



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Philippines

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Maribel Ortiz.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

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.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Philippines

Résumé

Pour amortir les effets de la crise économique mondiale, le gouvernement national a lancé le Plan de résilience économique des Philippines (ERP). Il s'agissait d'un plan de stimulation budgétaire de 7,3 milliards de dollars EU¹ comprenant des programmes et projets destinés à créer des emplois et à doper l'investissement. Les institutions de sécurité sociale des Philippines ont joué un rôle important dans le cadre de ce plan, notamment en soutenant les efforts du gouvernement pour stimuler l'activité économique. Grâce aux mesures prudentielles qui avaient été prises avant le début de la crise en 2008, les institutions de sécurité sociale sont restées solides et ont pu répondre aux besoins de leurs membres. Conscient des risques susceptibles d'affecter la reprise économique du pays, le gouvernement national a regroupé les programmes du ministère de la Prévoyance sociale et du Développement, du ministère de la Santé, des institutions de sécurité sociale et d'autres organismes chargés de la prévoyance sociale au sein du Programme national de prévoyance sociale (NSWP). Cette mesure a favorisé la coordination entre les différentes entités chargées de la protection et de la prévoyance sociales, et a grandement facilité les efforts du gouvernement pour amortir l'impact de la conjoncture économique mondiale défavorable.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le système de sécurité sociale (SSS); le système d'assurance de la fonction publique (GSIS); la caisse mutuelle pour la promotion du logement (HDMF); le groupement d'assurance maladie des Philippines (PHIC).

Aperçu du système de sécurité sociale

Sept institutions sont principalement chargées d'assurer la sécurité sociale et l'assistance sociale dans le pays, dont quatre sont couvertes par la présente étude. Le système de sécurité sociale (SSS) couvre les salariés du secteur privé, les employés de maison et les travailleurs indépendants. Il existe une couverture facultative accessible aux philippins qui travaillent à l'étranger, aux personnes assurées qui n'ont plus droit à la couverture obligatoire et aux épouses des personnes assurées qui n'exercent aucune activité professionnelle. Le système d'assurance de la fonction publique (GSIS) gère les prestations de sécurité sociale de tous les agents du gouvernement philippin. La caisse mutuelle pour la promotion du logement (HDMF) est principalement un bureau d'épargne et de logement, mais administre par ailleurs différents programmes de prêts pour répondre aux besoins de ses membres. Le groupement d'assurance maladie des Philippines (PHIC) est chargé de fournir une couverture de santé universelle.

¹ dollars EU = dollars des Etats-Unis (USD).

Impact de la crise

Les médiocres performances enregistrées par l'économie des Philippines en 2009 sont dues en partie aux effets de la crise économique mondiale sur le pays. Le PIB a progressé de 0,9 pour cent en 2009 contre 3,8 pour cent en 2008. Le PNB, soutenu par les revenus des philippins de l'étranger, a connu une croissance plus rapide en 2009, de 3 pour cent, toutefois inférieure aux 6,2 pour cent de croissance de 2008. Plus de 810 000 philippins travaillent dans différentes parties du monde sur la base de contrats locaux. Le niveau du chômage a atteint 7,1 pour cent en octobre 2009 contre 6,8 pour cent l'année précédente. Le taux de sous-emploi est passé quant à lui à 19,4 pour cent alors qu'il était de 17,5 pour cent au cours de la période correspondante de 2008.

La population des Philippines dépasse les 88 millions d'habitants, avec un taux de croissance démographique de 2,04 pour cent. En 2009, le PIB par habitant a baissé de 1,0 pour cent alors qu'il avait augmenté de 1,8 pour cent en 2008. Le PNB par habitant a augmenté, lui, de 1,0 pour cent en 2009 contre 4,1 pour cent l'année précédente.

Impact sur le système de sécurité sociale

Fin 2008, le fonctionnement du SSS ne semblait pas avoir pâti des effets défavorables de la crise. Les cotisations collectées en 2008 ont été supérieures de 11,43 pour cent à celles de 2007. Un portefeuille important de titres a été vendu en 2008 pour 384 millions de dollars EU. Cela a contribué à doper le rendement des investissements en 2008, lequel a dépassé l'objectif annuel de 578 millions de dollars EU et a connu un accroissement de 38,8 pour cent par rapport à 2007. Les versements des prestations sont restés dans les limites de l'objectif fixé pour 2008, alors que les dépenses de fonctionnement ont baissé de 10,8 pour cent par rapport à l'année précédente.

Cependant, le SSS s'attend à une possible baisse de ses recettes brutes. La collecte des cotisations pourrait en effet se ralentir du fait des licenciements et des fermetures d'entreprises. La rentabilité des investissements risque de fléchir en raison de la baisse des rendements des actions, des obligations et des titres d'Etat. Si la crise persiste, le SSS anticipe une demande générale de prestations supplémentaires.

Impact sur le GSIS

Le GSIS a lancé son Programme d'investissement à l'échelle mondiale (GIP) en avril 2008 en investissant dans des actifs libellés en devises étrangères par l'intermédiaire des gestionnaires de fonds d'ING et du Crédit Agricole. Chaque gestionnaire de fonds a été chargé d'investir 300 millions de dollars EU à l'étranger, avec comme conditions catégoriques d'assurer une rentabilité plancher de 8 pour cent, un plafond de volatilité des portefeuilles de 7 pour cent, et une diversification totale sur le plan géographique et entre les catégories d'actifs. Le GSIS indique que ses investissements GIP se sont mieux comportés en 2008 que les investissements de ses actions locales, en notant que l'indice boursier des Philippines (PSEi) a perdu 49 pour cent de sa capitalisation puisqu'il est passé de 177 milliards de dollars EU à la fin de décembre 2007 à 90,2 milliards en 2008, et a clôturé à 48,3 pour cent de moins en 2008 qu'en 2007, à 1 872,86 contre 3 621,6 points.

Les résultats financiers non apurés du GSIS pour 2008, font apparaître un revenu net qui dépasse de 27 pour cent le niveau de 2007, grâce à une meilleure collecte des cotisations et à la vente d'actions en bloc. Le GSIS a également amélioré de 24,4 pour cent en 2008 le rendement de ses prêts et investissements, puisque celui-ci a atteint 952 millions de dollars EU contre

765 millions l'année précédente. De leur côté, les actifs nets du GSIS ont augmenté de 9,46 pour cent, passant de 9 milliards de dollars EU en 2007 à 9,9 milliards en 2008.

Réponses à la crise

Plan de résilience économique du gouvernement national des Philippines

Pour amortir les effets de la crise, le gouvernement national a lancé le Plan de résilience économique des Philippines (ERP); il s'agit d'un paquet de stimulation budgétaire d'un montant de 7,3 milliards de dollars EU comprenant des programmes et projets fondés sur une poursuite des réformes du gouvernement national et des efforts de partenariats multisectoriels. Bien qu'aucune évaluation officielle ne soit disponible à l'heure actuelle, on estime que l'ERP a contribué à réduire l'impact de la crise, particulièrement sur l'emploi, les affaires, les conditions de travail et les relations entre employeurs et salariés.

L'ERP prévoit le développement des programmes d'assistance sociale suivants:

- Le "4P" ou *Programme Pantawid Pamilyang Pilipino*. Ce programme fournit des allocations aux ménages les plus pauvres pour les aider à améliorer leur santé, leur alimentation et leur éducation, en particulier celles des enfants âgés de 0 à 14 ans. Les derniers chiffres montrent que l'objectif d'un million de ménages visés avait été atteint à 70 pour cent en novembre 2009.
- Le Programme d'aide au travail indépendant ou SEA-K. C'est le ministère de la Prévoyance sociale et du Développement (DSWD) qui gère ce programme. Il offre aux secteurs pauvres et défavorisés un accès au crédit et des possibilités de développement. Entre janvier et août 2009, un total de 20 942 familles (148 pour cent de l'objectif) en ont bénéficié.
- Le Programme de distribution de nourriture à l'école. Ce programme contribue à lutter contre la faim et à améliorer la fréquentation scolaire. En novembre 2009, le ministère de l'Éducation avait déjà atteint 103,2 pour cent de son objectif, tandis que le DSWD dépassait en juin 2009 son objectif de 467 707 enfants.
- Le Programme de micro-crédit des institutions financières gouvernementales et des sociétés détenues ou contrôlées par l'État. 556 844 nouveaux clients avaient bénéficié de ce programme en juillet 2009, ce qui a permis de générer 312 648 nouveaux emplois, soit 78 pour cent de l'objectif.

Sécurité sociale et reprise économique

Les institutions de sécurité sociale des Philippines jouent un rôle important dans les efforts nationaux de reprise économique, comme on le voit ci-après:

- Le paquet de stimulation économique de 1,9 milliards de dollars EU de la HDMF. La HDMF a lancé son programme de prêts pour soutenir les programmes de logements à bas coût et autres logements abordables subventionnés par le gouvernement. Fin novembre 2009, les montants totaux déboursés ont atteint 1,9 milliards de dollars EU, dépassant ainsi l'allocation annuelle destinée aux logements et aux prêts multi-usages.

- Extension de la couverture du PHIC et accroissement des prestations. Le gouvernement a alloué un montant supplémentaire de 22,2 millions de dollars EU pour étendre la couverture du PHIC à 4,7 millions de familles parmi les 25 pour cent les plus pauvres de la population. Les collectivités locales et le PHIC assumeront conjointement la charge de la prime annuelle de 26 dollars EU par ménage pauvre. En mars 2009, 3,39 millions des familles ciblées étaient déjà couvertes.

Afin d'assurer la protection financière de ses membres, le PHIC a annoncé des augmentations générales, à divers degrés, des prestations du programme. Dès le 5 avril 2009, les plafonds des prestations pour soins en hôpital ont été relevés, ce qui devrait avoir pour effet global une augmentation des paiements annuels de prestations de l'ordre de 35 pour cent. C'est la première fois en sept ans que les prestations du programme sont relevées ; il s'agit là de l'augmentation la plus coûteuse depuis la mise en place de l'assurance sociale de santé il y a près de quarante ans.

- La réponse du système de sécurité sociale. Le SSS a accordé en septembre 2008 un montant supplémentaire de 11 dollars EU à chaque titulaire d'une pension de sécurité sociale sous la forme d'une subvention unique. En mars 2009, le SSS a ouvert un volet de prêts d'urgences de 11 millions de dollars EU à l'intention des travailleurs relocalisés. Les membres remplissant les conditions requises par le SSS peuvent emprunter auprès du fonds un montant pouvant aller jusqu'à 333 dollars EU en bénéficiant d'un délai de grâce de 12 mois avant la première échéance de remboursement. Pour apporter une bouffée d'oxygène aux membres qui se trouvent dans une impasse financière, le SSS applique actuellement un programme "d'amnisties" en faveur des emprunteurs défaillants ("mauvais payeurs") ayant contracté des prêts de court terme et des prêts aux logements.

Le gouvernement examine la possibilité de faire bénéficier les travailleurs licenciés pour des motifs économiques d'une assurance chômage qui serait financée par un programme gouvernemental d'aides conditionnelles en espèces. Le SSS accorderait ainsi aux travailleurs concernés, une allocation mensuelle de 111 à 222 dollars EU pendant six mois. Pour pouvoir prétendre à cette prestation il faudrait s'être acquitté d'au moins 24 mois de cotisations.

Le fonds de réserve d'investissement du système de sécurité sociale (IRF) est considéré comme l'une des principales sources de financement des efforts du gouvernement pour stimuler l'économie. Le SSS envisage d'investir 277,8 millions de dollars EU de ce fonds dans des obligations d'Etat pour financer des projets d'infrastructure. Le SSS soumet sa participation au volet infrastructure de l'ERP à la condition que l'Etat fournisse une garantie complète, que les revenus des projets aillent en priorité au SSS et que le montant investi ne dépasse pas 30 pour cent du fonds de réserve d'investissement du SSS. De son côté, le SSS doit chercher à assurer un retour sur investissements supérieur aux 8 pour cent du rendement indicatif d'une obligation d'Etat à dix ans.

Quels enseignements à tirer?

Le SSS explique sa bonne santé financière par les mesures prises avant le déclenchement de la crise en 2008. Le taux de cotisation avait été porté de 8,4 pour cent à 9,4 pour cent en 2003 et à 10,4 pour cent en 2007; le plafond de salaire couvert avait été relevé de 267 à 333 dollars EU; les politiques et directives en matière d'investissement avaient été rationalisées; les conditions d'accès aux emprunts sur les salaires avaient été durcies et leurs taux d'intérêts alignés sur ceux du marché. Les campagnes de couverture et de collecte avaient été intensifiées, les délais de paiement libéralisés et de nouveaux modes de paiement adoptés pour les faciliter.

La crise financière a tiré vers le bas les marchés mondiaux, provoquant une baisse des rendements et une hausse de la volatilité sur les marchés boursiers philippins. Le SSS et le GSIS ont été capables de réduire les risques les plus élevés grâce à la diversification, à la vente de titres en masse – à prix surcoté – avant l'effondrement des marchés mondiaux, et/ou en se repositionnant sur des actifs plus sûrs tels que les titres d'Etat, les obligations sociales et autres investissements à faible risque. Les deux institutions renforcent leurs activités d'analyse et d'évaluation des risques. La stratégie générale concernant les portefeuilles d'actions est de les conserver jusqu'à ce que les conditions du marché s'améliorent ou qu'une possibilité de les vendre à bon prix se présente. L'importance d'adhérer aux principes de sécurité, de bon rendement et de liquidité en matière d'investissement est corroborée par l'expérience du SSS et du GSIS dont les portefeuilles d'investissements n'ont été touchés que de manière limitée par les effets de la crise.

Conclusion

Le gouvernement des Philippines est optimiste sur le fait que la situation du pays devrait s'améliorer en 2010 dans le cadre de la reprise mondiale. Les objectifs de croissance du PIB et du PNB pour 2010 sont maintenus respectivement à 2,6–3,6 pour cent et 4,7–5,6 pour cent. On s'attend à ce que la période de sécheresse engendrée par le phénomène El Niño entraîne une réduction de la production agricole, mais on compte aussi sur un rebond des exportations et des gains dans d'autres secteurs. Parmi les moteurs de la croissance attendus, on table sur une poursuite du développement des activités externalisées aux Philippines, et sur l'essor de la finance, de l'industrie minière et des carrières, des travaux publics, des services publics et du tourisme médical.

Cependant, le gouvernement continue à être attentif aux risques qui peuvent affecter la reprise économique du pays. En effet, des incertitudes subsistent quant à l'évolution de la conjoncture économique mondiale, des prix du pétrole brut et des taux de change. Il faut aussi compter avec les catastrophes naturelles et la réduction possible des sources d'investissement. L'inflation a été modérée, mais la montée des prix du pétrole brut sur le marché mondial et l'accroissement des tarifs des services publics sont susceptibles de mettre la pression sur les prix à la consommation.

Le regroupement en 2008 des programmes en vigueur du ministère de la prévoyance sociale et du développement, du ministère de la Santé, du GSIS, du SSS et d'autres entités chargées de la prévoyance sociale au sein du Programme national de prévoyance sociale s'est révélé judicieux. En effet, cette mesure a permis d'améliorer la coordination entre les différents organismes chargés de la protection et la prévoyance sociales et a grandement facilité les efforts du gouvernement pour limiter l'impact d'une conjoncture mondiale défavorable. L'approche de base adoptée consiste à harmoniser et coordonner les efforts de réduction de la pauvreté et la protection sociale, notamment en concevant des interventions et stratégies adaptées. Des diagnostics fondés sur la famille et la communauté sont pris en compte pour déterminer si une famille ou une communauté donnée se trouve dans une situation caractérisée de pauvreté. Pour suivre efficacement l'évolution de la mise en place des projets et fixer les normes en matière d'administration du programme, l'établissement d'un système unifié de contrôle et d'évaluation a également été recommandé.

Sources

GSIS. 2009. "Still at the top", *ASSA News*. Government Service Insurance System.

- NEDA. 2010. *Government sees better 2010 for RP economy despite risks*. National Economic Development Authority (24 mars).
- NEDA. *Report on the implementation of the Philippine Economic Resiliency Plan*. National Economic Development Authority (15 février).
- Neri, R. L. 2009. *Review and strengthening of the National Social Protection and Welfare Program* (6 juillet).
- . *Statement on the Economic Resiliency Plan*. Disponible à <http://www.sss.gov.ph/sss> (consulté le 5 avril 2010).
- NSCB. 2010. *Philippine economy tepidly rejuvenated*. National Statistical Coordination Board (28 janvier).
- SSS. 2009. Responses to the International Social Security Association 2009 survey on social security. Social Security System.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障