issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Etats-Unis

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 Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Diane Braunstein, Georgina Harding et Peter Smith de l'Administration de la sécurité sociale, Etats-Unis.

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.

Première publication en 2010
© Asociation internationale de la sécurité sociale, 2010

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Etats-Unis

Résumé

Depuis qu'elle a éclaté sur le marché hypothécaire américain en 2007, la crise a eu des effets immédiats et dévastateurs sur le pays. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le déficit du budget fédéral a grimpé, passant de 455 milliards USD[1] à 1 400 milliards USD entre 2008 et 2009, le chômage a plus que doublé, passant de 4,6 pour cent en 2006 à 10,1 pour cent en 2009 et les fonds de pension ont perdu une grande partie de leur valeur, enregistrant un taux de rendement de 25 pour cent en 2008. Les niveaux de chômage sans précédent ont forcé beaucoup de travailleurs âgés à demander la liquidation de leurs prestations de retraite, ce qui a aggravé le double problème que constituent l'augmentation des dépenses et la réduction des recettes.

Afin de raviver l'économie, le gouvernement a promulgué, en 2009, l'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA). Ce plan de relance de 787 milliards USD dont l'approche consistait à intégrer les réductions d'impôts et l'augmentation des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) et à l'infrastructure des services sociaux et de santé a amélioré la situation économique, en stimulant la demande et en soutenant les filets de sécurité sociale. L'ARRA aurait permis de créer 2,2 à 2,8 millions d'emplois à ce jour et la création d'emplois demeure une priorité très élevée des pouvoirs publics.

Malgré la croissance de la dette et la faiblesse de la consommation intérieure, la réponse du gouvernement à la crise a stabilisé la première puissance économique du monde, qui se trouve désormais dans une position relativement favorable pour tirer profit de la reprise.

Institutions de sécurité sociale étudiées

L'Administration de la sécurité sociale (SSA) et le Département du Trésor, ainsi que le Département de la Santé et des Services sociaux et le Département du Travail, qui administrent respectivement les programmes de santé et de bien-être et les programmes de protection contre le chômage.

Aperçu du système de sécurité sociale

La première loi sur la sécurité sociale (*American Social Security Act*) a été promulguée en 1935, sous les auspices du président Franklin D. Roosevelt. Initialement modeste, le système de protection sociale s'est considérablement développé pour inclure l'assurance maladie et l'assistance chômage en 1965 et la réforme des soins de santé en 2010. Selon la SSA, qui administre seulement les paiements des prestations de sécurité sociale, le programme de sécurité sociale des Etats-Unis est le plus important au monde et constitue le principal poste de dépense du budget fédéral, soit 4,4 pour cent du PIB en 2008 (SSA, 2009a).

[1] USD= dollars des Etats-Unis

Principaux programmes administrés par organisation:

Administration de la sécurité sociale (SSA):

- Sécurité sociale Fonds fédéral d'assurance vieillesse, survivants et invalidité (*Old-Age, Survivor's, and Disability Insurance Funds* (OASDI)): un fonds en fiducie d'une valeur de 2 400 milliards USD (en obligations d'Etat) qui verse des prestations de retraite, de survivants et d'invalidité et qui est comparable à un régime de retraite par répartition à prestations définies, fondé sur des critères préétablis et financé par des cotisations sociales.
- Allocation supplémentaire de revenu de sécurité (*Supplemental Security Income* (SSI)).

Département du Travail:

- Les allocations de chômage: les recettes fiscales fédérales sont utilisées pour l'administration des programmes de protection contre le chômage tandis que celles des Etats le sont pour le paiement des prestations. La plupart des Etats exigent un minimum de revenu d'activité ou de semaines de travail (par exemple de 15 à 20 semaines) pour ouvrir les droits.
- Les indemnités pour accident du travail.

Département de la Santé et des Services sociaux:

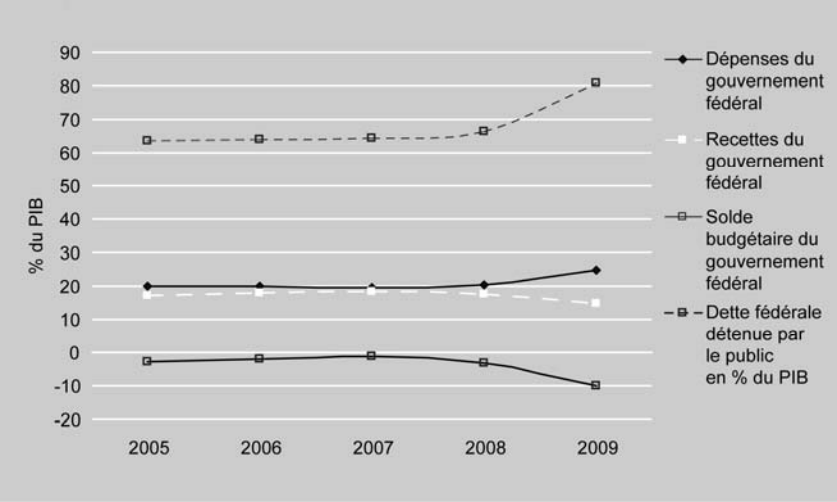
- L'aide temporaire aux familles nécessiteuses.
- L'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées (Medicare): composée d'un programme d'assurance hospitalisation (financé par des cotisations sociales) et d'un programme d'assurance maladie complémentaire (financé par des primes d'assurance et une participation du gouvernement fédéral).
- Les subventions aux Etats pour les programmes d'assistance médicale (Medicaid).
- Un programme d'assurance maladie pour les enfants (*State Children's Health Insurance Program* (SCHIP))

Impact de la crise

Incidences budgétaires

Depuis qu'elle a éclaté sur le marché hypothécaire américain en 2007, la crise a eu des effets immédiats et dévastateurs sur le pays. Selon l'OCDE, le déficit du budget fédéral a connu une hausse sans précédent, passant de 455 milliards USD à 1 400 milliards USD (soit 9,9 pour cent du PIB) entre 2008 et 2009 (*Department of the Treasury*, 2008).

Figure 1. ***Indicateurs budgétaires des Etats-Unis, 2005–2009 (pourcentage du PIB)***

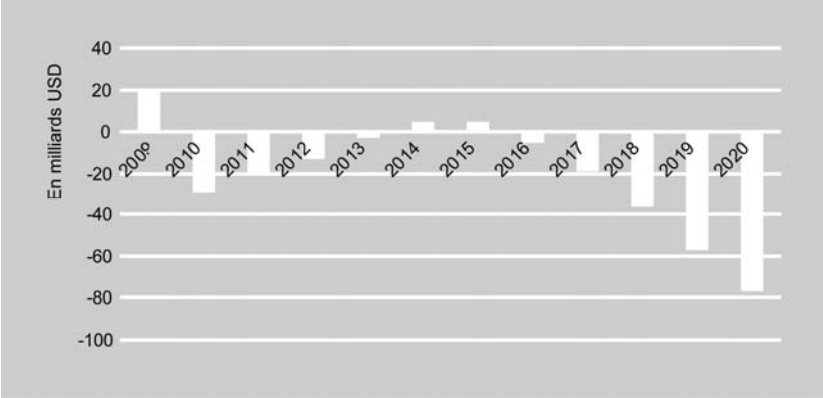


Source: Congressional Budget Office (2009); *Office of Management and Budget* (2010).

La figure 1 présente la situation financière de l'économie américaine, confrontée simultanément à une hausse des dépenses et à une baisse des recettes, ce qui augmente la dette et nuit à l'équilibre actuariel.

Le fonds en fiducie de l'OASDI en subit aussi les contrecoups. Selon la SSA et comme le montre la figure 2, les excédents annuels de recettes fiscales par rapport aux dépenses devraient augmenter très brièvement en 2009 avant de diminuer pour faire place, à partir de 2016, à des déficits de trésorerie, qui se creuseront à mesure que la génération du baby-boom partira à la retraite (*Congressional Budget Office*, 2010).

Figure 2. ***Projections de l'excédent ou du déficit de l'OASDI (en milliards USD)***



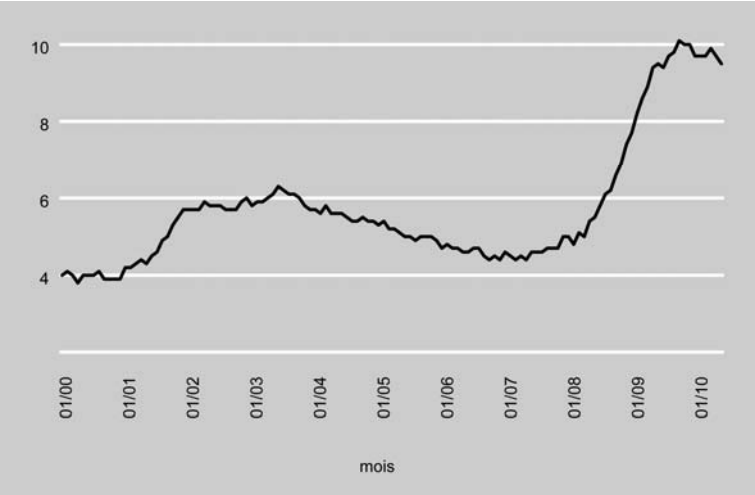
Note: en excluant les intérêts payés.
Source: Office of Management and Budget (2010).

Etant donné l'ampleur de la dette, les commentateurs, y compris le président de la Réserve fédérale. Ben Bernanke, pensent qu'il est peu probable qu'une éventuelle reprise économique en 2010 induise une diminution notable des dépenses ou du chômage.

Incidences sur le marché du travail

La hausse du chômage a été nettement plus forte que celle qui avait été prévue compte tenu du recul de la production. Comme le montre la figure 3, le chômage a plus que doublé, passant de 4,6 pour cent en 2006 à un sommet de 10,1 pour cent en 2009.

Figure 3. ***Chômage aux Etats-Unis, 2000–2010***



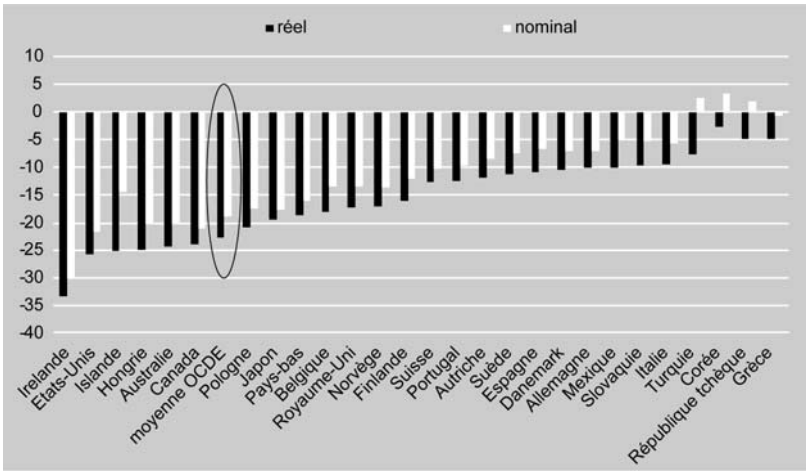
Source: Department of the Treasury (2008).

Malgré le retour à une croissance positive en novembre 2009 (qui fait suite à une décroissance depuis janvier 2008), la demande de main-d'œuvre (mesurée par le ratio de l'emploi sur la population active) a diminué de 4,5 pour cent entre juin 2007 et juin 2010 (*Bureau of Economic Analysis*, 2010a).

Rendement des placements

Le plus important programme de sécurité sociale du monde a également subi la perte la plus élevée en valeur absolue en 2008 en raison des turbulences sur les marchés. La valeur des actifs des régimes de retraite a diminué de près de 4 000 milliards USD, perte qui concerne pour près de moitié des régimes à prestations définies (Pino et Yermo, 2010). Bien que le revenu de retraite fourni par les régimes à prestations définies ne soit pas, en principe, touché par les fluctuations du rendement des placements, la baisse des prix des actifs réduit en fait les niveaux de financement, ce qui est une préoccupation majeure compte tenu du lien entre les régimes et les revenus d'activité, en baisse depuis 2007 (ce qui entraîne une diminution des cotisations et des recettes).

Figure 4. ***Performance des fonds de pension, Etats-Unis et pays de l'OCDE, 2008 (en pourcentage)***



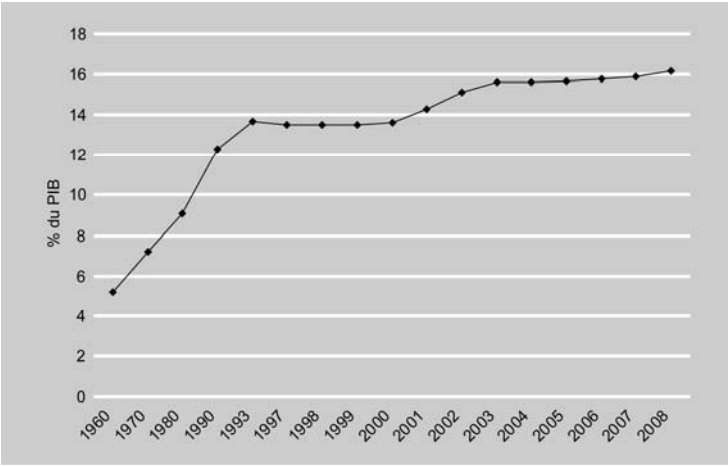
Source: OCDE (2008).

Comme on le voit sur la figure 4, la performance des fonds de pension américains (taux de rendement réel des placements de 25 pour cent) a été très faible en 2008 comparativement aux performances observées dans les autres pays de l'OCDE. En fait, les fonds de pension américains ont enregistré, au cours des 15 dernières années, un taux de rendement réel moyen de 4,4 pour cent. Il en a résulté d'importants déficits de financement, si bien que les engagements des régimes de retraite seront supérieurs aux actifs, ce qui compromettra le versement des prestations actuelles et futures. La situation a été aggravée par le fait que l'augmentation du nombre de demandes de retraite a été plus forte que prévu (une augmentation de 20 pour cent entre 2008 et 2009). Selon la SSA, de nombreux travailleurs âgés ont dû se résigner à demander la liquidation de leurs prestations de retraite en raison du niveau élevé du chômage (Keith, 2010).

Soins de santé

Le lien entre l'emploi et la couverture des soins de santé signifie que le chômage est une cause fréquente de perte de la couverture des soins de santé. Il est de plus en plus difficile de fournir Medicare compte tenu du niveau élevé du chômage, du vieillissement de la population et de l'escalade des coûts des soins de santé, imputable aux améliorations technologiques.

Figure 5. ***Dépenses de santé des Etats-Unis, de 1960 à 2008 (en pourcentage du PIB)***



Source: Centers for Medicare and Medicaid Services (2009).

Bien qu'en 2008 les dépenses de santé des Etats-Unis, égales à 16 pour cent du PIB, aient été nettement supérieures à celles de tous les autres pays de l'OCDE, selon les estimations du *Census Bureau*, environ 47 millions des Américains, soit 15 pour cent de la population, ont été privés de soins de santé au cours de la même année (*US Census Bureau*, 2010).

Capacité administrative

Malgré l'ampleur et la persistance des déficits budgétaires, il semble que la crise n'ait pas nui à la capacité administrative du gouvernement américain. En fait, elle l'a même renforcée. La charge de travail administratif a en réalité augmenté: par exemple la SSA a traité au-delà de 500 000 demandes de retraite de plus en 2009 qu'en 2008, ainsi que plus de 200 000 demandes initiales de prestations d'invalidité de plus. Elle a cependant bénéficié de moyens supplémentaires dans le cadre de *l'American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 (voir la section ci-dessous) (SSA, 2010). La *Recovery Act* alloue à la SSA un montant de 1,09 milliard USD, dont 500 millions USD pour remplacer le centre national de l'informatique – *National Computer Center* ou NCC – et financer le coût des technologies de l'information connexes, 90 millions USD pour l'émission des paiements et 500 millions USD pour le traitement des

demandes de prestations d'invalidité et de retraite, y compris pour l'acquisition de technologies de l'information et la recherche à l'appui de ces activités (SSA, 2009b).

Réponses à la crise

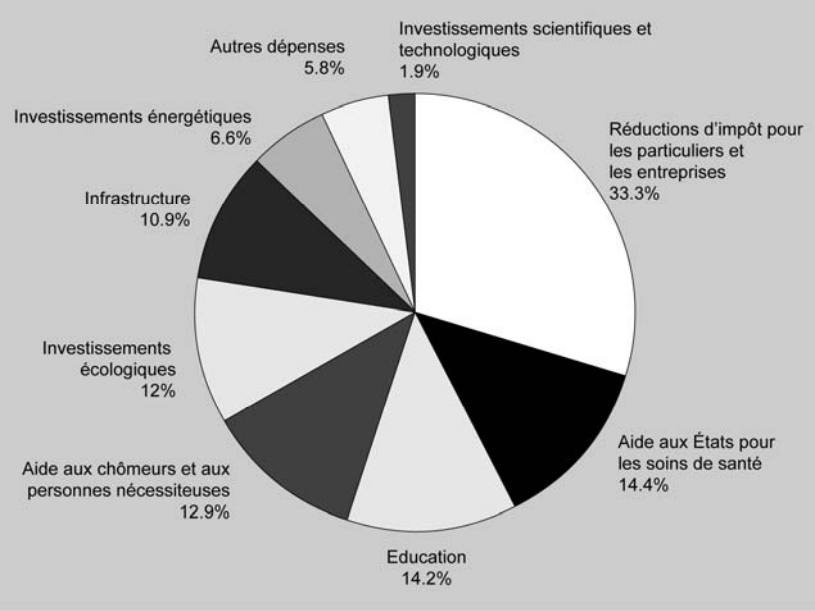
Soutien ciblé au secteur financier

Comme les marchés du crédit mondiaux ont été presque paralysés en 2008, le gouvernement a promulgué loi de stabilisation économique d'urgence (*Emergency Economic Stabilization Act)* communément appelée Programme de rachat d'actifs douteux (*Troubled Asset Relief Program* (TARP)), qui permet au Trésor d'acheter des actifs douteux jusqu'à concurrence de 700 milliards USD (par exemple des valeurs hypothécaires). Soumis à des pressions considérables, le Trésor a annoncé en novembre 2008 que les fonds du TARP ne seraient plus utilisés pour acheter des actifs douteux, mais pour financer d'autres dispositifs de soutien comme le Programme de recapitalisation des banques *(Capital Purchase Program* (CPP)) et le Programme de financement de l'industrie automobile *(l'Automotive Industry Financing Program*). Ces mesures avaient un lien avec la sécurité sociale, parce qu'elles ont contribué au fonctionnement de l'économie, à la préservation des emplois et, par conséquent, au maintien des recettes de cotisations.

Plan de relance économique

Dans un effort visant à stimuler les principaux secteurs de l'économie, le président Obama a promulgué *l'American Recovery and Reinvestment* Act (ARRA) en février 2009. Ce plan, dont la valeur représente 5,6 pour cent du PIB de 2009, est le quatrième plan de sauvetage économique en importance dans le monde (après ceux adoptés par la Chine, l'Arabie saoudite et la Malaisie). Cependant, en termes absolus, les Etats-Unis ont dépensé 787 milliards USD, ce qui dépasse de loin les dépenses engagées par n'importe quel autre pays. Ce montant comprend environ 300 milliards USD d'allégements fiscaux pour les particuliers et les entreprises, plus de 250 milliards USD d'aide directe aux Etats et aux particuliers, et environ 200 milliards USD pour financer des investissements publics dans les infrastructures, les soins de santé et l'éducation par exemple (SSA, 2010).

Figure 6. ***Pourcentage des parts de l'ARRA***



Source: SSA (2010).

Bien que la part des dépenses totales qui lui sont consacrées – 12,9 pour cent (voir la figure 6) – semble relativement faible, la sécurité sociale occupe une place déterminante. L'ARRA prévoit environ 100 milliards USD de dépenses pour renforcer la protection sociale et améliorer les perspectives d'emploi grâce à une approche globale. Dans le cadre de cette approche, les mesures de sécurité sociale vont de pair avec des investissements pour créer des emplois dans les secteurs de l'infrastructure et de l'énergie, entre autres, et accroître, par conséquent, les recettes de cotisations. En outre, les réductions d'impôts augmentent le pouvoir d'achat des ménages à revenu faible et moyen.

L'ARRA comprend une pléthore de programmes actifs du marché du travail (PAMT).

- Services d'emplois et formation: programme pour l'emploi et la formation des adultes *(Adult Employment and Training*), programme d'aide aux travailleurs licenciés *(Dislocated Worker Assistance)* et subventions nationales d'urgence *(National Emergency Grants*), programmes de formation des professionnels de santé *(Health Professions Training Programmes*), programme pour la formation des jeunes défavorisés *(Job Corps),* programme en faveur des communautés autochtones *(Native American Programme*) et programme d'aide à l'emploi en faveur des seniors *(Senior Community Service Employment Programme*), bourses de formation pour des emplois environnementaux et dans de nouveaux secteurs industriels *(Training Grants for Green Jobs and Emerging Industry Sectors*), et programme d'aide à l'insertion des jeunes *(YouthBuild*).
- Subventions à l'emploi: crédit d'impôt au titre de l'emploi de personnes en difficulté *(Work Opportunity Tax Credit)*, administration chargée de la sécurité des prestations des salariés *(Employee Benefits Security Administration*), salaires et dépenses.
- Assurance-chômage: prolongation de la durée d'indemnisation (33 semaines) et hausse des prestations (de 25 USD par semaine) jusqu'à fin 2009.

Certaines de ces mesures actives étaient temporaires, mais elles ont été accompagnées d'une augmentation des dépenses de protection sociale, si bien que leur effet multiplicateur sur la production a été plus important que celui qu'auraient eu de simples allègements fiscaux.

Programmes de protection sociale:

- Paiement unique de 250 USD en faveur des personnes qui ont ouvert droit aux prestations de la sécurité sociale ou à allocation supplémentaire de revenu de sécurité (SSI) au cours d'un mois quelconque entre novembre 2008 et janvier 2009 (Bureau international du Travail (BIT, 2010)).
- Programmes d'aide alimentaire (20 milliards USD): services liés au vieillissement, dont les services nutritionnels en faveur des personnes âgées en logement collectif *(Congregate Nutrition Services)*, service de livraison de repas à domicile (*Home Delivered Nutrition Services)*, service de livraison de repas à domicile et autres services nutritionnels en faveur des Autochtones (*Nutrition Services for Native Americans*).
- Programmes de soutien communautaire: centres de santé communautaires, (*Community Services Block Grant)* subvention globale aux services communautaires, fonds de renforcement des communautés *(Strengthening Communities Fund*).
- Allocations familiales et prestations de garde d'enfants: programme d'aide pour la garde des enfants *(Child Care and Development Fund*), programme de vaccination des enfants *(Childhood Immunization Programme*), programme de placement familial *(Foster Care Programme*), aide temporaire aux familles nécessiteuses *(Temporary Assistance for Needy Families*).
- Travaux publics: création de près de 1,25 million d'emplois grâce à des investissements d'infrastructure.

Le plan de relance a alloué aux soins de santé un total de 147,7 milliards USD, dont 39 milliards USD au programme d'assurance maladie temporaire pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi (COBRA).

Quels enseignements à tirer?

Tout d'abord, la crise a révélé que les systèmes de sécurité sociale, par exemple les caisses de retraite privées, sont extrêmement tributaires de la santé de quelques entreprises (par exemple *Lehman Brothers* et *Fannie Mae* et *Freddie Mac*). Le gouvernement américain a reconnu que l'insuffisance de la réglementation a joué un rôle important dans le déclenchement de la crise. C'est la raison pour laquelle la nouvelle administration a essayé d'inaugurer une ère placée sous le signe de l'amélioration de la réglementation et de la gestion des risques, en mettant en place le "Plan Obama" (anciennement connu sous le nom de *Financial Regulatory Reform*: *A New Foundation* ou "réforme du système de régulation de la règlementation financière: vers une reconstruction" en juin 2009.

Malgré le déficit budgétaire croissant, le président Obama a fait de l'extension de l'accès aux soins de santé un objectif majeur de son mandat. La rapidité, l'envergure et le courage de la réponse du gouvernement sont une preuve du regain d'intérêt pour les programmes de marché du travail et de protection sociale. La SSA s'est vue accorder les ressources nécessaires pour gérer la reprise économique et réduire les conséquences sociales du ralentissement.

Conclusion

Bien que l'érosion de la base financière du programme de sécurité sociale par répartition soit, dans une large mesure, attribuable à la démographie, la crise a, à l'évidence, exacerbé la situation. Avec la baisse de la valeur des fonds (notamment un taux de rendement réel des pensions de 25 pour cent en 2008), tout excédent enregistré par le fonds de l'OASDI devrait disparaître d'ici 2016 (voir la figure 2), ce qui finira par ralentir le taux de croissance globale de l'économie.

Le débat sur la sécurité sociale porte sur la viabilité du système par répartition. L'approche globale des politiques budgétaires expansionnistes, associant réductions d'impôt et augmentation des dépenses consacrées aux PAMT et à l'infrastructure des services sociaux et de santé, a amélioré la situation économique en stimulant la demande et en soutenant les filets de sécurité sociale. Le *Council of Economic Advisors* (2010) estime que l'ARRA a créé entre 2,2 et 2,8 millions d'emplois et on s'attend à une création d'un nombre d'emplois encore plus élevé en 2010 lorsque les projets d'infrastructure se concrétiseront.

Fidèle à l'économie keynésienne, le gouvernement accepte d'avoir des déficits, augmentant les dépenses publiques et/ou réduisant les impôts pour stimuler la demande durant les périodes de ralentissement. Comme l'économie sort de la récession, le choix du moment des interventions (par exemple d'une réduction des dépenses et d'une augmentation des impôts pour éviter une surchauffe de l'économie) sera de plus en plus important.

En somme, bien que la dette croissante ébranle la confiance des investisseurs et que les perspectives économiques soient moroses du fait de la faiblesse de la consommation intérieure, les Etats-Unis se trouvent dans une situation relativement stable et favorable pour tirer profit de la reprise au moment où elle se produira, si toutefois elle se produit. La question de savoir dans quelle mesure le pays sera en mesure de faire face à une récession à double creux n'entre pas dans le champ de la présente étude de cas.

Sources

Bureau of Economic Analysis. 2010a. *Employment population ratio*. Disponible à *http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS12300000* (consulté le 19 juillet 2010).

—. 2010b. *National economic accounts.* Available at *http://www.bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?SelectedTable=5&Freq=Qtr&FirstYear=2008&LastYear=2010* and *http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS14000000* (consulté le 20 juillet 2010).

BIT. 2010. "The United States' response to the crisis'". *G20 Country Briefs*. Genève, Bureau international du Travail. Disponible à *http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_unitedstates_countrybrief.pdf.*

Centers for Medicare and Medicaid Services. 2009. *National health expenditures data*. Disponible à *https://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/tables.pdf* (consulté le 21 juillet 2010).

Congressional Budget Office. 2009. *The long term budget outlook*. "CBO testimony". Disponible à *http://www.cbo.gov/ftpdocs/104xx/doc10455/Long-TermOutlook_Testimony.1.1.shtm* (consulté le 21 juillet 2010).

—. 2010. *Budget factsheets*. Disponible à *http://www.cbo.gov/budget/factsheets/2010b/OASDI-TrustFunds.pdf* (consulté le 20 juillet 2010).

Council of Economic Advisors. 2010. "The economic impact of the ARRA Act of 2009". *Third Quarterly Report*, 14 avril. Disponible à *http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/CEA-3rd-arra-report.pdf* (consulté le 18 juillet 2010).

Department of the Treasury. 2008. *Monthly Treasury statement for fiscal year 2008.* Disponible à http*://www.fms.treas.gov/mts/mts0908.pdf* (consulté le 19 juillet 2010).

Keith, T. 2010. "Unemployment pushes workers into early retirement". Disponible à *www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126314707* (consulté le 8 mai 2010).

Office of Management and Budget. 2010. *Historical tables*.

OCDE. 2008. *Global pension statistics* (janvier–octobre). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Pino, A.; Yermo, J. 2010. "Les effets de la crise 2007 - 2009 constituent - ils une menace pour la stabilité financière des fonds des régimes de sécurité sociale et des fonds de pension privés?" *Revue internationale de sécurité sociale.*

SSA. 2009b. *Hearing on the Social Security Administration's provisions in the ARRA Act of 2009*. Disponible à *http://www.socialsecurity.gov/legislation/testimony_042809.htm* (consulté le 21 juillet 2010).

—. 2010a. *A summary of the 2010 annual reports: Social security and medicare boards of trustees*. Disponible à *http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/index.html* (consulté le 20 juillet 2010).

—. 2010. *Social security testimony before Congress*. Disponible à *http://www.socialsecurity.gov/legislation/testimony_041510.htm* (consulté le 21 juillet 2010).

US Census Bureau. 2010. Various. Disponible à *http://www.census.gov/compendia/statab/cats/health_nutrition/medicare_medicaid.html* (consulté le 2 mai 2010).

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

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