



Perspectives en politique sociale

20



Les facteurs de réussite en matière de recouvrement des cotisations et de respect des obligations

Ce numéro de *Perspectives en politique sociale* recense les facteurs de réussite liés à l'amélioration du recouvrement des cotisations et du respect des obligations. En effet, lorsqu'elles sont efficacement gérées, ces deux fonctions administratives essentielles contribuent non seulement à garantir les droits sociaux des assurés, l'adéquation des prestations, l'équilibre financier des programmes de sécurité sociale et leur bonne image auprès du public, mais aussi à soutenir les initiatives visant à étendre la couverture de la protection sociale. En s'appuyant sur les résultats des enquêtes menées par l'AISS auprès de ses organisations membres, ce numéro de *Perspectives* conclut que si les actions visant à améliorer les taux de recouvrement des cotisations et de respect des obligations restent conditionnées par le contexte général des politiques nationales, les institutions de sécurité sociale peuvent cependant contribuer de façon déterminante à la réalisation de cet objectif en privilégiant les initiatives en faveur d'une meilleure gouvernance.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Le financement des prestations de sécurité sociale

Les prestations de sécurité sociale sont généralement financées par les recettes des cotisations. Or, outre les problèmes posés par l'évasion des cotisations et la fraude aux prestations, la viabilité financière de nombreux régimes contributifs de sécurité sociale encoure un certain nombre de risques. Certains d'entre eux sont liés aux tendances démographiques caractérisées par l'allongement de la durée de vie, la baisse des taux de fécondité et l'accroissement de la mobilité géographique. Un autre groupe de risques découle des changements structurels affectant les marchés du travail, de l'évolution des formes d'emploi et, en particulier, de la tendance à une augmentation de l'économie informelle et de la précarisation du travail.

Ce numéro

- Explique pourquoi l'efficacité du recouvrement des cotisations et le respect des obligations sont essentiels
- Examine les facteurs de réussite et les défis à relever en matière d'amélioration de ces processus
- Décrit des exemples nationaux de bonnes pratiques dans le domaine
- Souligne l'importance cruciale de la bonne gouvernance dans l'administration de la sécurité sociale

Ces risques peuvent renforcer la nécessité de recourir à des sources de financement complémentaires (recettes issues de fonds souverains, rendements des fonds de placement de la sécurité sociale, subventions budgétaires, etc.) et de revoir la conception des régimes de sécurité sociale. En l'absence de ces mesures, les régimes contributifs s'exposent à un déséquilibre financier consécutif à la hausse du taux de dépendance économique des personnes âgées et à la baisse de leurs recettes de cotisations, tandis que leurs dépenses ne cessent d'augmenter.

Pourquoi des améliorations sont-elles essentielles

D'après les résultats de l'enquête menée par l'AISS, les institutions de sécurité sociale et les organismes chargés du recouvrement des cotisations semblent partager les mêmes raisons

Faits et chiffres essentiels

- La majorité des programmes publics d'assurance sociale est financée par des cotisations obligatoires, mais les assurés peuvent aussi cotiser à un régime reposant sur des comptes d'épargne individuels (par exemple, un fonds national de prévoyance ou un compte d'épargne individuel obligatoire pour la retraite ou le chômage).
- L'évasion des cotisations peut constituer un sérieux problème pour les systèmes de sécurité sociale: ils peuvent se voir contraints d'augmenter le taux des cotisations payées par les assurés qui cotisent effectivement ou de réduire le montant des prestations, voire les deux.
- Au cours des dernières décennies, certains pays européens ont adopté un système unifié de perception des cotisations sociales et des impôts (par exemple, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède). D'autres pays utilisent un système unifié, comme l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Ouzbékistan. Les fonctions et les responsabilités de l'organisme national chargé du recouvrement des cotisations sociales et des impôts varient cependant d'un pays à l'autre.
- Il n'existe apparemment qu'un seul exemple de pays ayant évolué dans la direction opposée, c'est-à-dire vers un système décentralisé: la Fédération de Russie.
- On observe parmi les systèmes de sécurité sociale une tendance croissante à recourir à des ressources issues de l'impôt, ainsi qu'une réduction relative du rôle joué par les recettes provenant des cotisations.
- L'amélioration du recouvrement des cotisations et du respect des obligations constitue l'une des conditions nécessaires à la défense des droits et des principes inhérents aux régimes d'assurance sociale et aux actions visant à contrer tout mouvement vers des approches moins généreuses en matière de protection sociale.
- On peut parvenir à améliorer le respect des obligations sociales parmi les employeurs et les travailleurs (et à réduire le pourcentage de ceux qui ne paient pas leurs cotisations) en mettant en œuvre une série de mesures ciblées comme le renforcement des fonctions d'inspection, l'application de sanctions financières en cas de défaut de paiement, la dénonciation publique des employeurs débiteurs du régime d'assurance sociale, et des campagnes visant à sensibiliser le public à l'importance du respect des obligations.

de poursuivre les objectifs primordiaux que constituent une plus grande efficacité des activités de perception et un meilleur respect des obligations.

Premièrement, le paiement dans les délais de l'intégralité des cotisations, par les assurés eux-mêmes ou en leur nom, est nécessaire pour que ces personnes puissent avoir droit, au minimum, aux prestations de base prévues par la loi.

Deuxièmement, la viabilité financière des programmes de sécurité sociale et l'adéquation des prestations en espèces garanties par la loi dépendent du paiement intégral des cotisations dans les délais.

Troisièmement, un système de recouvrement des cotisations efficace et efficient est nécessaire pour renforcer le soutien du public en faveur de la sécurité sociale, ainsi que sa légitimité en tant qu'institution sociale.

Quatrièmement, l'efficacité d'un système de recouvrement des cotisations peut faciliter les actions destinées à étendre la couverture de la sécurité sociale. Concrètement, en contribuant à ce que les régimes contributifs de sécurité sociale continuent de s'autofinancer majoritairement, les institutions de sécurité sociale recourront moins aux ressources budgétaires limitées de l'État.

Cinquièmement, renforcer le recouvrement des cotisations et le respect des obligations représente pour les organisations membres de l'AISS un moyen concret de contribuer effectivement à la *Stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale*. On attend en effet des améliorations administratives dans ces domaines qu'elles favorisent l'extension de la couverture et la réalisation des objectifs définis par la Campagne mondiale sur l'extension de la sécurité sociale pour tous mise en œuvre par l'Organisation internationale du Travail, et par l'Initiative conjointe des Nations Unies en faveur de l'établissement d'un Socle de protection sociale.

Un élément de gouvernance

Améliorer le recouvrement des cotisations et le renforcement des obligations revêt une dimension importante sur le plan de la protection sociale, ainsi que d'un point de vue juridique, politique et budgétaire. Une telle amélioration peut aussi être considérée comme un élément de gouvernance, dès lors qu'on l'aborde comme un enjeu relevant de l'administration.

La façon dont un régime contributif d'assurance sociale est perçue par le public en termes d'efficacité, d'efficacité, de crédibilité et de légitimité (et donc de viabilité) reflète en grande partie la façon dont est perçue sa capacité à gérer le processus de recouvrement des cotisations et le respect des cotisations.

Les facteurs de réussite

L'amélioration du recouvrement des cotisations et du respect des cotisations est primordiale, mais souvent difficile à mettre en œuvre. Il existe cependant un certain nombre de facteurs qui en favorisent le succès.

Les facteurs de réussite

- L'ancienneté du programme d'assurance sociale
- Le degré de couverture, la taille et la diversité de la population active
- Le degré d'automatisation
- Le degré de coordination avec des organisations extérieures
- L'évaluation et l'adaptation constantes des politiques et des pratiques de recouvrement
- L'importance de la culture de la sécurité sociale dans le pays
- L'existence d'une culture du respect des obligations parmi les employeurs et les travailleurs
- L'efficacité des mesures visant à imposer le respect des obligations et des sanctions appliquées aux contrevenants

Selon les données disponibles, les activités de recouvrement semblent plus efficaces lorsque le programme fonctionne depuis déjà un certain temps. Cela s'explique par le fait que l'organisme chargé du recouvrement des cotisations a eu le temps de perfectionner ses procédures de recouvrement et d'audit et que les administrateurs du programme ont pu modifier leurs politiques pour renforcer leur efficacité.

La taille et la diversité de la population active sont également des facteurs à prendre en compte. Lorsque la population active est géographiquement dispersée et l'économie informelle plus importante, le recouvrement des impôts et des cotisations sociales est plus difficile.

Le degré d'automatisation est aussi un facteur important de réussite. Les avantages de l'automatisation sont notamment liés à l'utilisation d'Internet, au croisement des données électroniques, à la notification électronique des salaires, à la gestion de l'information en ligne, au paiement électronique des cotisations, à l'utilisation de logarithmes perfectionnés pour détecter les anomalies dans les protocoles de paiement et à l'utilisation de programmes automatisés de gestion de la relation client. Une innovation intéressante, lancée récemment, se base sur l'utilisation de la technologie de la téléphonie mobile. En Tanzanie, par exemple, le Fonds de prévoyance des employés de l'Etat (*Government Employees Provident Fund*) et Vodacom Tanzanie ont signé un accord en vertu duquel les Tanzaniens peuvent utiliser le service M-Pesa pour verser leurs cotisations directement depuis leur téléphone mobile.

La mise en place d'une coordination et d'une coopération efficaces avec des entités extérieures, notamment les administrations fiscales, les autres programmes sociaux, les partenaires sociaux et les organismes à vocation sociale peut également constituer un autre facteur de réussite. En Italie, par exemple, l'Institut national d'assurance sociale (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS*) mène des actions coordonnées avec la Chambre du commerce afin de détecter la présence de travailleurs sans numéro de sécurité sociale, en particulier dans les secteurs du tourisme, de l'agriculture et de la restauration.

Les institutions jugées les plus efficaces en matière de recouvrement contrôlent, évaluent et adaptent en permanence leurs procédures et leurs pratiques. L'introduction au moment opportun de changements bien planifiés dans le processus de recouvrement est donc un autre facteur de réussite. En France, l'Agence

centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) constitue à cet égard un exemple de bonne pratique.

Un autre facteur d'efficacité est le degré de pénétration de la culture de la sécurité sociale au sein de la population nationale. Quel que soit le pays, la façon dont le public perçoit l'efficacité de l'administration de sécurité sociale, le respect des délais de paiement des prestations et l'information dont il dispose sur les prestations servies par les différents programmes, contribue à une vision plus ou moins positive ou négative du régime de sécurité sociale. Une meilleure perception de la sécurité sociale par le public devrait faciliter les actions visant à améliorer le recouvrement des cotisations et le respect des obligations. Afin de favoriser une telle culture, l'Office des pensions du Japon mène chaque année, pendant un mois complet, une campagne destinée à informer le public sur les programmes de pensions et à le sensibiliser à leur importance.

Selon les organisations membres qui ont répondu à l'enquête de l'AISS, aucun facteur n'est plus déterminant que les autres en matière d'efficacité. C'est plutôt leur combinaison, propre à chaque contexte national, qui semble avoir le plus grand impact sur les activités de recouvrement.

Les obstacles aux progrès

Malgré les facteurs de réussite recensés plus haut, les administrations de sécurité sociale se heurtent souvent à divers problèmes communs dans leurs efforts pour améliorer le recouvrement des cotisations et le respect des obligations.

Dans la plupart des cas, ces obstacles soulignent la nécessité d'investir davantage dans les infrastructures et les ressources humaines, voire d'entreprendre une réforme du cadre institutionnel et réglementaire des activités de recouvrement. Cependant, une telle réforme administrative ne peut seule

Les problèmes communs qui entravent les progrès

- L'absence de numéros individuels de sécurité sociale ou de numéros d'identification fiscale, en tant que méthode couramment utilisée pour attribuer un identifiant unique à tous les cotisants et bénéficiaires de prestations.
- Des contraintes de confidentialité, qui empêchent le croisement des données collectées avec celles disponibles auprès d'autres organismes.
- Un manque d'automatisation, qui rend encore plus difficile la lutte contre les pratiques de sous-déclaration, de non-déclaration et de fraude.
- Le vieillissement du personnel de l'agence de recouvrement, qui entraîne une déperdition des connaissances et, dans certains cas, une incapacité à remplacer des employés qualifiés et expérimentés.
- Certains employeurs et travailleurs peuvent rationnellement choisir de ne pas payer les cotisations sociales, s'ils ont l'impression que la réglementation en la matière n'est guère coercitive et que le gain économique lié à cette décision est supérieur au coût financier et à l'éventuel préjudice en termes d'image qu'entraîneraient pour l'entreprise des pénalités et des sanctions.

résoudre efficacement ces problèmes, mais doit s'accompagner de l'engagement des responsables politiques.

Pas de panacée universelle

On entend régulièrement dire, à propos du recouvrement des cotisations et du respect des obligations, qu'un système centralisé et unifié de perception des cotisations sociales et des impôts offre de meilleures perspectives en termes d'efficacité. L'argument récurrent en faveur de cette thèse est qu'un système centralisé permet de générer des économies d'échelle et facilite la coordination des activités d'audit et de maintien des données.

Il ne semble pourtant pas exister de consensus sur la façon optimale de percevoir les cotisations, pas plus qu'il n'existe sur le meilleur moyen de parvenir à une bonne gouvernance. Les processus de recouvrement sont plutôt conditionnés par un ensemble interactif complexe de facteurs tels que la conception des politiques et la réglementation, le degré de couverture et la composition de la population active, la place relative de l'organe de recouvrement dans l'organigramme administratif, le degré d'automatisation, ainsi que par des facteurs culturels, politiques et historiques.

Malgré une telle complexité, les organisations de sécurité sociale contribuent de manière constructive à améliorer le recouvrement des cotisations et le respect des obligations en réalisant des changements qui relèvent de leur mandat institutionnel. Mais c'est avant tout parce qu'elles sont en quête d'améliorations plus globales en matière d'administration et de gouvernance que les organisations de sécurité sociale peuvent atteindre ce résultat.

Pour sa part, dans le cadre de son mandat stratégique consistant à promouvoir et à développer la sécurité sociale, et dans le but de sensibiliser davantage encore à l'importance de la bonne gouvernance, l'AISS réitère sa volonté de concevoir des outils et des lignes directrices pour appuyer les organisations de sécurité sociale dans la poursuite de ces objectifs.

Principales conclusions

- Premièrement, il appartient aux institutions de sécurité sociale d'influer positivement sur les processus de recouvrement des cotisations et le respect des obligations en oeuvrant d'abord en faveur du renforcement de la gouvernance administrative.
- Deuxièmement, les progrès accomplis en matière de perception des cotisations et de respect des obligations (et de réduction des cas de non-respect des obligations) permettent de garantir aux assurés un accès intégral à leur droit aux prestations.
- Troisièmement, la hausse du volume des recettes de cotisations favorise la viabilité financière des programmes et l'adéquation des prestations tout en renforçant la légitimité de la sécurité sociale en tant qu'institution, ainsi que les valeurs qu'elle incarne.
- Quatrièmement, grâce à l'amélioration de la santé financière des régimes de sécurité sociale et à la diminution de leurs besoins en subventions budgétaires, les ressources initialement attribuées par l'Etat peuvent être réaffectées différemment, afin de répondre à des priorités plus larges en matière de couverture du système national de sécurité sociale, ainsi qu'à divers besoins sociaux.

Sources

AISS. 2010. *La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Enoff, L. D.; McKinnon, R. 2011. "Recouvrement des cotisations et respect des obligations: améliorer la gouvernance pour élargir la couverture sociale", dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 64, n° 4.

Nyland, C.; Thomson, S. B.; Zhu, C. J. 2011. «Attitude des employeurs à l'égard du respect des obligations en matière d'assurance sociale à Shanghai, Chine», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 64, n° 4.

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