de l'impact des pensions sociales et de garantir une coordination efficace de tous les programmes sociaux, rôles qui pourraient être assumés par les principales administrations nationales de sécurité sociale.

L'excellence dans l'administration

Afin de contribuer à une extension adéquate et viable de la couverture, d'importants investissements visant à améliorer les performances des institutions de sécurité sociale sont réalisés. Comme l'affirme le rapport, l'excellence dans le domaine de l'administration et de la gestion constitue une condition préalable à l'extension effective de la couverture.

Pour améliorer les résultats mesurables, les pays ont adopté de nombreuses approches personnalisées et innovantes afin de mieux tenir compte de leurs propres réalités et de garantir ainsi la réalisation des objectifs des politiques. Dans certains pays, le mandat traditionnel des systèmes de sécurité sociale a été élargi, en particulier pour mieux cibler les besoins des groupes vulnérables. Etant donné l'ampleur de l'emploi dans le secteur informel dans la région, l'extension effective de la couverture pour ces groupes passe inévitablement par un renforcement de la confiance vis-à-vis des administrations de sécurité sociale et par une meilleure information des personnes couvertes – ou de celles qui pourraient l'être.

Dans le cadre de l'amélioration des performances administratives, qui doit s'accompagner d'une gestion et d'une gouvernance plus transparentes, le rapport souligne l'importance de modifier et d'améliorer la conception des prestations, ainsi que de faire des progrès au niveau de la mise en œuvre et de la communication. Citant des exemples de réformes instaurées au niveau national, par exemple en Australie, le rapport met également en lumière des objectifs communs, notamment: une meilleure tenue des dossiers; une coordination plus efficace entre institutions; l'utilisation des TIC pour gérer les données et améliorer l'accès aux prestations; des efforts déployés à l'échelle communautaire pour renforcer l'affiliation et la fourniture; la diffusion d'informations personnalisées et l'amélioration de la conformité en matière de recouvrement des cotisations; ainsi que l'exactitude et le respect des délais en ce qui concerne le paiement des prestations aux bénéficiaires.

Si de nombreux progrès ont été accomplis, il reste toutefois encore un long chemin à parcourir. L'un des problèmes à résoudre concerne l'absence de larges franges de la population des registres officiels dans de nombreux pays. Ces groupes sont plus susceptibles de travailler dans l'économie rurale ou informelle et ne bénéficient généralement pas d'un véritable accès à des prestations non contributives ou en nature. Par exemple, plus de 135 millions d'enfants de moins de 5 ans ne figurent pas dans les registres des pays de la région. Les efforts visant à utiliser les TIC pour améliorer l'administration sont certes appréciables, mais risquent de se faire au détriment des actions mises en place pour renforcer les autres moyens de communication. Bien que le pourcentage de ménages bénéficiant d'un accès à Internet ait été multiplié par quatre ces dix dernières années, près de deux tiers des ménages n'y ont toujours pas accès. Par conséquent, des investissements adéquats en ressources humaines demeurent essentiels, notamment pour la prestation de services aux guichets. C'est dans le domaine de la capacité à fournir des services de soins de santé au quotidien que ces investissements s'avèrent le plus nécessaire, puisque la région enregistre actuellement un déficit en personnel de plus de 7 millions de postes.

Retombées économiques et sociales positives

Une plus grande reconnaissance politique et publique des retombées socioéconomiques positives des mesures de sécurité sociale concourt à expliquer que d'importants efforts aient été déployés en matière d'extension de la couverture dans la région. A cet égard, quatre éléments spécifiques sont identifiés.

Tout d'abord, la sécurité sociale est de plus en plus considérée comme un investissement et non un coût. Il en va particulièrement ainsi dans la région Asie et Pacifique, où de nombreux pays s'éloignent du modèle économique du «moindre coût» pour se diriger vers un modèle économique basé sur la «valeur ajoutée». Des investissements proactifs dans le capital humain, notamment dans l'éducation, la formation et les programmes en faveur du retour au travail, comme en Indonésie et en Malaisie, constituent la clé de voûte de cette approche.

Deuxièmement, il est reconnu que les systèmes de sécurité sociale produisent un effet de levier puissant, étant donné que les dépenses nominales ont un effet multiplicateur sur l'économie dans son ensemble. Ainsi, grâce au versement d'un revenu de remplacement après le départ à la retraite, au soutien financier accru en cas de maladie ou de chômage, ou encore à l'allocation de naissance, l'accès aux prestations de sécurité sociale atténue les risques liés au marché du travail et au cycle de vie et génère des opportunités économiques pour la collectivité tout entière.

En troisième lieu, les systèmes de sécurité sociale se sont révélés être des instruments essentiels, non seulement pour répondre aux évolutions de l'environnement extérieur, mais également pour anticiper ces changements, ainsi que les risques afférents, et réduire leurs retombées négatives grâce à des mesures de prévention. De telles interventions pourraient être accompagnées de prestations sanitaires curatives et de rééducation ou de programmes d'emploi public et de reconversion professionnelle, pour promouvoir un mode de vie actif et sain.

Cependant, ce rôle de prévention doit également être mis en place à plus large échelle et à plus long terme. Le rapport mentionne des exemples illustrant le rôle de premier plan que certaines administrations de sécurité sociale assument dans l'élaboration de stratégies visant à répondre aux enjeux posés par le vieillissement rapide de la population, le marché du travail précaire, les phénomènes liés au changement climatique, l'accroissement de l'urbanisation, les flux migratoires internes et internationaux (Chine, Philippines, Sri Lanka), ou encore la pauvreté. Grâce à des approches de plus en plus complètes et efficaces, les systèmes de sécurité sociale ont la capacité de protéger la population tout entière, y compris les groupes les plus vulnérables, en renforçant la cohésion sociale et en favorisant la croissance économique. Parmi les cas concrets cités dans la région, soulignons les politiques destinées à favoriser une vieillesse active (Japon) et l'extension des accords bilatéraux (République de Corée) pour protéger les droits des travailleurs migrants et de leurs ayants droits en matière de sécurité sociale.

Enfin, compte tenu de leur portée nationale, de leur stabilité politique et de leur efficacité opérationnelle, les organisations de sécurité sociale ont une capacité inhérente à avoir des retombées positives sur la société. Outre les objectifs sociaux, leurs actions peuvent considérablement influencer sur les économies nationales, comme on le constate de plus en plus dans le domaine de l'investissement des actifs des fonds de réserve et de prévoyance, qui représentent généralement des sommes importantes. Par ailleurs, l'attention accrue portée par les gestionnaires de fonds aux placements socialement responsables a des retombées sociales positives directes (par exemple, des investissements dans des projets d'infrastructure).

Il demeure toutefois nécessaire de mieux reconnaître et mesurer les retombées positives des systèmes de sécurité sociale. Si l'effet de levier puissant des transferts monétaires en faveur des ménages à revenus modestes est bien connu, l'impact important de la conception du système de sécurité sociale sur les ménages à revenus moyens et élevés doit être lui aussi mesuré, en particulier si l'on entend développer de manière viable les régimes contributifs. Au vu des contraintes financières croissantes que les budgets publics et les programmes de sécurité sociale devront peut-être affronter à l'avenir, il s'agit d'un enjeu de plus en plus important pour les administrations de sécurité sociale.

L'excellence est la clé de la réussite future

Malgré les récents progrès, la prochaine décennie s'avérera cruciale pour les administrations de sécurité sociale de la région. De nombreux pays bénéficient d'une conjoncture propice, caractérisée par une «fenêtre démographique» favorable (qui se ferme déjà dans certains pays), une croissance économique positive et une forte volonté politique. Cependant, le futur contexte économique, social et environnemental s'annonce complexe. Les systèmes de sécurité sociale seront amenés à jouer un plus grand rôle en matière de promotion du développement socioéconomique, ce qui nécessitera un renforcement de la coordination avec les autres parties prenantes, une conception adaptée des prestations et une recherche de l'excellence dans leurs activités et méthodes. La région Asie et Pacifique fait face depuis peu à de nouveaux défis, tels que les catastrophes climatiques (par exemple aux Philippines), et cette situation va se poursuivre à mesure que les organisations de sécurité sociale grandissent et se développent au sein d'une région évoluant rapidement.

Flexible, réactif et interconnecté

Le programme philippin de transferts monétaires conditionnels *Pantawid* bénéficie aux familles en situation de pauvreté et, si nécessaire, à celles touchées par des catastrophes naturelles, telles que le typhon Yolanda. La collaboration qui s'est instaurée lors de l'utilisation de la base de données du *National Household Targeting System for Poverty Reduction* s'est révélée cruciale pour le bon déroulement des opérations de secours menées par l'Institut de sécurité sociale (*Social Security System*), témoignant ainsi de l'importance d'un accès à des données complètes afin de servir les objectifs multiples des administrations de la sécurité sociale.

Le rapport véhicule un message important, à savoir la nécessité pour les organisations de sécurité sociale de prendre continuellement en compte l'évolution des mégatendances des politiques et externes (par exemple les marchés du travail, la démographie, l'environnement naturel) afin de s'assurer que leurs actions restent pertinentes et que les objectifs soient atteints. Il s'agit tout d'abord d'une question de volonté politique. Un grand nombre de contraintes socioéconomiques mettent en lumière les véritables limites des approches traditionnelles visant à étendre la couverture. Au nombre de ces contraintes figurent l'ampleur des économies rurale et informelle, les inégalités croissantes (en particulier sur le marché du travail), l'évolution démographique, la densité de population, l'augmentation des flux migratoires, ou encore les divers enjeux logistiques concernant la prestation de services dans les zones urbaines, périurbaines et rurales; sans compter les mégatendances telles que l'augmentation de l'urbanisation, les répercussions du changement climatique et l'évolution des structures sociales, qui va de pair avec un affaiblissement des mécanismes de soutien traditionnels.

La poursuite des avancées dépendra de la capacité des administrations de sécurité sociale à faire preuve d'excellence dans tous les aspects de leurs activités, de la mise en place de mesures efficaces pour étendre la couverture, ainsi que d'une prise de conscience du fait que le meilleur moyen de reconnaître les retombées économiques et sociales positives des systèmes de sécurité sociale consiste à entreprendre, de manière coordonnée et en temps opportun, des actions réactives, proactives et préventives, assorties de prestations adaptées, de mécanismes de financement reposant sur un socle large et d'approches innovantes pour couvrir différents groupes de la population. A cet égard, les outils pratiques mis à disposition par le Centre pour l'excellence de l'AISS, tels que les *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance*, ainsi que l'élaboration de nouvelles Lignes directrices dans d'autres domaines clés de l'administration de la sécurité sociale, devraient contribuer à renforcer davantage l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources et les capacités générales des administrations de la sécurité sociale

Source

AISS. 20145 *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Development and Trends). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Davantage d'informations sur: www.issa.int/asia-pacific/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