issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives en politique sociale 09

Une sécurité sociale dynamique pour l'Asie et le Pacifique: le rôle fondamental de la sécurité sociale

De récentes expériences menées en Asie et dans le Pacifique l'indiquent clairement: les systèmes de sécurité sociale et de soins de santé ont besoin, pour donner des résultats, d'un engagement fort de la part de l'État. Cet engagement reste cependant soumis aux ressources budgétaires, qui, souvent, peuvent être limitées; il est donc primordial de gérer au mieux ces ressources, en particulier dans un contexte de pressions exercées par l'instabilité sur les marchés mondiaux et de changements démographiques. Malgré ces défis, le rôle de la sécurité sociale en tant qu'élément structurel du développement national est heureusement de mieux en mieux admis et reconnu. Comme le conclut ce numéro de Perspectives en politique sociale, pour que la sécurité sociale puisse, en Asie et dans le Pacifique comme ailleurs, remplir sa fonction, elle doit s'intégrer à d'autres objectifs nationaux de développement plus larges, dont elle est complémentaire.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

L'État, la sécurité sociale et le développement

L'analyse d'un certain nombre de pays d'Asie et du Pacifique ayant réussi ces dernières décennies à développer leur économie pourrait laisser penser que des niveaux de croissance économique plus élevés conduisent tout naturellement à augmenter la part de population bénéficiant d'une amélioration du niveau de revenus et de sécurité sociale.

Toutefois, et malgré une tendance globale saine des taux de croissance économique, un examen plus approfondi montre que si les bénéfices de la croissance ne sont pas répartis équitablement entre tous les groupes de population, et si l'accès aux programmes de sécurité sociale n'est pas élargi, les améliorations en matière de revenus et de sécurité sociale resteront limitées.

Ce numéro:

- Résume l'évolution et les tendances récentes en Asie et Pacifique
- Souligne le rôle de l'État dans l'extension de la couverture
- Examine les initiatives nationales pour étendre la couverture de sécurité sociale et de santé
- Etudie les principaux défis auxquels font face les organisations de la région pour définir leurs politiques
- Relève le rôle de la sécurité sociale en temps de crise, élément de stabilité et force proactive.

©AISS 2009
ISSN 1818-5908
ISSN en ligne 1818-5959
Première publication
octobre 2009
Photos: Getty images; iStockphoto; stockvault.net

Telle est l'une des constatations essentielles présentées dans le rapport de l'AISS *Une sécurité sociale dynamique pour l'Asie et le Pacifique*.[1]

Comme le souligne le rapport, si la croissance économique est nécessaire, l'intervention de l'État demeure essentielle pour améliorer les revenus et étendre la sécurité sociale.

Autre constatation majeure du rapport: le public a aujourd'hui une conception différente des systèmes de sécurité sociale, qui ne sont en effet plus considérés simplement comme des instruments – même importants – destinés à atténuer les conséquences négatives lors de situations de risque. Ainsi, des Etats du Golfe à l'est de l'Asie, ils sont davantage perçus comme des moteurs sociaux et économiques dynamiques de la société. A la lumière des expériences antérieures de pays économiquement plus développés de la région, la sécurité sociale est aujourd'hui plus largement comprise comme un élément constitutif à part entière du développement durable d'un pays.

Chiffres clés pour la région Asie et Pacifique

- La région compte au total plus de 4,1 milliards d'habitants, soit plus de 60 pour cent de la population mondiale.
- La République populaire de Chine et l'Inde sont les pays les plus peuplés au monde, avec 1,3 milliard et 1,2 milliard d'habitants respectivement. En 2009, leurs populations combinées représentent 37 pour cent de la population mondiale.
- La région compte aussi certains des pays les plus petits et les moins peuplés au monde, dont un certain nombre d'Etats insulaires de moins de 15 000 habitants.
- Près de 10 pour cent de la population a 60 ans ou plus.
- Près de 25 pour cent de la population a 14 ans ou moins.
- Dans les pays de l'Asie et du Pacifique, la couverture de sécurité sociale est universelle dans les Etats membres de l'OCDE à revenu élevé mais d'après les estimations seuls 5 à 10 pour cent des salariés sont couverts dans certains pays à revenu plus faible.
- Seule une personne sur cinq a accès à des soins de santé adéquats.
- Dans certains pays, l'extrême pauvreté et la famine touchent près de 10 pour cent de la population.

Le défi de l'extension de la couverture

L'Asie et le Pacifique se caractérisent par une hétérogénéité considérable tant au niveau du caractère institutionnel des systèmes nationaux de sécurité sociale (programmes d'assurance sociale, fonds nationaux de prévoyance, programmes financés par l'impôt, régimes professionnels obligatoires), que du champ d'application des prestations et de l'ampleur de la couverture offerte.

Si des progrès considérables ont été réalisés dans la région pour étendre la couverture dans le cadre de programmes préexistants ou récemment mis en place, il reste beaucoup à faire dans de nombreux pays, en particulier ceux à revenu plus faible, où 5 à 10 pour cent seulement de la population bénéficie d'une couverture sociale. S'agissant des soins de santé, le défi de la couverture n'est pas moins imposant. Vingt pour cent seulement de la population de la région, soit 4,1 milliards de personnes, bénéficie de soins de santé adéquats.

Malgré ces chiffres, un certain nombre de pays ont récemment étendu la couverture à des travailleurs jusque là insuffisamment protégés, comme les travailleurs indépendants (Jordanie et République islamique d'Iran), les travailleurs migrants et expatriés (Sri Lanka et Emirats arabes unis), et les populations rurales (République populaire de Chine – Chine). D'autres réformes ont tenté d'améliorer la couverture pour tous les groupes de population, y compris les personnes âgées (Maldives). Et c'est en Chine, en Thaïlande, en République de Corée (Corée) et aux Philippines que l'on observe les plus grandes avancées en matière de couverture universelle de soins de santé.

Dans ces derniers cas, il est à noter que l'extension de la couverture de soins de santé s'est appuyée sur l'utilisation de systèmes pluralistes et de modèles de financement mixte. L'importance de ces systèmes et modèles repose sur le fait que les besoins en soins de santé et les attentes en matière de services varient considérablement selon le groupe de revenus et qu'aucune approche unique de la prestation et du financement des soins de santé ne saurait satisfaire tous les citoyens.

Les progrès récemment réalisés en Chine au niveau de l'extension de la couverture dans toutes les branches de la sécurité sociale méritent une mention spéciale dans le rapport (voir le tableau).[2] Ce qui ne signifie pas pour autant que la Chine n'est pas confrontée à des défis, l'un d'entre eux consistant à mettre au point des programmes de sécurité sociale homogènes, capables de répondre équitablement aux besoins des nombreux travailleurs migrant à l'intérieur du pays.

Couverture de sécurité sociale en Chine

Branche de la sécurité sociale	Couverture en 2003 (millions)	Couverture en 2008 (millions)	Augmentation de la couverture 2003-2008 (pourcentage)
Pensions	116	165	42
Soins de santé	189	1 123	494
Chômage	103	124	20
Accidents du travail	46	138	200
Maternité	37	93	151

Source: Zhu (2009)

La sécurité sociale face à la crise

Les répercussions du récent ralentissement économique mondial ont rendu plus urgente mais aussi plus complexe la nécessité de relever le défi de la couverture. Si l'activité économique semble aujourd'hui reprendre dans certains pays asiatiques, la population continue de ressentir les effets des récentes pertes d'emplois, qui ont aggravé la pauvreté et l'insécurité. De fait, la nécessité d'augmenter la protection offerte par la sécurité sociale subsiste. De ce point de vue, la mise en place récente à Bahreïn et au Viet Nam d'une assurance-chômage pour les salariés du secteur formel de l'économie peut être jugée opportune et appropriée. Il en va de même de mesures spécifiques

comme la réduction des taux de cotisation récemment en Thaïlande, ou l'introduction dans plusieurs pays de mesures supplémentaires pour réduire la pauvreté.

Les conséquences du ralentissement économique ont eu des effets immédiats et particulièrement graves pour les travailleurs du secteur informel de l'économie. Avant la crise, dans de nombreux pays de la région à revenu faible et moyen, la main-d'œuvre du secteur informel équivalait déjà à 40 à 80 pour cent de la main-d'œuvre totale, dont pour la plupart des pays une forte proportion de femmes. Il est donc d'autant plus nécessaire de fournir des efforts supplémentaires pour étendre la couverture, les travailleurs du secteur informel ayant moins de chances de bénéficier d'une couverture de sécurité sociale adéquate, voire d'une couverture tout court.

À ce jour, les réponses des politiques sociales au ralentissement économique incluent dans une large mesure le financement par l'impôt. Cette pression croissante sur les ressources budgétaires, en particulier à un moment où les taux de croissance à moyen terme risquent d'être modérés et où certains gouvernements ont adopté des mesures de relance par voie d'avantages fiscaux pour accélérer la reprise économique, risque d'augmenter les attentes quant à une administration plus efficace de la fourniture des prestations.

Le vieillissement en Asie et dans le Pacifique

L'Asie et le Pacifique sont les régions les plus peuplées au monde. Pour les organisations de sécurité sociale et de soins de santé de la région, les questions démographiques, et en particulier le vieillissement de la population, représentent des défis très spécifiques.

Face à l'allongement de la durée de vie, un problème majeur consiste à trouver le moyen de financer et d'assurer la protection des personnes âgées de 60 ans et plus (y compris des personnes très âgées de 80 ans et plus) dont le nombre absolu sera, d'après les projections, très élevé. En Chine par exemple, le nombre de personnes de plus de 60 ans devrait passer d'environ 166 millions en 2008 à 342 millions vers 2030. En Inde, les plus de 60 ans devraient être plus de 180 millions d'ici à 2030.

Dans les économies plus développées de l'Australie, de Hong Kong (Chine), du Japon, de la Corée, de la Nouvelle-Zélande, de Singapour et de Taïwan (Chine), le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus a déjà dépassé la dizaine. Cela dit, même dans les pays dont les populations sont relativement plus jeunes, il sera nécessaire de consacrer davantage de ressources aux personnes âgées.

Il ressort de l'évolution des structures familiales, des habitudes de travail et des valeurs culturelles traditionnelles un manque cruel de mesures publiques novatrices, intégrées et cohérentes pour faire face aux besoins de sécurité sociale et de soins de santé de populations vieillissantes. Parmi les mesures possibles, on peut citer les systèmes publics d'assurance pour les soins de longue durée mis en place au Japon et en Corée. Cette approche institutionnelle risque cependant de n'être ni réalisable ni appropriée dans d'autres pays. De nouveau, on s'attend généralement à ce que le vieillissement de la population renforce la compétition déjà existante pour l'accès à des ressources budgétaires limitées.

Financer les prestations de retraite

En Asie et dans le Pacifique comme ailleurs, les politiques menées en sécurité sociale vont devoir faire face à la nécessité de servir des prestations suffisantes pendant plus longtemps en raison de l'allongement de la période de la retraite.

Pour définir des prestations qui répondent aux besoins, il faudrait prendre en considération les revenus de retraite provenant de toutes les sources, mais aussi de l'ensemble des dépenses probables, y compris les coûts des soins de santé. Pour cette raison, les développements actuels en Asie et dans le Pacifique soulignent l'importance de tenir compte en premier lieu des complémentarités entre tous les systèmes de prestation de vieillesse, y compris les régimes contributifs obligatoires publics et privés, les pensions financées par l'impôt, les dispositifs professionnels obligatoires et les systèmes de pensions de la fonction publique.

Autre élément à considérer, l'effet vraisemblable des réformes des prestations de vieillesse du régime public sur le financement et le fonctionnement de tous les programmes de retraite. Au vu d'un certain nombre de développements nationaux, deux tendances communes se font jour: le recours plus fréquent aux systèmes de pensions à «piliers» ou à «niveaux» (supposant des approches financées par l'impôt et contributives et des éléments obligatoires et volontaires), et l'accent mis sur l'amélioration des résultats en matière d'investissement de l'épargne retraite.

Compte tenu des initiatives prises en Asie et dans le Pacifique pour mieux garantir un financement suffisant des prestations de retraite, le rapport de l'AISS relève les problèmes et défis suivants:

- L'augmentation de la longévité moyenne dans tous les pays de l'Asie et du Pacifique exige davantage de ressources financières pour garantir le versement de prestations de vieillesse suffisantes pendant des périodes plus longues.
- Il faut veiller à trouver un juste équilibre entre l'augmentation des besoins en ressources financières pour les programmes existants et les exigences liées à l'extension de la couverture et la fourniture de prestations plus satisfaisantes.
- Dans de nombreux pays, le rôle des prestations financées par l'impôt s'amplifie, mais les coûts qui en résultent réduisent les possibilités budgétaires pour d'autres dépenses. Si les ressources à répartir sont limitées, un dispositif équitable en matière de prestations de vieillesse doit, lors de sa conception, tenir compte de tous les systèmes de prestations de vieillesse, y compris de ceux de la fonction publique.
- Le financement de périodes de retraite plus longues et l'extension de la couverture comportent un certain nombre de scénarios possibles, dont: repousser l'ouverture du droit aux prestations et à l'épargne, prolonger la période de cotisation, améliorer la rentabilité des investissements et de l'administration, limiter la générosité des prestations définies, identifier les priorités pour les dépenses budgétaires, et compléter les revenus de retraite par des sources de revenu novatrices et volontaires.

Défis opérationnels pour les organisations de sécurité sociale

Le rapport *Une sécurité sociale dynamique pour l'Asie et le Pacifique* met l'accent sur des défis liés non seulement au financement d'une couverture de sécurité sociale et de soins de santé plus large, mais à l'administration, à l'investissement et à la gouvernance des systèmes de sécurité sociale de la région.

Adéquation et qualité des prestations et des services
L'amélioration de l'adéquation et de la qualité des prestations porte non seulement sur la valeur monétaire des versements en espèces mais aussi sur l'opportunité, la périodicité et la pertinence des prestations et des services fournis.

Politiques et résultats en matière d'investissement
Comme de nombreux pays de la région disposent de programmes de sécurité sociale entièrement ou partiellement capitalisés, il est essentiel de protéger les avoirs des fonds et de les investir efficacement pour financer de manière satisfaisante les prestations futures. Que les fonds soient gérés par le secteur public ou par le secteur privé, la mise en place de structures de gouvernance et de réglementation appropriées et leur révision périodique sont capitales.

Gouvernance et gestion
Pour garantir sur la durée la légitimité de leur administration et de leurs programmes, les organisations de sécurité sociale et de soins de santé doivent chercher en permanence à améliorer tous les aspects de leur performance en matière de gestion et de leurs méthodes de communication vis-à-vis de leurs partenaires et des parties prenantes, et ce de manière compétente et efficace.

Messages clés pour l'avenir

Les systèmes de sécurité sociale doivent être accessibles et viables. Ils doivent aussi contribuer activement à la mise en place de sociétés inclusives et économiquement productives. Ces éléments sont au cœur du cadre conceptuel de l'AISS d'une sécurité sociale dynamique.

Sur cette base, et compte tenu de l'évolution et des tendances récentes observées en Asie et dans le Pacifique, il est possible de faire ressortir quatre grandes lignes politiques pour la région.

Premièrement, les systèmes de sécurité sociale sont de plus en plus considérés comme faisant partie intégrante de la gestion sociale, économique et politique des pays. En conséquence, on s'attend à ce que l'État ait un plus grand rôle à jouer dans le financement, la gestion et la supervision de la sécurité sociale. Pour tous les pays, reste à savoir comment trouver les ressources disponibles et les répartir de manière appropriée pour remplir ce rôle.

Deuxièmement, la réforme effective des systèmes de sécurité sociale doit s'accompagner de réformes plus vastes de la politique publique, ce qui représente un véritable défi; les expériences novatrices faites en matière de sécurité sociale peuvent cependant montrer le chemin. Par exemple, si l'on accorde une plus large place aux prestations de sécurité sociale financées par l'impôt, il conviendra de mettre en place dans le même mouvement des réformes des systèmes publics de prestations de services et des mesures visant à constituer une base budgétaire viable sur le long terme.

Troisièmement, la réforme des principales institutions de sécurité sociale doit être associée à des initiatives visant à développer et à mieux intégrer les rôles complémentaires joués par d'autres acteurs légitimes de la protection sociale dans les secteurs public, privé et privé à but non lucratif. Sur cette base, il devrait être possible d'améliorer la protection sociale, et ce même pour les populations difficiles à atteindre.

Quatrièmement, une vraie volonté politique ainsi qu'une gouvernance et une gestion solides sont essentielles pour développer des organisations de sécurité sociale performantes et viables. Si ces organisations peuvent par elles-mêmes contribuer activement à l'amélioration de leurs propres résultats, elles doivent en cela être soutenues et menées par une vraie volonté politique de la part des autorités. Ces observations valent aussi pour la bonne gestion de tous les acteurs légitimes de la sécurité sociale.

Comme le conclut le rapport, progresser sur la voie d'une sécurité sociale dynamique en Asie et dans le Pacifique exigera de toutes les parties prenantes qu'elles coopèrent de manière cohérente pour mettre en place des programmes viables, adaptés à chaque contexte spécifique et aux besoins des populations en matière de sécurité sociale et de soins de santé. Il importe également que ces programmes et politiques s'inscrivent dans le cadre – et soient complémentaires – d'objectifs nationaux de développement plus larges.

Sources

[1] AISS. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à l'adresse suivante: www.issa.int

[2] Zhu, Y. 2009. *A case study on social security coverage extension in China*. 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**