

**Initiative de l'AISS  
Recherches &  
points de vue  
N° 5**

**Réflexions finales:  
Conférence sur  
l'Initiative de l'AISS**

Dalmer D. Hoskins

Octobre 2002

# ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

## Pour une sécurité sociale plus forte

Conférence sur l'Initiative de l'AISS  
Vancouver, Canada, 10-12 septembre 2002

### RÉFLEXIONS FINALES

Dalmer D. Hoskins, Secrétaire général de l'AISS

#### Comment sommes-nous arrivés à Vancouver?

Tout indiquait au début des années quatre-vingt-dix qu'un débat allait se développer partout dans le monde sur la forme et les modalités de la sécurité sociale.

Les régimes nationaux, entendait-on dire, n'étaient pas viables financièrement; ils entraînaient des distorsions sur le marché du travail et ils absorbaient des fonds qui auraient pu être affectés au développement économique. Les problèmes étaient rendus plus aigus par le phénomène du vieillissement démographique et, dans certains pays, par le terrible fléau du sida.

Le débat allait être totalement dominé malheureusement par les considérations financières et budgétaires. Il allait prendre aussi souvent un tour idéologique quand il n'était pas simplement infondé au regard des données historiques et des faits observés.

C'est alors que l'Association internationale de la sécurité sociale a lancé l'Initiative de Stockholm, sous l'impulsion de Karl Gustaf Scherman, son Président à l'époque, lequel a non seulement fait convoquer une importante conférence internationale à Stockholm pour en discuter les résultats mais est parvenu aussi à trouver les financements nécessaires, puisqu'il s'agissait d'une opération extrabudgétaire, comme l'Initiative qui y fait suite aujourd'hui.

A ces années de distance, nous pourrions aisément oublier les inquiétudes que nous nourrissions à l'époque, craignant que les organisations membres n'appuient pas l'Initiative, que celle-ci ne s'écarte à leurs yeux du mandat donné à l'association de les aider à améliorer leurs régimes.

La décision a été prise d'entrer dans le vif du débat, d'axer l'Initiative sur la réforme des régimes de retraite et les questions qu'elle soulève: le choix de la répartition ou de la capitalisation, l'impact effectif du vieillissement démographique sur la politique de sécurité sociale à long terme, les avantages et les inconvénients des formules publiques et des formules privées.

Lorsque l'Initiative de Stockholm est arrivée à son terme, Johan Verstraeten, nouveau Président de l'AISS, et d'autres représentants des organisations membres particulièrement actifs ont souhaité qu'elle trouve un prolongement dans l'Initiative de l'AISS et que l'on aborde, compte tenu des importants résultats produits par la première initiative, certains aspects plus fondamentaux encore de l'avenir de la sécurité sociale.

Comme le budget ordinaire de l'AISS ne comportait pas de crédits pour cela, plusieurs organisations membres ont offert un concours additionnel: en Italie, aux Etats-Unis, en France, au Japon et au Canada. Ces organisations, promotrices de l'Initiative de l'AISS, devaient être suivies par des organisations d'autres pays et par un certain nombre de sponsors privés.

## **Le nouveau champ de l'Initiative de l'AISS**

La réunion de planification accueillie à Montréal par le ministère du Développement des ressources humaines du Canada a fixé le nouvel axe de l'Initiative, laquelle devait se concentrer sur **la sécurité de l'individu**, plus précisément sur les moyens de renforcer les garanties de **sécurité au sein de la sécurité sociale** pour assurer de meilleures conditions d'existence à l'individu comme à la famille, à la collectivité immédiate et à la société dans son ensemble. Conçue comme une opération d'information publique, l'Initiative devait nourrir et éclairer le débat et promouvoir des discussions plus équilibrées au niveau national et au niveau international. Il n'a jamais été question d'en faire en priorité un programme de recherche.

Grâce aux contributions volontaires, le Secrétariat général de l'AISS et le Conseil consultatif de l'Initiative ont entrepris de définir les projets et les thèmes que les travaux de cette conférence ont illustrés.

## **Qu'avons-nous appris? En quoi la nature même du débat s'est-elle modifiée depuis le lancement de l'Initiative de Stockholm, il y a près de dix ans?**

- Malgré d'occasionnels débordements, les discussions qui ont lieu au sein de l'AISS sont devenues moins idéologiques, plus pragmatiques, plus honnêtes et empreintes d'une plus grande ouverture d'esprit lors de l'examen des différentes options qui peuvent s'offrir en matière de politiques. Il est largement admis que nul Etat, nulle organisation internationale, nul collège d'experts ou de conseillers n'a trouvé la solution magique, la formule qui permettrait d'assurer partout la protection de la sécurité sociale quelles que soient les conditions économiques et culturelles.
- Autre motif particulier de satisfaction: entre les pays industrialisés et les pays en développement, avec leurs préoccupations respectives, les discussions sont devenues plus équilibrées. Nous ne sommes pas encore parvenus à assurer parfaitement l'équilibre souhaitable, mais, comme on a pu le constater au cours de cette conférence, l'AISS a fait des progrès.

Grâce à la contribution d'une série impressionnante d'orateurs et d'intervenants, et à la participation active des délégués, la conférence a produit d'importants et très utiles résultats, qu'il est possible de regrouper sous trois rubriques:

- 1) Nécessité de renforcer la sécurité sociale en assurant une protection universelle et en intégrant toute la population;**
- 2) Nécessité d'assurer la viabilité de la sécurité sociale en améliorant la gouvernance et les capacités administratives;**
- 3) Nécessité critique de mobiliser le soutien et la confiance de la population en améliorant la transparence et l'information et en assurant la participation des affiliés aux décisions sur les véritables priorités.**

Avant d'évoquer brièvement ces trois grands thèmes de nos discussions, je voudrais insister sur deux choses. La première est que les systèmes de protection sociale quels qu'ils soient

dépendent en dernière analyse de la marche générale et de la croissance de l'économie nationale: ils ne peuvent remplir leur mission que si l'économie, les institutions financières en particulier, fonctionne convenablement. On ne saurait financer le progrès social dans une société qui ne crée pas de richesses. Comme l'a bien dit le Président dans son discours d'ouverture, il n'y a pas de redistribution possible quand il n'y a rien à redistribuer.

La seconde chose est que, les nations et les collectivités étant constituées d'individus, des choix doivent nécessairement être opérés quant au type de société où nous souhaitons vivre et au type d'avenir que nous souhaitons ménager pour nos enfants et nos petits-enfants.

Comme Leonard George l'a rappelé lors de la séance d'ouverture, l'homme a été mis sur cette terre pour faire de son mieux. Voilà qui nous oblige à la modestie et qui éclaire ce simple fait: ce que nous cherchons, ce sont les moyens d'offrir une existence plus sûre à nos frères et à nos sœurs. Et Bernard Kouchner, ancien ministre de la Santé de la France, l'a relevé dans son allocution: quelle magnifique tâche que la nôtre, celle d'assurer une meilleure protection sociale à nos concitoyens!

### **1. La relance de l'action pour une couverture universelle**

C'est Bernard Kouchner et Mme Jane Stewart, ministre du Développement des ressources humaines du Canada, qui ont abordé d'emblée le thème de l'universalité en affirmant la nécessité d'assurer en priorité des soins de santé accessibles et abordables à tous les citoyens.

L'importance primordiale de l'accès universel aux prestations s'est révélée aussi avec force dans la discussion sur les droits en matière de sécurité sociale. Pour Joakim Palme, c'est tout un ensemble de mesures – prestations non contributives financées par l'Etat, services sociaux, prestations contributives d'assurance sociale, politique active de l'emploi, initiatives professionnelles et individuelles – qui doit empêcher l'exclusion des éléments vulnérables. J'ai été particulièrement intéressé par ce qu'il a dit de l'importance de certains services sociaux pour aider les familles avec enfants et pour assurer aux femmes l'égalité de situation dans la société.

La présentation de différents modèles de protection sociale par Guy Standing, David Stanton, René Valladon et Paul Hewitt a donné lieu à un échange de vues des plus stimulants. Allocation universelle de montant uniforme, aide sociale ciblée sous condition de ressources, assurance sociale, épargne ou assurance privées: tout en montrant chacun les avantages de telle ou telle formule, les quatre intervenants n'auraient pas songé un instant à dire, je pense, que l'une ou l'autre pouvait garantir, seule, une protection suffisante à tous. Il est nécessaire de combiner différentes formules pour répondre aux situations très diverses que les individus peuvent connaître dans la société: dans le secteur formel ou le secteur informel, par exemple, dans le travail salarié ou dans le travail indépendant, dans l'exercice d'une activité économique ou dans les situations de chômage ou d'incapacité.

Le large débat qui a eu lieu sur les problèmes relatifs au champ d'application de la protection dans les pays industrialisés et dans les pays en développement a montré combien il est compliqué de mettre en place un système général de sécurité sociale, un système praticable et viable qui couvre toute la population.

Qu'il faille concevoir des systèmes intégrés de protection sociale, tel est à mon avis l'un des enseignements importants de l'Initiative. L'assurance sociale instituée et perfectionnée en Europe d'abord puis dans le reste du monde demeure une formule valable pour les travailleurs du secteur formel. Mais il apparaît que ce n'est pas la solution qui convient pour la nombreuse population du secteur agricole et du secteur informel urbain, de 60 à 90 pour cent de l'ensemble de la population dans la plupart des pays en développement.

Comment protéger celles et ceux qui, en l'état actuel des choses, sont en dehors du champ de la protection? Microassurance, mutualité, formes coopératives d'assurance, régimes de prestations uniformes financées par l'Etat comme celui qu'a décrit le ministre de la Prévoyance et de l'Assistance sociale du Brésil, M. José Cechin: quelles nouvelles formules envisager?

Il faut se demander aussi quelle sera l'articulation de ces nouvelles formes de protection et des régimes de sécurité sociale existants et si les organisations membres de l'AISS ont un rôle à jouer dans le système de prestations pour le secteur informel. Si les moyens manquent au niveau national, pourra-t-on assurer une couverture universelle grâce à des mesures transnationales ou internationales de financement, de façon à garantir, dans la maladie et le besoin, une protection trop coûteuse sans cela?

Ce sont autant de questions qui nous interpellent et nous entraînent sur un terrain neuf pratiquement inexploré.

## **2. Capacités institutionnelles et gouvernance**

Le message de la conférence est clair et net: s'il n'est pas possible de garantir le versement des prestations, mieux vaut ne pas se lancer dans des expériences qui risquent de compromettre les chances de progrès et de discréditer la notion même de sécurité sociale.

Cette mise en garde vaut pour les formes privées comme pour les formes publiques de protection sociale. Nicholas Barr a mis en évidence de façon très convaincante le paradoxe de la situation: c'est probablement là où les structures institutionnelles sont les plus fragiles qu'il est le plus dangereux de s'engager dans la voie de la privatisation et de miser sur le secteur privé pour pourvoir à la protection, précisément parce que l'Etat n'a pas les capacités institutionnelles d'assurer l'encadrement nécessaire.

Cela dit, comment améliorer les moyens administratifs? Comment réaliser l'adéquation des régimes et des possibilités de mise en oeuvre qu'offrent les institutions publiques ou privées?

Seule institution internationale qui ait une connaissance approfondie des capacités administratives des institutions de sécurité sociale, de leurs points forts et de leurs points faibles, dans le monde – dans les pays de l'OCDE, les pays en transition, les pays en développement – l'AISS a ici un rôle unique à jouer.

## **3. La question primordiale du soutien apporté par le public à la sécurité sociale**

Bernard Kouchner a fait une réflexion terrible en déclarant que la sécurité sociale était probablement, avec la politique nucléaire, la moins bien comprise de toutes les politiques publiques.

Sans doute voulait-il surtout frapper les esprits par cette comparaison, mais il met hélas le doigt sur un réel problème.

Si l'on veut élargir le champ d'application de la protection sociale, opérer des réformes, modifier les conditions de financement, il faut que la population soit informée, faute de quoi l'on peut redouter toutes sortes d'effets pervers: non-respect des dispositions arrêtées, développement du travail clandestin, perte de confiance dans les régimes, etc.

Mais à qui appartient-il d'informer la population à ce sujet? Qui doit intervenir? On se heurte ici à l'une des questions les plus difficiles évoquées au cours de la conférence. Est-ce aux dirigeants politiques qu'il incombe au premier chef d'expliquer les objectifs de la sécurité sociale, les moyens de financer et d'assurer les prestations? L'avenir de la sécurité sociale et

du bien-être social en général n'est pas seulement une question technique ou financière: c'est avant tout une affaire de choix et de volonté politiques.

Quel est, en matière d'information publique, le rôle des organisations membres de l'AISS, chargées du service des prestations? Ont-elles un rôle distinct de celui des hommes politiques ou participent-elles avec ceux-ci à un même effort? Arrive-t-il qu'elles soient empêchées en fait de remplir leur tâche d'information en raison de contraintes politiques imposées par les pouvoirs publics?

Si j'en juge par mon expérience, beaucoup d'organisations membres de l'AISS ont des compétences relativement limitées en matière de relations publiques. Elles ne se considèrent pas comme des spécialistes de l'information publique; énoncer une doctrine sociale, définir un programme politique: cela n'est pas vraiment leur affaire. Les choses doivent-elles rester telles à l'avenir?

Pourquoi certains pays parviennent-ils à opérer des réformes et d'autres non? Pour qui suit l'évolution de la sécurité sociale dans le monde, c'est l'un des plus grands motifs de perplexité. L'explication réside certainement en partie dans la compréhension que la population a des problèmes et dans l'appui qu'elle apporte aux réformes. Comment certains pays ont-ils fait pour créer un nouveau consensus? Comment faut-il s'y prendre pour que la population saisisse les enjeux, quand il s'agit de systèmes très complexes qui comportent de multiples rouages, publics et privés, et accorde son soutien?

Cette conférence a été d'un très grand intérêt, les questions réellement difficiles n'ont pas été éludées. Beaucoup se sont dégagées avec une étonnante clarté lors de la dernière table ronde, dirigée par Santiago Levy Algazi, Directeur général de l'Institut mexicain d'assurance sociale, qui, avec beaucoup d'habileté, a su amener les participants à s'exprimer sur quantité de problèmes importants. Nous ne prétendons pas avoir trouvé les réponses mais, grâce à l'Initiative, nous avons une meilleure compréhension des grandes questions abordées: inclusion/exclusion, capacités institutionnelles, confiance de la population dans l'avenir de la sécurité sociale.

Il nous reste beaucoup à faire pour mener l'Initiative à bien de façon à pouvoir présenter un bon bilan lors de la prochaine Assemblée générale à Beijing et faire alors largement connaître les résultats, par-delà le cercle des organisations membres de l'AISS.

Le Comité directeur de l'Initiative va se réunir dès aujourd'hui, après la clôture de la conférence, pour voir comment poursuivre le travail après Vancouver et au-delà même de Beijing. Que faut-il que notre Association fasse, passé 2004, pour répondre aux difficiles problèmes de l'adaptation de la sécurité sociale à l'évolution rapide du monde? Cette conférence l'a montré: nombreuses sont les questions qu'il importe encore de préciser et d'approfondir dans le sens de l'Initiative: "pour une sécurité sociale plus forte".

Sur quoi axer l'effort? Comment mener le travail? Comment diffuser les résultats? Comment obtenir les concours financiers et matériels nécessaires pour cette grande entreprise? Voilà ce qu'il s'agit de décider.