issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives en politique sociale 25

Asie et Pacifique: une sécurité sociale novatrice et proactive en réponse à des besoins complexes

Les systèmes de sécurité sociale des pays de l'Asie et du Pacifique se distinguent par leur capacité à mettre en œuvre des mesures adaptées aux situations, qui permettent de réduire les risques et qui, de par leur caractère prospectif, sont facilement adaptables à un environnement opérationnel en constante évolution. A la lumière des données recueillies par l'AISS, les développements récents et les tendances, observés parmi les systèmes de sécurité sociale de la région, offrent des perspectives nettement encourageantes. En effet, ces systèmes progressent vers une extension de la couverture, en ciblant généralement les groupes les plus vulnérables, et ils s'efforcent de plus en plus d'adopter des mesures proactives d'intervention précoce pour prévenir et atténuer les conséquences des événements négatifs, notamment les catastrophes naturelles. En raison de la complexité et de l'imprévisibilité croissantes des mutations sociétales, démographiques et environnementales, ces systèmes sont néanmoins confrontés à de nouveaux défis, auxquels ils doivent faire face en développant des solutions non seulement viables mais également toujours plus innovantes. Comme le conclut ce numéro de *Perspectives en politique sociale*, l'adoption de méthodes de gestion de pointe par un plus grand nombre d'administrations de sécurité sociale constitue une condition essentielle pour la pleine réalisation d'un modèle de Sécurité sociale dynamique dans toute la région.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Ce numéro

- Confirme que la sécurité sociale est capable d'étendre la couverture aux groupes vulnérables
- Salue les mesures d'intervention précoce et prospective
- Montre comment les systèmes de sécurité sociale font face à toutes sortes d'événements exceptionnels
- Recense les améliorations apportées par les TIC et les méthodes modernes de gestion

L'importance des mesures d'intervention précoce et prospective

Il ressort d'un volume croissant de données que les systèmes nationaux de sécurité sociale des pays d'Asie et du Pacifique adoptent des stratégies plus anticipatives face aux risques et aux incertitudes. Ce constat constitue l'un des principaux résultats du nouveau rapport de l'AISS, intitulé *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Asie et Pacifique: répondre à des besoins complexes à travers une sécurité sociale innovante et proactive). Comme ce rapport le

©AISS 2012
ISSN en ligne 1818-5959
Première publication octobre 2012
Photos: Charles Pieters, iStockphoto.

souligne, cette évolution positive des administrations de sécurité sociale de la région est en grande partie impulsée par la nécessité de faire face à trois défis contextuels.

Un marché du travail fragmenté

La rapide transformation des économies dans un contexte de mondialisation a entraîné une plus grande flexibilité du marché du travail, une réduction de la durée des contrats de travail et une hausse des flux migratoires. Cela a notamment eu pour effet d'accentuer la précarité de l'emploi et, par là même, d'accroître la part de la population active de la région employée dans l'économie informelle depuis les années quatre-vingt-dix. Face à cette situation, de nombreux systèmes de sécurité sociale ont modifié avec succès leurs procédures et leurs processus administratifs et ont adopté de nouvelles mesures stratégiques, destinées à étendre effectivement la couverture de la sécurité sociale aux personnes affectées par ces changements.

Faits et chiffres clés

- La région multifacétique que constituent les pays d'Asie et du Pacifique abrite plus de 60 pour cent de la population mondiale et englobe aussi bien des Etats membres de l'OCDE à revenu élevé, comme la République de Corée et le Japon, que des pays à revenu plus faible, comme le Cambodge et le Myanmar. Cette région est caractérisée par des variations importantes des principaux paramètres, tels que les structures du marché du travail, les niveaux de développement économique et le degré de maturité des régimes de sécurité sociale.
- Environ 1,1 milliard de personnes, représentant 60 pour cent des travailleurs d'Asie et du Pacifique, sont en situation d'emploi vulnérable, c'est-à-dire qu'ils occupent généralement des emplois de faible qualité, improductifs et mal rémunérés et n'ont qu'un accès limité, voire nul, à la protection sociale.
- Les niveaux de couverture de la sécurité sociale et des services de santé varient considérablement entre les différents pays de la région: les pays à revenu élevé offrent généralement une couverture universelle, tandis que le taux de couverture se situe entre 5 et 10 pour cent de la population dans certains pays à revenu plus faible.
- Les dépenses publiques de santé et de sécurité sociale sont estimées représenter seulement 5,3 pour cent du PIB (à l'exclusion des pays d'Asie occidentale), contre 10,2 pour cent dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.
- Un certain nombre de pays étendent actuellement la couverture de leur sécurité sociale au sein de leur population, notamment en faveur de certaines catégories de travailleurs (indépendants, ruraux, migrants et expatriés).
- Alors que la population urbaine de la région a augmenté à un rythme moyen de 2 pour cent par an entre 2005 et 2010, le taux d'urbanisation enregistré en 2010 varie considérablement d'un pays à l'autre, puisqu'il atteint 75 pour cent en moyenne dans les pays à revenu élevé, contre 27 pour cent dans les pays les moins développés.
- Sur les 4,2 milliards d'habitants que compte la région Asie et Pacifique, 57 pour cent vivent dans des zones rurales, alors que cette proportion est de 49 pour cent en moyenne pour l'ensemble de la population mondiale.

Mieux répondre aux besoins des travailleurs occupant un emploi irrégulier constitue un objectif de plus en plus important pour la sécurité sociale. La modification des critères d'admissibilité et l'assouplissement des conditions d'octroi des prestations, notamment pour ce qui est de la durée minimale de cotisation, ont ainsi facilité l'extension de la couverture à un nombre croissant de travailleurs. La simplification des règles de détermination et de calcul des prestations, ainsi que l'adaptation des modalités de recouvrement des cotisations aux formes de rémunération de ces travailleurs, ont également un impact positif. Cela étant, pour que les régimes contributifs fonctionnent efficacement, ils doivent aussi être dotés de mécanismes effectifs en matière de respect des obligations et de contrôle.

En 2010, la région accueillait 53 millions de migrants, équivalant à 1,3 pour cent de la population totale de la région et à 25 pour cent de l'ensemble de la population migrante mondiale. Dans certains pays, comme l'Inde et la Chine, les travailleurs migrants internes posent d'importants défis sur le plan administratif. Un de ces défis consiste à mettre au point des mécanismes destinés à éviter que ces travailleurs s'inscrivent plus d'une fois, ou ne s'inscrivent pas du tout, à la sécurité sociale, étant donné qu'ils se déplacent entre les différentes régions administratives. Un autre défi consiste à veiller à ce que les proches des travailleurs assurés, abandonnés à leur sort lorsque ceux-ci migrent en quête de travail, soient aussi couverts. Par ailleurs, le flux croissant de migrants transfrontaliers présente des problèmes spécifiques, en ce qui a trait à la coopération administrative bilatérale et régionale et à la protection sociale.

L'augmentation des maladies non transmissibles

L'incidence des maladies non transmissibles (comme le diabète, le cancer, l'obésité et le stress lié au travail) augmente rapidement dans la région, ce qui engendre un certain nombre de difficultés pour les systèmes de sécurité sociale. Premièrement, la hausse des coûts liés aux soins médicaux et à l'invalidité influent sur les niveaux de dépenses de la sécurité sociale et des services de santé. Deuxièmement, cette tendance entraîne un fléchissement des niveaux d'activité et de productivité du marché du travail, ce qui peut avoir un impact négatif sur les recettes de la sécurité sociale. Face à ce problème, la plupart des systèmes de sécurité sociale, comme celui de la Malaisie, ont adopté une stratégie qui met l'accent sur le renforcement du rôle de la santé préventive et des mesures proactives en faveur du retour à l'emploi.

Une population vieillissante

Depuis les années soixante-dix, les taux de natalité ont chuté de façon spectaculaire dans plusieurs pays de la région, une tendance particulièrement marquée en Asie orientale. Parallèlement, l'espérance de vie ne cesse de progresser, reflétant un meilleur accès des populations aux soins de santé et à la sécurité sociale et une baisse notable des niveaux de pauvreté. Même si l'allongement de la durée de vie constitue en soi une évolution positive, il engendre des problèmes pour le financement de la sécurité sociale (notamment pour les pensions de vieillesse et d'invalidité) et des soins de santé.

Le vieillissement démographique soulève des difficultés particulières liées à la conception et au financement durable des prestations de vieillesse, notamment en raison de la dégradation des taux de dépendance économique. Pour les surmonter, de

nombreux pays ont mis en œuvre des réformes de leur système de pension, souvent échelonnées dans le temps, qui portent essentiellement sur le relèvement de l'âge de la retraite. Les conséquences de ces réformes sont cependant complexes et posent des problèmes d'équité intergénérationnelle en ce qui concerne le financement des prestations et les niveaux de prestations versées.

Principales réalisations en matière d'extension de la couverture

La part des travailleurs employés dans l'économie informelle est en hausse dans la région. La plupart de ces travailleurs ne sont pas affiliés à la sécurité sociale et ne bénéficient d'aucune couverture. Non seulement l'extension de la protection sociale à ces travailleurs constitue un impératif sur le plan des droits humains, mais il est aussi important que les prestations et les services qui leur sont fournis favorisent la croissance économique et la cohésion sociale.

Ces dernières années ont été marquées par des exemples remarquables d'extension rapide de la couverture dans toutes les branches de la sécurité sociale, y compris en faveur des travailleurs migrants et des personnes employées dans l'économie informelle et le secteur rural. Il convient de mentionner les exemples suivants:

– L'élargissement des critères d'admissibilité et les mesures prises pour faciliter le paiement des cotisations. En Chine, par exemple, le taux de cotisation des travailleurs indépendants est plus faible que celui des salariés et l'assiette de cotisation varie d'une province à l'autre.
– Une meilleure prise en compte des difficultés rencontrées par certains travailleurs pour s'affilier, notamment celles liées à l'éloignement de leur lieu de travail ou à leur manque d'accès à des services financiers. Afin de surmonter ces problèmes, les systèmes de sécurité sociale ont renforcé la présence de leur administration en installant des agences mobiles, en utilisant les TIC et en collaborant avec les représentants des travailleurs. En Jordanie et au Sri Lanka, par exemple, la sécurité sociale offre un programme à adhésion facultative, destiné aux travailleurs nationaux employés à l'étranger.
– Une meilleure coordination stratégique entre les organismes publics locaux et nationaux, afin d'assurer la cohérence des prestations servies, comme c'est le cas au Viet Nam.
– Une nette évolution vers une couverture universelle, l'extension de l'accès aux soins de santé constituant une priorité dans de nombreux pays (Chine, Indonésie, Viet Nam, Thaïlande). Ces efforts ont souvent nécessité des mesures administratives d'accompagnement, telles que l'utilisation de cartes d'identité.

Des réponses efficaces face aux événements exceptionnels, aux crises et aux catastrophes naturelles

Dans la région Asie et Pacifique, la sécurité sociale est de plus en plus perçue comme un acteur important face aux multiples conséquences des événements exceptionnels, des crises et des catastrophes naturelles, plus difficiles à prévoir et souvent d'une extrême violence. Dans la plupart des pays, la sécurité sociale assume ce rôle novateur parallèlement à sa vocation traditionnelle, qui consiste à apporter des réponses collectives aux risques liés au cycle de vie et au marché du travail.

Bouleversements économiques et réponses axées sur l'emploi

Bien que dans une proportion probablement moindre que l'Europe et l'Amérique du Nord, la région Asie et Pacifique a, elle aussi, été frappée par la crise économique mondiale, avec une stagnation de l'emploi, notamment parmi les jeunes, et un impact souvent significatif sur les travailleurs de l'économie informelle. Face à cette situation, les systèmes de sécurité sociale de la région ont adapté la structure et amélioré la coordination de leurs programmes de prestations, tout en s'attachant à atteindre des objectifs plus larges en matière d'emploi.

Les systèmes de sécurité sociale ont appliqué différentes stratégies pour surmonter les problèmes d'emploi engendrés par la crise. Dans un certain nombre de pays, notamment les Philippines, les interventions de la sécurité sociale ont été associées à des programmes en faveur de l'emploi et à des plans de reconversion. En Chine, les entreprises en difficulté ont été autorisées à reporter le paiement ou à réduire le montant de leurs cotisations d'assurance maladie, invalidité et chômage. Au Japon, la sécurité sociale a étendu l'assurance chômage aux travailleurs temporaires, tout en réduisant les taux de cotisation et en allongeant la durée de versement des prestations, et elle a instauré un système d'indemnisation du chômage partiel. En Jordanie, la sécurité sociale a relevé le montant des allocations de chômage pour les personnes à faible revenu, ainsi que celui des prestations familiales versées aux familles pauvres. En Thaïlande, les agences provinciales de sécurité sociale ont accéléré le paiement des prestations de chômage.

Catastrophes naturelles

Les répercussions du changement climatique et l'augmentation du nombre et de la gravité des événements extrêmes, associés à l'impact croissant de l'activité humaine, ont rendu la région particulièrement vulnérable aux conséquences des catastrophes naturelles. Les administrations de sécurité sociale ont réagi efficacement face aux catastrophes, souvent parce qu'elles les avaient anticipées, qu'elles s'y étaient suffisamment préparées et qu'elles savent gérer les risques. Elles ont ainsi pu répondre rapidement aux besoins générés par l'événement. Il convient d'espérer que l'engagement proactif accru des systèmes de sécurité sociale, en prévision de futurs événements extrêmes, constituera un élément de plus en plus important des stratégies nationales de protection sociale dans la région. Plusieurs pays montrent la voie dans ce domaine.

En Nouvelle-Zélande, le système de sécurité sociale a réagi de manière efficace et rapide au séisme de Christchurch. Aux Philippines, les agences de sécurité sociale ont dû intervenir activement, en réponse aux vastes inondations qui ont frappé le nord du pays. Après les inondations qui ont touché de nombreux Etats australiens au début de 2012, le programme public d'aide à la reconstruction suite à une catastrophe naturelle (*Australian Government Disaster Recovery Payment*), administré par le ministère pour les Services aux personnes, a permis le versement de sommes forfaitaires aux victimes.

La sécurité sociale japonaise face au séisme et au tsunami de 2011

Afin de faire face aux événements de 2011, le système japonais de sécurité sociale a introduit plus de 200 mesures différentes. Certaines de ces mesures visaient à répondre à des besoins à court terme, notamment le déploiement d'équipes médicales supplémentaires, la distribution de fournitures médicales, le versement d'allocations de chômage spécifiques, la révision et le renforcement des normes de sécurité au travail, l'assouplissement des délais de paiement des cotisations sociales, ainsi que la mise en place de guichets uniques d'information. Quant aux mesures à long terme, elles ont notamment porté sur des réductions de cotisations, sur l'extension de la couverture de l'assurance chômage et sur l'assouplissement des conditions d'octroi des prestations de survivants pour les familles dont un membre avait été porté disparu.

Bien qu'il soit difficile de prévoir la survenance et l'ampleur des catastrophes naturelles exceptionnelles, il existe un consensus croissant sur les effets à long terme d'autres phénomènes, tels que le changement climatique et l'élévation du niveau de la mer. C'est ce consensus qui permet aux administrations de sécurité sociale, comme celle du Kiribati, d'élaborer des plans stratégiques destinés à atténuer les futurs effets négatifs des altérations environnementales sur le plan économique et social.

De meilleurs services grâce aux TIC et aux techniques modernes de gestion

Afin d'assurer des prestations de services pérennes et efficaces, les systèmes de sécurité sociale nécessitent des mesures administratives d'accompagnement et un support technique de pointe approprié. Dans un contexte marqué par le poids croissant des contraintes financières et du contrôle citoyen de l'action publique, on ne s'étonnera pas que l'excellence administrative soit de plus en plus souvent considérée comme essentielle. A cet égard, huit tendances majeures ont été observées parmi les systèmes de sécurité sociale de la région:

1. Ils s'efforcent d'être mieux coordonnés et plus efficaces en mettant en œuvre des réformes organisationnelles, axées sur le regroupement de certains services et l'uniformisation de la qualité des services.
2. Ils mettent l'accent sur les méthodes d'exécution des tâches, dans le but d'optimiser les flux opérationnels, et sur l'approche systémique de gestion axée sur l'élimination des gaspillages (*Lean Methodology*), tous ces efforts visant à améliorer la gestion et la performance organisationnelle.
3. Pour optimiser leur gestion, ils utilisent des indicateurs de performance, notamment des normes de qualité de service, grâce auxquelles une organisation peut suivre l'évolution de sa performance et déterminer dans quels domaines elle doit apporter de nouvelles améliorations.
4. Ils renforcent l'autonomie des employés et les codes de conduite, aspect essentiel pour assurer la performance, la souplesse et le dynamisme d'une organisation. Pour cela, ils doivent adopter des politiques réactives en matière de gestion des ressources humaines, qui permettent d'attirer, de former et de retenir les employés compétents, ainsi que de les fidéliser à l'organisation.
5. La gestion du risque constitue pour les administrations de sécurité sociale un outil de gestion proactif et préventif, qui leur permet de comprendre et de mesurer les risques auxquels elles sont confrontées et de les réduire, de les accepter ou, si possible, de les transférer.
6. L'utilisation des cartes à puce, destinée à faciliter l'accès aux services et le suivi des assurés, permet aux systèmes de sécurité sociale d'améliorer leur efficacité et de réduire les cas de double paiement des prestations.
7. Les TIC leur permettent d'améliorer les niveaux de couverture, le recouvrement des cotisations et le paiement des prestations.
8. Les e-services, qui offrent un accès aux services à tout moment et en tout lieu, sont en passe de révolutionner la fourniture des services de sécurité sociale en permettant la mise en œuvre, à moindre coût, de solutions adaptées aux besoins individuels.

Redoubler d'efforts pour relever les défis

Un des principaux constats du rapport de l'AISS sur la région Asie et Pacifique est que l'environnement, dans lequel opèrent les administrations de sécurité sociale, devient de plus en plus complexe. Le bilan en quatre points que tire ce rapport de l'évolution des administrations de sécurité sociale de la région demeure néanmoins positif.

Premièrement, l'adoption de mesures d'intervention précoce et prospective par les systèmes de sécurité sociale, comme moyen de faire face aux risques et aux incertitudes, est devenue une nécessité. Deuxièmement, l'extension de la couverture de sécurité sociale en faveur des groupes vulnérables, comme les travailleurs des secteurs informels et ruraux, est possible et a des effets positifs. Troisièmement, les systèmes de sécurité sociale sont de plus en plus perçus comme un élément clé des actions coordonnées et cohérentes mises en œuvre au niveau national en réponse à des événements exceptionnels, des crises ou des catastrophes naturelles, ce qui renforce leur visibilité et leur assure un plus large soutien public. Quatrièmement, la poursuite de l'amélioration des services fournis par les administrations de sécurité sociale est étroitement liée à une utilisation appropriée des TIC et des techniques modernes de gestion.

Dans une perspective à plus long terme, cinq thèmes majeurs émergent du rapport, en vue de nouvelles recherches par les organisations membres de l'AISS de la région Asie et Pacifique.

1. Afin de répondre au rôle actuel et aux nouvelles fonctions innovantes des systèmes de sécurité sociale, ceux-ci requièrent des mécanismes de financement appropriés et fiables.
2. L'innovation en matière de sécurité sociale doit viser à élaborer des stratégies adaptées aux différentes situations externes et à répondre à des besoins complexes. Elle doit aussi faciliter la fourniture des prestations et des services classiques aux différentes catégories de population, y compris les travailleurs des secteurs informels et ruraux. Les approches adaptées aux besoins sont facilitées par l'utilisation efficace des TIC, mais exigent également une gestion souple, caractérisée par un niveau approprié de décentralisation, de délégation et d'autonomisation du personnel des institutions de sécurité sociale.
3. Une approche de plus en plus adaptée aux besoins des assurés peut entraîner une fragmentation des prestations et des services. Tout programme conçu de façon cohérente devrait

permettre d'éviter le double paiement des prestations, le ciblage inadéquat des mesures incitatives et le gaspillage des ressources.

4. Une des principales conditions préalables à la résolution des problèmes de fragmentation est la coordination avec les autres parties prenantes. La coordination est également essentielle, alors que les administrations de sécurité sociale interviennent désormais dans de nouveaux domaines où elles peuvent tirer parti de l'expertise émanant de sources externes. C'est notamment le cas lors d'actions mises en œuvre en réponse à des crises économiques ou à des catastrophes naturelles.
5. Bien que le rôle social progressiste de la sécurité sociale soit de plus en plus reconnu, de nouvelles recherches sont nécessaires pour en mesurer pleinement tous les effets positifs. Les systèmes de sécurité sociale ont, par exemple, besoin d'études complémentaires pour pouvoir mettre au point des mesures d'intervention, qui leur permettent d'anticiper, d'atténuer et, si possible, de prévenir les conséquences négatives des événements impliquant un risque.

Sources

AISS. 2012. *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Developments and trends). 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**