



# Perspectives en politique sociale

10



## Les régimes de sécurité sociale face à la crise

Les régimes de sécurité sociale ont certes été touchés par la crise économique et financière actuelle; l'effondrement des marchés et les performances négatives des investissements ont fragilisé les portefeuilles financiers; la hausse du chômage a réduit les recettes issues des cotisations, alors que les dépenses de prestations ont augmenté. Pourtant, de nombreux gouvernements ont vu dans les régimes de sécurité sociale un moyen essentiel pour contrer la crise. Les défis qu'elle a soulevés ont mis en valeur les forces de ces régimes, étayant ainsi les arguments en faveur d'une promotion plus énergique de la sécurité sociale à travers le monde. Sur la base de données récentes, le présent numéro de *Perspectives en politique sociale* défend la nécessité d'une meilleure conception et coordination des régimes de sécurité sociale, et d'une collaboration élargie aux niveaux national et international pour relever plus efficacement les défis sociaux et économiques apparus en période de crise, et qui se poseront dans l'avenir.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS*

## Les conséquences de la crise sur le financement de la sécurité sociale

A long terme, la crise mondiale actuelle risque d'amener à une réévaluation des rôles et de la portée de nombreux systèmes nationaux de sécurité sociale. A plus court terme cependant, de nombreux régimes de sécurité sociale se trouvent face à un défi, celui de maintenir l'équilibre financier. Il ressort d'une étude récente de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)<sup>1</sup> sur les conséquences de la crise pour les fonds de sécurité sociale que nombre d'entre eux ont enregistré des résultats négatifs en matière d'investissements, en particulier dans les pays industrialisés. Les pertes enregistrées représentent parfois cinq années de revenus d'investissements, soit environ 25 pour cent de la valeur des avoirs nets des fonds.

### Ce numéro:

- résume les effets de la crise sur le financement de la sécurité sociale;
- rend compte de l'action menée face à la crise dans le cadre des régimes nationaux de sécurité sociale;
- donne des précisions sur certains défis auxquels les fonds de pensions sont confrontés;
- examine le rôle dévolu aux régimes de sécurité sociale en tant qu'outils pour la gestion de la crise.

La crise initiale des «subprimes» s'étant transformée en crise économique mondiale majeure, le chômage a augmenté dans de nombreux pays. L'Organisation internationale du Travail estime que le chômage pourrait toucher 239 millions de personnes au niveau mondial d'ici à la fin de 2009, soit une augmentation d'environ 59 millions depuis 2007.<sup>2</sup> Pour de nombreux régimes de sécurité sociale, la hausse du chômage a réduit les cotisations versées au moment où de nouvelles demandes de prestations sont apparues.

La sécurité sociale est confrontée, à moyen et court terme, à d'autres problèmes financiers. Par exemple, les mesures consistant à renforcer les versements en espèces aux bénéficiaires ou à geler ou réduire les taux de cotisation des entreprises, et ce afin de favoriser les dépenses des consommateurs et soutenir l'activité économique, risquent également d'entraîner des déséquilibres financiers dans les programmes de sécurité sociale. Dans le cadre de programmes d'incitation plus larges, il est à craindre que ces mesures représentent une charge financière semi-permanente pour la sécurité sociale, même si l'on peut espérer que l'économie se stabilisera et reprendra aussi vite que possible. Il va sans dire que le principal risque pour la sécurité sociale est d'accroître considérablement ses déficits d'exploitation, ce qui limiterait la générosité des prestations servies dans les années à venir. Dans un contexte en pleine évolution, et face au vieillissement de la population qui devrait accroître les pressions sur les dépenses de sécurité sociale, la situation est donc sérieusement problématique.

## Financement des pensions

Depuis les années quatre-vingt-dix, un certain nombre de pays ont renforcé le rôle de la capitalisation dans leurs régimes nationaux de pensions. Et en 2008, les portefeuilles de quantité de fonds ont fortement baissé, mettant en danger les perspectives de revenus de retraite de nombreux individus.

Il ressort de données récentes sur les résultats des fonds de réserve de la sécurité sociale que certains d'entre ces fonds ont commencé à se relever. Inutile de dire cependant que les rendements positifs d'un semestre ne suffiront pas à combler les pertes majeures enregistrées en 2008.

Cela étant, tous les fonds n'ont pas enregistré des pertes de la même importance. Dans certains pays, les stratégies financières d'investissements se sont révélées moins risquées et volatiles. Il en est notamment ainsi des stratégies axées sur des obligations d'Etat à revenu fixe, même si ces valeurs ont vraisemblablement un rendement moyen inférieur. Par exemple, les fonds de pensions du Mexique et de la Thaïlande ont enregistré des rendements de 7,46 pour cent et de 9,40 pour cent respectivement en 2008.

Le Danemark offre un autre exemple de fonds ayant fait état de pertes relativement faibles, -3,2 pour cent sur ses investissements en 2008. Ce même fonds a enregistré depuis un résultat positif au premier semestre de 2009 avec 3 pour cent.

Bien que la stratégie d'investissement du fonds danois ait été définie par ses règles propres de gouvernance et adaptée à ses capacités, trois éléments qui peuvent s'appliquer de manière plus générale sont à relever:

- la couverture des risques non compensés par des engagements de couverture dans des portefeuilles distincts;
- une gestion financière active avec une répartition et une diversification dynamiques des portefeuilles de titres;
- la mise en place de scénarios de risques graves pour tester la vulnérabilité du système, afin d'anticiper les conséquences d'une crise et donc de limiter les pertes potentielles.

Malgré des signes d'amélioration, la forte contraction de la valeur des titres dans les pays industrialisés, avec un recul moyen de 23 pour cent en 2008, et la baisse spectaculaire des taux d'intérêts, ont accentué l'insécurité financière des retraités actuels et futurs, dont l'essentiel des revenus de retraite repose sur des plans de pensions privés. Et même si certains gouvernements garantissent des pensions minimales, le degré de risque encouru par les individus dans les régimes privés se révèle préoccupant.

Face aux problèmes auxquels se heurtent les régimes privés, certains régimes publics de pensions subissent des pressions politiques pour augmenter les prestations, alors qu'ils sont eux-mêmes confrontés à des défis financiers croissants dus à la crise et au vieillissement de la population.

## Améliorer la conception des régimes de sécurité sociale

La crise financière actuelle a mis à l'épreuve les finances de nombreux régimes de sécurité sociale. Ainsi, l'analyse des conséquences de la crise fait apparaître six indices pour améliorer la conception de ces systèmes. La crise a:

- mis en évidence certaines des forces et des faiblesses des différents régimes de pensions, en particulier les difficultés auxquelles se heurtent ceux qui comptent, pour le financement de prestations suffisantes, sur des perspectives de rendements élevés et stables des investissements sur le marché financier;
- a souligné la nécessité d'un équilibre approprié du partage des risques entre les individus et l'Etat et entre les régimes par répartition et les régimes par capitalisation;
- a posé la question de savoir ce que constitue une répartition appropriée des avoirs dans le cadre de l'investissement des fonds de réserve de la sécurité sociale;
- a montré l'importance de la conception *ex ante* des programmes de protection sociale, qui doivent être capables de réactions flexibles et rapides face aux scénarios de crise;
- a rappelé la nécessité d'une réglementation, d'une supervision et de politiques d'investissements adéquates et efficaces;
- a laissé voir que les prestations d'assurance chômage fournies peuvent être insuffisantes, voire inexistantes dans de nombreux pays en développement.

## Le rôle de la sécurité sociale dans les plans nationaux de relance

Si la crise financière a affaibli la position financière de nombreux programmes de sécurité sociale, elle a aussi révélé le rôle essentiel que les systèmes de sécurité sociale jouent, à la fois en tant que mécanismes de remplacement des revenus et en tant que mécanismes d'intervention pouvant contribuer à faire face

au ralentissement économique. En cherchant à atténuer les effets de la hausse du chômage, de la diminution des transferts de fonds et de l'augmentation de la pauvreté, les pays ont reconnu et exploité les capacités importantes des institutions de sécurité sociale. Plus particulièrement, elles permettent, par l'intermédiaire d'antennes locales, d'intervenir auprès des ménages, mais également d'orienter les ressources financières rapidement vers différents groupes de population, que ce soit les plus vulnérables ou les chômeurs.

En plus des efforts réalisés pour stimuler la demande globale et soutenir la création d'emplois, les décideurs reconnaissent que les régimes de sécurité sociale sont un moyen puissant pour assurer les revenus des individus et des familles. Contrairement aux investissements de grande ampleur dans l'infrastructure publique, qui peuvent être longs à planifier et à mettre en œuvre, le versement de prestations en espèces peut se faire rapidement; et cela est essentiel pour certains groupes bénéficiaires, qui peuvent dépendre plus que d'autres de ces prestations pour faire face, dans l'immédiat et à plus long terme, aux dépenses du ménage.

Dans un certain nombre de pays, la crise a conduit les décideurs à innover en poursuivant, par le biais des systèmes de sécurité sociale, des objectifs politiques qui sont allés considérablement au-delà du champ d'application traditionnel de ces régimes.

La crise a donné lieu à des réponses très diverses en matière de sécurité sociale. Plusieurs d'entre elles, présentées lors du

*Séminaire sur la sécurité sociale en temps de crise: impact, enjeux et réponses* organisé par l'AISS en 2009<sup>3</sup>, sont reprises dans l'encadré 1.

Lorsqu'ils ont réfléchi à la conduite à suivre, de nombreux pays se sont demandé si ces politiques, destinées à apporter une aide temporaire en période de crise, pouvaient avoir des effets secondaires fortuits, indésirables et durables. Pouvaient-elles encourager les travailleurs à rester au chômage ou à prendre une retraite anticipée en bénéficiant de prestations de retraite complètes? Risquaient-elles d'inciter les entreprises à licencier des travailleurs qui pourraient alors avoir droit aux prestations de retraite ou d'invalidité? Allaient-elles encore accentuer les faiblesses financières à long terme des régimes de sécurité sociale déjà menacés par la perspective du vieillissement de la population? Certains pays, comme l'Australie et le Portugal, se sont donc efforcés de structurer les mesures qu'ils prévoyaient pour éviter de créer un groupe de chômeurs ou de personnes inactives permanents.

Pour les pays offrant une couverture limitée par le biais des programmes de pension ou d'assurance chômage, la crise a montré l'intérêt de ces formes d'intervention de la sécurité sociale, à la fois pour amortir les chocs économiques et pour assurer des revenus aux ménages. Il est à noter que ces rôles essentiels constituent des priorités dans le cadre conceptuel mis en place par l'AISS pour une sécurité sociale dynamique. D'une manière générale, ce cadre cherche à favoriser le développement de régimes de sécurité sociale qui assurent une

## Sélection de réponses nationales à la crise financière

**L'Australie:** a renforcé la protection sociale en facilitant l'accès à la retraite, au logement social et au Fonds pour l'emploi; pour faire face à la dépendance de longue durée, elle propose des programmes de formation aux apprentis et aux stagiaires remerciés; elle offre une aide immédiate aux travailleurs licenciés.

**Le Brésil:** a étendu les prestations de chômage aux secteurs gravement touchés; a modifié le règlement concernant le licenciement et propose une formation aux travailleurs licenciés; a accéléré l'ajustement du salaire minimum sur l'IPC; a augmenté les versements faits dans le cadre du programme *Bolsa Familia*; a facilité l'accès des bénéficiaires au crédit bancaire; a augmenté le nombre d'antennes locales de la sécurité sociale.

**Le Canada:** a accordé des fonds supplémentaires pour un programme de formation de longue durée destiné à mettre à niveau les compétences des travailleurs, y compris de ceux qui ne sont pas normalement couverts par l'assurance chômage; a étendu la durée des prestations de chômage et des accords de partage du travail; a étendu le programme de protection des salariés pour couvrir les indemnités de licenciement/cessation d'emploi dues aux travailleurs éligibles touchés par une faillite de l'employeur; a accordé des versements supplémentaires aux travailleurs plus âgés; a renforcé les programmes d'apprentissage.

**Le Chili:** verse des prestations supplémentaires provenant d'un fonds de solidarité à certains travailleurs; a étendu la

couverture chômage; a créé des incitations supplémentaires pour favoriser l'emploi des jeunes; a renforcé les programmes d'aide aux chômeurs; verse des subventions supplémentaires aux bénéficiaires d'allocations familiales.

**La Suède:** a augmenté les ressources des services de l'emploi en faveur des chômeurs (assistance professionnelle, formation et développement des compétences); verse des indemnités supplémentaires aux employeurs qui embauchent des chômeurs pendant plus d'un an; a assoupli temporairement les conditions d'ouverture des droits à l'assurance chômage.

**Aux Etats-Unis:** la *Recovery and Reinvestment Act of 2009* prévoyait des versements uniques de USD 250 aux personnes ayant droit aux prestations de sécurité sociale et au supplément de revenu garanti entre novembre 2008 et janvier 2009. Grâce au plan de relance de l'économie mis en place par le gouvernement, USD 500 millions ont été débloqués pour faire face aux charges supplémentaires dues à la crise.

**En Fédération de Russie:** le gouvernement s'est engagé à accroître la pension sociale mensuelle moyenne en 2009; le budget fédéral a affecté 43,7 milliards de roubles supplémentaires à la stabilisation de l'emploi; la prestation de chômage maximale a augmenté de 50 pour cent en 2009; et des mesures ont été prises pour améliorer la compétitivité des travailleurs licenciés afin qu'ils retrouvent un emploi.

protection, favorisent la prévention et soutiennent activement la réadaptation et la réinsertion, et ce de manière à contribuer à la mise en place de sociétés socialement inclusives et économiquement productives.

## Bilan

Ces derniers mois nous permettent de tirer plusieurs enseignements importants quant au rôle des régimes de sécurité sociale en tant qu'outils privilégiés dans la gestion de la crise:

- Les régimes de sécurité sociale se sont révélés constituer un élément important de la «stratégie de sortie» de la crise en offrant des mesures qui peuvent relancer l'économie, stimuler la demande globale et mieux garantir la cohésion sociale, notamment en proposant une protection adéquate aux plus vulnérables.
- Les solutions apportées dans le cadre de la sécurité sociale devraient s'accompagner de politiques actives du marché du travail qui ne dénaturent pas les incitations et n'entraînent pas non plus de dépendance de longue durée aux prestations de sécurité sociale.
- Les pertes financières ont réduit la capacité financière des régimes publics de sécurité sociale et des régimes privés de pensions à relever les défis futurs, ce qui a potentiellement exposé les gouvernements à de nouveaux risques financiers, en particulier pour garantir un régime de protection sociale de base. Il convient de revoir la réglementation et la gouvernance des régimes privés de pensions, en particulier au regard de stratégies d'investissements acceptables.
- Le programme public de sécurité sociale et les régimes privés de pensions ne devraient pas être conçus de manière à laisser les ménages excessivement exposés aux risques des marchés financiers. L'Etat ne peut déléguer au secteur privé ses responsabilités quant à la fourniture d'une sécurité sociale suffisante.
- Les solutions apportées dans le cadre de la politique de sécurité sociale devraient reposer sur une perspective à long terme garantissant la viabilité financière des programmes de sécurité sociale.
- Les organismes de sécurité sociale doivent fonctionner dans une perspective globale de gestion des risques.
- Les pays dont la position budgétaire est forte ont, ce qui n'est guère surprenant, été davantage en mesure d'offrir des incitations financières, y compris des initiatives d'assistance sociale financées par l'impôt. En fin de compte, pour atténuer les risques, protéger les personnes vulnérables et garantir à tout le moins une sécurité sociale de base pour tous, le rôle de l'Etat est indispensable.

## L'avenir

La crise et la nature des réponses politiques qu'elle a suscitées ont mis en évidence le rôle essentiel des institutions de sécurité sociale dans la réalisation des objectifs nationaux de politique sociale et des objectifs macro-économiques. Les institutions de sécurité sociale occupent souvent une place particulière au sein des gouvernements. De par leur proximité avec le grand public, elles constituent un vecteur idéal pour fournir non seulement des prestations mais aussi des services et des informations. Leurs bases de données peuvent aider les décideurs à formuler une politique, en les informant sur les diverses possibilités envisageables. Et si les institutions de sécurité sociale ne font que mettre en œuvre des politiques déjà établies, ce sont elles qui permettent de déterminer si ces politiques correspondent dans la pratique à ce qui avait été conçu en théorie – ou si elles en diffèrent. En cela, elles disposent de connaissances et d'enseignements dont la diffusion peut être très utile. A cette fin, l'AISS constitue un forum de discussion unique, réunissant institutions de sécurité sociale et décideurs, dans le but de développer la volonté politique nécessaire pour promouvoir davantage le rôle essentiel que la sécurité sociale joue dans la société.

Les gouvernements qui s'appuient davantage sur les institutions de sécurité sociale pour formuler leurs politiques, surtout en période de crise, ont donc beaucoup à partager. Les institutions internationales, les banques multilatérales de développement et les institutions des Nations Unies devraient intégrer cet aspect dans leur propre travail, et entretenir une étroite collaboration, collaboration également essentielle au sein de l'AISS et entre ses membres à l'échelle mondiale.

### Sources

- <sup>1</sup> AISS. 2009. *Enquête de l'AISS: La sécurité sociale face à la crise financière*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>.
- <sup>2</sup> OIT. 2009. *Global employment trends – Update*. Genève, Organisation internationale du Travail. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.
- <sup>3</sup> AISS. 2009. *Séminaire sur la sécurité sociale en temps de crise: impact, enjeux et réponses*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>.

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](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)